

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 28 вересня 1993 р. № 809

Київ

Про призначення Яковенка І.В. головою Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю

Кабінет Міністрів України постановляє:
Призначити Яковенка Ігоря Валентиновича головою Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю.

Виконуючий обов'язки Прем'єр-міністра України Ю.ЗВЯГІЛЬСЬКИЙ
Міністр Кабінету Міністрів України В.ПУСТОВОЙТЕНКО



Игорь Яковенко

Знаковий документ для страхового ринка того часу — Декрет «О страховании». Он предусматривал создание системы государственного регулирования и надзора, включая регистрацию, лицензирование, создание соответствующего органа исполнительной власти. Фундамент будущего финансового рынка пришлось создавать Яковенко Игорю Валентиновичу.



– Игорь Валентинович, Вы стояли у истоков создания первого регулятора, тогда еще страхового рынка. Как начиналась эта работа?

– Действительно, мы начинали тогда с создания управления только страховой отрасли. По мере развития того или иного направления появлялась необходимость его государственного регулирования. Кредитные союзы, ломбарды, лизинговые компании, теперь добавились компании по управлению активами, факторинговые, негосударственные пенсионные фонды – все они имели разные условия для старта, прошли свой уникальный период становления.

Первое время мы опирались на свой опыт. Для начала необходимо было привести в порядок рынок и прописать правила работы на нем. Правильно ли мы делали тогда – думаю, показало время. В последующие годы появилась практика использования зарубежного опыта. Одно время наши нормативные документы были даже более удачными, чем у российского страхового рынка. Многие наши решения стали положительным опытом для стран бывшего Союза.

С 90-х законодательство фактически осталось тем же. Изменения можно назвать «косметическими». Я, например, вообще не ощутил, какого-то существенного изменения законодательства в 2000-х годах. Отрасль из непонятного в начале 90-х рынка сформировалась к концу 90-х в стройную систему, которая и сегодня, в принципе, функционирует по тем правилам, приносит доход государству и считается одной из перспективных.

Решение о присоединении других финансовых направлений к системе государственного регулирования потребовало новых подходов, централизации управления. Объективно существовали как одинаковые аспекты ведения хозяйственной деятельности по этим направлениям, так и абсолютно разные. Существующие различия в работе каждой подотрасли небанковского рынка прежде всего обусловлены различной степенью их развитости. Для Украины это характерная особенность.

Примером необходимости принятия близких по своей сути решений может служить формирование резервов. В международной практике этот

показатель не только нормируется, но и зачитывается как внутренняя инвестиция. Ведь все небанковские финансовые учреждения накапливают средства: и пенсионные фонды, и страховые (особенно лайфовые) компании. Немного отличаются кредитные союзы – там инвестиции не такие долговременные. За рубежом это оценили и в результате помогли бизнесу. А у нас этого как не было, так и нет.

– Расскажите, пожалуйста, о создании нормативного обеспечения.

– Закон о страховании был принят сначала в 1996-м, а в 2001 году были приняты поправки, разработанные в основном в 1999 году. Это не было что-то новое – базовые регуляторные акты и нормы закона были заложены еще в 90-х годах. С того времени были определены нормы возмещения резервов, перестрахования, посредников. В последующие годы наводилась «косметика», иногда просто в сторону неразумности. Например, нами еще в 1994 году был предусмотрен заявочный принцип по филиалам: компания в короткий срок обязана была предоставить информацию. И начинать работать – не надо получать разреше-

ния, бумаги о том, что зарегистрировался, внесен в реестр... Эта процедура лишняя, тем более что это серьезный момент в государственном механизме, где местные налоги являются составляющей финансовой системы. Сейчас почему-то отошли от заявочного принципа при регистрации филиалов. Видимо для «упрощения ведения бизнеса».

Если говорить о других рынках, например, о рынке кредитных союзов, то они начали свое развитие на стыке столетий. Пенсионные фонды стартовали уже в начале 2000-х. А многие другие финансовые учреждения доверительного плана только сейчас «обрастают» законодательством.

Отсюда разные старты, разные беговые дорожки, разные финиши и разные условия, а потому и разные системы организации надзора.

– **Скажите, какую структуру регулятора Вы считаете наиболее работоспособной?**

– С точки зрения здравого смысла – специализированную: каждый департамент отвечает за свой рынок, его нормативно-методологическое обеспечение, лицензирование и надзор.

– **А как должен происходить сегодня процесс лицензирования?**

– А это смотря как подходит к лицензированию и смотря чего мы хотим от этого процесса. В середине 90-х мы во главу угла поставили правила как временную меру, поскольку тогда на фоне трастовых скандалов надо было систематизировать правила игры. Сейчас их никто толком не читает, как когда-то, когда мы их изучали от корки до корки, чтобы не допустить обмана народа. Это было нужно ровно три года. Мы собрались отменить регистрацию правил в 1999 году, но не успели.

Мы тогда решили разработать типовые правила, где каждый имеет большую обязательную программу и небольшую произвольную, которую и анализирует чиновник с точки зрения соответствия законодательству. То есть каждый берет правила, книжечку общую для всех, а последняя страница – что-то индивидуальное, страховщик ручкой пишет: «Я еще хочу танцевать канн-канн». Чиновник читает только последние страницы: ага, нужен ли канн-канн при страховании или нет? Если вопрос спорный, то со страховщиком дискутируют – и в результате принимают решение.

КАБИНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

ПОСТАНОВА

від 17 вересня 1993 р. № 743

Київ

Про створення Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю*

(Із змінами, внесеними згідно з постановами Кабінету Міністрів України від 29.05.96 № 576, від 25.05.98 № 755)

Відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 10 травня 1993 р. «Про страхування» та з метою забезпечення державного нагляду за страховою діяльністю і дотримання законодавства про страхування

Кабінет Міністрів України постановляє:

1. Створити Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю.
2. Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю очолює голова, який призначається Кабінетом Міністрів України.
3. Пункт 3 втратив чинність.
(згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 25.05.98 № 755)
4. Установити граничну чисельність працівників центрального апарату зазначеного Комітету у кількості 30 одиниць.
5. Міністерству фінансів установити асигнування на утримання і фонд оплати праці працівників Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю та профінансувати ці витрати в поточному році в межах асигнувань на утримання органів виконавчої влади, передбачених у Державному бюджеті України на 1993 рік.
6. Установити умови оплати праці, матеріально-побутового забезпечення, медичного і транспортного обслуговування працівників Комітету у справах нагляду за страховою діяльністю на рівні умов, визначених для відповідних категорій працівників державних комітетів.
7. Міністерству економіки, Міністерству зв'язку передбачити виділення Комітетові у справах нагляду за страховою діяльністю капітальних вкладень на будівництво житла для працівників апарату, а також засобів зв'язку та матеріальних ресурсів за погодженою номенклатурою.
(пункт 7 із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 29.05.96 № 576)

Прем'єр-міністр України
Міністр Кабінету Міністрів УкраїниЛ.КУЧМА
В.ПУСТОВОЙТЕНКО

* Постанова втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 21.06.2000 № 1002.

Но сделать переход на типовые правила мы, к сожалению, не успели. И теперь то временное стало постоянным, а во главе угла процесса лицензирования часто поставлен принцип наличия грамматических ошибок.

Если бы был такой подход (по типовым правилам), то тогда можно делать общий отдел лицензирования. Его деятельность будет направлена на выяснение основных данных о собственниках (то, что есть на Западе), о происхождении денег, насколько реальны намерения и так далее.

А по сегодняшним меркам одно из самых главных мест занимает бизнес-план, который никто толком из инспекторов не читает и не вникает. Заметят только, что там слово было с грамматической ошибкой.

Лицензирование – это рычаг защиты интересов покупателя услуги. Если государство хочет, чтобы там не было грамматических ошибок,

тогда нужно, «щоб всі навчилися писати українською мовою», а уже потом и за правила взялись.

Если же государство хочет выявить: а) фиктивное или нефиктивное участие, реальный собственник или подставной; б) какими средствами сформирован фонд; в) каким видом деятельности планируют заниматься; г) уровень квалификации специалистов, то нужен другой подход. Надо ликвидировать регистрацию этих правил. Вообще резко сократить «лицензионную возню», особенно в свете последних тенденций по дерегуляции.

– **А основные правила могут быть унифицированы?**

– Должны быть унифицированы. Давно об этом говорится. Все об этом говорят, но никто не хочет этого делать.

– **Как может осуществляться надзор за перестрахованием?**

– В страховании есть свои правила – в определенных ситуациях надо перестраховываться. Однако перестрахование и ведение учета по договорам перестрахования – это два разных вопроса.

Договор перестрахования работает, как стропила на шахте: не поставишь – обвалится шахта.

Что же касается учета договоров, думаю, что он нужен. Но кто этим должен заниматься? Прежде всего, сама компания. Это нормальный оперативный учет работы в соответствии с действующим законодательством. Новый Налоговый кодекс содержит норму об учете договоров по системе, которую устанавливает орган надзора. Но эту норму закона далее трактовали ненормально. В моем понимании, она об обязательном ведении учета договоров. И я представляю себе это так: регулятор определяет систему, методику, форму журнала учета, вид (бумажный или электронный) и доводит до ведома руководителей компаний: «Ребята, вот вам порядок, вот так ведите учет, а мы вас проверим». Такая работа осуществляется компанией, и договоры представляют собой коммерческую тайну. И никто туда нос совать не должен. А то, что сделали сейчас, по-моему, полностью изменило дух закона. Разве это функциональные обязанности чиновника – учитывать, извините за сравнение, сколько у меня носовых платков дома, сколько носков. Его задача – установить мне дресс-код, а уж цвет и фасон – уже мое дело. Думаю, что эта затея провалится. Этому есть объективные причины: во-первых, регулятор однозначно с этим не справится. Договоров много, они в разных формах, это очень сложная система. Во-вторых, здесь затрагиваются интересы и другой стороны, которая, так сказать, имеет своих регуляторов, свое законодательство, свой рынок.

– В последнее время рынок обсуждает вопрос создания единой саморегулируемой организации (СРО). Какие функции регулятор может ей передать?

– Вообще вопрос саморегулируемой организации – это вопрос отдельный и очень непростой. В мировой практике вопрос создания саморегулируемой организации рассматривается очень осторожно. Прежде необходимо разработать и унифицировать правила, обучить персонал, обеспечить повышение его квалификации.

Возьмем, например, вопрос обуче-

Анализ возникновения надзвичайних ситуацій в Україні за 2010 рік*

Протягом 2010 року в Україні зареєстровано 254 надзвичайні ситуації. Порівняно з 2009 роком загальна кількість надзвичайних ситуацій зменшилася на 4%.

Внаслідок цих надзвичайних ситуацій загинула 361 особа (з них 39 дітей) та 753 особи постраждали (з них 242 дитини).

Протягом 2010 року збереглася тенденція до зменшення загальної кількості надзвичайних ситуацій. Проте, незважаючи на це, збитки, завдані НС у 2010 році зросли майже вдвічі (за попередніми даними їх сума оцінюється в 933,8 млн. гривень). У структурі збитків переважають збитки від НС природного характеру – близько 870 млн. гривень (93% від загальної суми збитків), причому найбільша їх частка завдана надзвичайними ситуаціями метеорологічного характеру у січні-лютому та квітні-червні 2010 року.

Звітний рік характеризувався досить холодною зимою та спекотним літом. Найбільш небезпечними місяцями звітного періоду були червень, липень та лютий, коли внаслідок ускладнення погодних умов протягом місяця виникало по 6-7 НС гідрометеорологічного характеру (за три місяці 20 НС, одна з яких набула державного та 4 НС – регіонального рівнів).

Протягом 2010 року зареєстровано 130 надзвичайних ситуацій техногенного характеру, що є на рівні 2009 року (130 НС).

Збільшилася кількість катастроф на транспорті, аварій на системах життєзабезпечення, в електроенергетичних системах, а також НС, пов'язаних із раптовим руйнуванням будівель і споруд.

* Із звіту МНС за 2010 рік.

ния, который часто регуляторы передают СРО. Обучение должно быть обеспечено в лучших школах у лучших преподавателей, а не так, как зачастую мы наблюдаем: человек, который 20 лет работает на рынке, должен проходить обучение у девочки, которая попала туда случайно. Ведь это просто издевательство и дискредитация!

Но главное – это добровольность. Могут ли сейчас хоть какие-нибудь саморегулируемые организации организовать процесс обучения по высшему классу. Думаю, это и не надо. Есть для этого вузы, которые могут «запустить» как длинную, так и короткую обучающую программу. Профессионалы всегда лучше самодеятельности.

– А что нельзя делегировать СРО?

– Проверки. Этого ни в коем случае нельзя делать. Это функция надзора.

Что касается рейтингования, то им должны заниматься не организации страховщиков, а профессиональные независимые структуры.

К примеру, у нас в Комитете регулярно делали сводку по результатам сдачи квартальной отчетности. Мы издавали приказ, опубликовали его в газете «Украина Бизнес». В нем было все: и рейтинги, и показатели, и кого как наказали – это было регулярно. Бесплатно, естественно. Почему-то это дело переросло в номинирование за деньги. Возникает вопрос – что лучше? Саморегулируемые организации, которые тянут деньги, или орган

государственной власти, который полноценно, ответственно, полностью по всему рынку бесплатно отдает информацию, полезную и объективную, и для участников, и для их клиентов? Возникает вопрос: почему этим должна заниматься саморегулируемая организация? Для заработка? Или чтобы был красивый журналчик, на обложке птички летят, еще что-то... У нас была серая бумага, приказ, правдиво и без прикрас.

По правде говоря, я не вижу сейчас объема работы для СРО.

Другой вопрос – отраслевые СРО типа МТСБУ, Ядерного пула. Это действительно необходимые структуры, которые берут на себя ряд важнейших функций: методология, внутренняя регуляция, аналитика, обучение. В таком виде саморегулирование страховщиков эффективно. Будущее за пулами по видам страхования. Думаю, мы к этому придем уже скоро.

Более того, мне кажется, что нет необходимости в существовании общественных организаций страховщиков, так сказать, общего пользования. Много ли они решили для рынка за последние годы? И здесь более эффективный пуловый принцип.

– Целесообразно ли создание государственной страховой компании?

– Разговоры об этом, помнится, ведутся с начала 90-х. Как только был создан Комитет, так сразу начались разговоры о государственной страховой и перестраховочной компании.

Объективно существует такая мировая практика. Например, в Германии, Франции, Японии государство перестраховывает часть рисков по крупным катастрофам либо по внешним рискам. Но в Японии есть крупные катастрофы! У нас, честно говоря, я не помню за последнее время цунами. Наводнения в Закарпатье – да, согласен, Чернобыль.

Возможно, государственная страховая компания и имеет право на существование, но только для покрытия части ответственности по крупным рискам. Возникают договорные отношения с другими страховыми компаниями, государство берет на себя обязательство покрытий крупных катастроф.

Для этого необходимо аккумулировать средства, разработать условия перестрахования. Но государственная компания, страхующая все на свете? Смысла нет.

– Своевременно ли переводить страховые компании на общую систему налогообложения?

– Считаю, что стратегически это возможно в будущем. Для страховых компаний необходимо отодвинуть на более поздний срок дату перехода, например, на четыре года. Дабы не разрушить рынок, к этому необходимо подготовиться, приобрести опыт, обучить персонал. На несколько лет надо оставить действующую систему с 3% и параллельно отрабатывать общую.

– Как Вы считаете, может ли потеря статуса частного предпринимателя для агента и переход на другую систему налогообложения уменьшить количество платежей?

– Я считаю, что это, действительно, очень плохо для агента. Ведь кто такой страховой агент? Это высококвалифицированный специалист. Даже агенты в банке и в страховании – все-таки разные посредники. Страховой агент – это центральная фигура, человек, который хорошо знает свое дело. Он может работать по свободному графику, занимаясь параллельно какими-то своими житейскими делами. А вводить его в штат, увеличивая нагрузку сразу на несколько служб (кадровую, бухгалтерскую, информационную и другие) и, самое главное, увеличивая налоговое бремя самой компании, считаю нецелесообразным. Кроме того, мы можем потерять хороших агентов, построивших свой персональный бизнес на определенных условиях, которые до этого дня их устраивали. А теперь, когда они вышли на определенную стадию развития, правила игры меняются. Поэтому не следует

лишать страховых агентов всех преимушеств ЧП.

– Как, по-вашему, правильно ли, что агент работает на несколько компаний и не несет при этом никакой ответственности?

– Привязанный или непривязанный – это же понятия не просто теоретические. Если ты в штате компании – это один статус, если нет – другой. Другое налогообложение, другой статус, другие обязанности.

Компаниям необходимо самим находить общий язык с независимым посредником – агентом: вывод на рынок нового продукта, развитие хорошо зарекомендовавших себя старых, усовершенствование системы продаж в сезон (туристический, акционный и так далее) может сопровождаться массовым привлечением заинтересованных лиц, обучением, разработкой стратегии. К сожалению, такая практика еще не прижилась на нашем рынке.

– Сначала был создан Страхнадзор, преобразованный затем в Госфинуслуг. Сейчас разговоры ведутся о мегарегуляторе...

– При существующей системе было бы логичным, чтобы под надзором Нацбанка были, например, те же кредитные объединения, инвестиционные компании, компании по управлению активами, НПФ.

Если говорить о Комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку, то можно вспомнить, что она прошла разные стадии развития, в целом укреплялась. Но, по крайней мере, ее не разрушали на стыке 90-х–2000-х.

Еще один традиционно очень сильный государственный орган – Минфин.

То есть существует три центра, которые могут руководить этими рынками. Это три сильных учреждения, с хорошими традициями, кадрами, методологической базой, международными связями. Надо ли было между ними ставить этот четвертый – хиленький, слабенький, – большой вопрос.

Вот прошел первое чтение законопроекта, предусматривающий сохранение регулятора в виде Комиссии по финансовым услугам с усилением коллегиальной составляющей этого органа. То, что коллегиальная часть усиливается – это хорошо, правильно. Вопрос в другом: кем она должна усиливаться? Но нужно ли, чтобы это были девять независимых людей? Чтобы они превратились в бездельников, которые встретились раз в

месяц, поговорили, поумничали и разошлись? Мне кажется, что членами комиссии должны быть представители Минфина, Нацбанка, Комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку, Финмониторинга, общественных организаций (от страхового рынка, инвестиционного, пенсионных фондов, может, еще какой-то финансовой общественности), ну и от науки, конечно. Не просто девять умников, у которых, так сказать, хорошие зарплаты.

Может сложится такая ситуация: соберутся толковые люди, специалисты – к ним нет никаких претензий, но под ними не будет никакого аппарата! Они съедутся, поговорят, поспорят, иногда конфликтуют, и все при своих делах. Это неправильно. Да, они все специалисты, но они должны выражать позицию ведомства, которое имеет объективный интерес на этом рынке. Что, Минфин не имеет интереса? Имеет. Это инвестиционная политика государства, это бюджетная политика. Поэтому в комиссии должен быть солидный представитель Минфина, который выражает эти интересы. Что, Нацбанк не имеет интересы на этом рынке? Имеет четкие интересы. Комиссия по ценным бумагам, где очень много общих функций по управлению активами, тоже должна быть представлена. То есть члены этой комиссии должны представлять интересы своей сферы, должны вырабатывать общие принципиальные решения. А дальше начинается законотворческая работа или готовятся поправки в действующий закон. И никто, даже самый умный директор отдела, уже не сможет перешагнуть через это решение, изменить его. Его приняли ответственные мужи на заседании комиссии, и менять его никто права не имеет. А уже детали выписать – да, это дело аппарата. Я именно за такую позицию.

– То есть если мы говорим о последнем десятилетии, то решение для рынка – вот такой коллегиальный орган?

– Если бы его создали в 2001 году, когда приняли закон о финансовых услугах... Его приняли, потом испугались, положили на полку и только в конце 2002 к нему вернулись. Если бы тогда создали комиссию в той модели, которую я описал, думаю, рынок был бы намного эффективней, не было бы противоречий между ведомствами. ■

Беседу вела
Татьяна ГОРЕНКО