

На правах рукописи

Косоногова Светлана Васильевна

**ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ
СТРАХОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.14 – административное право;
финансовое право; информационное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Саратов
2008

Диссертация выполнена в Государственном образовательном учреждении
высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права»

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Покачалова Елена Вячеславовна

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Старилов Юрий Николаевич

кандидат юридических наук
Румянцева Анна Валентиновна

Ведущая организация: Государственное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Российская академия правосудия»

Защита состоится 15 апреля 2008 г. в 14 часов на заседании
Диссертационного совета Д–212.239.02 при Государственном
образовательном учреждении высшего профессионального образования
«Саратовская государственная академия права» по адресу: 410056,
г. Саратов, ул. Чернышевского, 104, ауд. 102.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ ВПО
«Саратовская государственная академия права».

Автореферат разослан «___» _____ 2008 года.

Ученый секретарь

Диссертационного совета

кандидат юридических наук, доцент



И.С. Морозова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Изменения в социально-экономическом и политическом устройстве общества, кардинальное реформирование финансовой системы привели к возникновению принципиально новых общественных отношений в сфере страхования, основанных на принципах предпринимательской инициативы и государственного контроля и надзора за страховой деятельностью. В связи с этим изменились и границы финансово-правового регулирования страховых правоотношений.

Анализ нормативной базы, регулирующей организацию страхования, показывает, что правовое регулирование данных отношений в новых экономических условиях заметно отстает от современных требований общества. Отрицательно сказывается на развитии российского страхового рынка отсутствие мер стимулирования населения и предприятий к более широкому использованию возможностей страхования для защиты своих имущественных интересов. Не создан надежный механизм государственного контроля и надзора выполнения страховыми организациями принятых на себя обязательств. Отсутствуют система финансовых гарантий и налоговые льготы для страхователей. Бессистемно и с очевидным запаздыванием ведется работа по совершенствованию страхового законодательства.

На сегодняшний день существует очень мало научных исследований по вопросам финансово-правового регулирования страховых отношений, что приводит к отсутствию системы знаний в этой области и крайней ограниченности научных подходов к оценке публично-правового регулирования финансовой деятельности государства в сфере страхования. Указанные обстоятельства определяют необходимость переосмысления существовавших ранее постулатов науки финансового права в сфере

организации страхования в современных условиях и актуальность темы диссертационного исследования.

Степень исследованности темы и круг источников. В настоящее время отсутствуют комплексные теоретические разработки в области финансово-правового регулирования организации страхования. Отдельные проблемы финансово-правового регулирования организации страхования освещались в работах А.А. Мамедова «Финансово-правовое регулирование страховой деятельности: проблемы и перспективы»¹ и А.В. Турбанова «Концептуальные основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации (административно-финансовый аспект)»². Однако в данных исследованиях не затронуты проблемы: места института страхования в системе финансового права; структуры финансового правоотношения в сфере страхования; осуществления финансового контроля и надзора за деятельностью страховых организаций; обеспечения финансовой устойчивости страховых организаций. Поэтому правовые проблемы страхования в науке финансового права на сегодняшний день остаются недостаточно изученными.

Общетеоретические вопросы страхования как правовой и экономической категории достаточно подробно рассмотрены такими представителями отечественной науки, как Балакирева В.Ю., Мотылев Л.А., Орланюк-Малицкая Л.Н., Райхер В.К., Рейтман Л.И., Родионова М.В., Федорова Т.А., Шахов В.В. (экономика и финансы); Брагинский М.И., Витрянский В.В., Граве К.А., Лунц Л.А., Мейр Д.И., Серебровский В.И., Фогельсон Ю.Б., Шиминова М.Я., (гражданское право) и др. Работы этих ученых послужили теоретической основой диссертационного исследования.

Российская правовая наука традиционно рассматривала страхование как институт гражданского права, что предопределило общую

¹ См.: Мамедов А.А. Финансово-правовое регулирование страховой деятельности: проблемы и перспективы. М.: Юриспруденция, 2004.

² См.: Турбанов А.В. Концептуальные основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации (административно-финансовый аспект). М.: Манускрипт, 2004.

направленность исследования норм страхового права. Поэтому при изучении страхования не всегда учитывается его публично-правовая составляющая.

До настоящего времени финансово-правовому регулированию организации страхования не уделялось отдельного внимания, финансовые отношения в сфере страхования исследовались фрагментарно.

Сущность страховых отношений, регулируемых нормами финансового права, рассматривается в основном в учебной литературе по финансовому праву, поэтому особое внимание в ходе работы над диссертационным исследованием уделялось трудам ученых-финансоведов: Ашмариной Е.М., Бесчеревных В.В., Винницкого Д.В., Горбуновой О.Н., Грачевой Е.Ю., Карасевой М.В., Крохиной Ю.А., Мамедова А.А., Пискотина М.И., Покачаловой Е.В., Ровинского Е.А., Рукавишниковой И.В., Соколовой Э.Д., Химичевой Н.И., Цыпкина С.Д., Шевелевой Н.А. и др.

Кроме того, автор опирался и на выводы специалистов в области административного права: Адушкина Ю.С., Бахрах Д.Н., Козлова Ю.М., Кони́на Н.М., Манохина В.М., Старилова Ю.Н. и теории права: Алексеева С.С., Байтина М.И., Бобылева А.И., Венгерова А.Б., Лезарева В.В., Лившица Р.З., Малько А.В., Марченко М.Н., Матузова Н.И., Петрова Д.Е., Полениной С.В. и др.

Нормативно-правовой и эмпирической основой диссертационного исследования стали нормативные правовые акты, в том числе: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты различного уровня, международные соглашения и практика их применения, а также акты судебных органов.

Цели и задачи исследования. Целью диссертационного исследования является разработка теоретических положений о понятии «организация страхования», тенденциях развития финансовых отношений в сфере страхования, а также разработка практических рекомендаций по совершенствованию законодательства в области организации страхования.

Достижение указанной цели обусловило постановку и решение следующих задач:

- систематизировать исследования по определению понятия страхования как экономической и юридической категории;
- определить место финансов страхования в финансовой системе Российской Федерации;
- проанализировать имеющийся исторический опыт становления страхового законодательства в России, а также его современное состояние и выявить характерные особенности, присущие каждому периоду развития законодательства в сфере страхования;
- уточнить место института организации страхования в системе российского финансового права как отрасли российского права и отрасли законодательства;
- исследовать правовую природу отношений в сфере страхования, в целом, и обязательного государственного страхования, в частности, а также определить границы финансовых правоотношений в сфере страхования;
- рассмотреть сущность финансового контроля и надзора за деятельностью страховых организаций и сформулировать предложения по их реформированию;
- разработать практические рекомендации по совершенствованию законодательства, призванного регулировать отношения в области организации страхования.

Поставленные цели и задачи предопределили **объект и предмет исследования.**

Объектом является совокупность финансовых отношений, складывающихся в сфере организации страхования, и комплекс правовых, организационных, экономических и иных мер, обеспечивающих имущественные интересы граждан и юридических лиц.

Предметом диссертационного исследования являются: нормы права, регулирующие финансовые отношения в сфере организации страхования;

система законодательных и иных нормативных правовых актов о страховании; научные исследования, предметом изучения которых являлись правовые, экономические, организационные, исторические и иные аспекты организации страхования.

Методологическая основа исследования. Ввиду того, что проведенное исследование предусматривает использование достижений не только отраслевых юридических, но также экономических наук и истории права, автор считает целесообразным осуществление диссертационной работы на основе системного методологического подхода.

Познание сущности правового явления возможно только при условии изучения его в развитии, то есть с позиции диалектического подхода, а также необходимость соблюдения принципов историзма, объективности и плюрализма в научных подходах, все это обусловило применение в ходе диссертационного исследования таких методов, как метод структурно-функционального анализа, синтеза, формализации, сравнительно-правовой метод и других частнонаучных методов отраслевых наук.

Научная новизна диссертационного исследования. Настоящая работа является одним из первых комплексных исследований финансово-правового регулирования организации страхования в Российской Федерации. В диссертационном исследовании осуществлен системный анализ финансовых правоотношений в сфере страхования; сформулированы понятия «финансовое правоотношение в сфере страхования» и «организация страхования»; выработаны предложения по обеспечению финансовой устойчивости страховых организаций и совершенствованию системы страхового надзора. Научная новизна работы нашла свое выражение в следующих положениях и выводах, выносимых на защиту:

1. Проведенный анализ правовых норм, регулирующих отношения в сфере организации страхования показал, что, с одной стороны, они составляют самостоятельный институт отрасли финансового права, с другой – комплексный институт российского законодательства.

2. Сформулировано авторское понятие организации страхования, под которой предлагается понимать – комплекс мер, применяемых со стороны государства к субъектам, осуществляющим страхование по регулированию, контролю и надзору в указанной сфере.

3. Формирование финансового законодательства о страховании в Российской Федерации включает несколько этапов:

I этап (1786–1827 гг.). В России устанавливается государственная монополия, имеющая ярко выраженный фискальный характер. Функции страховщика-монополиста осуществляются Страховой экспедицией при Государственном заемном банке, созданном на основании Манифеста Екатерины II от 28 июля 1786 г. «Об утверждении при государственном заемном банке Страховой экспедиции»³. Автор поддерживает научную позицию о том, что с этого момента возникает страхование в России. Именно в этот период преобладает финансово-правовое регулирование страховой деятельности.

II этап (1827–1918 гг.). Возникновение коммерческого страхования. В этот период был принят ряд нормативных правовых актов (например, Указ Николая I «Об утверждении 1-го Российского страхового от огня общества»⁴), которые сыграли немаловажную роль в становлении страховой деятельности. В России появились первые негосударственные страховые организации, что свидетельствовало о зарождении коммерческого страхования, а также было установлено государственное регулирование страховой деятельности. Данный этап развития характеризуется сужением рамок финансово-правового регулирования.

³ Законодательство Екатерины II: в 2 т. М.: Юридическая литература, 2001. Т.2. С.428.

⁴ Полное собрание законов Российской империи: Собрание второе. Т. II. № 1202.

III этап (1918–1990 гг.). Национализация страховой деятельности. С приходом к власти большевиков, согласно Декрету СНК от 28 ноября 1918 г. «Об организации страхового дела в Российской Республике»⁵ и Положению «О государственном страховании в СССР»⁶, утвержденному ЦИК и СНК 18 сентября 1925 г., все частные страховые общества были ликвидированы, а их имущество и денежные средства перешли в собственность государства. В этот период страхование переходит в разряд финансово-правовых институтов.

IV этап (1990–1999 гг.). Демонополизация страховой деятельности. Большую роль в развитии российского страхового рынка в этот период сыграл Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015–1 «О страховании»⁷. Нормами финансового права на этом этапе регулируются вопросы финансовой устойчивости страховых организаций и финансового контроля за их деятельностью, обязательное государственное и социальное страхование.

V этап (с 1999 г. – по настоящее время). Приведение отечественного страхового законодательства в соответствие с нормами международного права. Ратификация Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейским Союзом⁸. На данном этапе изменяются не формы правового регулирования, а содержание, на основе введения международных стандартов.

4. Обосновывается вывод о необходимости введения системы финансовых гарантий для обеспечения финансовой устойчивости страховых организаций путем создания либо Государственной перестраховочной компании, либо гарантийного фонда. В целях управления средствами названного фонда предлагается создание Федерального агентства подведомственного Министерству финансов Российской Федерации.

⁵ СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст.904.

⁶ СЗ СССР. 1925. № 73. Ст.537.

⁷ Ведомости РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

⁸ См.: Федеральный закон от 25 ноября 1996 г. № 135-ФЗ «О ратификации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5494.

5. Установлено, что современная инвестиционная политика в сфере страхования не позволяет выгодно размещать страховые резервы, в связи с чем возникает необходимость в расширении перечня активов для размещения страховых резервов за счет включения в него потребительских и ипотечных кредитов. Осуществление инвестиционной деятельности страховщиков регулируется только на уровне подзаконных нормативных правовых актов. В этой связи предлагается внести дополнения в Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015–1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ред. от 29 ноября 2007 г.), включив в него раздел посвященный инвестиционной деятельности страховых организаций, объединяющий нормы, закрепляющие право страховых организаций осуществлять инвестиционную деятельность, как самостоятельно, так и передавать страховые резервы в доверительное управление профессиональным инвестиционным компаниям.

6. В целях развития системы перестрахования предлагается внести в Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» нормы, закрепляющие принципы осуществления перестраховочной деятельности, объекты перестрахования, перечень страховых случаев по договору перестрахования.

7. В целях увеличения заинтересованности физических лиц и работодателей в осуществлении страхования жизни необходимо: 1) расходы на страхование жизни, независимо от срока и условий договора, должны быть включены в состав расходов, связанных с производством и реализацией, по налогу на прибыль без каких-либо ограничений; 2) платежи по страхованию жизни отнести к разряду социальных вычетов по налогу на доходы физических лиц.

8. Сформулировано предложение о целесообразности применения к страховщикам за нарушение страхового законодательства штрафных санкций, а не ограничительных и восстановительных мер, предусмотренных

в настоящее время Законом РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

9. В связи с увеличением масштабов страхового рынка возможности прямого воздействия государства на поведение его участников сужаются, поэтому государство внедряет механизм саморегулирования на страховом рынке, который предполагает передачу части контрольных функций на уровень саморегулируемых организаций, объединяющих профессиональных участников страхового рынка. Поэтому предлагается внести в Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» нормы, устанавливающие правовой статус саморегулируемых организаций.

Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в расширении сферы научных знаний в области финансового права. В данной диссертационной работе анализируются, обобщаются и систематизируются научные взгляды о месте института организации страхования в системе финансового права Российской Федерации, а также изложены позиции и выводы автора которые могут быть использованы для выработки последующих научно-теоретических концепций.

Результаты диссертационного исследования могут быть использованы в качестве основы для проведения последующих изысканий в данной области финансового права.

Практическая значимость диссертационного исследования подтверждается тем, что в нем сформулированы предложения и рекомендации, направленные на совершенствование законодательных и подзаконных актов, действующих в сфере страхования.

Кроме того, основные положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе (при чтении лекций и проведении практических занятий) и при подготовке учебных пособий по финансовому праву.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, сформулированные в диссертации, обсуждены и одобрены на

заседании кафедры финансового, банковского и таможенного права ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права».

Сформулированные автором в диссертации выводы были изложены в докладах на научных конференциях, среди них: научная конференция «Право в период социальных реформ» Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского (26–27 ноября 2004 г.); Всероссийская научная конференция «Вузовская наука – региону» Вологодский государственный технический университет (25 февраля 2005 г.); научная конференция «Актуальные проблемы управления и экономики: история и современность» Северо-западная академия государственной службы филиал в г. Вологде (1–2 апреля 2006 г.); научная конференция «Институциональные реформы: история и современность» Северо-Западная академия государственной службы филиал в г. Вологде (6–7 апреля 2007 г.).

Основные положения диссертационного исследования внедрены и используются автором в учебном процессе в Вологодском институте права и экономики Федеральной службы исполнения наказаний, Вологодском государственном педагогическом университете при чтении лекций и проведении семинарских занятий по дисциплине «Финансовое право» и спецдисциплине «Государственное регулирование страховой деятельности».

Результаты диссертации апробированы автором в девяти научных статьях, опубликованных по результатам научных конференций и в периодических научных изданиях, в том числе, реферируемых.

Структура работы обусловлена целью исследования и включает введение, две главы, состоящие из шести параграфов, заключение и библиографический список использованных источников.

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обоснована актуальность темы диссертационного исследования; определена степень ее исследованности в литературе; поставлены цели и задачи; сформулированы положения, выносимые на

защиту, которые, по мнению автора, обладают научной новизной; дана характеристика практической значимости работы и приведена информация о результатах ее практической апробации.

В первой главе – «Сущность организации страхования и ее правовые основы» раскрываются основные проблемы финансово-правового регулирования организации страхования, и определяется место института организации страхования в системе финансового права.

В параграфе первом «Понятие и сущность страхования и его место в финансовой системе Российской Федерации» исследуется понятие страхования.

По мнению большинства ученых, страхование - широкая многогранная категория, которая с трудом поддается точному определению. Диссертант поддерживает точку зрения В.И. Серебровского, полагавшего, что «до сих пор не удалось достигнуть создания такого определения, которое с одной стороны, не было бы слишком узким и обнимало бы все виды страхования, а с другой стороны, не было бы слишком широким и не захватывало бы в свою сферу явлений посторонних».⁹

Автор рассматривает понятие страхования с учетом сложившихся в финансово-правовой литературе подходов: в экономическом – как систему экономических отношений по поводу образования, распределения и использования централизованных и децентрализованных фондов денежных средств, необходимых для покрытия непредвиденных нужд общества; в материальном – как вид созданных денежных или материальных фондов, которые используются для возмещения ущерба, возникшего в результате стихийных бедствий и других непредвиденных обстоятельств; в правовом – как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, возникающие при создании и использовании страхового фонда¹⁰.

⁹ См.: Серебровский В.И. Страхование. М., 1927. С.7.

¹⁰ См., например: Финансовое право: Учебник / Отв. ред. Н.И. Химичева. М.: Юрист, 2003. С. 592; Финансовое право: Учебник / Отв. ред. М.В. Карасева. М.: Юрист, 2004. С. 298–299; Крохина Ю.А. Финансовое право России: Учебник. М.: Норма, 2004. С. 609.

Комплексное исследование определений страхования позволило диссертанту сформулировать следующие выводы:

1. Страхование с точки зрения экономики – это совокупность общественных отношений возникающих по поводу образования, распределения и использования страховых фондов, в целях защиты имущественных интересов страхователей и застрахованных лиц при наступлении определенных событий.

2. С материальной точки зрения страхование следует рассматривать лишь как процесс формирования страхового фонда страховщика. Все остальные виды резервирования к страхованию относиться не должны.

3. Уточнена ст. 2 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и предложена в следующей редакции: страхование - это отношения по защите интересов физических лиц, организаций, Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при наступлении определенных страховых случаев за счет денежных фондов, формируемых страховщиками из уплаченных страховых премий (страховых взносов), а также за счет иных средств страховщиков.

Финансы страхования является составной частью категории «финансы». В целях обоснования этого положения автором анализируются взгляды ученых на понятие и состав финансовой системы, и место страхования в этой системе. В результате проведенного анализа диссертант приходит к выводу, что финансы страхования являются одновременно и самостоятельным звеном финансовой системы Российской Федерации, так как, с одной стороны, данные отношения обладают рисковым характером, с другой стороны, в отличие от других видов предпринимательской деятельности, подвержены значительному публично-правовому регулированию.

В целях уяснения сущности исследуемого понятия, в работе рассматриваются различные точки зрения на функции страхования. Автор поддерживает положение о том, что в настоящее время наряду с

предупредительной, восстановительной и сберегательной функциями немаловажную роль играет инвестиционная.

Во втором параграфе первой главы **«Историко-правовой аспект становления и развития страхования в России»** отмечается, что институт страхования имеет длительную историю развития. Дискуссионным остается вопрос о времени появления страхования.

Ход исторических событий, связанных со становлением страхования в России и его финансово-правовым регулированием, позволяет автору выделить пять этапов. Первый этап, с 1786 по 1827 гг., – возникновение страхования, в связи с установлением в России государственной монополии на осуществление страховой деятельности, которая имела ярко выраженный фискальный характер. Функции страховщика-монополиста осуществляла Страховая экспедиция при Государственном заемном банке, созданная на основании Манифеста Екатерины II от 28 июля 1786 г. «Об утверждении при государственном заемном банке Страховой экспедиции»¹¹. С этого момента, как считают многие ученые, возникает страхование в России. В данный период преобладает финансово-правовое регулирование страховой деятельности. Второй этап, с 1827 г. по 1918 г., – становление коммерческого страхования. Этот период характеризуется принятием ряда нормативных актов (Указ Николая I «Об утверждении 1-го Российского страхового от огня общества»¹², Указ Александра II от 10 октября 1861 г. «Об утверждении государственных взаимных страховых обществ»¹³.), которые сыграли немаловажную роль в становлении страховой деятельности. В России появились первые негосударственные страховые организации, было установлено государственное регулирование страховой деятельности в целом, что свидетельствует о сужении рамок финансово-правового регулирования. Период с 1918 по 1990 гг. можно выделить как третий этап, который связан с национализацией страховой деятельности. С приходом к

¹¹ Законодательство Екатерины II: в 2 т. М.: Юридическая литература, 2001. Т.2. С.428.

¹² Полное собрание законов Российской империи: Собрание второе. Т. II. № 1202.

¹³ Полное собрание законов Российской империи: Собрание второе. Т. XXXVI. № 37400.

власти большевиков все частные страховые общества были ликвидированы, а их имущества и денежные средства перешли в собственность государства (Декрет СНК от 28 ноября 1918 г. «Об организации страхового дела в Российской Республике»¹⁴ Положение ЦИК И СНК от 18 сентября 1925 г. «О государственном страховании в СССР»¹⁵). Страхование переходит в разряд финансово-правовых институтов. Принятие Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015–1 «О страховании»¹⁶ и реализацию его положений в последующем следует рассматривать как четвертый этап, предусматривающий демополизацию страховой деятельности. Данный Закон заложил законодательную базу правового регулирования национального страхового рынка. Нормами финансового права на этом этапе регулируются вопросы финансовой устойчивости страховых организаций и финансового контроля и надзора за их деятельностью, обязательное государственное и социальное страхование. Началом пятого этапа (1999 г.) в развитии страхования является ратификация Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, подписанное 24 июня 1994 г. на о. Корфу, в соответствии с которым все внутренне страховое законодательство Российской Федерации должно быть приведено в соответствие с нормами международного права¹⁷. На данном этапе изменяются не формы правового регулирования, а содержание, на основе введения международных стандартов.

В результате проведенного исследования по данному вопросу диссертант приходит к выводу о том, что страхование в России имело государственную поддержку и первоначально создавалось как государственная монополия, с целью вливания денег в национальную

¹⁴ СУ РСФСР. 1918. № 86. Ст.904.

¹⁵ СЗ СССР. 1925. № 73. Ст.537.

¹⁶ Ведомости РФ. 1993. № 2. Ст. 56.

¹⁷ Требования, установленные Соглашением для страховых организаций начали применяться по истечении пяти лет после подписания Соглашения. См.: ст.5 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны // Бюллетень международных договоров. 1998. № 8. С.3–74.

экономику. Можно утверждать, что финансово-правовое регулирование в сфере страхования в России на всех этапах развития имело свои специфические особенности, которые характеризовали экономические и политические процессы в государстве.

В параграфе третьем главы первой *«Институт организации страхования в системе финансового права»* автором рассматриваются общие положения о системе финансового права, определяется место института организации страхования в системе финансового права и системе законодательства, а также вносятся предложения по совершенствованию законодательства в сфере организации страхования.

Диссертантом исследованы основные категории отрасли финансового права с точки зрения теории права, а именно: предмет и метод финансового права; «система финансового права»; «система финансового законодательства», с целью определения места института организации страхования в системе финансового права. В результате проведенного теоретико-правового исследования, а также анализа различных точек зрения по данному вопросу в современной финансово-правовой науке, автор пришел к выводу, что правовые нормы, регулирующие отношения в области организации страхования являются самостоятельным институтом отрасли финансового права и комплексным институтом российского законодательства.

Основываясь на теоретических выводах науки управления, автор формулирует понятие организации страхования. В целях формирования единого подхода к применению указанного понятия, автор анализирует содержание данной дефиниции и выдвигает предложения по совершенствованию законодательства, действующего в сфере организации страхования. Для того, чтобы стимулировать интерес страхователей к заключению договоров страхования, автор диссертационного исследования считает целесообразным внести в систему финансово-правового регулирования налогообложения ряд изменений: во-первых, взносы на

страхование жизни, независимо от срока и условий договора, должны быть включены в состав расходов, связанных с производством и реализацией по налогу на прибыль; во-вторых, страховые взносы по долгосрочному страхованию жизни отнести к разряду социальных налоговых вычетов по налогу на доходы физических лиц.

Для формирования системы финансовых гарантий обеспечения финансовой устойчивости страховщиков диссертант считает необходимым:

1) создать Государственную перестраховочную компанию, которая действительно гарантировала бы обеспечение финансовой устойчивости страховых организаций и служила гарантом обеспечения защиты имущественных интересов страхователей. Государственная перестраховочная компания должна иметь организационно-правовую форму унитарного предприятия. Тем не менее, наряду с Государственной перестраховочной компанией диссертант полагает целесообразным и одновременное расширение деятельности частных перестраховочных компаний;

2) сформировать гарантийный фонд на случай банкротства страховых организаций. Функции по распоряжению и управлению данным фондом необходимо передать государственному органу. В этой связи целесообразно говорить о создании Федерального агентства подведомственного Министерству финансов Российской Федерации;

3) расширить перечень активов, принимаемых в покрытие страховых резервов, включив в него ипотечные и потребительские кредиты. В настоящее время в Российской Федерации наблюдается увеличение спроса на потребительский кредит, что позволит страховым организациям выгодно размещать страховые резервы. Также следует заметить, что осуществление инвестиционной деятельности страховщиков регулируется только на уровне подзаконных актов. В этой связи, диссертант считает целесообразным внести дополнения в Закон РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015–1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (ред. от 29 ноября 2007 г.),

включив в него раздел, посвященный инвестиционной деятельности страховых организаций. В Законе необходимо закрепить нормы, позволяющие страховым организациям осуществлять инвестиционную деятельность, как самостоятельно, так и передавать страховые резервы в доверительное управление профессиональным инвестиционным компаниям.

В интересах совершенствования правоприменительной деятельности в обозначенной сфере диссертант анализирует организацию страхования как институт российского законодательства. Автор предлагает классифицировать нормативные правовые акты в сфере организации страхования по объекту регулирования на три группы: 1) нормативные правовые акты о «собственно» страховании; 2) нормативные правовые акты об обязательном социальном страховании; 3) нормативные правовые акты по обязательному страхованию банковских вкладов, что позволит правоприменителю ориентироваться в системе действующего страхового законодательства и эффективнее его использовать.

Анализ действующего страхового законодательства позволил автору выявить его положительные черты: в Российской Федерации сформирована комплексная система нормативных правовых актов, регулирующих организацию страхования; для каждой формы страхования действует определенный закон, позволяющий формировать комплекс подзаконных актов; действующее законодательство по основным вопросам соответствует требованиям Директив Европейского Союза.

Вместе с тем диссертантом был выявлен и ряд недостатков. Так, например, в законодательстве Российской Федерации отсутствует четкое деление по субъектам нормотворчества в сфере организации страхования – организация социального страхования регулируется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов. В отношении же «собственно» страхования такое деление не установлено. Однако анализ законодательства показывает, что «собственно» страхование регулируется только на федеральном уровне.

Во второй главе диссертации *«Особенности финансово-правового регулирования отношений в сфере страхования»* в целях проведения комплексного исследования финансовых отношений в сфере страхования в параграфе первом *«Понятие и виды финансово-правовых отношений в сфере страхования»* раскрывается понятие финансового правоотношения, и выделяются его особенности.

В настоящее время многие ученые констатируют факт сужения круга финансовых отношений в сфере страхования. Проанализировав различные точки зрения по данному вопросу, автор присоединяется к мнению тех ученых, которые считают, что границы финансовых правоотношений в сфере страхования в настоящее время изменились как за счет «выведения» ряда правоотношений за рамки финансово-правовых, так и появления принципиально новых финансовых правоотношений.

Исследование теории финансового правоотношения позволило диссертанту сделать вывод, что основными классифицирующими признаками финансового правоотношения, отграничивающими его от других правоотношений, являются следующие три признака: 1) возникновение в процессе планового образования, распределения и использования государственных (муниципальных) денежных фондов и доходов, то есть в процессе финансовой деятельности государства, органов местного самоуправления, а также предприятия, учреждений и организаций; 2) имущественный характер; 3) властный характер, в связи с чем, одной из сторон в них всегда выступает государство (муниципальное образование) и его уполномоченный орган.

Автор предлагает следующее определение понятия «финансовые правоотношения в сфере страхования» – это общественные отношения, урегулированные нормами финансового права, возникающие в связи с осуществлением финансовой деятельности страховщиков и государственным регулированием, контролем и надзором в сфере страхования.

Для определения границ финансовых правоотношений в сфере страхования диссертант, основываясь на специфике предмета и метода финансового права, разграничивает финансово-правовые, административно-правовые и гражданско-правовые отношения в сфере страхования.

Автором предпринят подробный анализ структуры финансового правоотношения в сфере страхования. Особое внимание уделено объекту финансово-правовых отношений в сфере страхования, так как в научной литературе единая концепция объекта финансовых правоотношений отсутствует. Диссертант разделяет точку зрения сторонников плюралистического подхода и приходит к выводу о том, что объектами финансово-правовых отношений в сфере страхования являются: страховые резервы, бюджеты государственных внебюджетных фондов; фонд страхования банковских вкладов и др.

Далее в диссертации приводятся возможные классификации финансовых правоотношений в сфере страхования в зависимости от субъектов, объекта и содержания.

Анализ теории финансовых правоотношений в сфере страхования позволили диссертанту прийти к выводу о том, что отношения по формированию, распределению и использованию страховых резервов, фондов социального страхования, фонда страхования банковских вкладов регулируются нормами финансового права, то есть являются финансово-правовыми, а, следовательно, носят публично-правовой характер.

Во втором параграфе **«Особенности финансово-правового регулирования обязательного государственного личного и имущественного страхования»** анализируются отношения, возникающие по поводу обязательного государственного и социального страхования.

Обязательное государственное страхование возникает в силу закона и по принуждению со стороны государства. С внешней стороны, обязательное страхование должно совершаться на основе договора страхователя со страховой организацией, к заключению которого стороны принуждаются в

силу закона. В связи с этим большой интерес в области правоприменительной практики вызывает определение юридической природы обязательного страхования, в том числе и государственного. Юридическая природа обязательного страхования обусловлена факторами, лежащими в основании страхового правоотношения. Диссертант разделяет научную позицию, согласно которой «источником возникновения страхового правоотношения является закон, а не договор, и само правоотношение, несомненно, представляет собою отношение публичного права»¹⁸. В подтверждение автором приводится ряд дополнительных доводов. Во-первых, при обязательном государственном страховании одна сторона всегда определена законом. Это уполномоченный государственный орган исполнительной власти, в компетенцию которого входят функции по осуществлению обязательного государственного страхования. Во-вторых, преобладающим свойством данного вида правоотношений является юридическое неравенство его участников, что придает ему публично-правовой характер, в то время как свойством частно-правовых отношений является юридическое равенство сторон.

Обязательное государственное страхование осуществляется в отношении государственных служащих и лиц, занимающих государственные должности. На основе анализа отдельных видов обязательного государственного страхования автор выделяет характерные особенности обязательного государственного страхования, которые выражаются: в особом источнике уплаты страховых взносов, ограниченном круге застрахованных лиц, ограниченном перечне объектов страховой защиты и, наконец, страховщиками по обязательному государственному страхованию могут быть, либо учрежденные государственными органами страховые организации, либо частные страховые компании, имеющие специальную лицензию.

Особое внимание в работе уделено вопросу сущности обязательного государственного социального страхования, которое характеризуется

¹⁸ Серебровский В.И. Избранные труды по наследственному и страховому праву. М., 1997. С. 478.

следующими особенностями: во-первых, осуществляется специально созданными органами – государственными внебюджетными фондами; во-вторых, имеет некоммерческий характер; в-третьих, формируется за счет обязательных платежей, установленных государством; в-четвертых, обладает обязательным характером.

Автор подробно анализирует виды обязательного государственного социального страхования, а именно: пенсионное страхование, обязательное медицинское страхование, социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, выделяя существующие проблемы теоретического и практического значения, что подкрепляется примерами из судебной практики.

Проведенное исследование позволило автору выявить ряд особенностей финансово-правового регулирования отношений по осуществлению обязательного государственного страхования: во-первых, порядок осуществления обязательного государственного страхования строго регламентирован законом, то есть носит властный характер; во-вторых, отношения между субъектами страхования связаны с образованием, распределением и использованием государственных фондов денежных средств; в-третьих, государство является обязательным участником обязательного государственного страхования в лице соответствующих уполномоченных органов; в-четвертых, финансирование обязательного государственного страхования осуществляется за счет средств бюджетов различных уровней.

В третьем параграфе второй главы ***«Государственный финансовый контроль и надзор за деятельностью страховых организаций»*** рассматривается система государственного контроля и надзора за деятельностью страховых организаций и вносятся предложения по ее реформированию.

Страховая деятельность во всех странах находится под контролем и надзором государства. Это объясняется значением страхования в

экономической и социальной жизни общества. Интересы общества предполагают прямое участие государства в регулировании этой сферы. Эта необходимость определяется рядом причин: во-первых, влиянием страхования на процесс воспроизводства в рамках своей страны; во-вторых, возможностью использования временно свободных финансовых средств, аккумулированных в страховых компаниях (страховых резервов) для инвестиций в экономику; в-третьих, осуществлением протекционной политики по отношению к отечественным страховщикам; в-четвертых, возможностью имущественной защиты прав страхователей установления специальных правил, призванных обеспечить финансовую устойчивость страховщиков – гарантию исполнения ими принятых на себя обязательств.

Диссертант рассматривает систему органов, осуществляющих государственный финансовый контроль и надзор в сфере страхования, и анализирует их полномочия. Основное место в осуществлении контрольных и надзорных функций в сфере страхования принадлежит Федеральной службе страхового надзора (ФССН России), подведомственной Минфину России. По результатам надзорной деятельности и выявления нарушений ФССН России имеет право применять следующие меры принуждения: аннулирование лицензии на осуществление страховой деятельности; ограничение лицензии на осуществление страховой деятельности; приостановление лицензии на осуществление страховой деятельности. Автор полагает, что к страховщикам целесообразнее применять штрафные санкции за нарушение страхового законодательства, так как ограничение или приостановление лицензии отражается на результатах деятельности страховых организаций, что затрагивает интересы страхователей.

Для решения проблемных вопросов осуществления государственного контроля и надзора в сфере страхования автор, основываясь на мнениях ученых в области административного права, определяет соотношение понятий «контроль» и «надзор».

Анализ нормативных правовых актов, регулирующих полномочия органов государственной власти в сфере страхования, позволил диссертанту прийти к выводу, что в практической деятельности федеральных органов исполнительной власти функции контроля и надзора разграничить не представляется возможным.

В целях выявления недостатков и определения эффективности действующей системы страхового надзора, автор рассматривает теории страхового надзора и приходит к выводу о том, что в основу системы страхового надзора в России была положена система материального надзора, при которой органы государственного надзора имеют право проверять не только формальное исполнение условий возникновения и деятельности страховых организаций, но и саму деятельность страховщиков.

Далее в работе исследуются формы страхового надзора. Более подробно диссертант анализирует порядок лицензирования страховой деятельности, дает оценку изменений, внесенных в процедуру лицензирования, выявляет проблемы, вызванные этими изменениями, и предусматривает пути их решения.

В целях совершенствования системы страхового надзора автор обращается к опыту Германии, что позволило диссертанту прийти к выводу о том, что нельзя механически определить необходимую для нашей страны форму регулирования, контроля и надзора страхового рынка. Однако этот опыт указывает на ряд основных направлений, которые являются обязательными элементами государственного надзора за деятельностью страховщиков и требуют пристального внимания законодателей. Это, прежде всего, платежеспособность страховых организаций, защита страхователей и акционеров, жесткое регулирование ставок страховых платежей.

Исследование организации государственного надзора за деятельностью страховых организаций, а также изучение зарубежной практики свидетельствуют о том, что современная система страхового надзора в России требует реформирования в связи с ее несовершенством, вызванным

неразвитостью страхового рынка и несогласованностью нормативных правовых актов, регулирующих данную сферу отношений. Ратификация Россией Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, создала дополнительные трудности, так как потребовала приведение внутреннего страхового законодательства с положениями Директив ЕС.

Анализ правовых норм, регулирующих отношения в сфере страхового надзора обусловил вывод о необходимости внесения изменений и дополнений в Закон РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», поскольку на сегодняшний день необходимо:

- 1) установить правовой статус саморегулируемых организаций и определить, какие контрольные функции будут включены в их полномочия;
- 2) дополнить ст. 32.9 Закона РФ «Об организации страхового дела в Российской Федерации», включив в нее классификацию «перестрахование»;
- 3) ввести систему «упрощенного лицензирования»;
- 4) ввести штрафные санкции за нарушение участниками страхового рынка страхового законодательства.

В заключении подводятся итоги проведенного исследования финансово-правового регулирования организации страхования в Российской Федерации.

В ходе исследования обоснованы предложения по совершенствованию законодательства в сфере организации страхования в части обеспечения финансовой устойчивости страховых организаций и реформированием системы страхового надзора в целях защиты имущественных интересов физических лиц, организаций и государства.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

1. *Косоногова С.В.* Финансово-правовое регулирование страховой деятельности в Российской Федерации // Современное предпринимательство: социально-экономическое измерение: Монография /Под ред. О.И. Кирикова. Книга 9. Воронеж: Воронежский госпедуниверситет, 2005. (0,45 п.л.);

2. *Косоногова С.В.* Перестрахование как гарантия обеспечения финансовой устойчивости страховых организаций // Материалы международной научно-практической конференции в 2-х т. Краснодар.: Просвещение-Юг, 2005. Т 2. (0,25 п.л.);
3. *Косоногова С.В.* Особенности финансово-правового регулирования обязательного государственного страхования // Человек и общество: на рубеже тысячелетий: Международный сборник научных трудов / Под ред. О.И. Кирикова. Выпуск 27. Воронеж: Воронежский госпедуниверситет, 2005. (0,25 п.л.);
4. *Косоногова С.В.* Особенности финансовых правоотношений в сфере страхования // Человек и общество: на рубеже тысячелетий: Международный сборник научных трудов / Под ред. О.И. Кирикова. Выпуск 29. Воронеж: Воронежский госпедуниверситет, 2005. (0,2 п.л.);
5. *Косоногова С.В.* К вопросу о реформировании государственного надзора за страховой деятельностью в Российской Федерации // Вузовская наука – региону: Материалы третьей всероссийской научно-технической конференции в 3-х т. Вологда: ВоГТУ, 2005. Т.3. (0,2 п.л.);
6. *Косоногова С.В.* Система обязательного социального страхования на современном этапе // Вестник Нижегородского университета. Российское право в период социальных реформ. Вып. 6. Н–Новгород: Нижегородский государственный университет, 2004. (0,7 п.л.);
7. *Косоногова С.В.* Проблемы правового регулирования финансовой устойчивости страховых компаний // Бизнес в законе. М., 2006. № 1-2. (0,75 п.л.);
8. *Косоногова С.В.* Лицензирование как способ государственного регулирования страховой деятельности в Российской Федерации // Актуальные проблемы управления и экономики: история и современность. Материалы научной конференции. Вологда: Легия, 2006. (0,25 п.л.);
9. *Косоногова С.В.* Особенности финансово-правового регулирования обязательного государственного личного и имущественного страхования // Институциональные реформы: история и современность. Материалы научной конференции. Вологда: Легия, 2007. (0,25 п.л.).