

СТРАХОВАНИЕ

Н. С. Агафонов¹

аспирант кафедры страхования Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов

ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВОГО РЫНКА В ГЕРМАНИИ И РОССИИ

Система государственного регулирования страхового рынка современной России начала создаваться в начале 1990-х гг. В качестве образца в значительной степени была принята система страхового регулирования ФРГ (Жилкина, 2002, с. 124). Российское страхование всегда активно пользовалось германским опытом. Первые страховые организации на территории Российской империи были носителями германской страховой традиции: это были основанные местными немцами касса для вдов священников в Риге в 1764—1765 гг. (Priester Wittwencasse) (Eines, 1807, s. 16—17), общество взаимного страхования от огня каменных домов в черте города Риги в 1765 г. (Puncta, 176, s. 1) (die in der Kayserlichen Stadt Riga errichtende Brand-Assecurations-Socit e / die Rigasche Gesellschaft gegenseitiger Versicherung gegen Feuer, просуществовавшее как минимум до 1938 г. (Beteiligung, 1938, s. 133), возможно, до 1940 г.²), похоронные кассы в Санкт-Петербурге в 1764 г. (Reinholdt, 1796, s. 5) и 1767 г. (Einrichtung, 1783, S. 3).

Германское страховое регулирование следует признать весьма эффективным, поскольку после 1931 г. количество банкротств страховщиков в Германии исчисляется единицами. Это были в основном небольшие компании, и эти банкротства не оказали существенного влияния на страховой рынок и не затронули значительное количество страхователей. За время мирового финансового кризиса в Германии не было ни одного банкротства страхового предприятия (АХСО, 2012, р. 37). В связи с этим целесообразно изучить развитие и современное состояние германской системы регулирования страхового рынка и определить, какие ее методы и инструменты было бы целесообразно применить в российской практике.

Целью нашего исследования является выработка рекомендаций по совершенствованию государственного регулирования страхования в России на базе анализа германского опыта государственного регулирования страхового рынка.

Основу государственного регулирования страхового рынка Германии составляет Закон о страховом надзоре (Versicherungsaufsichtsgesetz — VAG)³ от 12 мая 1901 г. Начиная с 1850-х гг. в германских государствах началось массовое основание страховых компаний, и многие из них быстро становились банкротами, зачастую вследствие сочетания неопытности и оппортунизма в практике веде-

¹ Эл. адрес: marsches@narod.ru

² http://www.arhivi.gov.lv/vvl/webcfr/fond.php?p_sakums=0&kods=142743&db_id=2

³ <http://bundesrecht.juris.de/vag/>

ния бизнеса (Majone, 1996, p. 204). Во многих случаях отсутствие статистики приводило к заниженным или недостаточно дифференцированным страховым тарифам. Порой компании изначально создавались с целью обмана страхователей. В результате страдала репутация страхования в целом. Поэтому сама страховая индустрия стала требовать введения общеимперского страхового законодательства, чтобы исключить появление на рынке недобросовестных участников. Дело в том, что после объединения Германии в отдельных составлявших ее странах (Bundesstaaten), более не имевших внешнеполитической самостоятельности, но сохранивших существенную автономию во внутренних делах, продолжали действовать их собственные законы о страховании. Их положения значительно различались между собой, что тормозило общеимперский рост и интеграцию страхового рынка. Хотя статья 4 Конституции Германской империи 1871 г. предусматривала, что регулирование страхования относится к компетенции центральной власти, из-за столкновения различных групп интересов общегерманский закон о страховом надзоре был принят только в 1901 г. Уже в первой его редакции содержались строгие правила допуска на страховой рынок и право органа страхового надзора вмешиваться в деятельность страховой организации, если это необходимо для защиты интересов страхователей (Finsinger, 1986, p. 111).

В настоящее время VAG содержит правила допуска на рынок отечественных и иностранных страховых предприятий, требования к капиталу, регулирование инвестирования средств страховых резервов, права страхового надзора, меры по предотвращению отмывания денежных средств и финансирования терроризма, санкции за нарушения страхового законодательства и др.

В России регулирование страхового рынка основывается на Законе РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Он определяет цель и задачи страхового дела, формы страхования, объекты страхования, участников страховых отношений и субъектов страхового дела, правила допуска на рынок страховщиков, требования к капиталу, права страхового надзора, классификацию видов страхования и др. Деятельность обществ взаимного страхования (ОВС) регулируется отдельным Федеральным законом от 29 ноября 2007 г. № 286-ФЗ «О взаимном страховании», регламентирующий порядок осуществления взаимного страхования, объекты взаимного страхования, права и обязанности членов ОВС, управление ОВС и др. Отметим, что ГК РФ и Закон «О взаимном страховании» не позволяют ОВС осуществлять страхование жизни, медицинское страхование и страхование от несчастных случаев. Как указывает Е. В. Коломин, «эта норма противоречит всей мировой и предреволюционной российской практике. И пока не поздно, ее нужно пересмотреть» (Коломин, 2006, с. 126). Так, в Германии в 2010 г. ОВС собрали 12,55% премий по страхованию жизни, а крупнейшее из них, Debeka Lebensversicherung, собрало 3,22 млрд евро страховых премий в три с лишним раза превосходит объем всего российского рынка страхования жизни. Это компания занимает седьмое место по объему сборов среди всех страховщиков жизни в ФРГ¹.

Страховой надзор в Германии осуществляется организованным в 2002 г. Федеральным ведомством финансового надзора (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht — BaFin), которое является единым органом финансового надзора (мегарегулятором), регулирующим деятельность банков, страховщиков и участников рынка ценных бумаг. До этого существовал отдельный орган страхового надзора, Федеральное управление надзора за страховым делом (Bundesauf-

¹ http://www.bafin.de/cln_228/nn_721290/DE/Service/Veroeffentlichungen/veroeffentlichungen_node.html

sichtsamt für Versicherungswesen), учрежденный в ФРГ в 1951 г. Его историческими предшественниками были Императорское управление надзора за частным страхованием (Kaiserliche Aufsichtsamt für Privatversicherung, 1901—1918), Имперское управление надзора за частным страхованием (Reichsaufsichtsamt für Privatversicherung, 1918—1933) и Имперское управление надзора за страховым делом (Reichsaufsichtsamt für das Versicherungswesen, 1933—1945)¹.

Эксперты Германского страхового союза (GDV) отмечают, что взаимодействие рынка с прежним надзорным органом было более эффективно. В то же время эксперты Ганноверского перестраховочного общества (Hannover Re) указывают, что BaFin смог выявить ряд совместных финансовых злоупотреблений страховщиков и банков.

В России была предпринята попытка создания мегарегулятора: в соответствии с Указом Президента РФ от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» Федеральная служба страхового надзора (ФССН), орган страхового надзора, была присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР), которая до этого была органом регулирования и надзора на рынке ценных бумаг. При этом изначально предполагалось, что ФСФР будут переданы методологические функции Минфина России в области страхового регулирования. Однако этого не произошло: ФСФР осталась органом регулирования и надзора рынка ценных бумаг, однако в области страхования стала только органом надзора. Банковское регулирование и надзор остались всецело в компетенции ЦБ РФ. В результате мегарегулятор в России так и не был создан, а эффективность всей реформы оказывается весьма спорной.

Страховой надзор в ФРГ осуществляется за всей предпринимательской деятельностью страховых предприятий в рамках правового надзора в общем и финансового надзора в частности. При этом орган страхового надзора следит за достаточным соблюдением интересов застрахованных и за соблюдением законов, регулирующих страховые отношения. Орган страхового надзора выполняет возложенные на него цели только в публичных интересах (§ 81 VAG).

Особенностью германской системы страхового регулирования является то, что бизнес-план (Geschäftsplan), требования к которому детально прописаны § 5 VAG и который должен быть одобрен органом страхового надзора при выдаче лицензии, обязателен для исполнения страховым предприятием. Орган страхового надзора имеет право контролировать его исполнение (§ 81 VAG), может потребовать его изменения (§ 81a VAG), может даже ограничить или отозвать лицензию страховщика при значительных нарушениях бизнес-плана (§ 87 VAG). Эти права были предоставлены органу страхового надзора еще в 1937 г. (Райхер, 1947, с. 154).

Орган страхового надзора в ФРГ обладает достаточно широкими правами:

1) ограничивать или запрещать свободное распоряжение активами предприятия, если (§ 81b VAG) размер собственных средств страхового предприятия ниже нормативного и существует угроза дальнейшего ухудшения финансового положения предприятия либо страховое предприятие не создает достаточные технические резервы или если они недостаточно покрыты;

2) осуществлять проверки страховых предприятий на местах без особого повода;

3) направлять на заседания наблюдательного совета или на общее собрание акционеров представителей, которым по их требованию предоставляется слово;

¹ http://www.bafin.de/nn_722836/DE/BaFin/Grundlagen/Geschichte/geschichte__node.htm

4) требовать созыва заседания наблюдательного совета или общего собрания акционеров и объявления предметов, по которым должно состояться решение (§ 83 VAG);

5) запрещать участие в страховом предприятии в размере более 10% лицу, если имеют место факты, из которых следует, что данное лицо не является надежным (§ 104 VAG).

Также орган страхового надзора имеет право проверки на местах деятельности страховых агентов и страховых брокеров (§ 83 VAG). Эти полномочия страхового надзора ФРГ позволяют ему осуществлять предотвращение негативных тенденций финансового состояния страховых организаций и злоупотребления страховых посредников.

До недавнего времени у российского страхового надзора отсутствовали даже формальные возможности по предотвращению финансовой несостоятельности страховщиков. Лишь после вступления в силу Федерального закона от 22 апреля 2010 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации “Об организации страхового дела в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» органу страхового надзора было предоставлено право принятия 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 который были внесены новые нормы о банкротстве страховых организаций. В соответствии с этими нормами целями временной администрации являются восстановление платежеспособности страховой организации и (или) обеспечение сохранности имущества (активов) страховой организации. Согласно ст. 184.1 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» временная администрация для страховой организации может быть назначена в следующих случаях:

- неисполнение или ненадлежащее исполнение в срок, установленный федеральным законом или договором страхования, обязанности по осуществлению страховой выплаты или выплаты страховой суммы либо неисполнение или ненадлежащее исполнение указанной обязанности, установленной вступившим в законную силу судебным актом;
- неисполнение или ненадлежащее исполнение иного требования кредиторов по денежным обязательствам;
- неоднократное нарушение в течение 12 месяцев с даты выявления первого нарушения нормативного соотношения собственных средств и принятых обязательств;
- неоднократное нарушение в течение 12 месяцев с даты выявления первого нарушения требований к составу и структуре активов, принимаемых для покрытия страховых резервов и собственных средств страховой организации;
- отзыв лицензии на осуществление страховой деятельности;
- приостановление действия лицензии на осуществление страховой деятельности;
- ограничение действия лицензии на осуществление страховой деятельности по обязательным видам страхования.

Однако для реализации новых положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» необходимы подзаконные акты, часть которых до сих пор не принята. Вследствие повышения требований к уставному капиталу в 2012 г. многие компании будут вынуждены покинуть страховой рынок. И в связи с отсутствием реальных возможностей своевременного запуска цивилизованной процедуры банкротства ничто не мешает компаниям уйти с рынка, не исполнив обязательств перед страхователями, что обычно и происходит. В резуль-

тате многие страхователи при наступлении страхового случая вообще не получают страховую выплату, а по ОСАГО их вынужден осуществлять Российский союз автостраховщиков, финансовые возможности которого не безграничны¹.

За нарушение страхового законодательства в ФРГ предусмотрены существенные санкции: так, представление в орган страхового надзора недостоверной информации, нарушение требований к размещению активов, осуществление страхового посредничества без разрешения наказывается лишением свободы на срок до 3 лет или штрафом до 150 тыс. евро (§134, 139, 144, 144a VAG). Наличие таких санкций способствует дисциплине на страховом рынке ФРГ.

22 ноября 2011 г. вступили в силу приказ ФСФР России от 13 октября 2011 г. № 11-50/пз-н «Об утверждении Перечня должностных лиц Федеральной службы по финансовым рынкам, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» и приказ ФСФР России от 20 октября 2011 г. № 11-51/пз-н «Об утверждении Перечня должностных лиц территориальных органов Федеральной службы по финансовым рынкам, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях». Это позволило ФСФР России применять в отношении страховщиков и страховых брокеров ст. 19.7.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях о наложении административных штрафов за непредставление или нарушение порядка либо сроков представления в ФСФР России или его территориальный орган отчетов, уведомлений и иной информации, предусмотренной законодательством и необходимой для осуществления этим органом (должностным лицом) его законной деятельности, либо представление информации не в полном объеме и (или) недостоверной информации, если эти действия (бездействие) не содержат уголовно наказуемого деяния. Размер штрафов составляет для граждан в размере от 2 тыс. до 4 тыс. руб.; для должностных лиц — от 20 тыс. до 30 тыс. руб. или дисквалификацию на срок до одного года; для юридических лиц — от 500 тыс. до 700 тыс. руб. По состоянию на 7 марта 2012 г. ФСФР России уже наложила штрафы на 15,5 млн руб.² В целом мы считаем целесообразным появление денежных штрафов за нарушения при представлении информации в надзорные органы, так как это повышает дисциплину на рынке, однако считаем, что необходимо более четко дифференцировать штрафы в зависимости от тяжести нарушения и объема бизнеса виновного лица и снизить минимальный размер штрафа. Нелепо даже крупную компанию штрафовать на 500 тыс. руб. за задержку в представлении отчетности на 1—2 дня. В то же время недостоверные сведения, существенно искажающие финансовое положение компании, могут заслуживать более высокого штрафа, чем 700 тыс. руб.

Деятельность страховых посредников в Германии до недавнего времени лишь незначительно регулировалась Законом о страховом договоре (*Versicherungsvertragsgesetz — VVG*) от 30 мая 1908 г.³, каких-либо квалификационных требований или лицензирования предусмотрено не было. Однако регулирование коренным образом изменилось после внедрения в законодательство ФРГ в 2007 г. европейской Директивы по страховому посредничеству (*Directive on Insurance Mediation 2002/92/EC*). В современной редакции VVG (§ 59) выделяются два типа страховых посредников:

1) страховой агент (*Versicherungsvertreter*) — лицо, которое на коммерческой основе по поручению страховщика либо страхового агента осуществляет деятельность по посредничеству при заключении либо по заключению договоров страхования;

¹ <http://personalmoney.ru/txt.asp?sec=1649&id=2245900>

² http://www.vedomosti.ru/finance/news/1529337/fsfr_oshtrafovala__strahovschika_i_brokera_na_155 mln_rub

³ http://www.gesetze-im-internet.de/vvg_2008/

2) страховой брокер (Versicherungsmakler) — лицо, которое на коммерческой основе по поручению заказчика осуществляет деятельность по посредничеству при заключении либо по заключению договоров страхования, не действуя при этом по поручению страховщика либо страхового агента.

В соответствии со ст. 8 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в России также выделяются два типа страховых посредников:

1) страховые агенты — постоянно проживающие на территории Российской Федерации и осуществляющие свою деятельность на основании гражданско-правового договора физические лица или российские юридические лица (коммерческие организации), которые представляют страховщика в отношениях со страхователем и действуют от имени страховщика и по его поручению в соответствии с предоставленными полномочиями;

2) страховые брокеры — постоянно проживающие на территории Российской Федерации и зарегистрированные в установленном законодательством Российской Федерации порядке в качестве индивидуальных предпринимателей физические лица или российские юридические лица (коммерческие организации), которые действуют в интересах страхователя (перестрахователя) или страховщика (перестраховщика) и осуществляют деятельность по оказанию услуг, связанных с заключением договоров страхования (перестрахования) между страховщиком (перестраховщиком) и страхователем (перестрахователем), а также с исполнением указанных договоров (далее — оказание услуг страхового брокера). При оказании услуг, связанных с заключением указанных договоров, страховой брокер не вправе одновременно действовать в интересах страхователя и страховщика. Страховые брокеры вправе осуществлять иную не запрещенную законом деятельность, связанную со страхованием, за исключением деятельности в качестве страхового агента, страховщика, перестраховщика. Деятельность страховых брокеров подлежит лицензированию.

Таким образом, с точки зрения законодательства в ФРГ и России предусмотрены одинаковые виды страховых посредников. Однако в ФРГ, в отличие от России, желающие осуществлять деятельность в качестве страхового посредника должны успешно сдать квалификационный экзамен и получить разрешение местной Торгово-промышленной палаты. Это обеспечивает защиту интересов страхователей и снижает риски появления на страховом рынке недобросовестных участников. Однако посредник не обязан получать разрешение, если:

1) посредник осуществляет деятельность по поручению только одного страховщика или нескольких страховщиков, которые не находятся в конкуренции друг с другом;

2) страховщик несет неограниченную ответственность за действия посредника¹.

Таким образом, современное законодательство Германии в области страхового посредничества защищает интересы страхователей, поскольку регулирует допуск на рынок посредников, желающих работать на несколько страховых компаний, конкурирующих между собой (поскольку именно в этом случае создается ситуация, при которой единственным фактором, влияющим на предложение клиенту страхового продукта той или иной компании, является размер комиссионного вознаграждения). В то же время не возникает излишних бюрократических препятствий для моноагентов, поскольку они не имеют возможности выбирать между комиссионными вознаграждениями от различных страховщиков.

В России страховые посредники представлены в основном страховыми агентами, имеющими договоры со многими страховыми компаниями (мультиагент-

¹ http://www.gesetze-im-internet.de/gewo/_34d.html

тами). Такие страховые агенты зачастую неправомерно именуют себя страховыми брокерами. Настоящие страховые брокеры, имеющие лицензию, занимают в России лишь специфические ниши рынка, такие как страхование рисков некоторых крупных промышленных холдингов или размещение зарубежных рисков в российских перестраховочных компаниях. На рынке массовых страховых продуктов брокеры, как правило, не работают, так как абсолютное большинство потребителей совершенно не готово платить отдельные деньги за подбор страхового продукта. Нарушения со стороны страховых брокеров в массе своей не существенны. Что касается страховых агентов, в том числе мультиагентов, то специального регулирования для них не предусмотрено, органу страхового надзора они неподотчетны, а вход (и последующий уход) посредника на страховой рынок ничем не ограничен. В результате деятельность абсолютного большинства страховых агентов нацелена исключительно на максимальный размер комиссионного вознаграждения безотносительно качества страхового продукта, который они при этом продают страхователю. Их деятельности свойственны многочисленные злоупотребления: присвоение страховых премий, продажа полисов обанкротившихся страховщиков, участие в страховом мошенничестве, получение завышенных комиссий. Имел место случай, когда страховой агент присвоил 28 млн руб.¹ Таким образом, в России существует настоятельная необходимость упорядочивания деятельности страховых посредников.

Страховое регулирование ФРГ, как показал наш анализ, располагает рядом инструментов, использование которых может способствовать цивилизованному устойчивому развитию страхового рынка России. В связи с этим в России необходимо:

- а) незамедлительно принять все подзаконные акты, необходимые для полноценной превенции банкротств страховых компаний;
- б) создать систему организованного допуска к страховому посредничеству;
- в) дифференцировать административные штрафы для страховщиков и страховых брокеров в зависимости от тяжести нарушения и объема бизнеса виновного лица.

Источники

- Жилкина М. С.* Государственное регулирование страхового рынка. М., 2002.
Коломин Е. В. Раздумья о страховании. М., 2006.
Райхер В. К. Общественно-исторические типы страхования. М.; Л., 1947.
AXCO Insurance Market Report — Germany: Non-Life (P&C). AXCO, 2012.
Beteiligung der «Allianz» an der Rigaer Versicherungs-Gesellschaft von 1765 // Die Versicherung: Organ für Versicherung, Hypothekenwesen und Geldwirtschaft. 1938. 31. März (XIII. Jahrg., N 12/13). S. 133.
Eines Ehrwürdigen Ministerii Stiftung für Prediger-Wittwen vom 20. Dec. 1765. Riga, 1807.
Einrichtung einer in St. Petersburg den 26sten Merz 1767. für Sterbfälle gestifteten Gesellschaft, die den 12ten December 1779 ist verbessert worden. Zwote Auflage. St. Petersburg, 1783.
Finsinger J. A State Controlled Market: the German Case // The Economics of Insurance Regulation: A Cross-National Study. Basingstoke, 1986.
Majone G. Regulating Europe. London, 1996.
Puncta der in der Kayserlichen Stadt Riga zu errichtenden Brand-Assecurations-Socität. Riga, 1765.
Reinholdt R., Hattowsky J. S. Vorbericht an sämtliche Mittglieder von der 2ten Abtheilung der Erwartungs-Sterbe-Casse. St. Petersburg, S. n., im April 1796.

¹ В Подмоскowie страховой агент присвоил 28 млн руб., вырученных от продажи полисов; <http://crimerussia.ru/index.php/organizedcrime/15485-15485>