

Об одобрении Концепции развития страхования в Российской Федерации

Распоряжение · № 1361-р · от 25.09.2002 · Правительство Российской Федерации · Действует без изменений

ПРАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

РАСПОРЯЖЕНИЕ

от 25 сентября 2002 г. N 1361-р

г. Москва

1. Одобрить прилагаемую Концепцию развития страхования в Российской Федерации.
2. Федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации учитывать положения Концепции развития страхования в Российской Федерации при реализации мер по развитию страхования, а также при разработке федеральных и региональных программ развития страхования.

Председатель Правительства

Российской Федерации М.Касьянов

ОДОБРЕНА

распоряжением Правительства

Российской Федерации

от 25 сентября 2002 г.

N 1361-р

К О Н Ц Е П Ц И Я

развития страхования в Российской Федерации

Настоящая Концепция направлена на создание эффективной системы страховой защиты имущественных интересов граждан и юридических лиц в Российской Федерации.

I. Состояние страхового дела в Российской Федерации

Страхование является одной из наиболее динамично развивающихся сфер российского бизнеса.

Объемы операций на рынке страховых услуг неуклонно растут.

Общий объем страховых платежей (взносов) по всем видам страхования за 2001 год составил 276,6 млрд. рублей и вырос по сравнению с 1997 годом в 1,5 раза, в 2001 году населению и организациям страховщиками выплачено 171,8 млрд. рублей, что более чем в 1,3 раза превышает страховые выплаты, произведенные в 1997 году.

Доля средств от страхования в валовом внутреннем продукте страны выросла с 1,6 процента в 1998 году до 3 процентов в 2001 году.

По данным на 1 января 2002 г., средства страховых резервов, инвестированные в объеме 88,5 млрд. рублей, увеличились по сравнению с 2000 годом на 174,2 процента.

На начало 2002 года на рынке работало 1366 страховых организаций. Активно развивается рынок посреднических и дополнительных услуг в области страхования (услуги агентов, брокеров, страховых консультантов, аудиторов и др.).

В системе страхования, по различным оценкам, занято от 250 до 300 тыс. человек.

Вместе с тем за годы рыночных преобразований не удалось в полной мере сформировать устойчивый, соответствующий современным потребностям общества рынок страховых услуг.

Дальнейшее развитие страхования в России требует уточнения его роли в решении социально-экономических задач государства.

Не все задачи, определенные в Основных направлениях развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998-2000 годах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 октября 1998 г. N 1139 (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, N 40, ст. 4968), удалось решить. В частности, на развитие страхования

негативно повлияли:

существующий уровень платежеспособности и спроса граждан и юридических лиц на страховые услуги;

использование не в полной мере рыночного механизма в области страхования, и в частности неразвитость обязательного страхования, без чего не может активно развиваться рынок добровольного страхования;

отсутствие надежных инструментов долгосрочного размещения страховых резервов;

ограничение конкуренции в некоторых секторах рынка страховых услуг и на территориях, в частности, путем создания аффилированных и уполномоченных страховых организаций;

отсутствие системы мер по совершенствованию законодательства о налогах и сборах в сфере рынка страховых услуг;

низкий уровень капитализации страховых организаций, а также неразвитость национального перестраховочного рынка, приводящие к невозможности страхования крупных рисков без значительного участия иностранных перестраховочных компаний и необоснованному оттоку значительных сумм страховой премии за границу;

информационная закрытость рынка страховых услуг, создающая проблемы для потенциальных страхователей в выборе устойчивых страховых организаций;

несовершенство правового и организационного обеспечения государственного страхового надзора.

II. Основные цели, задачи и направления развития страхования в Российской Федерации

На состояние экономики влияют значительные расходы, которые связаны с ликвидацией последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф и покрываются за счет бюджетных средств и средств граждан и юридических лиц. Из-за недостатка средств компенсация убытков зачастую происходит избирательно, в результате чего имущественные интересы граждан и юридических лиц в большей части ущемляются. Возрастают также потери от предпринимательских рисков. Не в полной мере отвечают потребностям граждан накопительные виды долгосрочного личного страхования.

В связи с этим основными целями развития страхового дела остаются разработка и реализация мер по удовлетворению потребностей в страховой защите населения, организаций и государства, которые являются стимулом расширения предпринимательской деятельности и аккумулирования долгосрочных инвестиционных ресурсов для развития экономики государства.

Основными задачами по развитию страхового дела являются:

формирование законодательной базы рынка страховых услуг;

развитие обязательного и добровольного видов страхования;

создание эффективного механизма государственного регулирования и надзора за страховой деятельностью;

стимулирование перевода сбережений населения в долгосрочные инвестиции с использованием механизмов долгосрочного страхования жизни;

поэтапная интеграция национальной системы страхования с международным страховым рынком.

1. Направления развития обязательного и добровольного видов страхования

При существующем уровне платежеспособного спроса на услуги добровольного страхования приоритетным является обязательное страхование, которое позволит создать страховую защиту для потенциально рискованных групп населения, юридических лиц, а также значительно снизить затраты государства на возмещение ущерба пострадавшим в результате стихийных бедствий, аварий и катастроф.

В целях прекращения практики принятия нормативных правовых актов, содержащих декларативные нормы об обязательности страхования, необходимо создать законодательную основу обязательного

страхования на территории Российской Федерации.

Система обязательного страхования должна предусматривать эффективную защиту имущественных интересов государства от стихийных бедствий, аварий и катастроф при минимальных затратах бюджетных средств. Для этого необходимо провести инвентаризацию соответствующих объектов, определить их стоимость, риски, от которых будет предоставляться страховая защита, и формы страхования, а также изыскать источники осуществления страховой защиты.

Обязательное страхование должно основываться на принципе формирования страховых резервов для компенсации ущерба и возмещения убытков застрахованным лицам и иным выгодоприобретателям и исключать финансирование мероприятий, направленных на сокрытие фактов бесхозяйственности организаций, за счет средств страхователей. Принятие законодательных актов должно осуществляться на основе предварительной финансово-экономической проработки, подтверждающей возможность решения проблем страховой защиты в обязательной форме и на предлагаемых условиях.

Основными направлениями развития обязательного страхования являются:

усиление контроля за проведением обязательного государственного страхования, в том числе обязательного страхования;

введение видов обязательного страхования объектов, подверженных значительным рискам и убыткам, граждан и юридических лиц, которым причинен существенный ущерб в результате стихийных бедствий, аварий и катастроф (страхование ответственности владельцев транспортных средств, страхование производственных объектов от аварий техногенного характера, страхование имущества от пожаров и стихийных бедствий, страхование на случай причинения вреда в результате крупных аварий при перемещении опасных грузов).

В целях обеспечения страховых выплат по обязательному страхованию могут создаваться централизованные гарантийные фонды (страховые резервы).

Развитие предпринимательства предполагает осуществление страхования ответственности при производстве товаров, выполнении работ, оказании услуг, в результате которых может быть причинен вред третьим лицам, а также осуществление страхования профессиональной ответственности врачей, риэлтеров, аудиторов, арбитражных управляющих и др.

Введение страхования ответственности отдельных категорий производителей товаров и исполнителей работ (услуг) позволит осуществлять эффективный контроль за их деятельностью, обеспечить защиту прав потребителей услуг, особенно в тех сферах народного хозяйства, где отсутствуют четкие и эффективные механизмы государственного контроля и надзора (например, при ипотечном жилищном кредитовании, приобретении недвижимости, передаче ее в лизинг и залоге). Развитие страхования благоприятно повлияет на предпринимательскую активность граждан.

В то же время привлечение инвестиционных ресурсов в экономику потребует дальнейшего развития страхования финансовых и предпринимательских рисков, развития страховых технологий в сфере промышленных, транспортных, строительных и сельскохозяйственных рисков.

Основой рынка страховых услуг и резервом его развития является добровольное страхование.

Приоритетными направлениями в развитии добровольного личного страхования должны стать страхование жизни и пенсионное страхование.

Страхование жизни является важной сферой страхового дела, традиционным и постоянным источником значительных инвестиционных ресурсов, способствующих успешному росту экономики. Демографическая ситуация, характеризующаяся увеличением доли населения старших возрастных групп, и переход на накопительную систему в пенсионном страховании, включающую самостоятельное формирование гражданами своего пенсионного фонда, предполагают расширение участия страховых компаний в осуществлении пенсионного страхования.

Стимулом для развития долгосрочного страхования жизни должно стать создание системы гарантий

страхователям и застрахованным гражданам в получении накопленных сумм по договорам страхования.

Помимо ужесточения нормативных требований к финансовой устойчивости страховщиков должна быть введена специализация страховых организаций, исключая осуществление одним страховщиком личного страхования (страхования жизни и пенсий) и имущественного страхования. В этих целях должна быть разработана классификация видов страховой деятельности, должны быть определены особенности организации и осуществления страхования жизни и пенсий.

В целях обеспечения финансовой устойчивости страховых операций по отдельным видам страхования страховщики могут объединяться в простые товарищества.

Развитие страхования жизни ведет не только к специализации страховщиков, но и к созданию института актуариев и необходимости законодательного установления основ актуарной деятельности, связанной с расчетами страховых тарифов, страховых резервов, анализом и прогнозированием инвестиционных программ.

Необходимо выработать меры по расширению сферы и объемов добровольного медицинского страхования и добровольного страхования от несчастных случаев. Указанные виды страхования должны стать важным элементом "социального пакета", предоставляемого работодателями своим сотрудникам. В связи с этим потребуются совершенствование законодательства, регулирующего отношения при осуществлении этих видов страхования, а также законодательства о налогах и сборах.

Дальнейшее развитие добровольного медицинского страхования требует формирования правовых основ с учетом специфики данного вида страхования и совершенствования норм, регулирующих взаимодействие субъектов медицинского страхования, особенности налогообложения операций по медицинскому страхованию.

Важным направлением развития страхования является совершенствование системы обязательного медицинского страхования граждан в Российской Федерации. В первую очередь необходимо перейти к страховому принципу в осуществлении данного вида страхования и иных видов страхования, имеющих социальную направленность и дополняющих системы обязательного социального страхования и социального обеспечения.

Страхование будет играть существенную роль в пенсионной реформе.

В перспективе предстоит сформировать законодательную основу деятельности страховых организаций, являющихся элементом системы обязательного пенсионного страхования.

Участие страховщиков наряду с негосударственными пенсионными фондами в обязательном пенсионном страховании с учетом специфики правового регулирования страхования предполагает соблюдение установленных законодательством единых принципов деятельности субъектов данной системы страхования.

2. Повышение капитализации рынка страховых услуг

После принятия мер по развитию обязательного и добровольного страхования значительно возрастут объемы страховых операций. В связи с этим повышается ответственность страховых организаций за исполнение принятых обязательств по договорам страхования.

Такое положение требует принятия законодательных мер, направленных на увеличение минимального размера уставного капитала страховщиков, формирование которого осуществляется в денежной форме. Из 1350 страховых компаний, действовавших на 1 января 2002 г., 313 компаний имели уставный капитал свыше 10 млн. рублей, 868 компаний - от 600 тыс. рублей до 10 млн. рублей, 138 компаний - от 100 до 600 тыс. рублей и 31 компания - менее 100 тыс. рублей. Размер уставного капитала должен соответствовать не только возрастающим объемам обязательств, но и уровню, позволяющему российским страховым организациям конкурировать на международном рынке страховых услуг.

Одновременно следует выработать меры по экономическому стимулированию учредителей

страховых организаций и капитализировать полученную прибыль для повышения размеров уставных капиталов.

В целях повышения конкурентоспособности российских страховых организаций и в связи со вступлением России во Всемирную торговую организацию необходимо принять законодательные меры, направленные на увеличение базового минимального размера уставного (складочного) капитала российских страховщиков, формируемого в денежной форме, к 1 июля 2007 г. до 30-40 млн. рублей, в том числе к 1 июля 2004 г. до 10-13 млн. рублей и к 1 июля 2006 г. до 20-26 млн. рублей.

В целях повышения емкости рынка страховых услуг необходимо разработать меры по стимулированию сострахования и перестрахования.

Большинство страховщиков не располагают значительными финансовыми средствами и не могут осуществлять страхование крупных рисков, однако, передав часть рисков перестраховщику, страховая компания может гарантировать выполнение своих обязательств перед клиентами. Для обеспечения таких гарантий необходимо выработать законодательные нормы, устанавливающие лимиты обязательств страховщика, стандартные положения договоров перестрахования, а также определить правила делового оборота российского рынка перестрахования.

Следует стимулировать развитие страхования и перестрахования путем создания специализированных страховых объединений, расширения участия российских страховщиков в международных системах перестрахования и договорах сострахования, формирования гарантийных фондов и применения иных экономически оправданных мер, направленных на повышение потенциала национальных инвесторов рынка страховых услуг.

Указанные меры позволят также упорядочить трансграничное перестрахование и предотвратить необоснованный отток валютных средств за границу.

3. Совершенствование налогообложения и регулирования страховой деятельности

Необходимо продолжить дальнейшее совершенствование налогообложения страховых операций. Режим налогообложения операций по долгосрочному страхованию должен являться стимулом для формирования физическими и юридическими лицами эффективной защиты от наиболее значимых рисков.

Эти вопросы следует рассматривать на основе анализа практики применения Налогового кодекса Российской Федерации и положений бухгалтерского учета и в связи с переходом на международные стандарты бухгалтерского учета и финансовой отчетности.

В перспективе следует включить в перечень социальных налоговых вычетов затраты граждан при страховании ими наиболее жизненно важных имущественных интересов (связанных с жизнью и здоровьем, владением, пользованием, распоряжением жилыми помещениями и домашним имуществом).

Целесообразно расширить перечень расходов организаций по различным видам страхования ответственности, включаемых в затраты, принимаемые к вычету при исчислении налога на прибыль организаций.

Одной из приоритетных задач развития национальной системы страхования является совершенствование инвестиционной политики, предусматривающей выработку и реализацию мер по созданию благоприятного инвестиционного климата в стране, обеспечивающего расширение направлений инвестирования средств страховщиков.

В целях привлечения инвестиций для развития экономики страны и предоставления страхователям возможности использования надежных форм сохранения их сбережений, вложенных в страхование, целесообразно координировать направления вложений финансовых средств страховых организаций с учетом видов страхования и сроков действия договоров, устанавливать нормативы их вложений,

разделять инвестиционные потоки на страхование жизни и иные виды страхования, а также стимулировать долгосрочные инвестиции.

Порядок размещения средств, полученных в результате осуществления обязательных видов страхования, а также личного страхования граждан, должен минимизировать риски их инвестирования.

Проблемы развития страхового рынка должны стать объектом внимания органов, осуществляющих контроль за страховой деятельностью на рынке страховых услуг и антимонопольное регулирование. Для эффективного функционирования рынка страховых услуг необходимо создать равные условия для осуществления деятельности всеми страховыми организациями на территории Российской Федерации. В этих целях необходимо обеспечить:

усиление контроля за действиями органов государственной власти всех уровней, ограничивающих конкуренцию на рынке страховых услуг;

отработку системы проведения открытых конкурсов страховых организаций, привлекаемых для осуществления страхования за счет бюджетных средств;

осуществление мониторинга деятельности страховых организаций, занимающих доминирующее положение и препятствующих доступу на рынок других страховых организаций;

государственный контроль за концентрацией капитала на рынке страховых услуг;

совершенствование форм статистического учета и отчетности страховых организаций, в том числе с целью проведения анализа конкурентной среды на федеральном и региональном рынках страховых услуг и определения доминирующего положения страховых организаций на таких рынках.

Важным условием конкуренции на рынках финансовых услуг должно стать исключение государственного участия в уставных капиталах страховщиков.

4. Участие иностранного капитала на российском рынке страховых услуг

Развитие рынка страховых услуг должно основываться на принятии решений, предусматривающих, прежде всего, повышение качества функционирования национальной страховой системы при конкуренции со страховщиками, капитал которых сформирован с участием иностранных инвесторов. Процесс либерализации рынка страховых услуг в среднесрочной перспективе должен основываться на том, что страхование является важнейшим инструментом формирования долгосрочных, наиболее важных для развития российской экономики внутренних инвестиционных ресурсов.

Главной задачей либерализации рынка страховых услуг должно стать нахождение оптимального соотношения интеграции российской страховой системы с мировой страховой системой и механизмов, препятствующих оттоку национальных капиталов.

Решения о характере и условиях доступа иностранных страховых компаний на российский рынок, принимаемые в ходе переговоров о присоединении России к Всемирной торговой организации, будут иметь стратегическое значение, а также учитывать темпы роста российской экономики и развития страхования.

Основополагающим принципом интеграции России с международными финансовыми и торговыми организациями является поэтапная либерализация рынка страховых услуг в соответствии с приоритетами и уровнем развития отдельных секторов этого рынка.

В этих целях, прежде всего, необходимо обеспечить:

формирование адекватной международным требованиям нормативной правовой базы;

приведение положений бухгалтерского учета и отчетности в соответствие с международными стандартами;

финансовую устойчивость компаний, работающих на национальном рынке страховых услуг;

создание инфраструктуры рынка страховых услуг по обслуживанию страхователей, застрахованных и иных заинтересованных лиц, включая защиту их прав;

создание благоприятных макроэкономических условий, характеризующихся невысоким и

относительно стабильным уровнем инфляции, снижением уровня экономической преступности и т. д. По мере формирования условий для развития рынка страховых услуг, использования рыночных механизмов страхования в пенсионной реформе и внедрения системы гарантий при осуществлении пенсионного страхования и страхования жизни будут приниматься решения о целесообразности допуска страховых компаний с участием иностранного капитала к осуществлению страхования жизни и добровольного пенсионного страхования.

В среднесрочной перспективе допуск к участию на рынке страховых услуг должны иметь страховые организации - резиденты Российской Федерации, подчиняющиеся требованиям законодательства о страховании. Кроме того, в целях повышения капитализации рынка страховых услуг сферой деятельности российских страховых компаний должен оставаться рынок обязательного страхования (включая государственное), являющийся частью системы страховой защиты, рынок страхования имущества, связанного с осуществлением поставок или выполнением подрядных работ для государственных нужд, а также имущества государственных и муниципальных организаций. По истечении этого периода будет приниматься решение о порядке и сроках допуска иностранных организаций к осуществлению отдельных видов обязательного страхования.

5. Совершенствование государственного надзора за страховой деятельностью

Государственный надзор за страховой деятельностью в Российской Федерации осуществляется на принципах законности, гласности, организационного единства надзора и обеспечивает проведение единой государственной политики в области страхования.

В сферу государственного надзора за страховой деятельностью должны входить разработка планов развития страхового бизнеса, анализ финансового положения учредителей (акционеров, участников, аффилированных лиц) и их долей в уставном капитале страховой организации, порядок реорганизации и ликвидации страховых организаций, их платежеспособность и финансовая устойчивость. Указанные положения в полной мере отвечают международному опыту и стандартам страхового надзора.

В целях совершенствования государственного страхового надзора за деятельностью страховых организаций и иных профессиональных участников рынка страховых услуг, а также защиты прав и интересов его субъектов необходимо осуществить следующие меры:

- повышение надежности системы страхования посредством установления единых требований и стандартов предоставления страховых услуг, применяемых в международной практике;
- установление правил, нормативов и показателей платежеспособности и финансовой устойчивости на основе отчетности, составленной в соответствии с международными стандартами ценообразования страховых услуг;

- финансовое оздоровление страховой компании, включая обязательное увеличение капитала и применение принудительных мер по управлению ее активами;

- установление для профессиональных участников страхования требования о наличии соответствующих образования и стажа работы по специальности, позволяющих выполнять возложенные на них функции, а также осуществление мер, препятствующих доступу к руководству страховой компанией лиц, допустивших финансовые злоупотребления.

Федеральный орган государственного страхового надзора осуществляет функции контроля и надзора за страховым делом в Российской Федерации. В этих целях целесообразно закрепить за федеральным органом государственного страхового надзора функции по межведомственной координации и межотраслевому регулированию вопросов страхования.

6. Совершенствование и развитие законодательства, регулирующего страхование

Для решения задач развития рынка страховых услуг в первоочередном порядке необходимо разработать и осуществить меры по совершенствованию и развитию законодательства,

регулирующего страхование, и в частности обеспечить:

создание правовых основ деятельности обществ взаимного страхования;

совершенствование законодательства о налогах и сборах;

установление основ обязательного страхования, а также определение их приоритетных видов;

совершенствование осуществления государственного надзора за страховой деятельностью на территории Российской Федерации.

Решение указанных задач позволит продолжить работу по модификации основ законодательного регулирования страхования, которое должно отвечать возрастающему уровню развития страхового дела, и потребует в среднесрочной перспективе осуществления кодификации законодательства в области страхования.

Совершенствование системы законодательства в области страхования должно основываться на глубоком научном анализе законодательства Российской Федерации и практики его применения, международном опыте и стандартах, включать в себя предусмотренные в настоящей Концепции мероприятия по регулированию страхования как целостной системы страховой защиты граждан, организаций и государства.

III. Ожидаемые результаты реализации положений Концепции

Реализация мероприятий, предусмотренных в настоящей Концепции, позволит:

повысить уровень защищенности организаций и граждан от различных групп рисков, повысить качество и расширить спектр предлагаемых страховых услуг;

привлечь в российскую экономику значительные инвестиционные ресурсы;

решить первоочередные задачи в области развития страхования в Российской Федерации и

укрепления системы государственного надзора за страховой деятельностью;

создать структурные основы для развития добровольного страхования;

создать систему правовых основ страховой защиты имущественных интересов населения, организаций и государства, соблюдения прав и гарантий имущественной безопасности отдельной личности и сферы предпринимательства.

В связи с осуществлением мер по совершенствованию налогообложения страховых операций, развитием долгосрочного страхования жизни и пенсионного страхования и введением новых видов обязательного страхования произойдет дальнейший рост числа договоров страхования, размеров страховых выплат и, как следствие, рост объема финансовых средств в системе страхования и предоставление более широкому кругу граждан и юридических лиц страховой защиты.

Осуществление мер по развитию страхования и совершенствованию регулирования отношений в этой сфере позволит увеличить общий объем страховых премий и объем страховых выплат. Доля совокупной страховой премии во внутреннем валовом продукте предположительно составит около 5 процентов.

Рост объема страховых премий позволит страховщикам аккумулировать дополнительные финансовые средства, которые послужат источником инвестирования финансовых средств в экономику страны.