

Финансово-правовые аспекты саморегулирования и сорегулирования страховой деятельности

Financial and legal aspects of self-regulation and co-regulation of insurance activities

Покачалова А. С.

Канд. юрид. наук, доцент, доцент кафедры финансового, банковского и таможенного права имени профессора Нины Ивановны Химичевой Саратовской государственной юридической академии» (г. Саратов).

e-mail: annapokachalova@mail.ru

Pokachalova A.S.

Candidate of law, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Financial, Banking and Customs Law named after Professor Nina Ivanovna Khimicheva of the Saratov State Law Academy (Saratov)

e-mail: annapokachalova@mail.ru

Аннотация

В статье раскрываются вопросы осуществления саморегулирования и сорегулирования страховой деятельности. Использование метода сравнительного анализа позволяет автору раскрыть отличия государственного регулирования, саморегулирования и сорегулирования. В завершение статьи делается вывод о необходимости развития сорегулирования и саморегулирования для обеспечения финансовой устойчивости страховых организаций.

Ключевые слова: страховая деятельность, саморегулируемые организации на финансовом рынке, сорегулирование, профессиональное объединение страховщиков, страховой надзор, Банк России.

Abstract.

The article reveals the issues of self-regulation and co-regulation of insurance activities. The use of the comparative analysis method allows the author to reveal the differences between state regulation, self-regulation and co-regulation. At the end of the article, it is concluded that the development of co-regulation and self-regulation is necessary to ensure the financial stability of insurance organizations.

Keywords: insurance activities, self-regulating organizations in the financial market, co-regulation, professional association of insurers, insurance supervision, the Bank of Russia.

Необходимость определения оптимального варианта регулирования страховой деятельности обусловлена требованием повышения устойчивости страхового сектора экономики, как части финансовой системы страны. В постсоветский период в России осуществлялось последовательное развитие государственного регулирования, саморегулирования и сорегулирования страховой деятельности. В период становления рыночной экономики в начале 90-х годов в сфере страхования преобладало государственное регулирование, которое обеспечивало установление основных правил поведения всех участников страхового рынка. При этом для представительства и защиты общих интересов страховщиков перед государственными органами начали формироваться

первые союзы и ассоциации. Всероссийский союз страховщиков (далее — ВСС), созданный в 1994 г., являлся одним из двух первых союзов в данной сфере, а после 1996 г. стал единственным, объединившись со Страховым союзом России. Вступление в члены данного союза первоначально являлось исключительно добровольным, однако впоследствии был принят Федеральный закон от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» [2], где закреплялось не только добровольное членство в саморегулируемых организациях (далее — СРО), но и обязательное членство для определенной категории субъектов. Существование СРО обусловлено необходимостью обеспечить дополнительную ответственность участников предпринимательской деятельности [16, с.88]. При этом до принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» [7] отсутствовала обязанность у страховых организаций быть членом какой-либо СРО. Спустя год Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 292-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» была закреплена обязанность страховых организаций, страховых брокеров и обществ взаимного страхования являться членом СРО в сфере финансового рынка [8]. ВСС был выбран в качестве федеральной саморегулируемой организацией, способствующей повышению эффективности и социальной ответственности страхового бизнеса, а также поддержанию высоких стандартов деятельности и деловой этики в указанной отрасли. В своей деятельности ВСС и ее члены должны руководствоваться нормами, закрепленными Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка», нормативными актами Банка России, принятыми в соответствии с данным законом, а также локальными актами, которые принимает сама саморегулируемая организация. Важно отметить, что данный закон предоставляет саморегулируемым организациям часть полномочий, связанных с публичным финансовым контролем и надзором.

Статус саморегулируемых организаций имеет двойственный характер, поскольку, с одной стороны, это добровольное объединение участников предпринимательской деятельности для представления интересов ее членов, а, с другой стороны, саморегулируемые организации могут выступать субъектами, наделенными государством частью публично-правовых полномочий в отношении своих членов, связанных с осуществлением публичного финансового контроля и надзора [15, с. 176; 17, с.174].

Закрепление за ВСС статуса саморегулируемой организации на страховом рынке предоставляет ему на основании общих правил, предусмотренных ст. 14-16 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» право осуществлять контроль за исполнением законодательства. Права и обязанности ВСС и ее членов при осуществлении данного вида контроля детально отражены Внутреннем стандартом ВСС «Порядок проведения проверок соблюдения членами всероссийского союза страховщиков требований законодательства российской федерации, нормативных актов Банка России, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов всероссийского союза страховщиков», утвержденного постановлением Президиума Всероссийского союза страховщиков, протокол № 22 от 23 мая 2016 г. (далее Внутренний стандарт по порядку проведения проверок) [12]. Внутренний стандарт по порядку проведения проверок предусматривает применение риск-ориентировочного подхода при осуществлении контрольных мероприятий в отношении членов СРО. Риск-ориентированный подход в настоящее время является основным подходом, который используется на финансовом рынке при осуществлении контроля, и в данном случае представляет собой метод организации контроля, при котором всем членам СРО присваивается определенный класс значимости, а также определённая категория риска на основании использования установленных внутренними актами ВСС – показателей, коэффициентов и иных параметров (индикаторов риска). Класс значимости и категория риска влияют на выбор

органами ВСС формы контрольного мероприятия, его продолжительность и регулярность. При этом класс значимости «отражает потенциальную тяжесть последствий несоблюдения членом ВСС обязательных требований», а категория риска «отражает оценку вероятности несоблюдения членом ВСС обязательных требований» [12].

Основным контрольным мероприятием, используемым ВСС, является проверка. Предусматривается несколько ее видов и форм, которые представлены в табл. 1.

Таблица 1

ВИДЫ	ФОРМЫ
плановая комплексная проверка	Выездная проверка
внеплановая тематическая проверка	дистанционная (документарная) проверка
	дистанционно-выездная (смешанная) проверка

Следует отметить, что плановые проверки ВСС проводит не реже 1 раза в 5 лет, в то время как проверки Банк России проводит не реже чем 1 раз в 3 года и в отношении страховых организаций, чья стоимость активов составляет более 100 млрд руб. за последние 6 календарных месяцев [10]. При этом соблюдается правило, что проверки не могут быть чаще одного раза в год.

Внутренним стандартом по порядку проведения проверок предусмотрено шесть оснований, по которым может быть назначена внеплановая проверка. Первая часть связана с поручениями Комитета финансового надзора Банка России, требованиями органов прокуратуры и обращениями федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления о проведении контрольных мероприятий, в связи с обращением к ним потребителей финансовых услуг о ненадлежащем выполнении обязательств членом ВСС. Оставшиеся основания связаны с несоблюдением требований внутренних актов, которые были выявлены самим ВСС в ходе регулярного мониторинга деятельности своих членов.

В рамках контрольных мероприятий ВСС имеет право применить четыре меры воздействия: требование об устранении нарушений, предупреждение, наложение штрафа и исключение из членов ВСС [11]. При этом первая из указанных мер рассматривается ВСС в качестве дополнительной и может применять совместно с остальными тремя перечисленными мерами воздействия, выступающими основными.

За 2023 год ВСС рассмотрел 277 дел о нарушении внутренних стандартов, более половины из которых связаны с нарушением требований Базового стандарта защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховые организации, остальные нарушения в пределах десяти процентов связаны с неисполнением требований Базового стандарта совершения страховыми организациями и иностранными страховыми организациями операций на финансовом рынке, с нарушением порядка составления отчетности и порядка ведения Реестра членов ВСС [19]. Следует отметить, что в большинстве случаев к нарушителям не применялись меры ответственности, выносились постановления о признании нарушения малозначительным и неприменении мер (175 случаев). Согласно п. 2.4. Внутреннего стандарта ВСС «Система мер воздействия и порядок их применения за несоблюдение членами Всероссийского союза страховщиков требований базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов Всероссийского союза страховщиков» под малозначительным нарушением понимаются «действия или бездействие члена Союза, хотя формально и содержащие признаки нарушения обязательных требований, но с учетом характера совершенного нарушения, его роли, размера вреда и тяжести наступивших последствий не представляющие существенного нарушения охраняемых Внутренним стандартом отношений» [11].

Также присутствовали меры воздействия в виде требования об устранении нарушений (19 случаев), предупреждения (23 случая), постановления о наложении штрафа в размере 1000 руб. (1 случай).

Важно отметить, что п. 2.5. Внутреннего стандарта ВСС «Система мер воздействия и порядок их применения за несоблюдение членами Всероссийского союза страховщиков требований базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов Всероссийского союза страховщиков» закреплено требование о запрете одновременного применения к страховой организации мер воздействия за одно и то же нарушение ВСС и Банком России.

Представленные на официальном сайте ВСС статистические данные проверок членов СРО с 2017 г. показывают, что на сегодняшний день проведено 1002 проверки [20]. Среди мер ответственности до 2022 г. преобладали предупреждения и штрафы, после этого предупреждения и требования об устранении нарушений. При этом 2017 год ознаменовался применением исключительных мер в отношении страховых организаций, которые не выполняли требования ВСС - исключение страховой организации из членов СРО, что вело к прекращению страховой деятельности. Следует отметить, что применение данной меры осуществляет Президиум ВСС по рекомендации Дисциплинарной комиссии, которая проголосовала квалифицированным большинством за данное решение. Для этого необходимо положительно проголосовать не менее 75% членам Дисциплинарной комиссии [11].

На начало 2024 г. было проведено 18 проверок, среди которых неоднократно осуществлялась проверка деятельности ООО СК «Сбербанк страхование жизни», по результатам которых вынесено решение о предупреждении и требование об устранении выявленного нарушения [19].

Таким образом, в настоящее время можно констатировать, что деятельность ВСС как саморегулируемой организации направлена на осуществление отдельных функций страхового надзора в разрезе соблюдения всеми страховыми организациями федеральных законов, регулирующих деятельность в сфере финансового рынка, нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных актов Банка России, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов саморегулируемой организации. Кроме того, действующим законодательством ВСС наделяется полномочиями по проведению проверок и принятию мер воздействия, что свидетельствует о выполнении им публичной функции.

Параллельно с государственным регулированием и саморегулированием, до 2016 г., основанном на добровольном участии, государством в сфере обязательного страхования развивалось сорегулирование, которое реализовывалось в особой форме. Так, в Концепции совершенствования механизмов саморегулирования, одобренной распоряжением Правительства РФ от 30 декабря 2015 г. № 2776-р, указывается на существование особой формы сорегулирования в экономической деятельности - это объединения, не имеющие статус саморегулируемой организации, но при этом выступающие в качестве специализированного негосударственного объединения [9]. Таким объединением в сфере страхования выступает созданное на основе федерального закона профессиональное объединение страховщиков, основной задачей которого является обеспечение их взаимодействия, координации их предпринимательской деятельности, представления и защиты общих профессиональных и имущественных интересов, установления правил профессиональной деятельности при осуществлении обязательного страхования. осуществление компенсационных выплат за счет формирования фонда денежных средств в случаях определенных законом. В настоящее время в сфере обязательного страхования такими организациями являются Российский союз автостраховщиков (далее — РСА), Национальный союз страховщиков ответственности (далее — НССО), Союз «Единое объединение страховщиков агропромышленного комплекса - Национальный союз агростраховщиков» (далее — НСА).

Порядок их функционирования закреплён в нормативно-правовых актах, регулирующих соответствующий вид обязательного страхования.

Так, в рамках действия ст. 24 Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ (с изм. от 25 декабря 2023 г. № 635-ФЗ) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» был создан Российский союз автостраховщиков (далее - РСА) [1]. Основной целью создания РСА является не столько представительство интересов ее членов, сколько защита застрахованных лиц на случай невозможности оформления страховой выплаты по договорам обязательного страхования автогражданской ответственности. В этих целях РСА формирует резерв гарантий, резерв текущих компенсационных выплат и фонд текущих обязательств за счет отчислений страховщиков, осуществляющих страхование автогражданской ответственности, на случай банкротства страховой организации или отзыва у нее лицензии, отсутствия действующего страхового полиса у виновника ДТП, или отсутствие виновника ДТП. Данные резервы и фонд имеют финансово-правовой статус, поскольку порядок их формирования, расходования и инвестирования определяется федеральным законодательством.

По такому же принципу в настоящее время функционирует «Единое объединение страховщиков агропромышленного комплекса — Национальный союз агростраховщиков», который с 2016 г. имеет статус единого общероссийского профобъединения агростраховщиков, вступление в его члены является обязательным в случае осуществления страховой организацией деятельности по агрострахованию с государственной поддержкой, на основании Федерального закона от 22 декабря 2014 г. № 424-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» [6]. В статьях 9 и 10 Федерального закона от 25 июля 2011 г. № 260-ФЗ «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»» предусматривается обязательное создание объединением страховщиков в данной сфере фонда компенсационных выплат и фонда компенсационных выплат при возникновении чрезвычайных ситуаций природного характера [4].

Контроль за деятельностью таких объединений, а также за порядком формирования и управлением соответствующих фондов осуществляет Центральный банк Российской Федерации. Вместе с тем, некоторые авторы отмечали, что такие объединения выступают в роли некоммерческих организаций по перестрахованию ответственности страховщиков соответствующего вида страхования, и при этом не имеют широких полномочий по вопросам страхового надзора и его регулированию [14, с. 125]. Соглашаясь с таким мнением, дополнительно отметим, что формирование ими компенсационного фонда и осуществление компенсационных выплат выступает не только гарантией защиты интересов застрахованных лиц и выгодоприобретателей, но и основной целью их деятельности. Однако в федеральных законах, принятых по отдельным видам обязательного страхования и закрепляющих определение понятия «профессиональное объединение страховщиков», указанная цель не отражена [1; 3; 4; 5]. Вместо этого закреплены такие цели его деятельности, как обеспечение взаимодействия и координации предпринимательской деятельности страховщиков соответствующего вида обязательного страхования, представление и защита общих профессиональных и имущественных интересов, установление стандартов и правил профессиональной деятельности при осуществлении обязательного страхования. Вместе с тем перечисленные цели деятельности не позволяют в полной мере отличить профессиональное объединение страховщиков от саморегулируемой организации на финансовом (страховом) рынке, поскольку они, по своему содержанию идентичны таким целям деятельности СРО, как «реализация экономической инициативы членов саморегулируемой организации; защита и представление интересов своих членов в Банке России, федеральных органах

исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, судах, международных организациях» [7]. Включение во все определения понятия «профессиональное объединение страховщиков», закрепленные в федеральных законах по отдельным видам обязательного страхования, формулировки: «действующее в целях формирования компенсационного фонда и осуществления компенсационных выплат», позволит законодательно отразить существенные отличия создания и функционирования данного субъекта от СРО на финансовом рынке [1; 3; 4; 5].

Таким образом, следует признать наличие специфической формы регулирования государством обязательного страхования посредством создания особых субъектов (профессиональных объединений страховщиков), осуществляющих сорегулирование указанной сферы. При этом, действующая система правового регулирования, саморегулирования и сорегулирования страховой деятельности в целом способствует обеспечению финансовой устойчивости всех страховых организаций.

Литература

1. Федеральный закон от 25 апреля 2002 года № 40-ФЗ (с изм. от 25 декабря 2023 года № 635-ФЗ) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» // СЗ РФ. – 2002. – 18. – Ст. 1720.
2. Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ (с изм. от 2 июля 2021 года № 359-ФЗ) «О саморегулируемых организациях» // СЗ РФ. – 2007. – № 49. – Ст. 6076.
3. Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 225-ФЗ ((в ред. от 29 декабря 2022 года № 628-ФЗ) «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» // СЗ РФ. – 2010. – № 31. – Ст. 4194.
4. Федеральный закон от 25 июля 2011 года № 260-ФЗ (с изм. от 13 июня 2023 года № 254-ФЗ) «О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства"» // СЗ РФ. – 2011. – 31. – Ст. 4700.
5. Федеральный закон от 14 июня 2012 года № 67-ФЗ (с изм. от 24 июня 2023 года № 278-ФЗ) «Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном» // СЗ РФ. – 2012. – № 25. – Ст. 3257.
6. Федеральный закон от 22 декабря 2014 года № 424-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О государственной поддержке в сфере сельскохозяйственного страхования и о внесении изменений в Федеральный закон "О развитии сельского хозяйства"» // СЗ РФ. – 2014. – 52 (часть I). – Ст. 7535.
7. Федеральный закон от 13 июля 2015 года № 223-ФЗ (с изм. от 10 июля 2023 года № 298-ФЗ) «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» // СЗ РФ. – 2015. – № 29 (часть I). – Ст. 4349.
8. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 292-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. от 28 декабря 2017 года) // СЗ РФ. – 2016. – № 27 (Часть I). – Ст. 4225.
9. Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2015 года № 2776-р «О Концепции совершенствования механизмов саморегулирования» // СЗ РФ. – 2016. – № 2 (часть II). – Ст. 458.
10. Инструкция Банка России от 15 января 2020 года № 202-И (в ред. от 28 марта 2023 года № 6385-У) «О порядке проведения Банком России проверок поднадзорных лиц» // Вестник Банка России. – 2020 год. – № 32. – 14 мая.

11. Внутренний стандарт ВСС «Система мер воздействия и порядок их применения за несоблюдение членами Всероссийского союза страховщиков требований базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов Всероссийского союза страховщиков», утвержденного постановлением Президиума Всероссийского союза страховщиков, протокол № 22 от 23 мая 2016 г. (в новой редакции от 19 мая 2022 года, пр. № 42) // Официальный сайт ВСС. Стандарты. URL: <https://ins-union.ru/vss%2Fopen-information/standarty/> (дата обращения: 20.08.2024 г.)
12. Внутренний стандарт ВСС «Порядок проведения проверок соблюдения членами всероссийского союза страховщиков требований законодательства российской федерации, нормативных актов Банка России, базовых стандартов, внутренних стандартов и иных внутренних документов всероссийского союза страховщиков», утвержденного постановлением Президиума Всероссийского союза страховщиков, протокол № 22 от 23 мая 2016 года (в новой редакции от 24 декабря 2021 года, пр. № 35) // Официальный сайт ВСС. Стандарты. URL: <https://ins-union.ru/vss%2Fopen-information/standarty/> (дата обращения: 20.08.2024 г.)
13. Внутренний стандарт ВСС «Порядок рассмотрения обращений граждан и организаций, поступивших во Всероссийский союз страховщиков», утвержден постановлением Президиума Всероссийского союза страховщиков протокол № 35 от 08 августа 2018 г. (в новой редакции от 26 ноября 2019 г., протокол № 3) // Официальный сайт ВСС. Стандарты. URL: <https://ins-union.ru/vss%2Fopen-information/standarty/> (дата обращения: 20.08.2024 г.)
14. Гузнов А.Г. Саморегулирование на финансовых рынках в системе надзора за финансовыми организациями // Вестник Университета имени О. Е. Кутафина. – 2017. – № 8 (36). – С.121-127.
15. Дик Е.В. Особенности финансово-правового регулирования страхового контроля и надзора, осуществляемого саморегулируемой организацией на финансовом рынке // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2018. – № 9. – С. 176-177.
16. Панин С.Ю. Функции саморегулируемых организаций // Проблемы экономики и юридической практики. – 2020. – Т.ХVI №1. – С. 85-88.
17. Скок Я.А. Финансово-правовые аспекты деятельности саморегулируемых организаций // Теория и практика общественного развития. – 2022. – № 12 (178). – С 169-174.
18. Официальный сайт ВСС. Стандарты. URL: <https://ins-union.ru/vss%2Fopen-information/standarty/> (дата обращения: 20.09.2024 г.)
19. Официальный сайт ВСС. Годовой отчет ВСС за 2023 год. URL: <https://ins-union.ru/vss%2Fopen-information/godovoy-otchet-vss/> (дата обращения: 10.09.2024 г.)
20. Официальный сайт ВСС. Проверки членов ВСС и примененные меры. URL: <https://ins-union.ru/vss%2Fopen-information/standarty/> (дата обращения: 20.09.2024 г.)