

Эволюция страхового надзора в России.

Обзор основных этапов развития 1992 – 2013 годы.

Бугаева С.Ю.
Ассоциация Профессиональных Страховых Брокеров,
Москва, 2014 г.

Оглавление

Обзор эволюции страхового надзора в современной России.....	1
Обзор изменений закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации».....	8
Обобщение этапов развития	14

Обзор эволюции органа страхового надзора в современной России.

Указом Президента Российской Федерации (Борис Ельцин) от 10 февраля 1992 года № 133 «О государственном страховом надзоре Российской Федерации» «в целях обеспечения эффективного развития страховых услуг, а также защиты прав и интересов страхователей, страховщиков и государства» был образован Государственный страховой надзор Российской Федерации (Госстрахнадзор России). Этим же указом был назначен руководитель Госстрахнадзора, которому было поручено в месячный срок выработать предложения о структуре и обеспечении работы нового органа и разработать проект положения о Государственном страховом надзоре Российской Федерации.

Положение о Государственном страховом надзоре Российской Федерации утверждено указом Президента РФ от 30 июля 1992 г. № 808, которое устанавливало статус, задачи, функции Госстрахнадзора.

Таким образом, **Госстрахнадзор России - входящий в систему центральных органов государственного управления Российской Федерации орган государственного управления, осуществляющий государственный контроль за соблюдением требований страхового законодательства страховыми организациями и обеспечивающий защиту прав и законных интересов страхователей, страховщиков и государства.** Госстрахнадзор подчинялся Правительству Российской Федерации.

В 1992 году в качестве задач и функций Положение предусматривало следующие:

Главная задача - обеспечение требований страхового законодательства всеми участниками страховых отношений в целях эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков и государства.

Функции:

- ✓ ведение Государственного реестра страховых организаций;
- ✓ выдача лицензии на проведение страховой деятельности;
- ✓ установление правил формирования и размещения страховых резервов, форм учета и показателей отчетности по страховым операциям;
- ✓ осуществление контроля за тарифами по имущественному и личному страхованию, обобщение страховой практики,
- ✓ подготовка необходимой информации и разъяснение вопросов применения законодательства в области страхования,
- ✓ разработка предложений по развитию и совершенствованию страхового дела в Российской Федерации;
- ✓ проведение мероприятий по профессиональной подготовке и переподготовке кадров.

В соответствии с возложенными на Госстрахнадзор задачами, ему было дано право:

- ✓ устанавливать основные и особые условия лицензирования страховой деятельности на территории Российской Федерации страховых организаций;
- ✓ получать от страховых организаций установленную отчетность по страховым операциям;
- ✓ проводить проверки достоверности представляемой страховыми организациями отчетности и соблюдения страхового законодательства;
- ✓ давать указания страховым организациям по устранению выявленных нарушений и в случае их невыполнения приостанавливать, ограничивать действие либо принимать решение об отзыве лицензии;
- ✓ в случаях, предусмотренных законодательством, принимать меры к прекращению деятельности страховой организации.

В обязанности Госстрахнадзора России включено рассмотрение заявления, предложения и жалоб граждан, предприятий, учреждений и организаций по вопросам страхования и жалоб на действия должностных лиц подведомственных учреждений.

Кроме того, Госстрахнадзор России мог издавать методические указания, инструкции, рекомендации, справочные и иные материалы по вопросам, отнесенным к его компетенции, а также оказывать консультационную помощь.

Уже через два месяца указом Президента РФ от 30 сентября 1992 г. № 1148 «О структуре центральных органов федеральной исполнительной власти Государственный страховой надзор Российской Федерации был реорганизован в Федеральную инспекцию по надзору за страховой деятельностью. Целью реорганизации было «формирование отвечающей современному этапу радикальных экономических реформ рациональной структуры центральных органов федеральной исполнительной власти, децентрализации власти, большей самостоятельности местных органов, в том числе в проведении реформы».

Менее чем через год, в связи с принятием Закона Российской Федерации «О страховании» (впоследствии – «Об организации страхового дела в Российской Федерации») произошла очередная реорганизация. Новый закон устанавливал цели государственного надзора за страховой деятельностью, орган, его осуществляющий, основные функции и права этого органа. Указом Президента России от 9 апреля 1993 года № 439, в соответствии с принятым законом, Федеральная инспекция по надзору за страховой деятельностью реорганизована в Федеральную службу России по надзору за страховой деятельностью. Совету Министров - Правительству Российской Федерации поручено утвердить Положение о Федеральной службе России по надзору за страховой деятельностью.

Положение было утверждено Постановлением Совета Министров - Правительства Российской Федерации от 19 апреля 1993 г. № 353.

В 1994 году в целях приведения Положения о Федеральной службе России по надзору за страховой деятельностью в соответствие с законодательством Российской Федерации в Положение о Федеральной службе России по надзору за страховой деятельностью были внесены изменения и дополнения. Новая редакция Положения была утверждена Постановлением Правительства РФ от 24.10.1994 № 1196.

Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью (Росстрахнадзор), согласно положению, являлась федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации о страховании и обеспечивающим эффективное развитие страховых услуг, защиту законных прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства.

Росстрахнадзор в пределах установленной Положением компетенции осуществлял регулирование единого страхового рынка в Российской Федерации на основе установления общих требований по лицензированию и ведению государственного реестра страховых организаций, контролю за обеспечением финансовой устойчивости страховщиков, учету и отчетности, методологии страхования, межотраслевой и межрегиональной координации по вопросам страхования.

Росстрахнадзор находится в ведении Правительства Российской Федерации.

В качестве главной задачи Росстрахнадзора установлено обеспечение соблюдения всеми участниками страховых отношений требований законодательства Российской Федерации о страховании в

целях эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства.

Обновленные функции Росстрахнадзора:

- ✓ выдача страховщикам лицензии на осуществление страховой деятельности;
- ✓ лицензирование аудита страховых организаций и обществ взаимного страхования (аудита страховщиков);
- ✓ ведение единого Государственного реестра страховщиков и объединений страховщиков, а также реестра страховых брокеров;
- ✓ контроль за обоснованностью страховых 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 страховщика;
- ✓ разработка и утверждение по вопросам страховой деятельности, отнесенным к компетенции Росстрахнадзора:
- ✓ нормативных документов, обязательных для исполнения всеми юридическими и физическими лицами, участвующими в организации и проведении страхования и перестрахования;
- ✓ методических документов, в том числе методики расчета соотношений между активами и принятыми обязательствами страховщика, методики расчета ставок страховых взносов и типовые правила страхования;
- ✓ обобщение практики страховой деятельности, разработка и представление в установленном порядке предложения по развитию и совершенствованию законодательства Российской Федерации о страховании;
- ✓ проведение мероприятий по профессиональной подготовке и переподготовке кадров страхового надзора.

Права Росстрахнадзора:

- ✓ устанавливать условия лицензирования страховой деятельности на территории Российской Федерации в соответствии с Законом Российской Федерации "О страховании";
- ✓ запрашивать и получать от страховщиков установленную отчетность о страховой деятельности, информацию об их финансовом положении, запрашивать и получать необходимую для выполнения возложенных на него функций информацию (документы, материалы) от предприятий, учреждений и организаций, в том числе банков, а также от граждан;
- ✓ проводить проверки соблюдения страховщиками законодательства Российской Федерации о страховании и достоверности представляемой ими отчетности;
- ✓ при выявлении нарушений страховщиками требований законодательства Российской Федерации о страховании давать им предписания по их устранению, а в случае невыполнения предписаний приостанавливать или ограничивать действие лицензий этих страховщиков впредь до устранения выявленных нарушений либо принимать решения об отзыве лицензий;
- ✓ обращаться в арбитражный суд с иском о ликвидации страховщика в случае неоднократного нарушения последним законодательства Российской Федерации, а также о ликвидации предприятий и организаций, осуществляющих страхование без лицензий;
- ✓ принимать участие в экспертизе учебных программ по страхованию в высших и средних специальных учебных заведениях, программ специализированных организаций по подготовке и повышению квалификации кадров для страховых организаций;
- ✓ взимать за выдачу каждой лицензии на осуществление страховой деятельности и регистрацию объединений страховщиков плату в размере, установленном законодательством Российской Федерации;
- ✓ устанавливать требования по платежеспособности с учетом особенностей осуществляемых страховщиками операций.

Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью просуществовала до августа 1996 года, когда ее функции были переданы Министерству финансов Российской Федерации в рамках реорганизации структуры федеральных органов исполнительной власти. Указ «О структуре федеральных органов исполнительной власти» за номером 1177 был подписан президентом России 14 августа 1996 г.

До принятия Постановления Правительства РФ от 6 марта 1998 г. №173 «Об утверждении Положения о Министерстве финансов Российской Федерации» Минфин России согласно старому положению 1994 года, «в соответствии с возложенными на него задачами принимал участие в работе по развитию и совершенствованию страховой деятельности в стране». Утвержденное в 1998 положение наделило Минфин функцией лицензирования деятельности страховых организаций и осуществления надзора за их деятельностью, ведения единого государственного реестра страховщиков и объединений страховщиков, а также реестра страховых брокеров, осуществления контроля за обеспечением платежеспособности страховщиков.

Летом 1998 года было утверждено Положение о Департаменте страхового надзора Министерства финансов Российской Федерации (Приказ Минфина России от 13 июля 1998 г. № 124).

Департамент страхового надзора являлся структурным подразделением Министерства финансов Российской Федерации, обеспечивающим совместно с территориальными органами страхового надзора осуществление в пределах своей компетенции возложенных на Министерство функций государственного надзора за страховой деятельностью.

В основные задачи Департамента входило:

- ✓ Осуществление в пределах своей компетенции государственного надзора за страховой деятельностью в Российской Федерации в целях соблюдения требований законодательства Российской Федерации о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства.
- ✓ Обеспечение в установленном порядке лицензирования деятельности страховых организаций.
- ✓ Обеспечение методологического руководства бухгалтерским, статистическим учетом и отчетностью страховщиков.
- ✓ Участие во взаимодействии с международными организациями в области регулирования страховой деятельности.

Исходя из установленных задач были определены функции, состоящие в том, что Департамент страхового надзора:

- ✓ Разрабатывает условия и порядок лицензирования, проводит в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование страховой деятельности на территории Российской Федерации, подготавливает для руководства Министерства соответствующие предложения, в том числе по выдаче лицензий, а также об ограничении, приостановлении и отзыве лицензий.
- ✓ Разрабатывает нормативные, инструктивные и методические документы по вопросам страхования и перестрахования, в том числе по вопросам формирования и размещения страховых резервов, бухгалтерскому и статистическому учету и отчетности страховых организаций.
- ✓ Ведет в соответствии с законодательством Российской Федерации единый Государственный реестр страховщиков, объединений страховщиков, а также реестр страховых брокеров. Участвует в работе по созданию, внедрению и поддержанию информационно-аналитической системы указанных реестров во взаимодействии с соответствующими структурными подразделениями Министерства.
- ✓ Контролирует обоснованность страховых тарифов, формирование страховых резервов страховщиков, соответствие их инвестиционной деятельности установленным требованиям, платежеспособность страховщиков и иные показатели их финансового состояния. Разрабатывает предложения по показателям платежеспособности и финансовой устойчивости страховщиков, требованиям по их соблюдению.
- ✓ Осуществляет руководство деятельностью и контролирует работу территориальных инспекций страхового надзора, определяет их функции, а также совместно с Департаментом кадров и учебных заведений обеспечивает подбор для них кадров.
- ✓ Анализирует и обобщает отчеты территориальных органов страхового надзора о проделанной работе и разрабатывает предложения по ее совершенствованию.
- ✓ Организует повышение квалификации работников Департамента и территориальных инспекций страхового надзора в установленном порядке.
- ✓ Разрабатывает условия и порядок регистрации страховщиков, страховых брокеров, объединений страховщиков.
- ✓ Обрабатывает и анализирует информацию о состоянии страхового рынка в Российской Федерации.

- ✓ Обобщает практику страховой деятельности, применения страхового законодательства, организации и функционирования страхового рынка, разрабатывает и представляет руководству Министерства аналитические материалы и предложения по совершенствованию страхового дела в Российской Федерации.
- ✓ Разрабатывает и представляет в установленном порядке предложения по развитию и совершенствованию законодательства Российской Федерации, в том числе по страховому аудиту.
- ✓ Анализирует и обобщает информацию об организации работы, формах и методах государственного регулирования страховой деятельности за рубежом, а также деятельности соответствующих международных организаций.
- ✓ В установленном порядке принимает участие в работе постоянно действующих правительственных, межведомственных комиссий по вопросам, относящимся к компетенции Департамента.
- ✓ Участвует в осуществлении связей с органами страхового надзора в Содружестве Независимых Государств, иностранных государств, а также с международными организациями по вопросам страхового надзора, изучает опыт зарубежных стран и разрабатывает предложения по его практическому применению, в установленном порядке участвует в работе международных организаций по вопросам страхования.
- ✓ Соблюдает режим секретности проводимых в Департаменте работ, в том числе при обработке с использованием технических средств документов, составляющих государственную тайну.
- ✓ Обеспечивает оперативное и правильное ведение делопроизводства в соответствии с Инструкцией по общему делопроизводству в центральном аппарате Министерства.
- ✓ Осуществляет совместно с Комитетом Российской Федерации по финансовому мониторингу и иными федеральными органами исполнительной власти функции, вытекающие из нормативно-правовых актов Российской Федерации в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.
- ✓ Рассматривает совместно с Юридическим департаментом документацию о проведении конкурсов среди страховщиков в целях подготовки заключения о соблюдении организаторами конкурсов требований законодательства Российской Федерации о страховании.

Соответственно были установлены и права Департамента при осуществлении возложенных на него функций.

Таким образом, в рамках Минфина России было совмещено исполнение как регулирующей (создание правовых условий функционирования), так и надзорной (отслеживание исполнения страхового законодательства) функций. Это совмещение просуществовало до очередной реформы структуры федеральных органов Российской Федерации в 2004 году.

Указ Президента РФ от 09 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» определил, в частности, **границы функций по контролю и надзору, под которыми теперь понимались:**

- ✓ **осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;**
- ✓ **выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;**
- ✓ **регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.**

Среди прочих, указом были образованы Федеральная служба страхового надзора, которой передавались функции страхового надзора Министерства финансов Российской Федерации и Федеральная служба по финансовым рынкам¹.

¹ ФСФР были переданы функции по контролю и надзору упраздняемой Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, функции по контролю и надзору в сфере финансовых рынков упраздняемого Министерства труда и социального развития Российской Федерации и функции по контролю деятельности бирж упраздняемого Министерства Российской Федерации по антимонопольной политике и поддержке предпринимательства, функции

При этом устанавливалась подведомственность федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с которой **Федеральная служба страхового надзора была передана в ведение Минфина России.**

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 г. № 330 было утверждено положение о вновь образованной Федеральной службе страхового надзора (ФССН).

В полномочия ФССН было включено:

- ✓ осуществление контроля и надзора за:
 - соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства, в том числе путем проведения проверок их деятельности на местах;
 - выполнением иными юридическими и физическими лицами требований страхового законодательства в пределах компетенции Службы;
 - предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации;
 - достоверностью представляемой субъектами страхового дела отчетности;
 - обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности в части формирования страховых резервов, состава и структуры активов, принимаемых для покрытия страховых резервов, квот на перестрахование, нормативного соотношения собственных средств страховщика и принятых обязательств;
 - составом и структурой активов, принимаемых для покрытия собственных средств страховщика;
 - выдачей страховщиками банковских гарантий;
 - соблюдением страховыми организациями требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части, относящейся к компетенции Службы;
- ✓ принятие решений о выдаче или отказе в выдаче, аннулировании, ограничении, приостановлении, возобновлении действия и отзыве лицензий субъектам страхового дела, за исключением страховых актуариев;
- ✓ проведение аттестаций страховых актуариев;
- ✓ ведение единого государственного реестра субъектов страхового дела и реестра объединений субъектов страхового дела;
- ✓ получение, обработка и анализ отчетности и иных сведений, предоставляемых субъектами страхового дела;
- ✓ выдача в соответствии с законодательством Российской Федерации предписания субъектам страхового дела при выявлении нарушений ими страхового законодательства;
- ✓ обращение в случаях, предусмотренных законом, в суд с исками о ликвидации субъекта страхового дела - юридического лица или о прекращении субъектом страхового дела - физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя;
- ✓ обобщение практики страхового надзора, разработка и представление в установленном порядке предложений по совершенствованию страхового законодательства, регулирующего осуществление страхового надзора;
- ✓ осуществление расчета размера (квоты) участия иностранного капитала в уставных капиталах страховых организаций и выдает разрешения 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 страховой деятельности (страхового дела), а также на открытие филиалов страховщиков с иностранными инвестициями;
- ✓ дача согласия на замену страховщика по договорам обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств;
- ✓ публикация в печатном органе информационных материалов по правоприменительной практике в установленной сфере деятельности, справочные и иные материалы по вопросам, отнесенным к компетенции Службы, а также единого государственного реестра субъектов страхового дела, реестра объединений субъектов страхового дела, информации о приостановлении, ограничении,

по контролю и надзору в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений Министерства финансов Российской Федерации;

- возобновлении действия или отзыве лицензии (исключении сведений о субъектах страхового дела из единого государственного реестра субъектов страхового дела);
- ✓ осуществление функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций;
 - ✓ обеспечение в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;
 - ✓ организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;
 - ✓ обеспечение мобилизационной подготовки Службы;
 - ✓ организация профессиональной подготовки работников аппарата Службы, их переподготовки, повышения квалификации и стажировки;
 - ✓ осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации работы по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Службы;
 - ✓ взаимодействие в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;
 - ✓ представление Российской Федерации по поручению Правительства Российской Федерации в международных организациях по вопросам страхового надзора, участие в установленном порядке в деятельности международных организаций в сфере страхового надзора;
 - ✓ участие в установленном порядке в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества, подготовке проектов нормативных правовых актов и международных договоров Российской Федерации по вопросам страхового надзора;
 - ✓ проведение в установленном порядке конкурсов и заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Службы, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;
 - ✓ осуществление иных функций в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Для реализации полномочий Федеральной службе были предоставлены соответствующие права. При этом было установлено, что ФССН не вправе осуществлять в установленной сфере деятельности нормативно-правовое регулирование (функция Минфина России), кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, а также управление государственным имуществом и оказание платных услуг.

Федеральная служба страхового надзора в неизменном виде просуществовала до принятия Указа Президента от 4 марта 2011 № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации», который присоединил Федеральную службу страхового надзора к Федеральной службе по финансовым рынкам и передал последней функции ФССН по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела).

При этом Указом было установлено, что Министерство финансов Российской Федерации осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере финансовых рынков, а ФСФР в свою очередь осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка Российской Федерации (за исключением банковской и аудиторской деятельности).

В связи с этим Правительству РФ было поручено «распределить функции по нормативно-правовому регулированию в сфере финансового рынка Российской Федерации между Министерством финансов Российской Федерации и Федеральной службой по финансовым рынкам, обеспечив внесение соответствующих изменений в положения об указанных федеральных органах исполнительной власти».

В результате функции ФССН в сфере страховой деятельности (страхового дела) были переданы в ФСФР, функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере финансовых рынков переданы в Минфин. Функция страхового надзора вышла из-под ведения Минфина России, поскольку руководство Федеральной службой по финансовым рынкам осуществляло Правительство Российской Федерации.

Через два с половиной года Указом Президента России от 25 июля 2013 г. N 645 "Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации" ФСФР России упразднена, функции по регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка (в том числе и функции надзора за страховой деятельностью) переданы Центральному банку Российской Федерации.

Совет директоров Банка России на заседании 9 августа 2013 года принял решение об образовании с 1 сентября 2013 г. в Банке России Службы Банка России по финансовым рынкам.

Служба Банка России по финансовым рынкам была образована для обеспечения исполнения Банком России функций по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков для осуществления функций упраздняемой ФСФР России. Совет директоров Банка России утвердил структуру Службы Банка России по финансовым рынкам и Положение о Службе, которая является подразделением Банка России.

В качестве задач новообразованной службы были определены:

- ✓ развитие финансового рынка Российской Федерации;
- ✓ обеспечение стабильности финансового рынка Российской Федерации, в том числе, оперативное выявление и противодействие кризисным ситуациям;
- ✓ анализ состояния и перспектив развития финансовых рынков в части сферы деятельности некредитных финансовых организаций;
- ✓ регулирование, контроль и надзор за некредитными финансовыми организациями;
- ✓ защита прав и законных интересов акционеров и инвесторов на финансовых рынках, страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей, признаваемых таковыми в соответствии со страховым законодательством, застрахованных лиц по обязательному пенсионному страхованию, вкладчиков и участников негосударственного пенсионного фонда по негосударственному пенсионному обеспечению;
- ✓ обеспечение контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации о противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком.

Служба Банка России по финансовым рынкам в соответствии с федеральными законами осуществляла регулирование, контроль и надзор в сфере финансовых рынков за некредитными финансовыми организациями и (или) сфере их деятельности, в том числе за деятельностью субъектов страхового дела.

С 3 марта 2014 года в соответствии с решением Совета директоров Банка России Служба Банка России по финансовым рынкам упразднена, ее полномочия по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков переданы созданным структурным подразделениям Банка России.

Контроль и надзор за страховыми организациями осуществляет Департамент страхового рынка Банка России.

Все страховые организации разделяются на две группы: крупные страховые организации и прочие страховые организации. Надзор за страховыми организациями, входящими в первую группу, будет осуществлять в центральном аппарате Банка России Департамент страхового рынка. Надзор за страховыми организациями, входящими во вторую группу, будет осуществляться исходя из их территориальной принадлежности, для чего создаются 3 центра компетенции:

- в Москве (Центральный федеральный округ); - в Санкт-Петербурге (Северо-Западный, Южный, Северо-Кавказский, Приволжский федеральные округа);

- в Новосибирске (Уральский, Сибирский, Дальневосточный федеральные округа).

Обзор изменений закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации»

Первая версия закона, регулирующего страховую деятельность, в новой России появилась в 1992 году – 27 ноября был принят Закон Российской Федерации «О страховании» № 4015-1.

Закон определил границы отношений, которые он регулировал, дал понятие страхования, установил определения для основных понятий в страховании, таких как: страховой риск, страховой случай, страховая сумма, страховой тариф, страховая выплата. Закон ввел определения для основных участников страховой деятельности: страховщика, страхователя, агента, брокера. В отсутствие части второй гражданского кодекса, регулирующей в настоящее время, в частности, и правоотношения при заключении договоров страхования, были определены обязанности сторон, порядок заключения договора страхования, осуществления выплаты или отказа в выплате. Закон установил требования к обеспечению страховщиками финансовой устойчивости. Были определены цели, функции государственного страхового надзора, установлены требования для лицензирования страховой деятельности.

Через пять лет в закон «О страховании» были внесены первые изменения (Федеральный закон от 31 декабря 1997 г. № 157-ФЗ "О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации "О страховании"). Изменилось наименование закона – с того момента и до сих пор он называется «**Об организации страхового дела в Российской Федерации**». Из нововведений основное – требование к размеру оплаченного уставного капитала, сформированного за счет денежных средств, на день подачи юридическим лицом документов для получения лицензии на осуществление страховой деятельности (не менее 25 тысяч минимальных размеров оплаты труда - при проведении видов страхования иных, чем страхование жизни, не менее 35 тысяч минимальных размеров оплаты труда - при проведении страхования жизни и иных видов страхования, не менее 50 тысяч минимальных размеров оплаты труда - при проведении исключительно перестрахования.) Страховщикам для достижения указанного размера уставного капитала было дано время до 1 января 2000 года. У страховщиков, не выполнивших этого требования, федеральный орган исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью отзывал лицензию на осуществление страховой деятельности с 1 января 2000 года.

Также введено положение, что страхование расположенных на территории Российской Федерации имущественных интересов юридических лиц (за исключением перестрахования и взаимного страхования) и имущественных интересов физических лиц - резидентов Российской Федерации может осуществляться только юридическими лицами, имеющими лицензию на осуществление страховой деятельности на территории Российской Федерации.

Из закона исключена глава «Договор страхования».

В ноябре 1999 года закон был дополнен положениями, регулирующими деятельность страховых организаций, являющихся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам (основным организациям) либо имеющим долю иностранных инвесторов в своем уставном капитале более 49 процентов. Таким организациям было запрещено осуществлять в Российской Федерации страхование жизни, обязательное страхование, обязательное государственное страхование, имущественное страхование, связанное с осуществлением поставок или выполнением подрядных работ для государственных нужд, а также страхование имущественных интересов государственных и муниципальных организаций, а также для них была установлена квота иностранного участия в капиталах российских страховщиков, при превышении которой запрещается проводить сделки по увеличению доли иностранного капитала в своем уставном капитале или созданию филиалов. Кроме этого, к указанным организациям были предъявлены специальные требования при лицензировании: опыт присутствия на рынке, повышенный, по сравнению с российскими страховщиками уставный капитал.

Следующее изменение, произошедшее в 2002 году, было связано с принятием Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств" – установлено, что страховые тарифы по обязательным видам страхования устанавливаются или регулируются в соответствии с законами об обязательном страховании

Очередные два изменения 21 марта 2002 г. и 8 декабря 2003 г. внесли чисто технические правки в связи с внесением изменений в законодательство, регулирующие другие сферы деятельности.

Значительное изменение, фактически создание новой редакции закона, состоялось в декабре 2003 года (Федеральный закон от 10.12.2003 № 172-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации»).

Изменения коснулись сферы, подлежащей регулированию, были разделены понятия страхования и страховой деятельности (страхового дела), уточнены цели и задачи организации страхового дела,

детализированы условия и порядок осуществления добровольного и обязательного страхования, уточнена классификация объектов страхования.

В новой редакции перечислены участники отношений, регулируемых законом, введено понятие субъекта страхового дела, для субъектов даны определения, описаны функции, установлены требования. Уточнены определения страховых агентов и страховых брокеров, для брокеров введено лицензирование, введено понятие страхового актуария и требования к аттестации.

Упорядочены определения основных страховых терминов, введено понятие страховой премии вместо страхового взноса.

Расширены нормы о перестраховании, введено понятие страхового пула.

Важные изменения коснулись положений об обеспечении страховщиками финансовой устойчивости, увеличены и дифференцированы размеры минимальных уставных капиталов, уточнены положения о страховых резервах, введено требование о размещении средств страховых резервов на условиях диверсификации, возвратности, прибыльности и ликвидности. В части требований к минимальному уставному капиталу страховщикам был дан трехлетний срок для поэтапного достижения установленного уровня:

- до 1 июля 2004 года - до одной трети установленного размера уставного капитала;
- до 1 июля 2006 года - до двух третей установленного размера уставного капитала;
- до 1 июля 2007 года - установленный размер уставного капитала.

У страховых организаций, не выполнивших этих требований, орган страхового надзора с 1 июля соответствующего года отзывал лицензии без соответствующего предписания.

Изменены положения об учете и отчетности субъектов страхового дела.

Значительно расширены условия, касающиеся государственного надзора за деятельностью субъектов страхового дела, определены его цели и составляющие. Существенно уточнены требования, предъявляемые при лицензировании, расширены списки документов, представляемых на лицензирование, введены требования о представлении информации об изменениях, внесенных в документы, явившиеся основанием для получения лицензии. Детализированы положения, касающиеся оснований для отказа в выдаче лицензии, а также срока действия, процедуры аннулирования, ограничения, приостановления и возобновления действия лицензии. Описана процедура прекращения деятельности субъекта страхового дела или его ликвидации. Для целей лицензирования введена классификация видов страхования, которые могли быть указаны в лицензии.

Для руководителей, главных бухгалтеров субъектов страхового дела и для актуариев введены квалификационные требования.

Новая редакция запретила одновременное осуществление страхования жизни и имущественного страхования.

В части требований к иностранному участию сняты ограничения для страховых организаций, являющихся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам (основным организациям) государств - членов Европейских сообществ, являющихся сторонами Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, от 24 июня 1994 года, или имеющие долю таких иностранных инвесторов в своих уставных капиталах более 49 процентов.

Очередное изменение, внесенное Федеральным законом от 20 июля 2004 г. № 67-ФЗ "О внесении изменения в статью 1 Закона Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации" связано с введением в России обязательного страхования вкладов физических лиц в банках. Установлено, что действие Закона не распространяется на отношения по этому виду страхования.

Редакция 7 марта 2005 года – Федеральный закон № 12-ФЗ – отказывается от использования термина «государственный надзор за деятельностью субъектов страхового дела», заменяя его на «контроль и надзор в сфере страховой деятельности». Окончательно разделены функции органа страхового надзора и органа страхового регулирования. Орган страхового надзора – «федеральный орган исполнительной власти, к компетенции которого относится осуществление функций по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела)»; орган страхового регулирования –

«федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере страховой деятельности».

Изменения коснулись определения страхового брокера, расширив список оказываемых брокером услуг и запретив ему действовать одновременно в интересах страхователя и страховщика. Также предусмотрена возможность для российских страховщиков заключать договоры перестрахования с иностранными страховыми организациями с участием международных страховых брокеров.

В состав участников отношений в сфере страховой деятельности включены объединения субъектов страхового дела, в том числе саморегулируемые организации.

Изменениями уточняются нормы об увеличении страховщиками размера уставного капитала и приведении видов страховой деятельности в соответствии с установленной классификацией. Продлен срок, до истечения которого общества взаимного страхования и страховые брокеры должны получить лицензии: с 1 июля 2005 г. до 1 июля 2007 г. Устанавливается, что страховые организации до истечения указанной даты должны получить лицензии на осуществление перестрахования.

Требования о гражданстве заменены на требования о постоянном проживании на территории Российской Федерации – во всех случаях, когда такое требование было предусмотрено.

Существенно изменена статья, определяющая порядок прекращения страховой деятельности субъекта страхового дела или его ликвидация в связи с отзывом лицензии, в частности, определены обязанности субъекта страхового дела в связи с отзывом у него лицензии, сроки и порядок передачи портфеля, уведомления страхователей о расторжении договоров и получения согласия от них на передачу обязательств по договору другому страховщику.

В связи с введением с 1 января 2005 г. главы "Государственная пошлина" НК РФ признается утратившей силу статья, устанавливавшая размер платы за выдачу лицензии.

Закон 90-ФЗ от 18 июля 2005 внес технические исправления.

Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 104-ФЗ уточнил требования, касающиеся фирменного наименования субъектов страхового дела: наименование должно содержать указание на организационно-правовую форму, на вид деятельности и обозначение, индивидуализирующее субъект страхового дела.

В связи с принятием Федерального закона "О банке развития" из сферы действия закона «Об организации страхового дела в РФ» выведены отношения по страхованию экспортных кредитов от коммерческих и политических рисков, осуществляемому государственной корпорацией, которой право на осуществление такой деятельности предоставлено федеральным законом, на основании которого она создана (Федеральный закон от 17.05.2007 № 83-ФЗ).

Следующее изменение закона было осуществлено через два года, 29 ноября 2007 г, одновременно с принятием Федерального закона № 286-ФЗ "О взаимном страховании" и учитывало содержащиеся в нем положения. Кроме этого, редакция, утвержденная Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 287-ФЗ изменяла положения, касающиеся действия лицензии при реорганизации субъектов страхового дела.

Еще по прошествии двух лет Федеральный закон от 30 октября 2009 г. №243-ФЗ внес изменения в квалификационные требования к руководителям и главным бухгалтерам субъектов страхового дела, определив отдельные условия для обществ взаимного страхования. Для руководителя - высшее образование, стаж работы в страховой, перестраховочной организации, обществе взаимного страхования и (или) в сфере финансов не менее двух лет, для главного бухгалтера - высшее образование, а также стаж работы по экономической специальности или на должности, требующей знания бухгалтерского учета, не менее двух лет в страховой, перестраховочной организации, обществе взаимного страхования и (или) брокерской организации, зарегистрированных на территории Российской Федерации.

22 апреля 2010 года Федеральным законом «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» № 65-ФЗ были внесены очередные изменения.

Новая редакция предполагала увеличение с 1 января 2012 года базового размера уставного капитала в четыре раза – с 30 млн. до 120 млн. рублей – для всех страховщиков, кроме тех, кто осуществлял исключительно медицинское страхование как в форме добровольного, так и обязательного страхования. Коэффициенты для расчета минимального размера уставного капитала оставались прежними. Данное изменение было скорректировано еще до вступления его в силу: Федеральный закон от 29 ноября 2010 г.

№ 313-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации" повысил размер базового капитала для страховщиков, осуществляющих исключительно медицинское страхование до 60 млн. руб.

Основная же часть нововведений касалась процедуры ограничения или приостановления действия лицензии и назначения органом страхового надзора временной администрации – в соответствии с Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)".

Следующее изменение (Федеральный закон от 27.07.2010 N 226-ФЗ), носящее скорее технический характер, было связано с принятием Федерального закона "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте" и состояло в том, что была предусмотрена возможность расширения Федеральным законом о конкретном виде обязательного страхования отдельных требований закона № 4015-1.

Далее по хронологии следовал уже упомянутый выше Федеральный закон от 29 ноября 2010 № 313-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", увеличивший минимальный размер уставного капитала для страховщиков, осуществляющих исключительно медицинское страхование.

В июле 2011 года (Федеральный закон №236-ФЗ) была внесена очередная техническая правка в связи с совершенствованием законодательства в области страхования экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и политических рисков, которое было выведено из-под действия закона 4015-1 с момента принятия Федерального закона от 17 мая 2007 № 83-ФЗ.

Следующие изменения, во-первых, были связаны с Указом Президента от 4 марта 2011 № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации», который присоединил Федеральную службу страхового надзора к Федеральной службе по финансовым рынкам, передав ей функции ФССН, а также предписывал распределение функций по нормативно-правовому регулированию в сфере финансового рынка Российской Федерации между Министерством финансов Российской Федерации и Федеральной службой по финансовым рынкам, во-вторых, изменения коснулись требований к учету и отчетности (раскрываемая информация, формы отчетности, условия и форматы представления и публикации). Новая редакция утверждена Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 362-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В декабре 2012 года (Федеральный закон от 25.12.2012 № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации») увеличена квота иностранного участия в капиталах российских страховщиков с 25 до 50%. Кроме этого, внесены уточняющие правки, касающиеся оснований для отказа соискателю лицензии в выдаче лицензии.

Через полгода, в связи с развитием законодательства в области противодействия незаконным финансовым операциям в статью «Квалификационные и иные требования» были внесены условия, препятствующие тем или иным лицам занимать должности руководителя и главного бухгалтера субъекта страхового дела. Изменения внесены Федеральным законом от 28 июня 2013 г. № 134-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия незаконным финансовым операциям".

Глобальное изменение закона, произошедшее в 2013 г. (Федеральный закон от 23.07.2013 № 234-ФЗ "О внесении изменений в Закон Российской Федерации "Об организации страхового дела в Российской Федерации") было инициировано в 2011 году: с момента внесения законопроекта на рассмотрение Государственной Думы до момента его подписания Президентом РФ прошло практически два года.

Изменения коснулись практически всех положений действовавшего закона, ниже описаны некоторые из них:

1. в связи с упразднением Федеральной службы по финансовым рынкам (Указом Президента России от 25 июля 2013 г. № 645) и передачей функции по регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка Центральному банку Российской Федерации надзор за страховой деятельностью

перестал быть государственным, а Банк России включен в состав участников отношений, регулируемых законом как орган страхового надзора, осуществляющий функции по регулированию, контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела);

2. расширен понятийный аппарат, даны определения страховым терминам и понятиям, которые использовались при проведении страховой деятельности, но не были официально закреплены, в частности перестраховочные организации включены в список участников отношений, регулируемых законом, как отдельные субъекты, описаны формы перестрахования, введены некоторые перестраховочные термины, дано определение франшизы по договору страхования; уточнены понятия, касающиеся сострахования, деятельности страховых пулов, введено понятие страховой группы, порядок расчета и распределения инвестиционного дохода;

3. определены требования к содержанию единого государственного реестра субъектов страхового дела (наименование субъекта страхового дела, местонахождение, фамилия, имя, отчество руководителя, виды страховой деятельности, на которые выдана лицензия, санкции, примененные к субъекту страхового дела и т.д.);

4. уточнены объекты страхования жизни, иных видов личного страхования, страхования имущества, страхования финансовых рисков, страхования гражданской ответственности, объекты страхования предпринимательских рисков;

5. уточнено понятие "лицензия", определены виды деятельности в сфере страхового дела, на осуществление которых выдается лицензия (отдельные виды страхования в лицензии указывать не предусмотрено), определено содержание бланка лицензии, уточнен перечень документов, представляемых лицензиатом для получения лицензии;

6. определен минимальный набор условий, которые должны содержать правила страхования, установлены требования об обязанности информировать потенциальных страхователей по отдельным вопросам, касающимся положений правил и договоров страхования;

7. существенно детализированы положения главы, посвященной обеспечению финансовой устойчивости и платежеспособности, расширены положения о передаче страхового портфеля, регламентированы учет и хранение в специализированном депозитарии ценных бумаг, принимаемых в покрытие собственных средств и резервов

8. специализированные депозитарии включены в состав участников отношений, регулируемых законом, к ним установлены обязательные для исполнения требования;

10. установлены обязательные требования к внутреннему контролю и внутреннему аудиту обязательному аудиту и опубликованию годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщиков, введены требования к страховщику о размещении информации о себе в Интернет, порядок, сроки ее размещения и хранения;

11. дано определение посреднической деятельности по страхованию и перестрахованию; определены страховые посредники (страховые агенты и страховые брокеры); определены различия в осуществляемой ими деятельности; установлено, что контроль за деятельностью страховых брокеров осуществляется органом страхового надзора, а контроль за деятельностью страхового агента – страховщиком. Для страховых брокеров, осуществляющих прием денежных средств от страхователей в счет оплаты договора страхования, установлены требования, направленные на исполнение ими обязательств, такие как: наличие банковской гарантии, договора страхования ответственности или уставного капитала в размере 3 млн. рублей;

12. страховым организациям, являющимся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам, либо с долей иностранного участия в уставном капитале более 49, но менее 51 процента, разрешено осуществлять в Российской Федерации обязательное страхование, а также страхование жизни, здоровья и имущества граждан, кроме случаев, когда страхование проводится за счет средств, выделяемых на эти цели из соответствующего бюджета федеральным органам исполнительной власти;

13. уточнен порядок расчета органом страхового надзора размера (квоты) участия иностранного капитала в уставных капиталах страховых организаций.

Обобщение этапов развития

Поэтапное развитие надзора (как органа, так и функции) отражает эволюцию российского страхового рынка и все большее его вовлечение в мировую систему финансовых отношений, которая объективно требует приведения к мировым стандартам как структуры надзорных органов, так и законодательных основ регулирования.

Для первого этапа – этапа становления страховой отрасли Российской Федерации в новых экономических и политических условиях, характеризовавшихся стихийностью, непредсказуемостью, низким уровнем экономической культуры, неразвитостью институтов, отсутствием наработанных обычаев делового оборота – главной насущной необходимостью стало определение рамок, ограничивающих неуправляемый бурный процесс перераспределения капиталов с использованием возможностей страховых схем.

Именно это в 1992 году определило набор задач, функций и прав новообразованного государственного органа – Госстрахнадзора. На начальной стадии надзор подразумевал государственный контроль за соблюдением требований страхового законодательства страховыми организациями и обеспечением защиты прав и законных интересов страхователей, страховщиков и государства при осуществлении страховой деятельности.

Основными функциями на первом этапе существования Госстрахнадзора были: выдача лицензий страховщикам, разработка правил формирования и размещения резервов, форм учета и показателей отчетности, контроль за тарифами. Эти основные, необходимые для осуществления страховых отношений функции, но не достаточные для полноценного развития системы страхования, впоследствии дополнялись, расширялись, структурировались. Но именно они всегда являлись основой страхового надзора.

Несмотря на децентрализацию и либеральные тенденции девяностых, функция надзора осуществлялась государственным органом, сначала подчинявшимся, а позднее – находившемся в ведении Правительства Российской Федерации. Госстрахнадзор России входил в систему центральных органов государственного управления Российской Федерации. Забегая вперед отметим, что предстоящие реорганизации надзорного органа зачастую объяснялись необходимостью перестройки системы органов государственного управления, но не объективными требованиями страхового рынка.

Показательна использованная в указе Президента РФ от 30 сентября 1992 года формулировка цели первой реорганизации (через два месяца после образования) Госстрахнадзора в Федеральную инспекцию по надзору за страховой деятельностью: «формирование отвечающей современному этапу радикальных экономических реформ рациональной структуры центральных органов федеральной исполнительной власти, децентрализации власти, большей самостоятельности местных органов, в том числе в проведении реформы». По большому счету эта формулировка задала направление движения развития страхового надзора на ближайшие десятилетия.

Важным шагом на этом пути стало издание в 1992 году специализированного закона, регулирующего страховую деятельность в России. На момент написания закон представлял из себя рамочный акт, установивший лишь общие принципы функционирования и регулирования деятельности участников страхового рынка, за исключением одной особенности, отвечавшей требованиям текущего этапа развития страхового рынка, а именно: включение в закон значительной по размеру и обстоятельности части, посвященной договору страхования. Впоследствии эта часть была исключена из текста закона.

Довольно длительное время функции надзора и регулирования не были четко разделены. Этому в том числе способствовала передача в августе 1996 года функций Федеральной службы России по надзору за страховой деятельностью Министерству финансов Российской Федерации в рамках реорганизации структуры федеральных органов исполнительной власти. В результате функции Минфина по развитию и совершенствованию страховой деятельности в стране были дополнены функцией лицензирования деятельности страховых организаций и осуществления надзора за их деятельностью. С 1998 года новообразованный Департамент страхового надзора являлся структурным подразделением Министерства финансов Российской Федерации, обеспечивающим совместно с территориальными органами страхового надзора осуществление в пределах своей компетенции возложенных на Министерство функций государственного надзора за страховой деятельностью.

У такого совмещения, очевидно, есть недостатки, однако так естественнее всего достигается «единство языка» написания законов и их понимания надзирающими инстанциями, исчезает желание выяснения отношений о рамках компетенции или ухода от ответственности перед участниками рынка.

Ко второй половине девяностых относится первое изменение закона «О страховании» - уже на текущем этапе наметилась тенденция изменения закона от рамочного акта к закону прямого действия. Изменилось наименование: из закона о страховании вообще, он стал законом «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

На конец девяностых – начало двухтысячных приходится активное развитие международных контактов как на пространстве бывшего СССР, так и со странами дальнего зарубежья. Необходимость следования глобализационным процессам, расширение связей российских страховщиков с зарубежными, в том числе европейскими, коллегами повлекло необходимость изучения и применения в российской практике принятых на западных страховых рынках норм. Это касалось не только делового взаимодействия между страховыми организациями, но и совершенствования законодательных основ, сближение их с общемировой, а точнее с европейской, практикой регулирования страховой деятельности.

Вовлеченность в общемировые процессы, конечно, не единственный, но, бесспорно, важный фактор, повлиявший на систему организации страховой деятельности и страхового надзора в России.

Общемировой практике соответствуют и невозможность осуществления одновременного страхования жизни и «не-жизни», и движение в сторону информационной открытости при осуществлении страховой деятельности (в том числе в части бухгалтерской и финансовой отчетности), и повышение финансовой ответственности перед потребителями, и соблюдение процедур при прекращении деятельности и ликвидации, и прочее.

Очевидно также постепенное смягчение условий для страховых организаций, являющихся дочерними обществами по отношению к иностранным инвесторам или имеющих долю иностранных инвесторов в своих уставных капиталах более 49 процентов.

Эти тенденции особенно сильно отразились на редакции закона «Об организации страховой деятельности в Российской Федерации», принятой в декабре 2003 года.

Примерно на это же время пришлась очередная реорганизация структуры федеральных органов, которая создала трехуровневую систему федеральных органов исполнительной власти, в которую вошли федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Федеральные службы и федеральные агентства были переданы в ведение федеральных министерств.

Министерства, в отличие от служб и агентств, были наделены правом принимать нормативные правовые акты. Однако, они были не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, правоприменительные функции, а также функции по управлению государственным имуществом. Федеральные службы призваны были осуществлять функции по контролю и надзору, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Естественным образом эта реформа сказалась на системе органов страхового надзора – была образована Федеральная служба страхового надзора с широким списком полномочий, включавшим кроме осуществления контроля, надзора, лицензирования и других «традиционных» надзорных функций, разработку и представление предложений по совершенствованию страхового законодательства, регулирующего осуществление страхового надзора, а также взаимодействие с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями.

С этой реформой и было связано разделение в тексте закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в марте 2005 года функции органа страхового надзора и органа страхового регулирования, замена термина «государственный надзор за деятельностью субъектов страхового дела» на «контроль и надзор в сфере страховой деятельности».

«Единство языка» регулирования и надзора было некоторым образом нарушено, однако, в результате разделения функций надзорный орган, получивший больше свободы и возможностей проявления инициативы во взаимодействии с рынком, смог не только повысить свой статус, но и обеспечить связь представителей рынка, иностранных надзорных органов с органами регулирования.

Следующие 6 лет система разделения регулирования (выработка государственной политики и нормотворчество) и надзора (обеспечение соблюдения участниками страховой деятельности страхового законодательства) оставалась неизменной.

За это время страховой рынок Российской Федерации заметно эволюционировал: укрупнялись страховые организации, создавались финансовые и страховые группы, усложнялись страховые продукты, получили развитие договоры страхования с инвестиционной составляющей, укрепились международные контакты, в том числе по перестрахованию. Однако, несмотря на эти процессы, оказалось, что законодательство, регулирующее страховую деятельность, практически не реагировало на происходящие изменения и в результате заметно отстало в развитии от законодательства в других секторах финансового рынка.

Скорее всего, именно этим можно объяснить инициирование в 2011 году внесения в закон «Об организации страхового дела» поправок, приведших впоследствии к глобальному изменению его положений в 2013 году. И возможно, это обстоятельство некоторым образом повлияло на решение о присоединении в марте 2011 года ФССН к Федеральной службе по финансовым рынкам, явившееся переходным шагом к созданию единого регулятора финансовых рынков на базе Центрального банка Российской Федерации.

Изменения, внесенные в закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в 2013 году в очередной раз показали тенденцию развития страхового законодательства – детализация норм, конкретизация требований, стремление к подробности, ориентация на возможность прямого применения положений закона субъектами регулирования.

Яркие тому примеры: требования к раскрытию информации страховщиками и брокерами, положения об учете субординированных займов при расчете нормативного соотношения собственных средств (капитала) и принятых обязательств, передачи страхового портфеля, учет и хранение ценных бумаг, принимаемых для покрытия страховых резервов и собственных средств (капитала) страховщика, контроль за активами страховщика, внутренний контроль и аудит, обязательный аудит и опубликование годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности страховщика, процедура лицензирования, требования к лицензиату, перечню документов и содержанию лицензии.

Еще одна очевидная закономерность – ориентация законодательства на информационную доступность, прозрачность, открытость перед потребителем страховых услуг, разъяснение используемых в практике страхования специфических понятий.

Эти тенденции следуют общему направлению развития страхового надзора, основной целью которого должно стать обеспечение прозрачности, доступности информации потребителю, защита его прав, обеспечение перед ним взятых на себя страховыми организациями и другими участниками страховой деятельности обязательств. К этой же тенденции можно отнести передачу надзорных функций от государства Центральному Банку – переход с концентрации внимания на подчиненности государству и соблюдении формальных требований на подчиненность потребителю и соблюдение требований современного этапа развития страхового рынка.

Время покажет, насколько устойчивой и долговечной окажется новая схема регулирования страховой деятельности и как участники страхового рынка смогут следовать современным тенденциям повышения информационной открытости, укрепления защиты прав потребителя, соблюдения антимонопольных требований на финансовых рынках.