



20.10.2020

ЗАКЛЮЧЕНИЕ**на проект федерального закона № 1023873-7 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации»»**

В Государственную Думу Российской Федерации внесен проект федерального закона № 1023873-7 «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации»» (далее – Законопроект), предусматривающий внесение в статью 6 Закон Российской Федерации от 27.11.1992 № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (далее – Закон № 4015-1) изменения, вводящего запрет на заключение договоров страхования (перестрахования), выгодоприобретателем по которым выступает лицо, входящее в ту же банковскую группу, в которую входит страховщик, по основаниям, предусмотренным статьей 4 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности».

По мнению участников финансового рынка, действующее законодательство Российской Федерации уже содержит действенные, разумные и сбалансированные механизмы, обеспечивающие возможность осуществлять страхование рисков по банковским продуктам кредитных организаций, с которыми страховая организация аффилирована, без нарушения прав и интересов страхователей, в частности, в рамках антимонопольного законодательства, а также механизмы, обеспечивающие возможность заключения страхователями договоров страхования со страховщиками, не входящими в одну и ту же банковскую группу (банковский холдинг) с кредитными организациями

С учетом этого предлагаемые в Законопроекте меры являются абсолютно избыточными и приведут к существенным и необоснованным проблемам в работе кредитных и страховых организаций при осуществлении кредитного страхования, а также к нарушению прав участников правоотношений.

В этой связи Законопроект концептуально не поддерживается финансовыми организациями, исходя из следующего.

1. Предлагаемое в Законопроекте ограничение прав участников гражданских правоотношений является необоснованным, нарушающим основополагающие принципы законодательства и содержит признаки коррупциогенности.

В соответствии с пунктом 2 статьи 1 ГК РФ граждане (физические лица) и юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своем интересе. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора.

При этом гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Вместе с тем, в пояснительной записке к Законопроекту не приведено аргументированное обоснование и (или) результаты анализа, проведенного Банком России или ФАС России, ни по одному из тезисов пояснительной записки к Законопроекту, включая заявленную проблему навязывания банками клиентам услуг определенных страховых компаний, отказ банками принимать страховые полисы у заемщиков, выданные сторонними страховыми компаниями, а также создание существенной нагрузки на платежеспособность кредитной организации в связи с концентрацией рисков кредитного и страхового портфеля в одной группе.

Считаем, что до начала обсуждения целесообразности введения мер, предусмотренных Законопроектом, необходимо представление Банком России и ФАС России детального анализа рынка соответствующих финансовых услуг, в том числе финансовых показателей страховщиков и банков, входящих в конкретные банковские группы, в целях доказательного подтверждения уровня указанных в пояснительной записке рисков и возможности экстраполяции проектируемого ограничения на весь рынок страхового кредитования.

Вместе с тем, ни ФАС России, ни Банк России, ни Верховный Суд Российской Федерации не издавали на эту тему информационных писем, обзоров практики или рекомендаций для финансовых организаций, что прямо указывает на лишь потенциально возможный или крайне незначительный объем действительных нарушений по вопросам, указанным в пояснительной записке к Законопроекту.

При этом введение предлагаемого ограничения в отсутствие надлежащего системного анализа приведет к ущемлению прав и законных интересов как участников банковских групп, так и потребителей оказываемых ими финансовых услуг в связи с неизбежным в ряде случаев ухудшением качества страхования.

В результате при отсутствии системно значимого числа грубых нарушений прав потребителей при оказании финансовых услуг по страхованию в целях осуществления кредитования в рамках банковских групп, в том числе антимонопольного законодательства, предлагаемая Законопроектом мера приведет к необоснованному ограничению прав и свобод субъектов гражданского оборота, включая свободу договора, а также к ухудшению качества финансовых услуг.

Также следует обратить внимание, что в Законопроекте не предусмотрено введение запрета в отношении банковских холдингов, участниками которых могут быть кредитные и страховые организации, находящиеся под контролем либо значительным влиянием головной организации банковского холдинга, не являющейся кредитной организацией, что создаст благоприятные условия для осуществления деятельности финансовыми организациями, входящими в банковский холдинг, и ущемлению прав финансовых организаций, оказывающих те же услуги, но входящими в банковскую группу, и является выборочным изменением объема прав, которое квалифицируется как коррупциогенный фактор (пункт 3 Методики проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96).

Таким образом, принятие предлагаемой в Законопроекте поправки в статью 6 Закона № 4015-1 приведет к нарушению основополагающих принципов правового регулирования – юридического равенства, справедливости и соразмерности, согласованности правовых норм в системе действующего правового регулирования, а также носит коррупциогенный характер, что является недопустимым.

2. Законопроект не учитывает, что действующее законодательство содержит эффективные механизмы регулирования беспрепятственного доступа страховых организаций к взаимодействию с кредитными организациями на рынке кредитного страхования и не допускает указания страховых агентов в качестве выгодоприобретателей по договорам страхования в пользу третьих лиц.

2.1. Согласно пояснительной записке к Законопроекту одной из причин для его разработки являются «трудности для сторонних страховых компаний, не аффилированных с банками – кредиторами, в доступности данного рынка, которые зачастую выражаются, в том числе, в навязывании банками клиентам определенных страховых компаний и отказе банков в принятии от заемщиков страховых полисов, выданных сторонними страховыми компаниями», или создание «прочих явных или скрытых помех в приеме таких полисов».

Вместе с тем, в соответствии с частью 4 статьи 11 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» (далее – Закон № 135-ФЗ) запрещаются соглашения между хозяйствующими субъектами, если такие соглашения приводят или могут привести к ограничению конкуренции. Согласно части 2 статьи 13 Закона № 135-ФЗ Правительство Российской Федерации по предложению федерального антимонопольного органа вправе определить случаи допустимости соглашений, соответствующих условиям, указанным в пунктах 1 и 2 части 1 статьи 13 Закона № 135-ФЗ.

В отношении соглашений между кредитными и страховыми организациями данные исключения установлены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 30.04.2009 № 386 «О случаях допустимости соглашений между кредитными и страховыми организациями» (далее – Постановление № 386).

Пунктом 2 Общих исключений в отношении соглашений между кредитными и страховыми организациями, утвержденных Постановлением № 386 (далее – Исключения), установлено, что соглашение признается допустимым в случае, если кредитная организация, являющаяся стороной такого соглашения, принимает страховые полисы (договоры страхования) любой страховой организации, отвечающей требованиям кредитной организации к страховым организациям и условиям предоставления страховой услуги, и выполняет одновременно ряд условий, включая установление для страховых организаций исчерпывающего перечня требований, которые сформулированы четко и исключают их неоднозначное толкование.

В соответствии с подпунктом «з» Исключений соглашение признается допустимым также если кредитная организация доводит до сведения заемщиков (на сайте, на информационных стендах и при устном обращении), в том числе, информацию о возможности заемщиков страховать риски в любой страховой организации, отвечающей требованиям кредитной организации к страховым организациям и условиям предоставления страховой услуги и перечень сведений и документов, которые страховая организация должна представить в кредитную организацию для проверки ее соответствия требованиям к страховым организациям и условиям предоставления страховой услуги.

При этом согласно пункту 3 Исключений к недопустимым условиям таких соглашений относится, в частности, обязанность сторон требовать от заемщика страховать риски в одной страховой организации в течение всего срока кредитования, ограничение права кредитной организации формировать несколько перечней страховых организаций, отвечающих требованиям кредитной организации к страховым организациям и условиям предоставления страховой услуги, а также предъявлять различные требования к страховым организациям и условиям предоставления страховой услуги в зависимости от вида (программы) кредитования.

Включение указанных условий является безусловным основанием для привлечения кредитных и (или) страховых организаций к ответственности в соответствии с пунктом 5 части 1 и частью 2 статьи 11 Закона № 135-ФЗ (Постановление ФАС Волго-Вятского округа от 15.02.2011 по делу № А79-3751/2010, Постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 04.09.2017 по делу № А43-5914/2017).

Также в официальном разъяснении ФАС России указано, что если основанием для отказа банка в принятии страхового полиса послужило отсутствие этой страховой компании в перечне страховых компаний, аккредитованных банком и участвующих в страховании имущества, являющегося предметом залога, то заявитель вправе обратиться в банк для получения разъяснений о процедуре и возможности прохождения выбранной заявителем страховой компании проверки на соответствие требованиям банка к страховым организациям и включения в дальнейшем в список аккредитованных компаний¹.

При этом следует обратить внимание, что в надзорной практике ФАС России практически отсутствуют дела о нарушении Постановления № 386 после 2015 года.

Можно предположить, что именно в этой связи в пояснительной записке к Законопроекту не приведена хотя бы какая-нибудь статистика судебных дел и (или) решений территориальных органов ФАС России, связанных с нарушением требований Постановления № 386.

Таким образом, представляется обоснованным сделать вывод, что действующие механизмы антимонопольного законодательства в полной мере обеспечивают надлежащий уровень конкуренции на рынке страхования банковских продуктов и позволяют страховым организациям, не аффилированным с кредитными организациями, свободно оказывать страховые услуги.

2.2. В соответствии с пояснительной запиской к Законопроекту одним из оснований для его принятия является «исключение экономического стимула для банков поддерживать аффилированные с ними страховые компании на рынке услуг по страхованию рисков заемщиков этих банков, исключение возможности одновременной выплаты страхового возмещения между финансовыми организациями, принадлежащими к одной группе, и при этом получение ими же страховой премии».

В правоотношениях по кредитному страхованию кредитные организации часто являются агентами страховых организаций. В соответствии с пунктом 1 статьи 1005 ГК РФ по агентскому договору одна сторона (агент) обязуется за вознаграждение совершать по поручению другой стороны (принципала) юридические и иные действия от своего имени, но за счет принципала либо от имени и за счет принципала.

При этом по сделке, совершенной агентом с третьим лицом от имени и за счет принципала, права и обязанности возникают непосредственно у принципала. Учитывая, что пунктом 6 статьи 5 Закона № 395-1 для кредитных организаций установлен запрет на осуществление страховой деятельности, агентские правоотношения в сфере кредитного страхования осуществляются исключительно от имени и за счет принципала (страховой организации).

В свою очередь, Закон № 4015-1 содержит специальное регулирование деятельности страховых агентов.

¹ Вопрос: О правомерности отказа банка в принятии полиса страхования залогового имущества страховой компании, не аккредитованной в данном банке» («Официальный сайт ФАС России», 2015)/СПС «КонсультантПлюс».

Так, пунктом 3 статьи 8 Закона № 4015-1 предусмотрено, что страховой агент, страховой брокер несут ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, вытекающих из осуществления ими своей деятельности.

При этом в пункте 4 статьи 8 Закона № 4015-1 предусмотрено, что страховой агент, страховой брокер не могут указывать себя в качестве выгодоприобретателя по договорам страхования, заключаемым ими в пользу третьих лиц.

Данный запрет распространяется на всех страховых агентов, включая кредитные организации, в том числе являющиеся членами одной и той же банковской группы (банковского холдинга), что и страховщик².

Таким образом, Закон № 4015-1 уже содержит запрет для страховых агентов указывать себя в качестве выгодоприобретателей по всем договорам страхования, заключаемым ими в пользу третьих лиц, независимо от того, является ли страховой агент членом одной банковской группы со страховщиком, или нет.

С учетом вышеизложенного полагаем, что действующим законодательством Российской Федерации уже установлены сбалансированные, действенные и реализуемые в течение многих лет механизмы обеспечения доступа страховых организаций к рынку кредитного страхования и недопущения указания кредитной организации, в том числе входящей в одну и ту же банковскую группу (банковский холдинг) со страховой организацией, себя в качестве выгодоприобретателя по договору страхования, в связи с чем принятие Законопроекта является нецелесообразным, а с учетом содержания пояснительной записки – необоснованным.

² Ответ на вопрос: Вправе ли банк с 2014 г. быть выгодоприобретателем по договорам страхования на случай смерти или наступления инвалидности заемщика и оказывать услуги страхового агента страховой организации по договорам страхования заемщиков? Вправе ли банк учесть для целей налога на прибыль страховые взносы по договорам, где он является выгодоприобретателем, при условии компенсации расходов заемщиками? / Консультация эксперта, 2014 // СПС «КонсультантПлюс» (Номер в ИБ: 134636).