

Приказюк Н.В.,

кандидат економічних наук,
доцент кафедри страхування
та ризик-менеджменту
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Досліджено теоретичні і практичні аспекти державного регулювання страхового ринку України. Виявлено особливості державного регулювання у сфері страхування та розроблено рекомендації щодо його вдосконалення.

Theoretical and practical aspects of state regulation of the insurance sphere are investigated. The particular qualities of state regulation of the insurance market of Ukraine are revealed. The proposals that may enhance state regulation of insurance in Ukraine are developed.

Ключові слова: державне регулювання, страховий ринок, обов'язкове страхування, методи регулювання страхового ринку, ліцензування.

Важливе значення для розвитку страхової галузі будь-якої країни має система державного регулювання й нагляду в цій сфері. Одним із головних чинників успішного розвитку вітчизняного ринку страхування є зважене й ефективне його регулювання.

Останніми роками в секторі страхування України відбувалися стрімкі структурні зміни, які зумовили високий рівень інноваційного розвитку й потребували постійного вдосконалення державного регулювання даної сфери. Актуальність питання державного регулювання страхової галузі значно підвищилася у зв'язку зі світовою фінансовою кризою, яка вплинула й на український страховий ринок, оскільки в подібних умовах державне регулювання набуває особливого значення: вчасне реагування держави на кризові явища значно послаблює їхні негативні наслідки для економіки й держави загалом. З огляду на це необхідною є постійна адаптація пріоритетів державного регулювання страхового ринку України до вимог сьогодення з урахуванням очікувань майбутніх подій, визначених на основі тенденцій розвитку вітчизняного ринку страхування і з урахуванням зарубіжного досвіду в цій сфері.

Питання стосовно регулювання галузі страхування досліджували у своїх працях провідні вітчизняні науковці В. Базилевич, К. Базилевич, В. Бігдаш, О. Гаманкова, О. Залетов, С. Осадець, Р. Пікус та інші, а також російські вчені А. Архипов, С. Гришаєв, Л. Рейтман, Т. Федорова та інші. Досліджувану науково-практичну проблему потрібно розв'язувати на базі накопиченого практичного досвіду, у тому числі міжнародного, а також теоретичних знань, які узагальнюють цей досвід. Недостатня теоретична і практична розробленість питання вдосконалення державного регулювання сфери страхування обумовлює актуальність цієї праці.

© Приказюк Н.В., 2010

Метою статті є дослідження державного регулювання страхової сфери України, виявлення його особливостей, а також шляхів удосконалення.

Державне регулювання страхової діяльності являє собою систему заходів і методів, здійснюваних на правовій основі з метою визначення рамок і правил функціонування страхового ринку й діяльності страхових компаній на ньому¹.

Основними формами прояву регулюючої функції держави у сфері страхування є прийняття законодавчих актів, які регулюють страхування, запровадження в інтересах суспільства й окремих категорій його громадян обов'язкового страхування, проведення спеціальної податкової політики, установа пільг (стягнень) страховим компаніям для стимулювання (обмеження) такого роду діяльності, а також створення особливого правового механізму, який би забезпечував нагляд за функціонуванням страхових компаній.

Державне регулювання страхової діяльності може здійснюватися шляхом проведення політики обмежень та політики стимулювання. Державна політика обмежень у сфері страхування полягає в установленні правил ліцензування, розміщення страхових резервів, у визначенні мінімального розміру статутного капіталу страхової компанії, установленні обґрунтованих тарифів для обов'язкового страхування, контролі уповноваженими державними органами додержання учасниками страхового ринку вимог нормативно-правових актів і накладанні санкцій за їх невиконання.

Державна політика стимулювання у сфері страхування полягає в забезпеченні платоспроможності потенційних страхувальників (створення умов для оплати праці й пенсійного забезпечення на належному рівні, для прибуткової діяльності суб'єктів господарювання), у здійсненні стимулюючого оподаткування й пільгового кредитування страхових компаній, створенні сприятливого інвестиційного клімату для страховиків, запровадженні обов'язкових видів страхування й забезпеченні добросовісної конкуренції на страховому ринку.

В Україні, з перших років її незалежності, на початковому етапі становлення страхової справи державне регулювання даних процесів практично було відсутнім. З огляду на монополізм сфери страхування до 1990-х років (у Радянському Союзі страхову діяльність здійснювали виключно установи Держстраху та Індержстраху) потреби у створенні окремого органу контролю за страховою сферою не було. Перехід вітчизняної страхової справи на ринкові відносини, виникнення різних форм власності й поява страхових організацій обумовили запровадження спеціалізованого страхового нагляду.

Загалом процес формування державного регулювання страхового ринку України умовно можна поділити на декілька етапів.

1 етап: 1991—1996 роки — стихійне регулювання страхового ринку країни. Влітку 1992 року Укрдержстрах за участю провідних страхових компаній, створених

¹ Страхування: Підруч. / За ред. В.Д. Базилевича. — К.: Знання, 2008. — 1019 с.

у період 1990—1992 років, подав до Кабінету Міністрів України перший законопроект “Про страхування”, спрямований на узгодження позицій кількох причетних до страхової справи міністерств і відомств. У травні 1993-го цей проект було прийнято як Декрет. У липні того ж року було прийнято постанову Кабінету Міністрів України “Про ліцензування страхової діяльності”. Слід зазначити, що положення Декрету “Про страхування” були дуже узагальненими й викликали багато запитань. Вимоги до статутного й резервного страхового фондів були надто ліберальними. Так, мінімальний розмір статутного фонду страхової компанії мав дорівнювати 5000 дол. США. При цьому страхова компанія могла створюватися у формі товариства з обмеженою відповідальністю. Правова недосконалість Декрету призвела до того, що на вітчизняному страховому ринку з’явилася значна кількість страхових компаній (до 1996 року число страховиків у країні досягло 800).

У жовтні 1993 року було створено Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю — Укрстрахнагляд. Постановою Кабінету Міністрів України від 14.03.1994 № 166 затверджено Положення про цей Комітет, яким визначено його цілі, завдання й компетенція. Хоча Укрстрахнагляд був центральним органом державної виконавчої влади, що підпорядковувався Кабінетові Міністрів України, фактично у нього не було ні законодавчих прав, ні дієвих інструментів регулювання процесів як створення компанії, так і її ліквідації. Крім того, поточний контроль за страховою діяльністю супроводжувався значними труднощами з огляду на велику кількість страховиків. Як наслідок, на рубежі 1994—1995 років в Україні спостерігалася криза страхового ринку, що проявлялося в неплатоспроможності багатьох страхових компаній і невиконанні ними зобов’язань перед страхувальниками.

II етап: 1996—2001 роки — зародження “цивілізованого” державного регулювання страхового ринку України. Основною подією стало прийняття в березні 1996 року Закону України “Про страхування”², важливою нормою якого було встановлення вищих вимог до статутних фондів страхових компаній. Відповідно до цього Закону статутний фонд страховика мав дорівнювати не менш ніж 100 тис. екю. При цьому передбачалася обов’язкова перереєстрація страховиків, унаслідок чого кількість страхових компаній тоді різко скоротилася — до 244. Закон передбачав також ряд не менш важливих моментів щодо формування й розміщення страхових резервів.

Крім того, у процесі адміністративної реформи Указом Президента України “Про зміни в структурі центральних органів виконавчої влади” від 15.12.1999 № 1573/99 функції Укрстрахнагляду було покладено на Міністерство фінансів України, у складі якого створено Департамент фінансових установ та ринків. Однак передача функцій Укрстрахнагляду до Міністерства фінансів мало сприяла вдосконаленню поточного контролю за діяльністю вітчизняних страховиків.

² Про страхування: Закон України від 07.03.1996 № 85/96 (зі змінами й доповненнями): [Електр. ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua>.

III етап: із 2001 року й до сьогодні — розвиток державного регулювання вітчизняного страхового ринку. Закон “Про страхування” у редакції 1996 року не вповні відповідав вимогам часу, низка його положень потребувала вдосконалення. Це стосувалося й певних положень Закону відповідно до Угоди про партнерство і співробітництво з Євросоюзом, підписаної Україною в 1994 році. Отже, позитивною подією в контексті державного регулювання страхового ринку стало прийняття у жовтні 2001 року Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про страхування” № 2745-III.

У грудні 2002 року за Указом Президента України № 1153/2002 та згідно із Законом України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” від 12.07.2001 № 2664-III було створено Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України — Держфінпослуг. Указом Президента України від 04.04.2003 № 292/2003 затверджено Положення про Комісію, згідно з яким Комісія є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом. У структуру Держфінпослуг входить, зокрема, Департамент страхового нагляду, основними функціями якого є:

- ведення державного реєстру страховиків та реєстру страхових і перестрахових брокерів;
- видача ліцензій страховикам на здійснення страхової діяльності;
- здійснення контролю платоспроможності страховиків;
- підвищення ефективності державного нагляду за страховою діяльністю;
- установлення правил формування, обліку й розміщення страхових резервів і показників звітності;
- проведення й координація навчання кадрів, установлення кваліфікаційних вимог до осіб, які провадять діяльність на страховому ринку;
- участь у міжнародній співпраці у сфері страхування, поширення світового досвіду, організація виконання міжнародних договорів України з цих питань;
- здійснення організаційно-методичного забезпечення проведення актуарних розрахунків;
- проведення перевірок щодо правильності застосування страховиками і страховими посередниками законодавства й достовірності їх звітності;
- аналіз додержання законодавства об’єднаннями страховиків і страхових посередників;
- розроблення певних нормативно-правових і методичних документів із питань страхової діяльності та подання пропозицій щодо вдосконалення законодавства.

Важливе значення для розвитку страхового ринку й поліпшення його регулювання мало прийняття низки законів, що регламентують окремі галузі, види, підвиди страхування. Це, зокрема, закони України “Про обов’язкове страхування цивільної відповідальності власників наземних транспортних засобів”, “Про цивільну відповідальність за ядерну шкоду та її фінансове забезпечення”, “Про обов’язкове

страхування цивільної відповідальності суб'єктів господарювання, яка може бути заподіяна пожежами та аваріями на об'єктах підвищеної небезпеки, включаючи пожежовибухонебезпечні об'єкти та об'єкти, господарська діяльність на яких може призвести до аварій екологічного та санітарно-епідеміологічного характеру”.

З метою підвищення рівня страхового захисту майнових інтересів фізичних і юридичних осіб, формування ефективних ринкових механізмів залучення інвестиційних ресурсів у національну економіку за рахунок забезпечення ефективного функціонування ринку страхових послуг з урахуванням міжнародного досвіду, застосування сучасної ринкової інфраструктури й фінансових інструментів було прийнято Концепцію розвитку страхового ринку України до 2010 року. Реалізація Концепції, у контексті державного регулювання, передбачає досягнення таких цілей³:

- удосконалення системи ліцензування страхової діяльності та запровадження ліцензування перестрахової діяльності;
- попередження неплатоспроможності (банкрутства) страховиків;
- здійснення послідовного переходу центральним органом виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг від установлення формальних обмежень і регламентації до пруденційного нагляду;
- упровадження нових інформаційних технологій з управління страховою діяльністю, а також звітності учасників страхового ринку в електронній формі;
- запровадження консолідованого нагляду за діяльністю страховиків, що входять до фінансових груп;
- удосконалення нормативно-правової бази з регулювання й нагляду за формуванням і розміщенням страхових резервів;
- формування сприятливих умов для розвитку страхового посередництва;
- розвиток систем внутрішнього контролю страховиків і сприяння становленню прозорої системи корпоративного управління.

У Концепції наголошується, що державна політика щодо розвитку страхового ринку ґрунтується на зміцненні ринкових основ діяльності його учасників і використанні переважно непрямих методів впливу на процеси, які відбуваються у сфері страхування. До непрямих (економічних) методів регулювання страхового ринку відносять інвестиційну, податкову, грошово-кредитну й валютну політику. Пряме державне регулювання суб'єктів страхового ринку полягає у застосуванні адміністративних методів впливу (заходів заборони, дозволу, примусу тощо). Слід зазначити, що на сьогодні регулювання страхового ринку України відбувається більшою мірою прямими методами.

Незважаючи на те, що прийнята Концепція загалом є позитивним кроком у розвитку державного регулювання страхового сектору України, вона не містить конкретних заходів щодо реалізації задекларованих напрямів реформування страхового

³ Про схвалення Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.08.2005 № 369-р.: [Електр. ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua>.

ринку. На нашу думку, доцільними були б розробка і прийняття поряд із Концепцією конкретної програми чи плану заходів щодо її виконання за всіма напрямками структурних реформ. Враховуючи те, що значну частину розроблених у країні програм не було втілено у життя, позитивним кроком може бути створення робочої групи з координації роботи зі здійснення заходів щодо виконання завдань, визначених Концепцією. Головним завданням групи має бути аналіз кожного півріччя реалізації плану заходів щодо виконання поставлених завдань. До складу робочої групи могли б увійти представники органів державної влади, учасники страхового ринку й фахівці міжнародних організацій.

Крім того, подальше вдосконалення законодавчої та нормативної баз передбачає розробку й ухвалення низки законодавчих актів щодо перестраховування, діяльності страхових посередників (яка б стосувалася й діяльності агентів), фонду гарантування страхових виплат. Необхідне також удосконалення законодавства зі страхування життя, медичного й пенсійного страхування, діяльності товариств взаємного страхування тощо.

Невідкладного впорядкування потребує також нормативно-правова база у сфері обліку, статистичної та бухгалтерської звітності. До сьогодні залишається невирішеним питання оприлюднення фінансової інформації страховими компаніями. Фактично звітність публікується безсистемно, до того ж, з істотними затримками. Необхідним є приведення статистичної і бухгалтерської звітності у відповідність із міжнародними стандартами, запровадження вимог до ведення звітності учасників страхового ринку в електронній формі, вирішення методологічних питань щодо критеріїв і процедур оцінки страхових компаній, а також проведення постійного моніторингу цих процесів.

Що стосується ліцензування, то воно є однією з важливих форм державного нагляду за страховою діяльністю поряд із контрольною і статистичною формами. В Україні ліцензування діяльності страховиків здійснює Держфінпослуг, що також затверджує ліцензійні умови провадження діяльності з надання страхових послуг і порядок контролю за їх додержанням. У міжнародній практиці функції ліцензування, а також відкликання ліцензії, як правило, виконує вищий орган (наприклад, у Франції і Німеччині — Міністерство фінансів, при якому, але не в структурі якого діє страхнагляд) чи дорадчий орган при страхнагляді (наприклад, у Португалії).

В Україні давно ведуться дискусії стосовно доцільності підвищення вимог до статутного фонду. На сьогодні мінімальний розмір статутного фонду страхової компанії, що займається видами страхування іншими, ніж страхування життя, встановлюється в сумі, еквівалентній 1 млн євро, а страхової компанії, що займається страхуванням життя, — 1,5 млн євро за валютним обмінним курсом валюти України⁴. У розвинених країнах такі вимоги є значно вищими: так, у Китаї мінімальний

⁴ Про страхування: Закон України від 07.03.1996 № 85/96 (зі змінами й доповненнями): [Електр. ресурс]. — <http://zakon.rada.gov.ua>.

розмір статутного фонду страхової компанії становить 60,4 млн дол. США, у Південній Кореї — 18,75 млн, у Японії — 7,69 млн дол. Проте слід ураховувати, що страхові ринки цих країн мають значно тривалішу історію розвитку, ніж вітчизняний ринок, що почав формуватися відносно недавно. Як зазначає О.Ф. Філонюк, “в Україні статутний фонд є мірилом платоспроможності компаній по відношенню до взятих зобов’язань. Хоча, з точки зору теорії та практики страхування, слід пам’ятати: статутний фонд компанії створюється на стадії реєстрації з метою початку її роботи. Статутний фонд — це витратний механізм”⁵.

Важливим завданням державного регулювання є оптимізація співвідношення між обов’язковим і добровільним страхуванням. На сьогодні Законом України “Про страхування” закріплено 43 види обов’язкового страхування і 22 види добровільного страхування (у міжнародній практиці таке співвідношення, як правило, є протилежним). Тож з упевненістю визначити, яка саме кількість обов’язкових видів страхування є оптимальною для нашої країни, досить складно. У практиків і науковців існують різні думки стосовно доцільності й кількості використання обов’язкової форми страхування: одні вважають за необхідне скоротити обов’язкові види страхування до 13, інші — навпаки, збільшити у зв’язку з їх вагомим суспільним значенням. У цілому запровадження обов’язкового страхування має свої переваги та недоліки (табл.).

З огляду на викладене можна зробити такий висновок. Нині досягнення оптимального співвідношення між обов’язковим і добровільним страхуванням можливе лише за умови реалізації виваженої державної політики в цій сфері шляхом перегляду існуючих видів страхування, критичної їх оцінки і прийняття на її основі рішення про доцільність таких видів, відповідність їх умов потребам сьогодення й необхідність удосконалення їх законодавчого забезпечення. Обов’язкове страхування є виправданим лише в певних сферах діяльності, отже, введення його нових видів має здійснюватися лише в разі реальної потреби. Державна політика має бути спрямована на вдосконалення діючих видів обов’язкового страхування у контексті вирішення найважливіших питань соціального страхування.

Удосконалення державного регулювання страхового ринку можливе шляхом запровадження пруденційного нагляду, яке сприятиме забезпеченню загальної стабільності й цілісності страхового ринку, ефективному захисту інтересів споживачів і підвищенню конкурентоспроможності національних страхових компаній. Загалом пруденційне регулювання (нагляд) полягає в попередженні нестабільності фінансової системи й запобіганні неплатоспроможності страховиків і дає можливість виявити недоліки в діяльності страховиків від самого їх початку, а отже, вжити заходів щодо їх усунення. У розвинених європейських країнах до інструментів пруденційного регулювання належать діагностичні, превентивні й оздоровчі

⁵ Філонюк О.Ф. Ми є активними учасниками процесів, які проходять на світових ринках страхування // Юридичний журнал. — 2004. — № 12.

Таблиця. Переваги й недоліки запровадження обов'язкового страхування

Переваги	Недоліки
Зменшення видатків державного бюджету за деякими видами ризиків	Створення певних труднощів при здійсненні операцій перестраховання в інших країнах унаслідок часто завищених мінімальних вимог до обов'язкового страхування
Залучення населення до страхування та підвищення його страхової культури	Вплив держави (протекція певних страховиків, установлення додаткових умов ліцензування тощо)
Убезпечення громадян від безтурботного ставлення до ризиків, які вони можуть недооцінювати та які можуть завдати серйозної шкоди третім особам	Усунення чи значне скорочення правилами обов'язкового страхування повноважень страховика щодо запобігання страховальником заподіяння шкоди, тобто превентивних заходів
Відсутність можливості виключати деякі ризики з системи добровільного страхування і підтримання рівноваги на ринку страхування загалом	Негнучкість обов'язкового страхування, що не сприяє реальній оцінці ризику
	Потреба додаткових витрат як із боку державних органів, так і страховиків при контролі дотримання виконання вимог обов'язкового страхування (наприклад, останні повинні повідомити відповідні державний орган чи установу про те, що договір страхування припинено, або надати докази його поновлення)
	Нівелювання почуття персональної відповідальності, що сприяє шахрайству
	Отримання користі від обов'язкового страхування лише в разі здійснення суворого контролю застрахованих ризиків, як при добровільному страхуванні
	Існування обов'язкового страхування — причина ухвалення несприятливих рішень судами щодо ступеня відповідальності застрахованої особи, оскільки страхове відшкодування все одно буде виплачено страховиком

Джерело: складено автором.

інструменти. При проведенні діагностики страхової компанії доцільно враховувати позитивний зарубіжний досвід, аналізувати не лише кількісні показники страховика, а й урахувати його якісні характеристики, якими є відсутність (наявність) співробітництва з наглядовим органом або затримки в наданні інформації, якість поданої інформації, претензії (відсутність претензій) споживачів (чи посередників), якість менеджменту, наявність та якість системи внутрішнього контролю за ризиками тощо. Вжиття зазначених вище заходів сприятиме вдосконаленню державного регулювання страхового ринку й адаптації його до вимог сьогодення.