УДК 349.3

Мирошник С. В.

СТРАХОВОЙ НАДЗОР КАК ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

В статье рассматриваются дискуссионные вопросы теории страхового надзора. Делается вывод о том, что страховой надзор представляет собой деятельность компетентного федерального органа государственной власти по проведению разнообразных контрольно-надзорных мероприятий, направленных на обеспечение стабильного функционирования и поступательного развития рынка страховых услуг.

The article examines the controversial issues of the theory of insurance supervision. Concludes that the insurance supervision of the activities of the competent Federal state authority for conducting a variety of supervision measures aimed at ensuring stable functioning and sustained development of the market of insurance services.

Ключевые слова: надзор, контроль, федеральный орган исполнительной власти, юридическая деятельность.

Keywords: supervision, control, the federal body of executive power, legal activities.

Рыночные условия хозяйствования оказали существенное влияние на характер взаимоотношений, складывающихся между государством и субъектами страхового дела. Согласно Конституции Российской Федерации вопросы осуществления страхового надзора относятся к компетенции органов исполнительной власти.

При этом, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, наделяя орган страхового надзора государственно-властными полномочиями, «федеральный законодатель должен соблюдать вытекающие из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 8, 17, 34 и 35, требования, в силу которых ограничение федеральным законом права владения, пользования и распоряжения имуществом, а также свободы предпринимательской деятельности возможно только тогда, если оно отвечает требованиям справедливости, адекватно, пропорционально, соразмерно и необходимо для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе частных и публичных прав и законных интересов других лиц, и не затрагивает само существо конституционных прав, т.е. не ограничивает пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм» [1].

Правовое обеспечение страхования относится к предмету исключительного ведения Федерации. Федеральный законодатель обладает собственной дискрецией в регулировании форм страхового надзора, порядка его осуществления, так как только в этом случае гарантируется соблюдение прав и свобод всех участников страховых правоотношений.

В юридической науке неоднократно предпринимались попытки раскрыть сущность страхового надзора.

Ю.А. Колесников определяет государственный надзор за страховой деятельностью как один из видов государственного административного надзора, который включает в себя целый ряд процедур и осуществляется уполномоченными органами государственной власти [2].

О.В. Кононенко рассматривает страховой надзор как надзор органов исполнительной власти, осуществляемый в целях обеспечения законности и безопасности деятельности субъектов страхового дела, а также полноценного развития страхового рынка государства [3].

Фактически такую же позицию занимает В.Ю. Абрамов, объясняющий необходимость государственного надзора особенностями страховой деятельности как разновидности лицензируемой деятельности, предполагающей возникновение отношений публичного характера с участием компетентных государственных органов. Одновременно автор начинает противоречить сам себе, справедливо обращая внимание на существование объективной потребности в осуществлении страхового надзора, обусловленной спецификой работы страховых организаций [4].

Мы принципиально не согласны с позицией авторов, рассматривающих страховой надзор как разновидность административного надзора. Для обоснования своей точки зрения обратимся к постулатам того же административного права. Представители науки административного права определяют:

- контроль как «наблюдение за законностью и целесообразностью деятельности, оценку ее с правовых, научных, социально-политических, организационно-технических позиций»;

- надзор как «ограниченный, суженный контроль» [5, с. 460]. По их мнению, отличительными чертами административного надзора является, во-первых, отсутствие организационной подчиненности между субъектами и объектами надзора; во-вторых, невозможностью вмешательства субъектов надзора в оперативную деятельность поднадзорных субъектов; в-третьих, возможностью применения субъектами надзора мер административного принуждения.

Многие авторы обращают внимание на то, что административный надзор всегда направлен на соблюдение специальных правил. Но этот же вывод справедлив и в отношении контроля. Например, налоговые органы представляют собой единую систему контроля за соблюдением законодательства о налогах и сборах. Они обладают широкими полномочиями при проведении камеральных и выездных налоговых проверок. В случае выявления состава налогового правонарушения имеют право привлечь виновных лиц к налоговой, административной ответственности.

Создание специализированного органа, осуществляющего административный надзор, вряд ли вообще можно признать отличительной особенностью административного надзора, так как структура государственного аппарата обусловлена содержанием выполняемых публично-правовыми образованиями функций.

Закономерно возникает следующий вопрос. Следуя логике ряда авторов, можно сделать вывод, что банковский надзор, осуществляемый Центральным банком РФ в отношении кредитных организаций страны, носит ограниченный характер. Но этот вывод противоречит нормам банковского права, закрепляющим огромные правовые возможности Центробанка. Совсем, например, не стыкуется с признаками административного надзора право ЦБ РФ требовать замены руководителя кредитной организации. Разве это не открытое вмешательство в финансово-хозяйственную деятельность субъекта банковских правоотношений?

То же самое касается и страхового надзора. Тот факт, что он осуществляется федеральным органом исполнительной власти в отношении организационно не подчиненных ему субъектов страхового дела в целях проверки соблюдения норм страхового законодательства, не дает еще никаких оснований для признания его административно-правовой природы.

На наш взгляд, термин «административный надзор» есть весьма неудачная попытка совместить несовместимое. Желание придать ему универсальный характер привело к тому, что под административный надзор подводятся абсолютно все сферы, где употребляется слово «надзор». Как справедливо отмечают исследователи, административный надзор – самый большой по объему и разнообразию [5, с. 460]. Получается – сколько есть специальных правил, столько есть разновидностей административного надзора. Думается, что это не так. Нельзя объединять в единые рамки административного права общественные отношения, регулируемые различными отраслями права. Административный надзор должен применяться только там, где есть объективная необходимость административного регулирования общественных отношений.

Практика показала неэффективность и даже опасность регулирования многих аспектов страхового надзора за счет административных регламентов. Никто не отрицает того факта, что административные регламенты являются важнейшими источниками административно-надзорной деятельности. Но они по своей сути не отражают и не могут отражать особенности страховой деятельности как разновидности финансовой деятельности государства.

Орган страхового надзора призван не только проверять соблюдение субъектами страхового дела требований страхового законодательства, но и, осуществляя постоянный мониторинг, обеспечивать стабильное функционирование всего рынка страховых услуг.

Действующее законодательство должно строиться на основе четкого разграничения полномочий, связанных с осуществлением страхового контроля и полномочий субъекта, связанных с проведением страхового надзора. Принципиальная разница между страховым надзором и страховым контролем заключается в следующем.

Объектом страхового контроля является деятельность субъектов страхового дела — страховщиков, обществ взаимного страхования, страховых брокеров, страховых актуариев. Объектом страхового надзора выступает страховой рынок страны, страховое дело в его статике и динамике.

Отличительными особенностями страхового надзора является использование таких технологий, как:

- сбор и обработка материалов, полученных в результате проведения контрольных мероприятий,

- анализ и исследование нарушений и отклонений в процессе функционирования страховой системы,

- разработка, представление и (или) утверждение предложений, направленных на устранение препятствий, мешающих нормальному функционированию и развитию поднадзорной системы,

- разработка предложений по развитию страхового дела и эффективному функционированию рынка страховых услуг.

Страховой надзор как система включает в себя две подсистемы:

- подсистему страхового контроля,

- подсистему страхового надзора.

Подсистема страхового надзора представляет собой совокупность взаимосвязанных между собой элементов, в частности, таких как: субъект страхового надзора (федеральный орган исполнительной власти); объект надзора (страховой рынок России); предмет надзора (вопросы, обуславливающие стабильное функционирование и развитие рынка страховых услуг).

Страховой надзор обладает следующими признаками:

- имеет государственно-властный характер, так, деятельность органа страхового надзора строится на основе методов убеждения и принуждения,

- носит правовой характер,

- распространяется на субъектов страхово-

го дела, т. е. на профессиональных участников рынка страховых услуг,

- осуществляется через государственный орган специальной компетенции,

- нацелен на проверку соблюдения норм страхового законодательства участниками страховых отношений,

- орган страхового надзора имеет право применять как предупредительные, так и принудительные меры воздействия в зависимости от характера правонарушения,

- страховой надзор осуществляется непрерывно в силу объективной необходимости обеспечить надлежащую реализацию норм страхового законодательства.

На основании изложенного можно предложить следующее определение страхового надзора. Страховой надзор — это урегулированная нормами финансового права, осуществляемая во взаимодействии с иными уполномоченными субъектами деятельность компетентного федерального органа государственной власти по проведению разнообразных контрольно-надзорных мероприятий, направленных на обеспечение стабильного функционирования и поступательного развития рынка страховых услуг, поддержание позитивных и устранение негативных тенденций в страховой сфере.

Назначение страхового надзора заключается в содействии успешной реализации политики государства в области страховой деятельности, являющейся составной частью общей финансовой политики публичного субъекта.

Страховой надзор выполняет следующие функции:

- функцию выявления, пресечения правонарушений в сфере страховой деятельности;

- функцию привлечения к ответственности лиц, виновных в нарушении страхового законодательства;

- функцию предупреждения возможных нарушений страхового законодательства;

- аналитическую функцию, заключающуюся в выявлении и устранении причин совершения правонарушений, с одной стороны,

установлении и поддержании позитивных тенденций развития страхового рынка страны, с другой стороны;

- прогностическую функцию, связанную с участием в разработке и реализации концепции развития страхового рынка страны.

Первые три функции являются функциями страхового контроля как первого этапа страхового надзора. Последние две – это основные направления воздействия непосредственно самого страхового надзора как инструмента государственного регулирования страховой сферы.

Качество страхового надзора, его эффективность во многом зависят от четкого нормативного закрепления и реализации концептуальных идей его построения и осуществления – принципов.

Принципы страхового надзора представляют собой научно обоснованные концептуальные идеи, лежащие в основе организации и построения правового механизма, обеспечивающего эффективный и результативный надзор как за деятельностью субъектов страхового дела, так и за развитием рынка страховых услуг.

Можно выделить общие и специальные принципы страхового надзора.

Общие принципы как основы организации и осуществления государственного финансового контроля распространяют свое влияние на все разновидности государственного финансового контроля. К ним относятся, например, такие принципы, как: принцип законности; принцип гласности; принцип правового равенства субъектов финансовых правоотношений; презумпция добросовестности проверяемого субъекта; принцип приоритета норм международного права; принцип неотвратимости наказания на виновно совершенное финансовое правонарушение.

Специальные принципы являются конкретизацией применительно к страховой деятельности общих требований государственного финансового контроля.

Особое значение для организации страхового надзора имеют следующие принципы:

- принцип системности, находящий свое выражение в четком разграничении функ-

ций органа страхового надзора и иных органов государственного финансового контроля, эффективном взаимодействии между ними в процессе осуществления контрольных и надзорных мероприятий;

- принцип объективности, находящий свое выражение в строгом соответствии действий сотрудников страхового надзора законодательно регламентированным процедурам надзора и контроля; недопущение предвзятости и предубежденности при проведении контрольно-надзорных мероприятий;

- принцип ответственности органа страхового надзора за надлежащее выполнение возложенных на него функций;

- принцип профессионализма, согласно которому для достижения поставленных целей и задач сотрудники органа страхового надзора должны обладать необходимым и достаточным уровнем профессиональной квалификации, постоянно его поддерживать;

- принцип соблюдения профессиональной этики (соблюдение этого принципа особенно важно для сотрудников органа страхового надзора, поскольку они выполняют социально значимые функции, обладают государственно-властными полномочиями, выступают от имени государства).

Единство системы финансового контроля обеспечивается за счет четкого законодательного закрепления целей, принципов проведения контрольных действий, а в ряде случаев и соподчиненности субъектов контроля, позволяющей добиться согласованности их действий.

Страховой надзор включает ряд этапов:

- мониторинг состояния рынка страховых услуг,

- анализ количественных и качественных его параметров,

- моделирование развития рынка страховых услуг,

- выявление негативных тенденций,

- разработку и реализацию мер, направленных на устранение диспропорций развития страхового дела в России,

- разработку концептуальных идей развития страхования как элемента финансовой системы страны.

Действенный и эффективный страховой надзор является важнейшим условием сильной власти и одним из основных факторов стабильного развития финансовой системы страны.

Как справедливо отмечает А.А. Мамедов, страхование как неотъемлемая функция государства, являясь необходимым условием его развития и стабильности, позволяет не только минимизировать экономические потери, но в ряде случаев сохранить саму государственность, экономический суверенитет государства [6, с. 175].

Кризисные явления последних лет убедительно показали необходимость оптимизации страхового надзора. В страховании, так же как и в банковской сфере, требуется введение систем ранней локализации кризисных элементов, основанных на использовании опережающих индикаторов, стресс-тестов. Необходимо вносить изменения и в саму организационную структуру страхового надзора и контроля.

Практика показала, что общественные отношения, возникающие по поводу страхового надзора, объективно требуют регламентации за счет потенциала норм финансового права, в основе которых лежит метод государственно-властных предписаний.

В связи с этим, на наш взгляд, необходимо внести существенные изменения в главу 4 Закона РФ от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации». Мы не поддерживаем высказанное в науке мнение о необходимости принятия специального закона о страховом надзоре. К сожалению, российская практика показывает, что чем больше отдельных нормативных правовых актов, тем больше вероятность возникновения противоречий между ними.

Дальнейшую систематизацию страхового законодательства целесообразно проводить в форме кодификации. Бурное развитие рынка страховых услуг, появление новых финансово-правовых институтов создаст объективные предпосылки для появления Страхового кодекса страны, что позволит не только перевести осуществление страхового надзора на

качественно новый уровень, но и обеспечит стабильное поступательное развитие российского рынка страховых услуг.

Литература

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2004 № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений части второй статьи 89 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан А.Д. Егорова и Н.В. Чуева» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2004. № 6.
2. Колесников Ю.А. Административно-правовое регулирование страховой деятельности. Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 2007 // Официальный сайт ВАК России.
3. Кононенко О.В. Административно-правовое регулирование страхового надзора в Российской Федерации: Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Тюмень, 2010.
4. Абрамов В.Ю. Страхование – теория и практика. М., 2007.
5. Бахрах Д.Н. Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник. 3-е изд., пересмотр. и доп. М., 2007.
6. Мамедов А.А. Страхование и финансовое право // Современная теория финансового права: Сборник материалов международной научно-практической конференции. М., 2011.