

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«14» декабря 2018 г.

№ ОМ- 133/06-02

ОТЧЕТ

о результатах экспертно-аналитического мероприятия

«Анализ выполнения в 2013 – 2017 годах плана мероприятий («дорожной карты») Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 1293-р, и реализации целей и задач Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года»

(утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации
(протокол от 21 ноября 2018 г. № 60К (1281))

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия: пункт 2.1.0.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия: деятельность Центрального банка Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и объединений страховщиков по реализации задач, поставленных в Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия:

Цель 1. Оценить актуальность и достаточность целей, задач и мер, предусмотренных Стратегией развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года.

Цель 2. Проанализировать реализацию Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года за период 2013-2017 годов и на предстоящий период ее реализации.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

4.1 Центральный банк Российской Федерации,

4.2 Министерство финансов Российской Федерации,

- 4.3. Министерство экономического развития Российской Федерации,
- 4.4. Федеральная антимонопольная служба,
- 4.5. Всероссийский союз страховщиков,
- 4.6. Союз «Единое объединение страховщиков агропромышленного комплекса – Национальный союз агростраховщиков»,
- 4.7. Российский союз автостраховщиков.

5. Исследуемый период: 2013 – 2017 годы и истекший период 2018 года (при необходимости более ранние периоды).

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия: с мая по ноябрь 2018 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия:

7.1. Цель 1. Оценить актуальность и достаточность целей, задач и мер, предусмотренных Стратегией развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года.

7.1.1. Оценка соответствия Стратегии законодательству Российской Федерации, документам стратегического планирования социально-экономического развития Российской Федерации.

1. Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 июля 2013 г. № 1293-р (далее – Стратегия), является действующим оформленным в установленном порядке отраслевым документом стратегического планирования федерального уровня. В соответствии с частью 1 статьи 12 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ) 22 декабря 2017 г. внесена в федеральный государственный реестр документов стратегического планирования (регистрационный номер 10110251037739085636004). Разработчик Стратегии - Минфин России.

Содержание и порядок утверждения Стратегии в целом соответствуют нормам законодательства Российской Федерации, а также требованиям статьи 19 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, предъявляемым к отраслевым документам стратегического планирования. Стратегия содержит оценку состояния сферы страхования; приоритеты, цели, задачи и показатели государственного управления в страховой отрасли; план мероприятий по реализации Стратегии,

включая сроки и ожидаемые результаты проведения мероприятий, а также целевые показатели развития сферы страхования по годам. В то же время следует отметить, что корректировка показателей развития сферы страхования в соответствии с вариантами прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период не проводилась.

Стратегия была утверждена в 2013 году, и она не учитывала полномочия Банка России как органа, на который с 1 сентября 2013 г. возложены функции регулирования и надзора в сфере финансовых рынков (включая страховой)¹. В то же время упраздненная² в 2013 году ФСФР России до настоящего времени включена в качестве ответственного исполнителя или соисполнителя по большинству пунктов Плана мероприятий («дорожной карты») «Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года» (далее – План мероприятий).

По информации Минфина России, в период 2013-2018 годов корректировка Стратегии не производилась. Тем самым не был реализован установленный частью 7 статьи 7 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ принцип ответственности участников стратегического планирования за своевременность и качество разработки и корректировки документов стратегического планирования. В настоящее время Минфином России начата работа по подготовке корректировок к Стратегии в связи с «пересмотром приоритетов, в том числе по социально-экономическому развитию Российской Федерации, реформированием системы контроля и регулирования в сфере страховой деятельности».

2. Кроме Стратегии задачи по развитию страхования в исследуемый период отражены в следующих документах стратегического планирования:

Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, (далее – Концепция-2020);

Государственной программе Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков»,

¹ Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков»

² Указ Президента Российской Федерации от 25 июля 2013 г. N 645 "Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации»

утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 320 (далее – Госпрограмма), входящей в ее состав подпрограммой 7 «Эффективное функционирование финансовых рынков, банковской, страховой деятельности, схем инвестирования и защиты пенсионных накоплений» (далее – подпрограмма 7).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р федеральные органы исполнительной власти должны руководствоваться положениями Концепции-2020 при разработке программных документов. Согласно пункту 1 статьи 28 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ государственные программы Российской Федерации разрабатываются для достижения приоритетов и целей, определенных, в том числе, в отраслевых документах стратегического планирования. Таким образом, согласно указанным нормам, Госпрограмма должна быть направлена на достижение целевых ориентиров, установленных Концепцией-2020 и приоритетов и целей, определенных Стратегией.

Концепция-2020 установила долгосрочные приоритеты развития финансовых рынков, включая сферу страхования. Развитие страхования названо в числе основных направлений формирования инвестиционного ресурса (в том числе стимулирование развития страхового рынка; совершенствование требований к инвестированию страховых резервов; развитие страхования рисков).

В настоящее время стратегические цели и задачи развития страхового рынка в Российской Федерации определяются Концепцией-2020, Стратегией, как отраслевым документом стратегического планирования, и подпрограммой 7 Госпрограммы, которая должна быть направлена, в том числе, на реализацию приоритетов Стратегии.

Для эффективного и динамичного экономического роста в Концепции-2020 поставлена задача обеспечить опережающий рост финансовых рынков по сравнению с другими отраслями, в том числе в сфере страхования. Для этого предусмотрено, в частности, стимулирование граждан и хозяйствующих субъектов к страхованию на случай стихийных бедствий и иных природных катаклизмов; развитие страхования ответственности хозяйствующих субъектов на случай причинения вреда третьим лицам; создание условий, стимулирующих к

накопительному страхованию жизни; развитие регулирования и саморегулирования участников страхового рынка.

Цели Стратегии соответствуют положениям Концепции-2020. В качестве основной цели Стратегии определено (1) комплексное содействие развитию страховой отрасли, превращению ее в стратегически значимый сектор экономики России, обеспечивающий повышение экономической стабильности общества; (2) повышение социальной защищенности граждан и снижение социальной напряженности путем проведения эффективной страховой защиты имущественных интересов граждан и хозяйствующих субъектов; (3) привлечение инвестиционных ресурсов в экономику страны.

Кроме того, в Стратегии отражены задачи, поставленные в Концепции-2020 по конкретным направлениям развития страховой деятельности, в том числе с учетом изменений в экономике и проделанной работы по развитию страховой сферы за пятилетний период, прошедший между принятием этих двух документов. В силу отраслевого характера Стратегии ее положения носят более детальный и конкретный характер, однако по своему содержанию и направленности они сохраняют преемственность с Концепцией-2020.

В частности, следует отметить задачи по развитию добровольного страхования, в том числе жизни и имущества, страхования гражданской ответственности, стимулированию страхования ущерба от стихийных бедствий и иных чрезвычайных ситуаций, развитию страхования финансовых рисков, совершенствованию требований и условий для инвестирования страховых резервов, развитию саморегулирования в страховой отрасли и др.

В то же время целевой показатель Концепции-2020 в области развития страхования – отношение собранных страховых премий к ВВП (повышение с 2,4% до 7-9% в 2020 году) значительно превышает аналогичный контрольный показатель Стратегии (базовое значение в 2011 году – 1,2 %, рост за период с 2013-2020 гг. на 135 %, достичь значение к 2020 году – 2,5 %), что отражает изменившуюся ситуацию в экономике на момент принятия Стратегии.

В число задач подпрограммы 7 входит обеспечение правовых условий для повышения эффективности функционирования, в том числе и страхового рынка, с целью его развития и повышения его роли в экономике страны. Однако ни один из

8 целевых индикаторов (показателей) подпрограммы 7 не отражает развитие страхового рынка и не позволяет оценить степень достижения данной цели.

Единственным основным мероприятием подпрограммы 7, относящимся к развитию страховой деятельности, является «Регулирование страховой деятельности». Ответственный исполнитель – Минфин России; срок начала реализации – 1 января 2013 г.; срок окончания реализации – 31 декабря 2020 г.; ожидаемый непосредственный результат – развитие российского страхового рынка, усиление его роли в экономике страны и на международном уровне, в том числе в части обеспечения привлечения инвестиционных ресурсов в экономику страны; направления реализации – совершенствование нормативно-правовой базы в сфере страховой деятельности».

Указанные формулировки носят общий характер и не позволяют оценить характер и содержание работы, выполняемой в рамках подпрограммы 7, и соответствие полученных результатов поставленным целям. Стратегия содержит конкретный План мероприятий, по каждому из которых Минфин России является ответственным исполнителем, однако данные мероприятия не нашли отражения в подпрограмме 7 Госпрограммы.

Проведенный анализ документов стратегического планирования выявил соответствие между Концепцией-2020, Стратегией и подпрограммой 7 Госпрограммы на уровне целеполагания. В то же время контрольные показатели (индикаторы) и конкретные мероприятия развития страхового рынка в подпрограмме 7 не соответствуют определенным в Стратегии задачам: положения Госпрограммы и мероприятия подпрограммы 7 неконкретны, порядок и формы достижения задач Стратегии не определены, контрольные показатели (индикаторы) не соотнесены с целями Стратегии, содержание предлагаемых мероприятий не раскрыто, ответственность не установлена. Таким образом, в подпрограмме 7 не создан адекватный инструментарий для реализации приоритетов и задач Стратегии.

7.1.2. Анализ состояния, тенденций, проблем и рисков в развитии страхового рынка Российской Федерации за исследуемый период.

1. Страховая отрасль – один из важнейших секторов современного финансового рынка. Развитие этой сферы важно для решения целого комплекса социально-экономических проблем. Во-первых, это позволяет снизить уровень разного рода рисков, с которыми сталкиваются как граждане, так хозяйствующие

субъекты, что способствует повышению экономической стабильности и социальной защищенности. Во-вторых, страховые резервы, которые формируются у страховых организаций, являются источником инвестиционных ресурсов, в том числе долгосрочных. Наконец, в-третьих, сфера страхования представляет собой крупную отрасль экономики, создающую значительное количество рабочих мест, в том числе для высококвалифицированных специалистов, вносящую существенный вклад в экономический рост.

По данным швейцарской перестраховочной компании Swiss Re в 2017 году объем страховых премий, собранных во всем мире, достиг 5 трлн. долларов США, что составляет 6,3% мирового ВВП. По данным Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) среди стран-членов данной международной организации, объединяющей 36 экономически развитых стран, этот показатель по итогам 2016 года составил 9,0%, в том числе в США 11,3%, в Японии 7,7%, в Германии 6,2%, во Франции 11,0%, в Великобритании 9,2%, в Южной Корее 12,5%.

ВВП России на душу населения в номинальном выражении примерно соответствует среднему мировому уровню, а по паритету покупательной способности превышает его приблизительно в полтора раза. При этом показатель проникновения страхования (отношение суммы страховых премий к ВВП) в России один из самых низких в мире и составляет 1,4% – в 4,5 раза ниже среднемирового. В этом отношении Россия существенно уступает не только наиболее развитым экономикам мира, но и странам среднего уровня развития, в том числе партнерам по БРИКС. Так, в КНР этот показатель оценивается в 4,2% ВВП, в Индии – 3,1%, в Бразилии – 3,3%, а в ЮАР 14,0%. По данным ОЭСР, российский уровень проникновения страхования сопоставим с показателями Парагвая и Боливии, гораздо более бедных стран, где среднедушевой ВВП в 2,5-3 раза ниже, чем в России.

По плотности страхования, то есть объему страховых премий на душу населения, Россия также уступает не только наиболее развитым государствам, но странам, сопоставимым с ней по уровню развития. По данным ОЭСР, в 2016 году средняя величина страховых премий на душу населения в странах ОЭСР составила 3 316 долларов США, а в России 123 доллара США, или в 27 раз меньше. При этом, например, в Бразилии, данный показатель составил 286 долларов США – в 2,3 раза больше, чем в России, хотя в номинальном

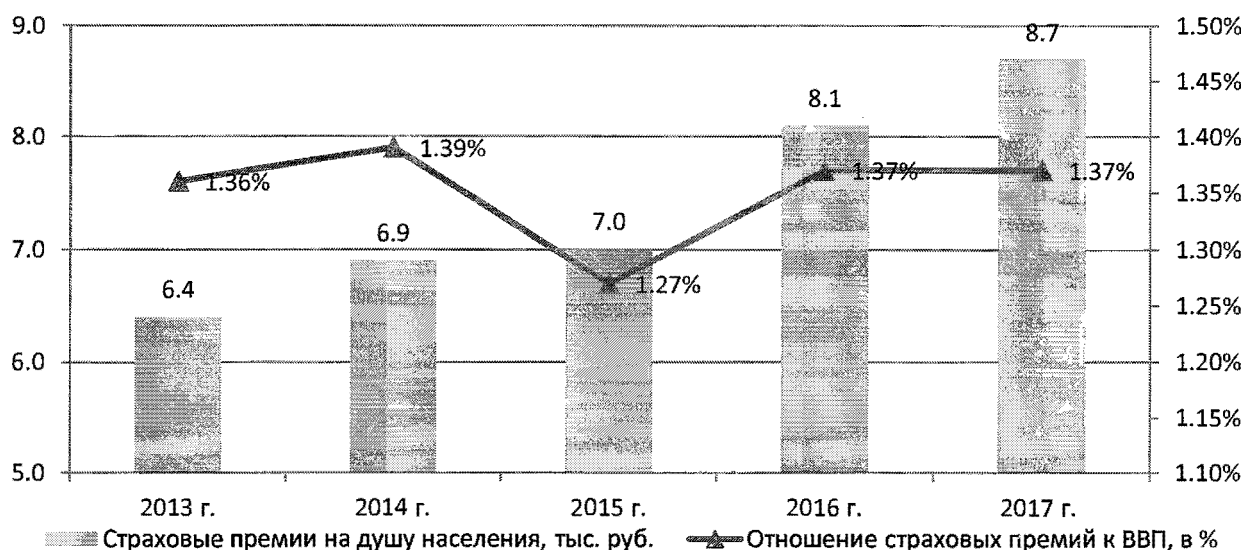
выражении ее объем ВВП на душу населения сопоставим, а по паритету покупательной способности он на 40% ниже российского. В ЮАР, где среднедушевой ВВП как в номинальном выражении, так и по паритету покупательной способности почти в 2 раза ниже, чем в России, плотность страхования составила 738 долларов США на душу населения – в 6 раз выше.

Объем активов страховых организаций стран ОЭСР превышает 20 трлн. долларов США (около 50% совокупного объема их ВВП). Основная часть этих средств инвестируется в национальные экономики своих стран (главным образом в высоколиквидные облигации государства и наиболее надежных компаний). По данным Банка России объем активов страховых организаций нашей страны составляет около 2,4 трлн. рублей, то есть лишь около 2% ВВП.

Таким образом, уровень развития страховой отрасли в России не соответствует уровню ее экономического развития. Для развития страховой деятельности в России имеются значительные резервы. Повышение показателей проникновения и плотности страхования хотя бы до уровня стран, сопоставимых с Россией по уровню экономического развития, способно увеличить вклад отрасли в повышение темпов экономического роста, расширение инвестиционного потенциала, а также обеспечение защиты от рисков для граждан и экономических агентов.

2. Страховой рынок России до настоящего времени не восстановился после падения, пережитого в 2008-2009 годах (на начальном этапе современного мирового экономического и структурного кризиса), несмотря на реализацию в этот период двух стратегий развития страховой деятельности (Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации на среднесрочную перспективу, одобренной поручением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2008 г. № ВП-П13-6891, далее – Стратегия-2008, и действующей Стратегии). Если в 2007 году показатель проникновения страхования (отношение объема страховых премий к ВВП) составлял 2,4%, то в исследуемый период он колебался в пределах 1,3-1,4%.

Показатель плотности страхования (объем страховых премий на душу населения) вырос за 2013-2017 годы в номинальном выражении с 6,4 тыс. рублей до 8,7 тыс. рублей, то есть на 36%. Однако с учетом того, что инфляция за этот период составила 35,8%, в реальном выражении он стагнирует.

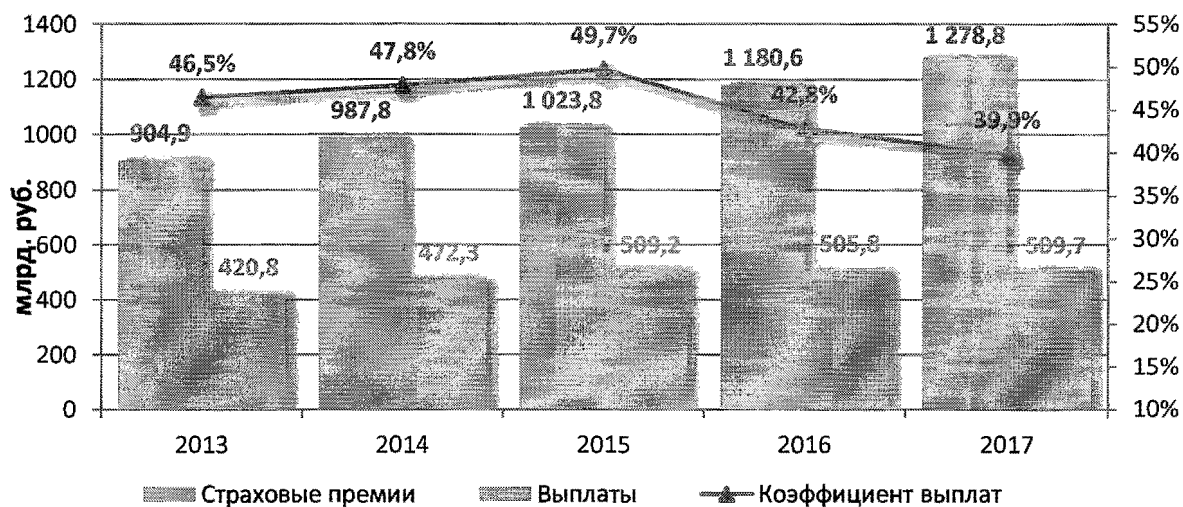


Безусловно, в этом играет свою роль низкий уровень доходов населения. В этих условиях многие граждане либо не имеют финансовой возможности страховать свои риски, либо такие расходы для них являются не приоритетными по сравнению с более насущными потребностями. Однако данный фактор не может полностью объяснить снижение спроса на услуги страхования со стороны населения и хозяйствующих субъектов в 1,7 раза по сравнению с 2007 годом.

Низкий спрос на страховые услуги в России объясняется, помимо отсутствия у граждан финансовой возможности страховать свои риски, а также неприоритетности для них таких расходов, ограниченностью предлагаемой в настоящее время на российском страховом рынке номенклатуры страховых продуктов, отвечающих реальным потребностям потенциальных клиентов, и их, недостаточной эффективностью этих продуктов для потребителя, в том числе по соотношению цены и качества.

3. В этой связи следует отметить, что соотношение между объемом полученных страхователями страховых выплат и уплаченных ими страховых премий в России находится на низком уровне и в среднем за 4,5 года исследуемого периода составило 43,4%, в том числе в 2017 году – 39,9%, то есть за каждый рубль полученных выплат страхователи в среднем уплатили более 2,5 рублей премий. Это делает страхование дорогим способом защиты от рисков и снижает его привлекательность. Для сравнения, на крупнейших зарубежных страховых рынках отношение выплат к премиям значительно выше и достигает 60-80%. По данным ОЭСР за 2016 год оно составило в США 57,1%, в Германии

58,9%, в Великобритании и Франции – по 70,9%, а в Японии 80,8%. Динамика страховых премий, выплат и коэффициента выплат в Российской Федерации представлена на диаграмме.



4. Один из факторов, определяющих относительно высокую стоимость страховых услуг в России, – снижение низкий уровень конкуренции на страховом рынке, в том числе в связи с отсутствием мероприятий по финансовому оздоровлению страховых организаций в исследуемый период; это вело к росту концентрации при сокращении числа страховых организаций на рынке. Динамика численности субъектов страхового дела (ССД) и концентрации страховых премий представлена в таблице (по данным Банка России).

Тип ССД	Число действующих ССД на 31 декабря (шт.)				
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.
Страховые организации	420	404 (-16)	334 (-70)	256 (-78)	226 (-30)
Страховые брокеры	165	150 (-15)	134 (-16)	96 (-38)	71 (-25)
Общества взаимного страхования	13	12 (-1)	10 (-2)	12 (+2)	12
Итого	597	566 (-31)	478 (-88)	364 (-114)	309 (-55)
Доля 20 крупнейших страховщиков в объеме страховых премий, %	71,4	72,6	77,5	78,1	79,8

За время реализации Стратегии общее количество субъектов страхового дела сократилось в 1,9 раза, в том числе страховых организаций – в 1,8 раза, страховых брокеров – в 2,3 раза. Показатель доли 20 крупнейших страховщиков в страховых премиях вырос на 8,4 процентного пункта. Доля страховщиков, не входящих в число 20 крупнейших, в объеме страховых премий сократилась с 18,6% до 10,2%.

Сокращение количества страховых организаций в исследуемый период было связано, главным образом, с отзывом у них лицензий Банком России. За 2014-2017 годы лицензии были отозваны у 142 страховых организаций. Еще

61 страховая организация добровольно отказалась от лицензий либо прекратила работу в связи с реорганизацией. Финансовое оздоровление страховых организаций (в отличие от банков) в исследуемый период не проводилось. Это способствовало сокращению числа субъектов страхового дела, что вело к росту концентрации и снижению конкуренции на страховом рынке.

Федеральным законом от 23 апреля 2018 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» для осуществления финансового оздоровления страховых организаций предусматривается создание Фонда консолидации страхового сектора (по аналогии с Фондом консолидации банковского сектора). При этом ряд норм указанного федерального закона вступает в силу с 1 января 2019 г.

Несмотря на нестабильные экономические условия, в исследуемый период основные финансовые показатели деятельности субъектов страхового рынка демонстрировали положительную динамику.

Показатель	2013 год	2014 год		2015 год		2016 год		2017 год	
	млрд. рублей	млрд. рублей	прирост в реальном выражении	млрд. рублей	прирост в реальном выражении	млрд. рублей	прирост в реальном выражении	млрд. рублей	прирост в реальном выражении
Активы	1317	1 433	- 2,5 %	1 625	0,4 %	1 871	9,7 %	2 430	27,3 %
Страховые резервы	731	853	5,3 %	973	1,1 %	1 136	11,3 %	1 448	24,9 %
Прибыль после налогообложения	32	50,7	44,7 %	91,7	69,5 %	81,9	- 16 %	84	- 0,05 %

Совокупный объем активов страховых организаций за исследуемый период увеличился на 84,5%, а объем страховых резервов на 98,1%. Страховые резервы должны служить источником инвестиций, в том числе долгосрочных. В связи с этим развитие страхования имеет большое значение для решения задач, связанных с ускорением темпов экономического роста и повышением доли инвестиций в основной капитал до 25% ВВП.

5. Динамика объема страховых премий за исследуемый период в целом по страховому рынку и по различным видам страхования представлена в таблице.

Год	2013			2014			2015			2016			2017		
Уровень инфляции	6,5%			11,4%			12,9%			5,4%			2,5%		
Виды страхования	Страховые премии, млрд. руб.	Страховые премии, 2013=100	Страховые премии в реальном выражении, 2013=100	Страховые премии, млрд. руб.	Страховые премии, 2013=100	Страховые премии в реальном выражении, 2013=100	Страховые премии, млрд. руб.	Страховые премии, 2013=100	Страховые премии в реальном выражении, 2013=100	Страховые премии, млрд. руб.	Страховые премии, 2013=100	Страховые премии в реальном выражении, 2013=100	Страховые премии, млрд. руб.	Страховые премии, 2013=100	Страховые премии в реальном выражении, 2013=100
Всего	904,9	100,0	100,0	987,8	109,2	98,0	1 023,8	113,1	90,0	1 180,6	130,5	98,5	1 278,8	141,3	104,1
Добровольное страхование, в том числе:	739,1	100,0	100,0	808,9	109,4	98,3	777,6	105,2	83,7	921,4	124,7	94,1	1 031,4	139,5	102,7
Страхование жизни	84,9	100,0	100,0	108,5	127,8	114,8	129,7	152,8	121,5	215,7	254,1	191,8	331,5	390,5	287,5
Страхование гражданской ответственности	29,7	100,0	100,0	37,9	127,3	114,3	41,0	138,0	109,7	54,9	184,6	139,3	49,9	167,8	123,5
Страхование финансовых рисков	14,9	100,0	100,0	15,4	103,2	92,7	14,4	97,0	77,1	21,2	142,6	107,6	26,5	178,2	131,2
Другие виды добровольного страхования	609,6	100,0	100,0	647,2	106,2	95,3	592,4	97,2	77,3	629,5	103,3	77,9	623,4	102,3	75,3
Обязательное страхование, в том числе:	165,7	100,0	100,0	178,8	107,9	96,9	246,2	148,6	118,2	259,2	156,4	118,0	247,5	149,3	109,9
ОСАГО	134,2	100,0	100,0	150,9	112,4	101,0	218,7	162,9	129,6	234,4	174,6	131,8	222,1	165,4	121,8
Другие виды обязательного страхования	31,5	100,0	100,0	27,9	88,7	79,7	27,5	87,5	69,6	24,9	79,0	59,6	25,4	80,7	59,4

В номинальном выражении общий объем страховых премий (без обязательного медицинского страхования) вырос за 2013-2017 годы на 41,3%. Однако с учетом инфляции его реальный рост составил лишь 4,1%.

Несмотря на поставленную Стратегией задачу стимулирования добровольного страхования, оно отставало от обязательного страхования по темпам роста объемов страховой премии, и его доля несколько снизилась – с 81,7% в 2013 году до 80,6%.

Рост объема страховых премий в основном пришелся на три вида добровольного страхования (жизни; гражданской ответственности; финансовых рисков) и один вид обязательного страхования – обязательное страхование гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее – ОСАГО). В частности, в 2017 году одним из основных драйверов роста страхового рынка стало инвестиционное страхование жизни (ИСЖ). По всем остальным видам добровольного и обязательного страхования в общей сложности объем страховой премии за исследуемый период в реальном выражении значительно сократился.

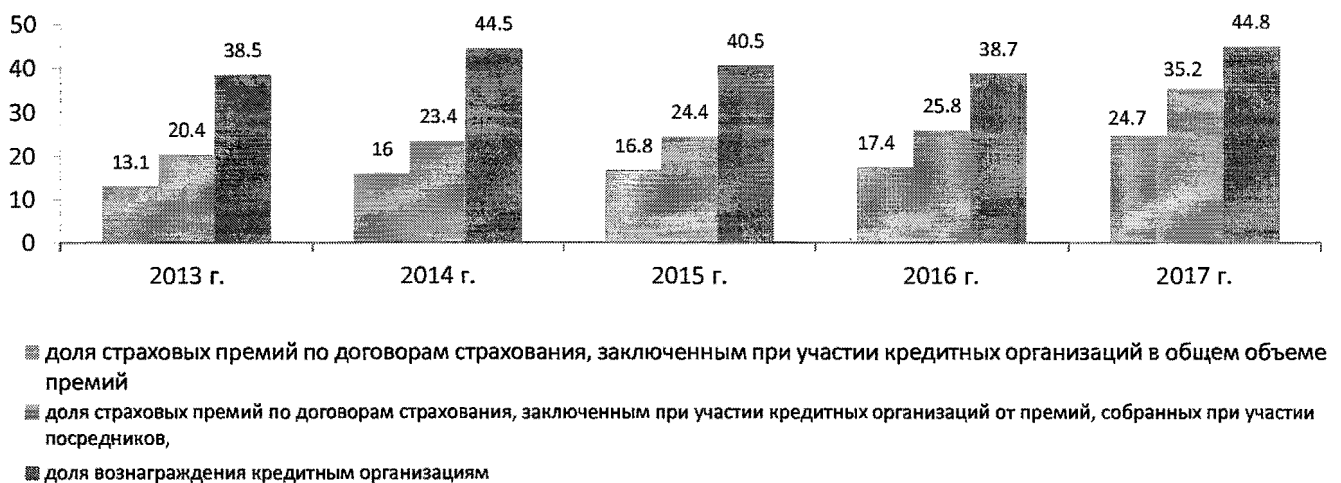
При этом лишь по ОСАГО коэффициент выплат по отношению к страховым премиям значительно превышает среднерыночный уровень и в среднем за 4,5 года исследуемого периода составил 66,1%. В 2017 году выплаты по ОСАГО достигли 79,0% суммы страховых премий. С учетом прочих доходов и расходов комбинированный коэффициент убыточности ОСАГО³ для страховщиков по данным Банка России на 31 декабря 2017 г. составил 106,9% (по сравнению с 102,6% на 31 декабря 2016 г.), то есть расходы страховщиков по данному виду страхования на 6,9% превысили полученные ими доходы.

В то же время по всем трем популярным видам добровольного страхования показатели выплат крайне низкие. За 4,5 года исследуемого периода они в среднем составили: по добровольному страхованию жизни – 13,2%, по добровольному страхованию гражданской ответственности – 19,9%,

³ Комбинированный коэффициент убыточности ОСАГО (с учетом расходов на ведение дела и отчислений в фонд РСА)

по страхованию финансовых рисков – 8,9% от уплаченных страховых премий. Это показывает, что стоимость данных видов страховых услуг имеет признаки несоответствия реальному уровню связанных с ними рисков и может быть завышена.

6. В исследуемый период отмечался быстрый рост числа договоров страхования в качестве обеспечения кредитов. В отсутствие договора страхования некоторые кредитные организации либо ухудшают условия предоставления кредита, либо отказывают в его выдаче. При этом условия договора страхования имеют для заемщика второстепенное значение по сравнению с основной целью, получением кредита. Это способствует навязыванию услуг страхования (о чем свидетельствует большое количество поступающих в Банк России жалоб) и повышению его стоимости по отношению к выплатам, за счет чего посредники, в том числе кредитные организации, получают значительное комиссионное вознаграждение. Динамика доли страховых премий по договорам страхования, заключенным при участии кредитных организаций, и доли их вознаграждения представлены на диаграмме.



Использование страхования как гарантии исполнения гражданско-правовых договоров представляет собой нормальный рыночный способ защиты от рисков. В российской и зарубежной практике широко применяется страхование сделок различного содержания. Предоставление кредитов под определенное обеспечение (в том числе в виде страховки) на более выгодных условиях, чем без обеспечения, само по себе также правомерно.

В ситуации, когда страхование собственных рисков не пользуется большим спросом на российском рынке, страхование рисков других лиц, в том числе при заключении сделок, могло бы стать одним из перспективных направлений развития страховой отрасли при условии достаточной конкуренции страховых организаций и соблюдении прав потребителей страховых услуг.

7.1.3. Оценка актуальности и достаточности целей, задач и мер, предусмотренных Стратегией.

1. В качестве основной цели Стратегии установлено комплексное содействие развитию страховой отрасли, в частности превращению ее в стратегически значимый сектор экономики России, обеспечивающий:

повышение экономической стабильности общества;

повышение социальной защищенности граждан и снижение социальной напряженности в обществе путем проведения эффективной страховой защиты имущественных интересов граждан и хозяйствующих субъектов;

привлечение инвестиционных ресурсов в экономику страны.

Как отмечалось, данная цель соответствует положениям Концепции-2020, отражает роль и место страхования в современной экономике и актуальна как на момент утверждения Стратегии, так и в настоящее время.

2. Стратегия сохраняет преемственность целей, задач и подходов к их решению с предыдущим документом аналогичной направленности – Стратегией-2008. В Стратегии анализируются результаты выполнения Стратегии-2008, основные показатели, тенденции и проблемы развития страхового рынка в период ее реализации, отмечаются задачи, сохраняющие актуальность в период реализации действующей Стратегии.

На основе указанного анализа в сфере страхования в действующей стратегии выделяются проблемы, ставятся задачи по достижению целей и основные направления развития страховой деятельности. В свою очередь по этим основным направлениям определяются меры Плана мероприятий.

Методологический подход, основанный на преемственности документов, определяющих стратегические задачи развития отрасли, а также на постановке конкретных задач по результатам анализа ситуации в отрасли и выявленных

при этом проблем, представляется принципиально правильным. Вместе с тем сопоставление проблем, задач и направлений работы, определенных в Стратегии, показывает неполное соответствие между ними.

Стратегия не устанавливает количественные и качественные показатели оценки значимости выявленных проблем в отрасли и связанных с ними рисков. Это не позволяет оценить обоснованность выделения перечисленных в Стратегии проблем в качестве значимых, ранжировать их по значимости и приоритетности, определить пути их решения. Отсутствие количественного анализа проблем страховой сферы не позволяет определить достаточность предусмотренных мер и параметры принимаемых решений, которые требуются для достижения целей Стратегии, что создает риски их недостижения.

В результате решение ключевых проблем⁴, оказывающими влияние на состояние страховой отрасли в целом, закономерно сводится к одному направлению – повышение качества оказываемых страховых услуг.

Хотя в Стратегии показана важность проблем, связанных с высокой концентрацией на рынке и наличием неконкурентных действий, и ставятся задачи по развитию конкуренции, однако ни в основных направлениях развития страховой деятельности, ни в Плате мероприятий эта проблематика не нашла отражения.

Ряд определенных в Стратегии основных направлений развития страховой деятельности, например, по усилению роли российского страхового рынка на международном уровне или по развитию сельскохозяйственного страхования напрямую не вытекает из перечисленных в ней проблем и задач.

В целом это говорит о недостаточной комплексности и последовательности как проделанного анализа, так и определения на его основе конкретных задач и мероприятий Стратегии.

Сопоставление проблем, задач и основных направлений развития страховой деятельности представлено в таблице.

⁴ Низкий уровень доверия страхователей к страховщикам и к механизму страхования в целом; снижение качества выполнения обязательств страховщиками по договорам страхования перед страхователями; низкий уровень оказания посреднических услуг потребителям; страхование жизни сдерживается низким уровнем доходов страхователей, недостаточное участие страховщиков в возмещении убытков по катастрофическим рискам

Задачи Стратегии-2008, сохраняющие актуальность	Стратегия		
	Проблемы	Задачи	Основные направления развития страховой деятельности
Укрепление стабильности, надежности и прозрачности деятельности субъектов страхового дела	Низкий уровень доверия страхователей к страховщикам и к механизму страхования в целом		Повышение эффективности форм и методов государственного контроля и надзора за субъектами страхового дела и обеспечения их финансовой устойчивости
Обеспечение защиты прав страхователей, застрахованных лиц и выгодоприобретателей	Снижение качества выполнения обязательств страховщиками по договорам страхования перед страхователями	Обеспечение баланса интересов между страховщиками, страховыми посредниками и страхователями (выгодоприобретателями), выработка мер по повышению качества предоставляемых страховщиками услуг в целях защиты прав потребителей страховых услуг, а также повышение их ответственности при выборе и организации способов страховой защиты и исполнении условий договоров страхования	Защита прав потребителей страховых услуг, повышение страховой культуры, популяризация страхования
	Низкий уровень оказания посреднических услуг потребителям, так как страховые посредники редко выступают в интересах страхователей и в качестве консультантов, чаще в качестве продавцов, при этом растут размеры получаемых ими от страховщиков комиссионных вознаграждений		
	Пренебрежение правами и законными интересами страхователей со стороны отдельных страховщиков		
	Сокращение предпосылок для возникновения споров между страховщиками и потребителями их услуг		
Развитие правовых основ деятельности участников страхового дела и конкуренции среди них	Наличие неконкурентных действий, а также высокий уровень концентрации на рынке страховых услуг	Создание эффективных механизмов досудебного урегулирования споров, в частности института страхового омбудсмена	
		Повышение инвестиционной привлекательности и формирование добросовестной конструктивной конкуренции, обеспечивающей качество страховых услуг и эффективность страховой деятельности	
Выработка направлений и подходов к осуществлению видов страхования в добровольной и обязательной форме	Налогообложение страхователей - потребителей страховых услуг, которое не способствует проявлению их страховых интересов	Создание условий, обеспечивающих развитие добровольных видов страхования, взаимного страхования, новых подходов к страхованию, направленных на удовлетворение массовой потребности в страховых услугах	Стимулирование развития добровольного страхования
	Страхование жизни сдерживается низким уровнем доходов страхователей, высоким уровнем инфляции и высокими ставками банковских депозитов, не дающими преимуществ страхованию жизни по сравнению с иными инструментами накопления		

	Увеличение числа профессиональных объединений страховщиков (ассоциаций), в том числе за счет создаваемых под конкретные виды страхования, которое делает представление интересов отрасли дорогостоящим и недостаточно эффективным		
	Ограниченность предложений страховых услуг, ориентированных на различные категории потребителей	Расширение сферы деятельности участников и субъектов страхового дела при обеспечении гарантий защиты прав потребителей их услуг	Расширение сферы деятельности субъектов страхового дела
	Повышение уровня расходов на ведение дела и управленческих расходов в объеме страховой премии, влияющих на исполнение обязательств по договорам страхования, снижение рентабельности и эффективности деятельности		
	Недостаточно развитая сеть продаж страховых продуктов страховщиками и несовершенство способов заключения договоров страхования	Повышение стабильности, надежности инфраструктуры страхового рынка, оперативности и эффективности его деятельности	Развитие инфраструктуры страхового рынка
	Недостаточное участие страховщиков в возмещении убытков по катастрофическим рискам, тогда как большая часть средств возмещается из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации	Обеспечение эффективного использования бюджетных средств на страхование и повышение значимости страховой защиты	Оптимизация системы управления рисками за счет бюджетных средств
			<p>Совершенствование регулирования обязательного страхования</p> <p>Развитие системы сельскохозяйственного страхования</p> <p>Усиление роли российского страхового рынка на международном уровне</p>

3. В Стратегии сформулированы основные условия достижения ее цель и задач, в том числе:

- повышение уровня экономического и социального развития страны;
- эффективное нормативно-правовое регулирование страховой отрасли, совершенствование государственного страхового надзора, судебной системы и системы исполнения судебных решений;
- повышение социальной ответственности бизнеса за выполнение взятых обязательств;
- становление международного финансового центра в России.

Как показано в разделе 7.1.2 отчета, уровень развития страхования в России не соответствует уровню ее экономического развития. Поэтому даже в условиях низких темпов экономического роста, которые наблюдались в период реализации Стратегии, можно было ожидать опережающего развития сферы страхования, приближения ее характеристик к уровню, характерному для стран, сопоставимых с Россией по своему экономическому развитию, в случае принятия для этого достаточных мер и создания достаточных стимулов.

Повышение социальной ответственности бизнеса в части развития саморегулирования, защиты прав потребителей и т.п. дублирует второе условие, касающееся развития правового регулирования, а в части изменения морально-этических норм бизнеса выходит за рамки государственной политики и не может рассматриваться как условие реализации Стратегии.

Становление международного финансового центра могло при определенных условиях рассматриваться как фактор, способствующий решению этих задач, но не является условием их решения. «План мероприятий («дорожная карта») «Создание международного финансового центра и улучшение инвестиционного климата в Российской Федерации», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 19 июня 2013 г. № 1012-р, утратил силу в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 октября 2016 г. № 2085-р. Тем не менее, это не снимает с повестки дня и не делает нереальными задачи по развитию страховой деятельности в Российской Федерации, прежде всего, за счет совершенствования правовых и экономических условий на российском страховом рынке.

Из указанных четырех условий актуальным для Стратегии является лишь одно – связанное с обеспечением эффективного правового регулирования и надзора в страховой отрасли.

4. Предусмотренные Планом мероприятий меры в целом соответствуют по своему содержанию основным направлениям развития страховой деятельности. Вместе с тем отсутствие в Стратегии количественного анализа проблем страховой сферы не позволяет определить ни достаточность предусмотренных мер, ни параметры принимаемых решений, которые требуются для получения ожидаемых результатов. Это создает риски недостижения поставленных целей.

Например, Стратегия ставит задачи по развитию добровольного страхования. План мероприятий предусматривает целый комплекс стимулирующих мер, направленных на достижение этой цели, многие из которых за время реализации Стратегии выполнены. Однако, как отмечалось в разделе 7.1.2 отчета, на деле за время реализации Стратегии доля добровольного страхования в общем объеме страховых премий снизилась, что свидетельствует о недостаточности создававшихся стимулов.

Аналогично, Стратегия ставит задачи по развитию сельскохозяйственного страхования, и План мероприятий предусматривает необходимые для этого меры. Однако проводившиеся Счетной палатой Российской Федерации контрольные мероприятия по данной тематике показывают за время реализации Стратегии постоянное снижение объемов сельскохозяйственного страхования с государственной поддержкой. Таким образом, принимавшиеся по данному направлению меры и создававшиеся стимулы также оказались недостаточными для решения поставленных задач.

Для достижения целей Стратегии недостаточно, чтобы принимаемые меры соответствовали поставленным задачам по своему составу, характеру и направленности. Их масштаб и результаты их применения также должны соответствовать масштабу и глубине тех проблем, которые с их помощью решаются. В том числе создаваемые стимулы для развития страхования в целом и конкретных его форм должны быть настолько значимыми и весомыми для участников страхового рынка, чтобы изменить их мотивацию в желаемом направлении.

В отношении мер, предусмотренных Стратегией, задача обеспечить их достаточность не ставилась. Параметры, позволяющие ее измерить, не определялись. В части результатов реализации Стратегии, поддающихся количественной оценке, поставленные задачи не решены, что свидетельствует о недостаточности предусмотренных ею мер.

5. Страховая отрасль является важным сектором финансового рынка, напрямую влияющим на качество жизни граждан и решающим целый ряд макроэкономических задач.

Финансовый рынок Банком России определен как система экономических и правовых отношений, связанных с использованием денег в качестве средства накопления и платежа, обращением финансовых инструментов, а также правовая и культурная бизнес-среда, внутри которой действуют участники финансового рынка. Общественным результатом работы финансового рынка является эффективное распределение денежных ресурсов и рисков, установление справедливых цен на активы.

Вместе с тем Стратегия в настоящее время оказалась оторванной от страхового рынка. Предусмотренные Планом мероприятий нормативно-правовые акты в рамках реализации Стратегии лишь частично влияют на развитие финансового рынка. В мероприятиях по развитию страховой деятельности мало уделено внимания: развитию конкуренции на страховом рынке в части создания прозрачной и регуляторной среды, развитию сегмента длинных денег в части создания института индивидуального капитала, противодействие недобросовестным практикам, профилактике и пресечению правонарушений в сфере страхования.

6. Стратегией установлены 6 контрольных показателей успешной реализации Плана мероприятий⁵. Из них только один совпадает по содержанию с контрольным показателем Концепции-2020 в части развития страхования (доля страховых премий в ВВП), однако расходится с показателем Концепции-2020 как по целевому уровню, так и по формату представления (установлен не в абсолютных величинах, а в темпах прироста). В свою очередь Госпрограмма и

⁵ Доля страховых премий (без обязательного медицинского страхования – ОМС) в валовом внутреннем продукте, объем совокупной страховой премии (без ОМС), доля страхования жизни в объеме совокупной страховой премии, доля добровольных видов страхования в объеме совокупной страховой премии, доля обязательных видов страхования в объеме совокупной страховой премии, объем страховых премий на душу населения

подпрограмма 7 не устанавливают ни одного контрольного показателя, позволяющего оценить успешность их реализации в части развития страхования.

Из числа шести контрольных показателей Стратегии только два прямо связаны с определенными в ней основными направлениями развития страховой деятельности. Это доли добровольных и обязательных видов страхования в объеме совокупной страховой премии. Еще три показателя характеризуют динамику сферы страхования в целом и один показатель – доля страхования жизни в объеме совокупной страховой премии – отражает развитие одного отдельно взятого вида страхования, по которому Стратегия не ставила особые цели и задачи и который осуществляется как в виде добровольного, так и в виде обязательного страхования.

Связь контрольных показателей с конкретными направлениями развития страховой деятельности и мерами, предусмотренными Планом мероприятий, не определена. Установленные контрольные показатели не дают возможности определить степень успешности решения поставленных Стратегией конкретных задач, реализации предусмотренных мероприятий, а позволяют лишь постфактум констатировать успешность или неуспешность достижения установленных Стратегией ориентиров. Это затрудняет проведение органам государственной власти Российской Федерации мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти, установленными пунктом 10 статьи 4 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, своевременное выявление проблемных участков и резервов улучшения ситуации.

7.2. Цель 2. Проанализировать реализацию Стратегии развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года за период 2013-2017 годов и на предстоящий период ее реализации.

7.2.1. Оценка степени реализации целей и задач, поставленных Стратегией, и достижения установленных ею целевых значений контрольных показателей.

Согласно Стратегии, предусмотренный ею План мероприятий представляет собой комплекс мер по содействию развитию страховой отрасли и ее становлению как стратегически значимого сектора экономики России, что совпадает с основной целью Стратегии. Таким образом, контрольные

индикаторы должны характеризовать степень достижения Основной цели Стратегии и успешность реализации Плана мероприятий.

В то же время из 8 сформулированных в Стратегии задач только по одной установлены показатели, а по остальным не установлены измеримые индикаторы, характеризующие степень их решения, что не позволяет объективно оценить их реализацию.

	Задачи Стратегии	Связь с контрольными показателями (индикаторами)
1	создание условий, обеспечивающих развитие добровольных видов страхования, взаимного страхования, новых подходов к страхованию, направленных на удовлетворение массовой потребности в страховых услугах;	контрольный показатель № 4 и № 5 из нижеприведенной таблицы
2	обеспечение баланса интересов между страховщиками, страховыми посредниками и страхователями (выгодоприобретателями), выработка мер по повышению качества предоставляемых страховщиками услуг в целях защиты прав потребителей страховых услуг, а также повышение их ответственности при выборе и организации способов страховой защиты и исполнении условий договоров страхования;	отсутствует
3	расширение сферы деятельности участников и субъектов страхового дела при обеспечении гарантий защиты прав потребителей их услуг;	отсутствует
4	повышение стабильности, надежности инфраструктуры страхового рынка, оперативности и эффективности его деятельности	отсутствует
5	повышение инвестиционной привлекательности и формирование добросовестной конструктивной конкуренции, обеспечивающей качество страховых услуг и эффективность страховой деятельности;	отсутствует
6	сокращение предпосылок для возникновения споров между страховщиками и потребителями их услуг;	отсутствует
7	создание эффективных механизмов досудебного урегулирования споров, в частности института страхового омбудсмана;	отсутствует
8	обеспечение эффективного использования бюджетных средств на страхование и повышение значимости страховой защиты.	отсутствует

Установленные Стратегией контрольные показатели (индикаторы) не имеют прямой связи с задачами и конкретными направлениями развития страховой деятельности и мерами, предусмотренными Планом мероприятий, не дают возможности оценить успешность решения поставленных Стратегией конкретных задач, реализации предусмотренных мероприятий, а позволяют лишь констатировать факт достижения/недостижения установленных Стратегией индикаторов. Это затрудняет проведение мониторинга и контроля реализации Стратегии как документа стратегического планирования в соответствии со статьей 4 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, своевременное выявление проблемных участков и резервов улучшения ситуации.

Как отмечалось, в Стратегии установлены 6 контрольных показателей, которые, по мнению ее разработчиков, являются общепринятыми количественными финансовыми показателями деятельности страховщиков, характеризуют проникновение страхования в экономику России и роль

страхования в обществе, а также свидетельствуют о сценарии (экстенсивный или интенсивный), по которому происходит развитие страховой отрасли.

По каждому из этих показателей определены базовые значения на 2011 год и ожидаемые темпы прироста этих показателей, в том числе на две промежуточные даты – 2014 и 2017 годы – и на 2020 год, то есть на момент завершения реализации Стратегии. Информация о плановых и фактических значениях контрольных показателей Стратегии приведена в таблице.

№	Показатель	Базовые значения в 2011 году	2014 г.		2017 г.	
			Плановый прирост к 2011 году, %	Фактический прирост, %	Плановый прирост к 2014 году, %	Фактический прирост, %
1.	Доля страховых премий (без обязательного медицинского страхования – ОМС ⁶) в валовом внутреннем продукте	1,2%	42	13	53	11
2.	Объем совокупной страховой премии (без ОМС)	663,7 млрд. рублей	76	49	95	29
3.	Доля страхования жизни в объеме совокупной страховой премии	5,2%	53	110	44	136
4.	Доля добровольных видов страхования в объеме совокупной страховой премии	83,3%	-4	-2	6	-1
5.	Доля обязательных видов страхования в объеме совокупной страховой премии	16,7%	20	9	-25	6
6.	Объем страховых премий на душу населения	4642,3 рублей	77	46	95	28

Абсолютные значения тех же показателей, соответствующие установленным Стратегией темпам прироста, представлены в таблице.

Показатели	Ед. изм.	Базовое значение (2011 год)	2014 г.		2017 г.		2020 г.
			План	Факт	План	Факт	План
Доля страховых премий (без обязательного медицинского страхования – ОМС) в валовом внутреннем продукте	%	1,2	1,7	1,3	2,6	1,39	2,5
Объем совокупной страховой премии (без ОМС)	млрд. руб.	663,7	1 168	991	2 278	1 278,8	2 940
Доля страхования жизни в объеме совокупной страховой премии	%	5,2	8	11	11	25,8	27,0
Доля добровольных видов страхования в объеме совокупной страховой премии	%	83,3	80	82	84,8	81	84
Доля обязательных видов страхования в объеме совокупной страховой премии	%	16,7	20	18	15,2	19	16,0
Объем страховых премий на душу населения	руб.	4 642,3	8 217	6 895,7	16 023	8 711,5	14 105,5

По итогам 2017 года выполнен только один из 6 контрольных показателей: прирост доли страхования жизни в совокупной страховой премии

⁶ С 1 января 2012 г. в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и нормативными правовыми актами, принятыми в целях его реализации, страховые медицинские организации, осуществляющие деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, больше не признают страховые платежи в составе доходов. Все средства обязательного медицинского страхования признаются средствами целевого финансирования (целевыми средствами), а их движение (получение от источника финансирования и направление на оплату медицинской помощи, оказанной медицинскими организациями, застрахованным лицам) не отражается как страховые операции.

составил 136% вместо контрольного значения показателя 44%, то есть в 3,1 раза больше. Как отмечалось, добровольное страхование жизни было одним из трех видов добровольного страхования, по которым в исследуемый период отмечался значительный рост объемов страховой премии. Среди причин следует отметить, во-первых, широкое распространение сопутствующего страхования жизни заемщиков при заключении кредитных договоров, в качестве обеспечения по ним; во-вторых, рост объемов инвестиционного страхования жизни, которое в условиях снижения процентных ставок в исследуемый период стало популярной альтернативой банковским вкладам.

Доля страховых премий в ВВП, согласно Стратегии, должна была к 2017 году возрасти до 2,6%, то есть превысить уровень 2007 года (2,4%). Таким образом, предполагалось, что к этому времени страховая отрасль России полностью преодолит последствия глубокого спада и продолжит свой рост. Кроме того, в случае достижения такой доли страховых премий в ВВП Россия приближалась к показателям проникновения страхования, характерным для стран, сопоставимых по уровню экономического развития (как отмечалось в разделе 7.1.2 отчета, это около 3-4% ВВП). На деле рост данного показателя в период реализации Стратегии был незначительным. Он увеличился лишь с 1,2 до 1,4% ВВП и остается значительно (в 1,7 раза) ниже, чем в 2007 году. Темпы прироста данного показателя в 2014 году были в 3,2 раза меньше контрольного значения, в 2017 году – в 4,8 раз меньше.

Объем совокупной страховой премии составил 56,1% от целевого уровня, предусмотренного Стратегией на 2017 год. Темпы прироста по этому контрольному показателю в 2014 году были ниже целевого значения в 1,6 раза, а в 2017 году отставание от целевого уровня возросло до 3,3 раза.

Доля добровольного страхования в общем объеме страховой премии составила в 2017 году 81% вместо планового значения 84,8%. При этом вместо роста наблюдалось снижение доли добровольного страхования.

Соответственно, по показателю доли обязательного страхования наблюдалась обратная картина – вместо предусмотренного Стратегией

снижения с 16,7% до 15,2% фактически эта доля увеличилась до 19% от совокупного объема страховой премии.

Наконец, показатель объема страховых премий на душу населения по абсолютному значению составил 54,4% от уровня, который должен быть достигнут в 2017 году. Темпы его прироста в 2014 году были в 1,7 раза, а в 2017 году в 3,4 раза ниже контрольных значений, установленных Стратегией. Фактически, как отмечалось в разделе 7.1.2 отчета, в исследуемый период рост объема страховой премии на душу населения соответствовал уровню инфляции, то есть в реальном выражении наблюдалась стагнация.

В целом по 5 из 6 контрольных показателей Стратегии на 2017 год зафиксировано многократное отставание от установленных целевых темпов прироста, в том числе по двум показателям фактические тенденции прямо противоположны предусмотренным Стратегией. Это свидетельствует о недостижении основной цели Стратегии на последнюю установленную ей промежуточную дату (2017 год) и о значительных рисках недостижения этой цели к моменту завершения срока реализации Стратегии в 2020 году.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации основными факторами, оказавшими сдерживающее влияние на развитие страхового рынка России в проверяемом периоде, являются:



Минфин России как ответственный исполнитель по всем пунктам Плана мероприятий объясняет недостижение большинства плановых показателей Стратегии сложившейся экономической и геополитической ситуацией, последствиями финансово-экономического кризиса, снижением платежеспособного спроса, а также изменением приоритетов в достижении ранее планировавшихся показателей в связи с передачей полномочий по регулированию, контролю и надзору на страховом рынке Банку России.

Выявленные проблемы в реализации Стратегии и существенные изменения, произошедшие после ее утверждения в социально-экономической и геополитической ситуации, в системе контроля, надзора и регулирования в сфере страхования, а также в системе и в нормативно-правовой базе стратегического планирования делают актуальным вопрос о разработке нового единого документа стратегического планирования развития финансового рынка (включая страховую деятельность), отражающего современные реалии и задачи развития этого важнейшего сектора экономики. С учетом пункта 1.1 статьи 4 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Федеральный закон от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ) представляется целесообразным разработать указанный документ стратегического планирования во взаимодействии Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации с тем, чтобы обеспечить в дальнейшем его согласованную реализацию федеральными органами исполнительной власти и Банком России.

7.2.2. Анализ полноты выполнения ответственными исполнителями Плана мероприятий («дорожной карты») «Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года».

План мероприятий содержит 9 разделов, включающих 40 мероприятий, реализация которых должна повысить интерес к страхованию потенциальных клиентов, способствовать развитию здоровой конкуренции, многообразию страховых услуг по добровольным видам страхования (страхование жизни, медицинское страхование, страхование имущества, гражданской ответственности) и совершенствованию практики обязательного страхования, расширить горизонты участия страховщиков и обществ взаимного страхования

в новых направлениях деятельности и усилить роль страховой отрасли на финансовом рынке, в российской экономике и обществе.

В том числе Планом мероприятий предусматривалось принятие более 30 нормативных правовых актов; разработка методических рекомендаций; подготовка 5 докладов в Правительство Российской Федерации. Выполнение мероприятий планировалось в основном, на 2013 – 2015 годы (29 из 40 мероприятий). Участниками реализации Плана мероприятий «дорожной карты» являются:

Наименование исполнителей Плана мероприятий «дорожной карты»	Ответственные исполнители мероприятий	Соисполнители мероприятий
Всего:	40	
Минфин России	32	6
Минэкономразвития России	-	30
ФСФР России* (Банк России)	1	29
ФАС России	-	15
Роспотребнадзор	1	4
Минздрав России	1	3
Минтруд России	1	2
Минтранс России	1	1
Минсельхоз России	3	1
МЧС России	-	5
Пенсионный фонд Российской Федерации	-	2
Объединения страховщиков	-	36
Остальные 7 соисполнителей (Минобороны России, МИД России, Минрегион России*, Ростуризм Минкомсвязь России*, МВД России, НСА)	-	по 1

*Указами Президента Российской Федерации:

от 25 июля 2013 г. № 645 «Об упразднении Федеральной службы по финансовым рынкам, изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации» ФСФР России упразднена с 1 сентября 2013 года;

от 8 сентября 2014 г. № 612 «Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации», Минрегион России упразднен с 8 сентября 2014 года;

от 15 мая 2018 г. № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) переименовано в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Информация об итогах реализации ответственными исполнителями закрепленных за ними пунктов Плана мероприятий в 2013 – 2017 годах и проверяемый период 2018 года приведена в приложении № 1 к отчету.

Общие сведения о количестве мероприятий «дорожной карты», в разрезе основных ответственных исполнителей, представлены в таблице:

Ответственный исполнитель	Количество мероприятий								из них по состоянию на 01.09.18:			
	всего	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	испол.	в работе	сняты с расм.	не исполн.
Минфин России	32	5	7	11	3	2	2	2	19	5	5	1
Банк России	1	-	-	1	-	-	-	-	1			-
Минздрав России	1	-	-	-	-	-	1	-	1			-

Минтранс России ⁷	1	-	1	-	-	-	-	-	1			-
Минтруд России	1	1	-	-	-	-	-	-	-		1	-
Минсельхоз России	3	-	2	-	-	-	1	-	2	1		-
Роспотребнадзор	1	1	-	-	-	-	-	-	1	-		-
Итого	40	7	10	12	3	2	4	2	25	6	6	1

На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия, из 40 мероприятий, предусмотренных Планом мероприятий, исполнено 25, или 62,5%; не исполнен – 1 (пункт 21); по 2 пунктам (39,40) не наступил срок исполнения; 6 мероприятий⁸, или 15,0% находятся в работе, из которых 3 мероприятия просрочены (срок исполнения 2016-2017 гг.); по 6 мероприятиям⁹, или 15,0% разработанные законопроекты сняты Правительством Российской Федерации с рассмотрения, в связи с нецелесообразностью дальнейшей работы над ними.

По выполненным ответственными исполнителями пунктам Плана мероприятий, принято 18 федеральных законов (17 пунктов¹⁰); 14 иных нормативных правовых актов¹¹; в Правительство Российской Федерации направлены 3 доклада¹².

Принятые в рамках реализации Стратегии федеральные законы и иные нормативные правовые акты, предусмотренные Планом мероприятий, в основном характеризуются системностью изменений, восполнением правовых пробелов, соблюдением баланса интересов регулируемых ими участников правоотношений в сфере страховой деятельности.

В то же время лишь частично влияют на развитие страхового рынка, на фоне общей зарегулированности в области страхования отмечаются факты отсутствия реального влияния принятых регулятивных документов на состояние страхового рынка, развитие рыночных принципов свободной конкуренции в целях повышения качества и доступности страховых услуг. При этом следует отметить, что в ряде случаев регулятивные меры не учитывают особенностей конъюнктуры рынка

⁷ В соответствии со статьей 12.1 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ответственным исполнителем являлся Банк России.

⁸ Пункты 6,18,19,20,29,38.

⁹ Пункты 10,11,13,15,17,24.

¹⁰ Федеральные законы приняты по 17 пунктам Плана мероприятий (1,2,3,5,8,9,12,14,16,23,26,27,31,33,34,35,37).

¹¹ По 5 пунктам (4, 7, 30, 32, 36).

¹² Пункты 22, 25, 28.

страховых услуг, в частности, состояние и динамику платежеспособного спроса на эти услуги.

Минфин России ежегодно, за исключением 2016 года, направлял в Правительство Российской Федерации информацию о реализации плана мероприятий («дорожной карты») «Стратегия развития страховой деятельности в Российской Федерации до 2020 года».

7.2.3. Анализ соответствия Основных направлений развития финансовых рынков на период 2016 - 2018 годов, одобренных Советом директоров Банка России 26 мая 2016 года, Стратегии.

1. В исследуемый период, начиная с 1 сентября 2013 г., регулирование, контроль и надзор в сфере страховой деятельности осуществлял Банк России. В соответствии со статьей 45.3 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ Совет директоров Банка России 26 мая 2016 г. одобрил Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016-2018 годов (далее – Основные направления). В них Стратегия названа в числе документов, которые задали вектор развития финансового рынка и которые учитываются в Основных направлениях с поправкой на изменения внешней и внутренней среды, произошедшие с момента утверждения указанных документов.

Банк России заявил, что продолжит ее реализацию. В то же время Банк России не входит в число ответственных исполнителей Плана мероприятий, который был утвержден до передачи ему полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере страхования. Обязанности и ответственность Банка России за достижение целей и показателей Стратегии не установлены.

2. Один из разделов Основных направлений определяет задачи по развитию страхового сектора. Банк России рассматривает как важнейший источник инвестиций внутренние сбережения, в том числе аккумулируемые через страховой сектор. Среди приоритетных задач по развитию страхового сектора Банк России выделяет необходимость повышения качества активов субъектов страхового дела, обеспечение устойчивости страхового рынка, а также повышение защиты прав потребителей страховых услуг. Это в целом отвечает задачам и целям Стратегии.

В частности, Банк России ставит задачи по развитию долгосрочного накопительного страхования жизни, перестрахования, а также страховых

механизмов оказания помощи гражданам на восстановление (приобретение) имущества, утраченного в результате стихийных бедствий. Это также соответствует положениям Стратегии.

В Основных направлениях ставится ряд конкретных задач в области совершенствования страхового надзора и регулирования. В частности, (1) переход к риск-ориентированному надзору в рамках концепции Solvency II; (2) внедрение института кураторства; (3) выделение системно значимых страховых организаций и разработка для них отдельного режима регулирования в части финансовой устойчивости и платежеспособности, санации и банкротства. Данные положения Основных направлений не противоречат Стратегии и могут рассматриваться как конкретизация определенных ею приоритетов и задач в рамках выполнения Банком России возложенных на него функций регулятора страхового рынка.

3. Не все направления развития страхового рынка, определенные в Стратегии, нашли свое продолжение в Основных направлениях. Например, задачи создания эффективных механизмов досудебного урегулирования споров на страховом рынке, а также обеспечение эффективного использования бюджетных средств на страхование не отражены в Основных направлениях, в том числе в силу того, что они выходят за рамки функций и полномочий Банка России. Таким образом, в деятельности Банка России, в том числе в рамках Основных направлений, комплексный всесторонний подход Стратегии к развитию сферы страхования может быть реализован лишь частично.

4. Выше (в разделе 7.1.3 отчета) отмечалось несовершенство контрольных показателей Стратегии. В Основных направлениях в части задач по развитию страхового рынка вообще не установлены какие-либо целевые показатели. В целом по вопросам развития финансовых рынков Основные направления переносят акцент с объективных количественных на субъективные качественные показатели – такие, как анализ степени удовлетворенности потребителей финансовых услуг. С одной стороны, это затрудняет оценку реализуемости, рисков и результатов достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации в части развития страхового рынка. С другой стороны, поскольку Банк России самостоятельно оценивает свою работу по реализации Основных направлений, это сводит к минимуму

возможности внешнего контроля за результатами и эффективностью его деятельности по развитию финансового рынка в целом и его сегментов, в том числе страхования.

5. В Основных направлениях Банк России раскрывает задачи, которые он сам же и намерен решать, самостоятельно контролирует и оценивает их реализацию и не несет ответственности за достижение поставленных целей и результатов.

В отличие от Основных направлений Стратегия, как отраслевой документ стратегического планирования, определяет приоритеты Госпрограммы в части развития страховой деятельности с соответствующим ресурсным обеспечением. Стратегия реализуется широким кругом участников, прежде всего, федеральных органов исполнительной власти, которые являются ответственными исполнителями Плана мероприятий; ее реализация подлежит мониторингу и контролю в установленном законом порядке.

Таким образом, с передачей Банку России полномочий по регулированию, надзору и контролю на финансовых рынках возможность использования стратегического планирования развития этой сферы оказалась объективно ограниченной.

Кроме того, в соответствии с пунктом 5 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588, Банк России не может быть отнесен к соисполнителям или участникам государственных программ, поскольку не является федеральным органом исполнительной власти, главным распорядителем средств федерального бюджета или государственным заказчиком федеральных целевых программ. При этом практически все значимые показатели, характеризующие состояние и развитие финансового рынка, в том числе и страхового, зависят от результатов деятельности Банка России в указанной сфере.

Таким образом, Банк России, выполняющий функции основного института государственного регулирования, контроля и надзора на финансовых рынках, в том числе в сфере страхования, в рамках действующего законодательства обособлен от процесса стратегического планирования и от реализации государственных программ в сфере его компетенции.

Это снижает эффективность государственной политики по развитию страховой деятельности, затрудняет осуществление мониторинга и контроля проводимой работы, создает риски недостижения целей, установленных документами стратегического планирования в этой сфере.

6. Банк России на постоянной основе взаимодействует с Минфином России по вопросам, связанным с развитием страхового рынка, в том числе участвует в подготовке и согласовании разрабатываемых в сфере страхования проектов федеральных законов, актов Правительства Российской Федерации и иных документов. Представители Минфина России и иных заинтересованных ведомств, а также страхового сообщества входят в состав Экспертного совета по страхованию при Банке России, где обсуждаются основные инициативы в сфере страхования.

Представляется необходимым дальнейшее совершенствование механизмов взаимодействия Правительства Российской Федерации и Банка России по выполнению Стратегии и в целом по разработке и осуществлению политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка, а также его в дальнейшем участие в разработке стратегических документов в сфере его компетенции.

7.2.4. Оценка и анализ деятельности Банка России по контролю, надзору и регулированию на страховом рынке.

1. В связи с ликвидацией ФСФР России и передачей ее полномочий Банку России, пункты Плана мероприятий по которым ФСФР России была ответственным исполнителем¹³ или соисполнителем¹⁴, были отнесены к компетенции Банка России как органа по контролю, надзору и регулированию на страховом рынке. Информация об участии Банка России в реализации Плана мероприятий представлена в приложении № 2 к отчету.

2. В соответствии с пунктом 36 Плана мероприятий Банк России был наделен полномочиями по определению в своих нормативных актах минимальных (стандартных) требований к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования после внесения изменений в пункт 3 статьи 3 Закона Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-I «Об

¹³ Пункт 36 – «Выработка минимальных требований к условиям и порядку осуществления отдельных видов добровольного страхования».

¹⁴ По 28 пунктам Плана мероприятий: 1-3, 5-6, 11-12, 14-16, 18-22, 24, 26-28, 31-35, 37-40.

организации страхового дела в Российской Федерации» Федеральным законом от 23 июля 2013 г. № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации».

На основании положений указанного федерального закона и во исполнение пункта 36 Плана мероприятий Банком России приняты Указания¹⁵, устанавливающие минимальные требования к условиям добровольного страхования средств наземного транспорта (за исключением средств железнодорожного транспорта), добровольного страхования гражданской ответственности владельцев автотранспортных средств, добровольного медицинского страхования; определяющие перечень и требования к содержанию стандартов, разрабатываемых саморегулируемыми организациями; вводящие «период охлаждения» – срок, в течение которого страхователь может отказаться от договора страхования с возвратом уплаченной страховой премии полностью или за вычетом ее части пропорционально фактически действовавшему сроку страховой защиты).

В 2018 году Банком России также завершена работа по утверждению базового стандарта по защите прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховые организации, и саморегулируемых организаций, объединяющих страховых брокеров, а также разработанного Всероссийским союзом страховщиков (далее – ВСС) базового стандарта совершения страховыми организациями операций на финансовом рынке.

3. Во исполнение пункта 31 Плана мероприятий «Совершенствование системы государственного контроля и надзора за деятельностью субъектов страхового дела и применяемых к ним санкций в случае нарушения страхового законодательства Российской Федерации» Банк России с сентября 2013 года приступил к работе по совершенствованию форм и методов страхового надзора.

Так, с декабря 2013 года Департаментом страхового рынка Банка России проводились мероприятия по контролю активов 100 крупнейших страховых организаций, в том числе в формате встречных проверок в рамках Банка России и контрагентов страховщика – профессиональных участников рынка ценных бумаг. Впоследствии указанные мероприятия были масштабированы на все страховые

¹⁵ Указание Банка России от 12 сентября 2014 г. № 3380-У

организации, поднадзорные территориальным учреждениям Банка России, и стали одним из главных направлений надзорной деятельности в 2014-2016 гг.

В рамках проводимых контрольно-надзорных мероприятий в деятельности значительного числа участников страхового рынка были выявлены зоны повышенной концентрации риска: нарушение требований финансовой устойчивости и платежеспособности, наличие оснований для применения мер по предупреждению банкротства. По результатам контрольно-надзорных мероприятий применялись меры надзорного реагирования как в отношении страховых организаций, так и профессиональных участников рынка ценных бумаг, что позволило обеспечить комплексную реакцию Банка России на недобросовестные практики на финансовом рынке. В связи с отсутствием возможности устранить выявленные нарушения, восстановить платежеспособность и/или произвести докапитализацию страховщиков, Банком России в исследуемый период применялись меры по отзыву лицензий.

4. В соответствии с пунктом 32 Плана мероприятий Банком России осуществлялись меры по уточнению требований к финансовой устойчивости страховщиков, в том числе по постепенному переходу на принципы «Платежеспособность II» («Solvency II»).

Одним из ключевых условий устойчивого развития страхового рынка является адекватная и всеобъемлющая оценка рисков деятельности страховых организаций, соответствия величины капитала уровню и профилю принимаемых рисков, а также обеспечение прозрачности и раскрытия информации о деятельности субъектов страхового дела.

В результате указанной выше работы все страховые организации были распределены по группам риска, сформированы индивидуальные планы контрольно-надзорных мероприятий по каждому страховщику. В 2015 году сформировалась внутренняя методика Банка России по определению системно значимых страховых организаций, перечень которых определяется на ежегодной основе. Выделение системно значимых страховых организаций и внедрение института кураторства позволило повысить оперативность и эффективность контрольно-надзорных мероприятий в отношении ведущих страховых организаций, сформировать комплексное представление об их деятельности и присущих им рисках.

В 2017 году в целях обеспечения финансовой устойчивости и платежеспособности страховщиков Банк России провел работу по анализу международного опыта разработки и внедрения риск-ориентированного подхода к регулированию страхового сектора. На этой основе Банк России разработал Концепцию риск-ориентированного подхода к регулированию страхового сектора в Российской Федерации, в которой определены основные цели и приоритетные направления деятельности по переходу к использованию риск-ориентированного подхода, основанного на принципах Solvency II.

В проверяемый период Банк России обеспечивал осуществление и проводил работу по совершенствованию контроля, надзора и регулирования на страховом рынке.

Информация о мерах Банка России по совершенствованию контроля, надзора и регулирования на страховом рынке в исследуемый период представлена в приложении № 3 к отчету.

7.2.5 Анализ деятельности объединений страховщиков как участников реализации Стратегии.

Стратегия предусматривает участие объединений страховщиков в реализации 38 из 40 пунктов Плана мероприятий. Таким образом, представителям профессионального сообщества страховщиков предоставлены широкие возможности для участия в выработке мер по развитию страховой деятельности, обсуждению готовящихся решений.

Создание объединений страховщиков регулируется Законом Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», Гражданским кодексом Российской Федерации. Согласно их нормам, субъекты страхового дела могут на добровольной основе образовывать объединения в двух организационных формах: союзов и ассоциаций. При этом они не имеют права заниматься непосредственно страховой и предпринимательской деятельностью. По состоянию на 1 октября 2018 года зарегистрировано и внесено Банком России в Реестр объединений субъектов страхового дела 25 ассоциаций и союзов.

В современных условиях профессиональные объединения обеспечивают взаимодействие своих членов при осуществлении ими страхования,

устанавливают обязательные для профессионального объединения страховщиков и его членов правила профессиональной деятельности и контролирует их соблюдение.

Двум объединениям страховщиков присвоен статус саморегулируемых организаций. Это ВСС и Ассоциация Профессиональных Страховых Брокеров.

Наряду с ними действуют профильные объединения страховщиков, которые не являются саморегулируемыми организациями, однако выполняют в своих подотраслях страховой сферы определенные регулирующие функции. В частности, в их число входят:

Российский Союз Автостраховщиков (далее – РСА), который включает 54 компании, осуществляющие деятельность в сфере ОСАГО;

Национальный союз страховщиков ответственности (далее – НССО), включающий 35 страховых организаций;

Ассоциация страховщиков жизни (далее – АСЖ), включающая 19 компаний;

Национальный союз агrostраховщиков (далее – НСА), который включает 16 страховых организаций, занимающихся сельскохозяйственным страхованием.

В рамках реализации Стратегии за исследуемый период объединения страховщиков принимали участие в подготовке ряда федеральных законов и нормативных документов Банка России.

Так, РСА принимал активное участие на стадии подготовки проекта Федерального закона от 21 июля 2014 года № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Значительная часть предложений РСА вошла в положения указанного федерального закона.

Банком России были учтены предложения РСА по либерализации страховых тарифов по ОСАГО, предложения по внесению изменений в Положение Банка России от 19 сентября 2014 г. № 431-П «О правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств», в Указание Банка России от 14 ноября 2016 г. № 4190-У «О требованиях к использованию электронных документов и порядке обмена

информацией в электронной форме при осуществлении обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств».

В рамках предусмотренных Стратегией мер по совершенствованию налогообложения по страхованию иному, чем страхование жизни, НССО разработал предложения по внесению изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации в части:

- включения в состав целевых поступлений, не учитываемых при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций, целевых поступлений в профобъединение, предназначенных для финансирования компенсационных выплат по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте (далее – ОСОПО);

- включения суммы отчислений в резерв, формируемый профобъединением для финансирования компенсационных выплат по ОСОПО, в состав расходов страховой организации для целей налога на прибыль организаций.

Также НССО разработаны Методические рекомендации для страховщиков по урегулированию убытков по обязательному страхованию гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.

В рамках мер по развитию системы сельскохозяйственного страхования НСА утверждены единые правила сельскохозяйственного страхования, которые определяют основные условия страхования и порядок взаимодействия страховщика и страхователя, а также типовые формы договоров страхования.

ВСС разработаны и в 2018 году прошли процедуру согласования Комитета Банка России по стандартам деятельности страховых организаций следующие базовые стандарты саморегулируемых организаций:

- базовый стандарт совершения страховыми организациями операций на финансовом рынке;

- базовый стандарт защиты прав и интересов физических и юридических лиц – получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховые организации.

Также страховым сообществом подготовлен и утвержден профессиональный стандарт «Специалист по страхованию», проект профессионального стандарта «Специалист в сфере независимой технической экспертизы (эксперт-техник)», в трудовую функцию которого включена квалификация аварийного комиссара. Проведена разработка комплектов оценочных средств для проведения независимой оценки квалификации специалистов страхового рынка, на базе ВСС создан Центр оценки квалификаций, который наделен полномочиями по проведению независимой оценки квалификаций в соответствии с требованиями законодательства.

В 2018 году ВСС в инициативном порядке подготовлен и направлен в Минфин России проект новой среднесрочной стратегии развития страховой деятельности, учитывающий опыт реализации Стратегии в исследуемый период и изменения ситуации в сфере страхования за время после ее утверждения.

В целом в исследуемый период объединения страховщиков использовали предоставленные им Стратегией возможности участия в выполнении Плана мероприятий – как в рамках работы над готовящимися в соответствии со Стратегией решениями и нормативными правовыми документами, так и в разработке инициативных предложений, и в реализации мер по совершенствованию работы участников страхового рынка в рамках своей собственной компетенции.

8. Выводы:

1. В настоящее время стратегические цели и задачи развития страхового рынка в Российской Федерации определяются Концепцией-2020, Стратегией, как отраслевым документом стратегического планирования, и подпрограммой 7 Госпрограммы, которая должна быть направлена, в том числе, на реализацию приоритетов Стратегии.

Стратегия является оформленным в установленном порядке действующим отраслевым документом стратегического планирования федерального уровня. Содержание и порядок утверждения Стратегии в целом соответствуют нормам законодательства Российской Федерации, а также требованиям статьи 19 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, предъявляемым к отраслевым документам стратегического планирования.

2. В период 2013-2018 годов корректировка Стратегии не производилась. До настоящего времени упраздненная в 2013 году ФСФР России включена в качестве ответственного исполнителя или соисполнителя по большинству пунктов Плана мероприятий.

Банк России не может быть отнесен к соисполнителям или участникам участником государственных программ, поскольку не является федеральным органом исполнительной власти, главным распорядителем средств федерального бюджета или государственным заказчиком федеральных целевых программ. При этом практически все значимые показатели, характеризующие состояние и развитие финансового рынка, в том числе и страхового, зависят от результатов деятельности Банка России в указанной сфере.

Это создает риски недостижения целей, установленных документами стратегического планирования в сфере страхования.

3. Проведенный анализ документов стратегического планирования выявил соответствие между Концепцией-2020, Стратегией и подпрограммой 7 Госпрограммы на уровне целеполагания.

В число задач подпрограммы 7 входит обеспечение правовых условий для повышения эффективности функционирования, в том числе и страхового рынка, с целью его развития и повышения его роли в экономике страны. Однако ни один из 8 целевых индикаторов (показателей) подпрограммы 7 не отражает развитие страхового рынка и не позволяет оценить степень достижения данной цели.

4. По основным показателям развития страховой деятельности Россия существенно уступает не только наиболее развитым экономикам мира, но и странам среднего уровня развития, в том числе партнерам по БРИКС. Уровень развития страховой отрасли далеко не соответствует уровню экономического развития нашей страны в целом. Это означает, что для развития страховой деятельности в России имеются значительные резервы.

5. Страховой рынок России до настоящего времени не восстановился после падения, пережитого в 2008-2009 годах (на начальном этапе современного мирового экономического и структурного кризиса), несмотря на реализацию в этот период двух стратегий развития страховой деятельности. Если в 2007 году показатель проникновения страхования составлял 2,4%, то в исследуемый период он колебался в пределах 1,3-1,4%. Показатель плотности страхования стагнирует.

6. Соотношение между объемом полученных страхователями страховых выплат и уплаченных ими страховых премий в России находится на низком уровне, и в среднем за 4,5 года исследуемого периода составило 43,4% по сравнению с 60-80% на крупнейших зарубежных страховых рынках. Это делает страхование дорогим способом защиты от рисков и снижает его привлекательность.

7. Низкий спрос на страховые услуги в России объясняется, помимо отсутствия у граждан финансовой возможности страховать свои риски, а также неприоритетности для них таких расходов, ограниченностью предлагаемой в настоящее время на российском страховом рынке номенклатуры страховых продуктов, отвечающих реальным потребностям потенциальных клиентов, и недостаточной эффективностью этих продуктов для потребителя, в том числе по соотношению цены и качества.

8. Один из факторов, определяющих относительно высокую стоимость страховых услуг в России, – низкий уровень конкуренции, в том числе в связи с отсутствием мероприятий по финансовому оздоровлению страховых организаций в исследуемый период; это вело к росту концентрации при сокращении числа страховых организаций на рынке. Количество субъектов страхового дела в исследуемый период существенно сократилось, в то же время возросла доля крупнейших страховщиков. За время реализации Стратегии общее количество субъектов страхового дела сократилось в 1,9 раза (в том числе страховых организаций – в 1,8 раза, страховых брокеров – в 2,3 раза). Доля страховщиков, не входящих в число 20 крупнейших, в объеме страховых премий сократилась с 18,6% до 10,2%.

9. Стратегия не устанавливает количественные и качественные показатели оценки значимости выявленных проблем в отрасли и связанных с ними рисков. Это не позволяет оценить обоснованность выделения перечисленных в Стратегии проблем в качестве значимых, ранжировать их по значимости и приоритетности, определить пути их решения. Отсутствие количественного анализа проблем страховой сферы не позволяет определить достаточность предусмотренных мер и параметры принимаемых решений, которые требуются для достижения целей Стратегии, что создает риски их недостижения.

10. Предусмотренный Стратегией План мероприятий представляет собой комплекс мер по содействию развитию страховой отрасли как стратегически значимого сектора экономики России, что совпадает с основной целью Стратегии. Контрольные показатели (индикаторы) реализации Плана мероприятий должны характеризовать степень достижения основной цели Стратегии. Однако связь контрольных показателей с конкретными направлениями развития страховой деятельности и мерами, предусмотренными Планом мероприятий, не определена. Из 8 сформулированных в Стратегии задач только по одной установлены показатели, а по остальным не установлены измеримые индикаторы, характеризующие степень их решения, что не позволяет объективно оценить их реализацию.

11. Установленные Стратегией контрольные показатели (индикаторы) не имеют прямой связи с задачами и конкретными направлениями развития страховой деятельности и мерами, предусмотренными Планом мероприятий, не дают возможности оценить успешность решения поставленных Стратегией конкретных задач, реализации предусмотренных мероприятий, а позволяют лишь констатировать факт достижения/недостижения установленных Стратегией индикаторов. Это затрудняет проведение органам государственной власти Российской Федерации мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) федеральными органами государственной власти, установленными пунктом 10 статьи 4 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, своевременное выявление проблемных участков и резервов улучшения ситуации.

12. Из 6 установленных в Стратегии контрольных показателей по итогам 2017 года выполнен только один (доля страхования жизни в совокупной страховой премии), по причинам, носящим конъюнктурный характер (требование банками в качестве обеспечения кредитов заключения договоров страхования жизни заемщиков; рост объемов инвестиционного страхования жизни как альтернативы банковским вкладам в условиях снижения процентных ставок). По остальным 5 контрольным показателям Стратегии зафиксировано многократное отставание от установленных целевых темпов прироста, из них по двум - фактические тенденции прямо противоположны предусмотренным Стратегией.

Это свидетельствует о недостижении основной цели Стратегии на последнюю установленную ей промежуточную дату (2017 год) и о значительных рисках недостижения этой цели к моменту завершения срока реализации Стратегии в 2020 году.

13. На момент проведения экспертно-аналитического мероприятия, из 40 мероприятий, предусмотренных Планом мероприятий, исполнено 25; не исполнен – 1; по 2 пунктам не наступил срок исполнения; 6 мероприятий¹⁶ находятся в работе, из них 3 мероприятия просрочены (срок исполнения 2016-2017 гг.); по 6 мероприятиям¹⁷ разработанные законопроекты сняты Правительством Российской Федерации с рассмотрения в связи с нецелесообразностью дальнейшей работы над ними. За исследуемый период в соответствии с Планом мероприятий было принято 18 федеральных законов, 14 иных нормативных правовых актов, разработано 5 законопроектов, Минфином России подготовлено и направлено в Правительство Российской Федерации 3 доклада.

14. Принятые в рамках реализации Стратегии федеральные законы и иные нормативные правовые акты, предусмотренные Планом мероприятий, в основном характеризуются системностью изменений, восполнением правовых пробелов, соблюдением баланса интересов регулируемых ими участников правоотношений в сфере страховой деятельности.

В то же время на фоне общей зарегулированности в области страхования отмечаются факты отсутствия реального влияния принятых регулятивных документов на состояние страхового рынка, развитие рыночных принципов свободной конкуренции в целях повышения качества и доступности страховых услуг. В ряде случаев регулятивные меры не учитывают особенностей конъюнктуры рынка страховых услуг, в частности, состояние и динамику платежеспособного спроса на эти услуги.

15. В исследуемый период Банк России обеспечивал осуществление контроля, надзора и регулирования на страховом рынке и проводил работу по их совершенствованию.

¹⁶ Пункты 6,18,19,20,29,38.

¹⁷ Пункты 10,11,13,15,17,24.

16. Положения Основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016-2018 годов в части задач по развитию страхового сектора по своему содержанию в целом соответствуют целям и задачам Стратегии. В то же время не все направления развития страхового рынка, определенные в Стратегии, нашли свое продолжение в Основных направлениях. Например, задачи создания эффективных механизмов досудебного урегулирования споров на страховом рынке, а также обеспечение эффективного использования бюджетных средств на страхование не отражены в Основных направлениях, в том числе в силу того, что они выходят за рамки функций и полномочий Банка России. В деятельности Банка России комплексный всесторонний подход Стратегии к развитию сферы страхования может быть реализован лишь частично.

17. Объединения страховщиков использовали предоставленные им Стратегией возможности участия в выполнении Плана мероприятий – как в рамках работы над готовящимися в соответствии со Стратегией решениями и нормативными правовыми документами, так и в разработке инициативных предложений, и в реализации мер по совершенствованию работы участников страхового рынка в рамках своей собственной компетенции.

18. Банк России, выполняющий функции основного института государственного регулирования, контроля и надзора на финансовых рынках, в том числе в сфере страхования, в рамках действующего законодательства обособлен от процесса стратегического планирования и от реализации государственных программ в сфере его компетенции.

Представляется необходимым дальнейшее совершенствование механизмов взаимодействия Правительства Российской Федерации и Банка России по выполнению Стратегии и в целом по разработке и осуществлению политики развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка, а также в дальнейшем участие Банка России в разработке стратегических документов в сфере его компетенции.

19. Выявленные проблемы в реализации Стратегии и существенные изменения, произошедшие после ее утверждения в социально-экономической и геополитической ситуации, в системе контроля, надзора и регулирования в сфере страхования, а также в системе и в нормативно-правовой базе

стратегического планирования делают актуальным вопрос о разработке нового единого документа стратегического планирования развития финансового рынка (включая страховую деятельность), отражающего современные реалии и задачи развития этого важнейшего сектора экономики. С учетом пункта 1.1 статьи 4 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ представляется целесообразным разработать указанный документ стратегического планирования во взаимодействии Правительства Российской Федерации и Центрального банка Российской Федерации с тем, чтобы обеспечить в дальнейшем его согласованную реализацию федеральными органами исполнительной власти и Банком России.

9. Предложения (рекомендации):

1. Направить информационные письма в Правительство Российской Федерации и Центральный банк Российской Федерации.
2. Направить отчет и краткую информацию о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Аудитор



А.В.Перчян