



I.О. Зискінд,
аспірант
(Інститут міжнародних відносин КНУ
ім. Т. Шевченка)
(Науковий керівник професор А.С. Довгерт)

Сутність державного регулювання та нагляду за страховиками

Ключові слова: страхування, страховий нагляд, страхове регулювання, пруденційний нагляд.

Фінансовий ринок України пройшов дуже важкий шлях з моменту отримання державою незалежності. Страховий ринок почав активно розвиватись лише після 2001 року, коли було прийнято Закон України "Про страхування" у новій редакції [3], який запровадив деякі основні стандарти регулювання страхової діяльності, встановлені директивами ЄС. Останнім часом виникла гостра потреба в дослідженні міжнародних стандартів регулювання страхової діяльності, особливо тих, які розроблені та діють на території ЄС. Метою цієї статті є розкриття сутності державного нагляду за страховиками, його причин та цілей. Основу даної статті складає дослідження переважно іноземних авторів через те, що дана тема майже не розглядалась вітчизняними науковцями. Особлива увага в статті також приділяється аналізу законодавства іноземних держав. Метою цієї статті є також аналіз основних міжнародно визнаних правових концепцій в сфері державного нагляду за страховиками, а також пошук та пропозиція оптимальних рішень для імплементації найважливіших та необхідних концепцій в Україні з метою адаптації вітчизняного страхового ринку до вимог ЄС, а також інших міжнародних стандартів. В статті також проводиться порівняльний аналіз нагляду за страховиками та іншими фінансовими установами.

На сьогоднішній день ні у вітчизняній, ні в іноземній літературі неможливо

знайти єдиного підходу до поняття державного регулювання страховиків (далі в тексті – "страхове регулювання") та державного нагляду за страховиками (далі в тексті – "страховий нагляд"). По-перше, це викликано тим, що дуже часто терміни "страхове регулювання" та "страховий нагляд" не розрізняють і ототожнюють ці два абсолютно різних поняття. Так, один з найавторитетніших українських науковців, який спеціалізується на питаннях страхування, С.С. Осадець виділяє лише питання "страхове регулювання", зазначаючи, що "система правового регулювання страхової діяльності містить норми, визначені Конституцією України, міжнародними угодами, які підписала й ратифікувала Україна, Цивільним кодексом України, Законами та постановами Верховної Ради України" [10]. Подібну позицію займає і російський науковець С.К. Казанцев, виділяючи лише термін "страхове регулювання", до якого відносить ліцензування, контроль фінансового стану страховика, розробку статистичної звітності, питання оподаткування страховиків [6, 10]. Для порівняння з банківською діяльністю, де теж існує банківське регулювання та нагляд, В.В. Пасічник розмежовує згадані поняття і зазначає, що під банківським регулюванням розуміють розробку та видання уповноваженими органами на підставі законів нормативно-правових актів, які регламентують види і способи банківської

діяльності, а під контролем за діяльністю банків слід розуміти цілісне й безперервне відстеження здійснення банками їх діяльності згідно із нормативно-правовими актами [7, 238]. Отже, за аналогією можна зробити висновок, що страхове регулювання становить собою систему норм, яка регулює страхову діяльність, а страховий нагляд є терміном, який характеризує процес, що передбачає перевірку з боку держави виконання страховиком чинних обов'язкових норм. Так, відповідно до ч. 1 ст. 35 Закону України "Про страхування" державний нагляд за страховою діяльністю здійснюється з метою дотримання вимог законодавства України про страхування, ефективного розвитку страхових послуг, запобігання неплатоспроможності страховиків та захисту інтересів страхувальників. Зважаючи на визначення страхового нагляду в українському законодавстві, слід звернути увагу на те, що страховий нагляд не обмежується лише перевіркою виконання обов'язкових приписів та норм, але також направлений на ефективний розвиток страхових послуг, що дає підстави вважати, що страховий нагляд не є пасивним процесом перевірки страховика, але також включає в себе інструменти прогнозування, консультацій учасників страхового ринку, видачу рекомендацій тощо.

У страховому нагляді можна умовно виділити три елементи: попередній нагляд, поточний нагляд та завершальний нагляд. Попередній нагляд являє собою процедуру ліцензування, тобто допуску страховика на ринок. Поточний нагляд передбачає перевірку поточної діяльності страховика, зокрема включає такі основні елементи як перевірка платоспроможності страховика, інвестиційної діяльності страховика, корпоративного управління страховика тощо. Завершальний контроль направлений на те, щоб контролювати страховика після відкликання ліцензії або початку процедури ліквідації з метою законного розподілу активів між страхувальниками, акціонерами та іншими кредиторами.

Виходячи з визначення терміна страхового регулювання, його суб'єктом є система

державних органів, які мають владні повноваження здійснювати таке регулювання на підставі законодавства. Як правило, така система органів включає в себе законодавчий орган, уряд та окремий державний орган, який має чіткі повноваження щодо здійснення страхового регулювання.

На відміну від страхового регулювання, суб'єктом страхового нагляду є, як правило, державний орган (або система органів), який має повноваження здійснювати такий нагляд на підставі законодавства і виконує безпосередні відносини зі страховиком. В Україні суб'єктом страхового нагляду є уповноважений орган, який має назву Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України (далі в тексті – "Держфінпослуг"). Особливістю законодавства України є те, що Держфінпослуг має повноваження здійснювати як страхове регулювання, так і страховий нагляд, тобто Держфінпослуг має повноваження приймати нормативно-правові акти, які обов'язкові для страховиків, та забезпечувати виконання цих норм. Як справедливо зазначає О.П. Орлюк, наглядовий орган за своєю суттю не має відносин підлеглості з органом, за яким здійснюється нагляд. Наглядовий орган оцінює діяльність відповідної особи лише з позиції законності, але не доцільності, не втручаючись у його оперативну або іншу форму діяльності [5, 158].

Об'єктом страхового нагляду є страховики, страхові посередники, інші учасники страхових відносин (актуарії, аварійні комісари, аудиторів тощо), які отримали в установленому порядку відповідний дозвіл (наприклад, у вигляді ліцензії для страховиків або внесення інформації про фізичну особу в реєстр для аудиторів) на здійснення страхової, посередницької, аудиторської або відповідно іншої діяльності. Дана стаття обмежується дослідженням страхового нагляду за страховиками.

Слід зазначити, що страховий нагляд та страхове регулювання принципово відрізняються від банківського регулювання та регулювання діяльності з цінними паперами. Незважаючи на те, що страхова діяльність

також відноситься до фінансових послуг [4, ст. 4], існує дуже принципова різниця між діяльністю щодо надання послуг третім сторонам, зокрема діяльність з управління активами, брокерською діяльністю та діяльністю, яка передбачає продаж продуктів, що мають вплив на баланс компанії, зокрема страхові та банківські продукти [13, 48]. Різниця полягає в інтенсивності державного нагляду за відповідною фінансовою установою і аспектами діяльності, які підлягають контролю. Зокрема інвестиційні брокери та компанії з управління активами у наданні фінансових послуг часто не несуть ринкового ризику, який повністю бере на себе споживач, а отже, навряд чи можна говорити про необхідність встановлювати занадто високі вимоги до капіталу та платоспроможності інвестиційних брокерів або компаній з управління активами.

Що стосується страхової та банківської діяльності (саме діяльності комерційного банку на відміну від інвестиційного), ці фінансові установи несуть повністю або частково кредитний ризик, ринковий ризик, а страховики додатково також страховий (андеррайтинговий) ризик, який полягає в тому, що страховиком було неправильно оцінено імовірність настання страхового випадку і це призвело до заниженого страхового тарифу. Слід зазначити, що принциповою різницею між ризиками банків та страховиків є те, що ризики страховиків концентруються на правій стороні балансу (в частині, де розкриваються зобов'язання), а в банків – з лівої сторони балансу (в частині, де розкриваються активи банку) [13, 49]. Це відбувається через те, що банк постійно несе ризик втрати активу (активом є право вимоги банку до боржника, який може бути втрачений у випадку неплатоспроможності боржника), а страховик завжди несе як ризик втрати активу (однак страховики, як правило, здійснюють інвестиції у дуже надійні інструменти, і цей ризик значно менший ніж у банків) та ризик різкого збільшення страхових зобов'язань (наприклад, у випадку стихійного лиха). Така принципова різниця між страховиками та банками зумовлює те, що страховий регулятор має

пріділяти більшу увагу зобов'язанням страховика, а банківський регулятор – активам банків.

В сучасній літературі та на практиці виділяються такі види державного нагляду за страховиками і банківськими установами: ліцензування, пруденційний нагляд (prudential supervision) та нагляд за бізнесом (conduct of business supervision) [14]. Як вже зазначалось вище, умовно ліцензування можна віднести до категорії “попереднього” нагляду, адже цей вид нагляду по суті відбувається за фінансовою установою до моменту початку її діяльності. У вітчизняній літературі поділ на пруденційний нагляд та нагляд за бізнесом страховика відсутній як на теоретичному рівні, так і на практичному рівнях. Єдине посилення в законодавстві України на пруденційний нагляд за страховиками містить Концепція розвитку страхового ринку України до 2010 року [8] (далі в тексті – “Концепція”), яка є виключно декларативним документом з огляду на те, що не містить будь-яких обов'язкових правил поведінки для страховиків і містить лише концептуальні положення. Згідно з Концепцією, система пруденційного нагляду передбачає максимальний облік у діяльності страховиків таких параметрів, як рівень ризиків, адекватність оцінки страховиком реального рівня ризику, якість внутрішньої системи управління і контролю за ризиками, відповідний бухгалтерський облік і фінансова звітність, виявлення недоліків у діяльності страховиків на ранніх стадіях їх розвитку [8, п. 1 розд. 5].

“Пруденційний” в перекладі з англійської “prudential” означає “розумний”, “обачливий”. Слід зазначити, що в літературі сутність пруденційного нагляду розглядається лише в рамках банківської та кредитної діяльності. Однак останнім часом цей термін застосовується і по відношенню до страхової діяльності. В іноземній літературі та законодавстві немає єдиного підходу до того, що таке пруденційний нагляд і можна умовно виділити широке та вузьке розуміння пруденційного нагляду. Вузьке розуміння пруденційного нагляду передбачає лише фінансові нормативи щодо діяльності

страховиків, зокрема вимоги до капіталу, платоспроможності, активів, пасивів тощо. Так, ст. 46 Закону Республіки Казахстан “Про страхування” [2] містить перелік “пруденційних нормативів”, зокрема нормативи платоспроможності, нормативи фінансової стабільності, обмеження на перестрахування. Отже, автори закону використовують звужене поняття пруденційного нагляду та обмежуються лише фінансовими нормативами.

Австралійське законодавство, навпаки, містить широке розуміння пруденційного нагляду. Так, Параграф 3 (Дефініції), пункт 1 Страхового Акту Австралії від 1973 р. містить визначення “пруденційних питань” (prudential matters): “Пруденційні питання – це такі питання, які стосуються діяльності страховиків або їх філій та дочірніх компаній за умови, що така діяльність забезпечує (а) добре фінансове становище страховика та всієї фінансової системи Австралії та (б) цілісність, обережність щодо прийнятих на себе ризиків та професійність страховика [9].” Отже, в цьому випадку можна побачити більш широкий підхід до розуміння пруденційного нагляду, який включає в себе питання оцінки професійності страховика, тобто включає питання оцінки професійності менеджерів страховика. Слід зазначити, що визначення пруденційного нагляду є дуже важливим як з теоретичної, так і з практичної точок зору. По-перше, до пруденційного нагляду застосовуються інші принципи, ніж до нагляду за бізнесом страховика. По-друге, пруденційний нагляд, як правило, здійснюється окремим державним органом, до якого висуваються дуже високі вимоги щодо професійності та технічної забезпеченості, адже здійснення пруденційного нагляду за таким стратегічно важливим сектором як страхування дає доступ до конфіденційної інформації, що вимагає наявності високих стандартів діяльності наглядового органу та наявності системи захисту інформації. В деяких країнах, зокрема в Австралії, існують моделі страхового нагляду, де пруденційний нагляд здійснюється одним регулятором, а нагляд за бізнесом страховика іншим органом.

При визначенні сутності нагляду за бізнесом страховика слід звернутись до міжнародних стандартів нагляду за страховою та банківською діяльністю, які були розроблені протягом останніх декількох років. Так, нагляд за бізнесом страховика включає в себе такі питання як нагляд за відносинами між страховиком та страхувальником щодо укладання договорів страхування, здійснення реклами та розробка страхових продуктів, вирішення страхових спорів. Нагляд за бізнесом також включає в себе питання розкриття інформації перед страхувальниками та іншими зацікавленими особами [11, 6]. Отже, нагляд за бізнесом страховика являє собою нагляд за страховими продуктами. Держава не має права втручатись в бізнес страховика, однак має забезпечити, щоб страховик діяв належним чином під час продажу страхових продуктів страхувальникам та надавав страхувальнику правдиву й об'єктивну інформацію. Нагляд за бізнесом страховика особливо важливий в умовах глобалізації економіки, коли страховики отримують можливість пропонувати страхувальникам свої продукти, не маючи офісу в країні, де такі продукти продаються. В цьому випадку особливо важливим є забезпечення отримання страхувальниками повної та справедливої інформації від страховика [14, 41].

Одним із основних елементів нагляду за бізнесом страховика є нагляд за страховими тарифами та положеннями типового полісу. Особливо набув розвитку контроль за типовими полісами в Німеччині, Франції та Італії, де страховий нагляд передбачав попередню згоду на використання відповідних форм полісів за деякими видами страхування, зокрема страхування відповідальності власників транспортних засобів. Такий нагляд отримав назву “матеріальний контроль” (material control). У Великобританії, навпаки, історично склалась ситуація, де матеріальний контроль не набув популярності через думку, що це є втручанням в бізнес страховика, яке знаходиться поза межами компетенції регулятора [12, 342].

Слід зазначити, що поділ страхового нагляду на ліцензування, пруденційний на-

гляд та нагляд за бізнесом страховика має дуже важливе значення з практичної точки зору. По-перше, як вже зазначалось, пруденційний нагляд, як правило, здійснюється окремим органом, який має широкі повноваження та відповідні ресурси для оцінки фінансового стану страховика. По-друге, такий поділ закріплений в директивах Європейського союзу [1, ст. 8]. Зокрема, в країнах-членах ЄС ліцензування та пруденційний нагляд є виключною компетенцією наглядового органу країни реєстрації страховика і, отже, наглядовий орган країни, де страховик здійснює діяльність, не має права здійснювати ліцензування страховика або перевіряти його фінансовий стан. Разом з тим, нагляд за бізнесом страховика є частково компетенцією наглядового органу місця діяльності страховика. Аналогічний поділ страхового нагляду на пруденційний нагляд та нагляд за бізнесом страховика запроваджений і в США [12, 342]. По-третє, такий поділ передбачає різний об'єм прав для страховальників, адже ліцензування та пруденційний нагляд відносяться до сфери адміністративного права, яке застосовується виключно у відносинах між страховиком та наглядовим органом. Страховальники дуже обмежені щодо права подавати позов проти

страховика щодо відшкодування збитків, який порушив пруденційні нормативи або правила розміщення резервів, чи отримав ліцензію на підставі подачі неправдивих документів до наглядового органу. Разом з тим, страховальник матиме право на такий позов у випадку, якщо страховик продав страховальнику страховий продукт з порушенням правил ведення бізнесу.

Проаналізувавши концепції, які на сьогодні розроблені щодо державного нагляду за страховиками, можна зробити декілька висновків. Переважна більшість країн світу, включаючи країни-члени ЄС, визнають поділ страхового нагляду за страховиками на ліцензування, пруденційний нагляд та нагляд за бізнесом страховика. Такий поділ має дуже важливе значення з практичної точки зору, адже кожен вид страхового нагляду має різні інструменти для досягнення цілей страхового нагляду, різні принципи застосування, а також має різну юридичну природу. В Україні подібний поділ страхового нагляду абсолютно необхідний з метою надання можливості подальшої імплементації законодавства ЄС в сфері нагляду за страховою діяльністю, а також ефективної діяльності Держфінпослуг.

Список літератури:

1. Директива Європейського Парламенту та Ради 92/96/ЄЕС “Щодо узгодження законів, підзаконних та адміністративних положень, які стосуються прямого страхування життя та про внесення змін до директив 79/267/ЄЕС і 90/267/ЄЕС” від 10 листопада 1992 р. // Official Journal L 360, 9.12.1992, р. 1.
2. Закон Республики Казахстан от 18 декабря 2000 г. № 126-ІІ “О страховой деятельности” [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.afn.kz/cont/publish133035_7912.doc> (дата останнього звернення – 08.08.2009).
3. Закон України “Про страхування” // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 7. – Ст. 50.
4. Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
5. **Орлюк О.П.** Банківська система України. Правові засади організації. – К.: Юрінком Інтер, 2003. — 240 с.
6. Основы страхования: учебное пособие / С.К. Казанцев. – Екатеринбург: изд. ИПК УГТУ. – 1998. – 101 с.
7. **Пасічник В.В.** Банківський нагляд: правові засади та проблеми здійснення / В.В. Пасічник ; під заг. ред. А.О. Селіванова // Банківське право України. – К.: Видавничий Дім “Ін Юре”, 2000. – 368 с.

8. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2005 р. № 369-р “Про схвалення Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року” // Офіційний вісник України. – 2005. – № 35. – Ст. 2127.
9. Страховий Акт Австралії 1973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <[http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/484033EFC3E30B5ECA2574F200191721/\\$file/Insurance1973_WD02.pdf](http://www.comlaw.gov.au/comlaw/Legislation/ActCompilation1.nsf/0/484033EFC3E30B5ECA2574F200191721/$file/Insurance1973_WD02.pdf)> (дата останнього звернення – 08.08.2009).
10. Страхування: підручник / керівник авт. колективу і наук. ред. С.С. Осадець. – вид. 2-е, перероб. і доп. – К.: КНЕУ, 2002. – 599 с.
11. A new framework for insurance supervision: towards a common structure and common standards for the assessment of insurer solvency [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iaisweb.org/_temp/Framework_fir_insurance_supervision.pdf> (дата останнього звернення – 08.08.2009).
12. **Arthur M.B.** Hogan Regulation of the Single European Insurance Market / M.B. Arthur // Journal of Insurance Regulation. – 1995. – Vol.13. – Pp. 329-358.
13. **Claude Bebear.** Remarks on the Development of Global Regulation for Financial Services Industries and its Impact on Insurance / Claude Bebear // The Geneva Papers, on Risk and Insurance. – 2002. – Vol. 26. – No. 1.
14. Insurance core principles and methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iaisweb.org/_temp/Insurance_core_principles_and_methodology.pdf> (дата останнього звернення – 08.08.2009).

РЕЗЮМЕ

Тема регулювання и надзора за страховщиками приобрела значительную актуальность за последние 15 лет. Международная Ассоциация Органов Надзора за Страховщиками начала свою деятельность в 1994 г., целью которой является разработка согласованной платформы для законодательства в сфере регулювання и надзора за страховой деятельностью, в то время как Европейский союз близок к созданию нового пруденциального режима на территории 27 членов ЕС, который будет имплементирован с октября 2012 г. Данная статья рассматривает современные международно признанные концепции регулювання и надзора за страховщиками, а также содержит сравнительный анализ регулювання и надзора за страховщиками с другими финансовыми учреждениями.

SUMMARY

Insurance regulation and insurance supervision topic has been attached of very high priority for the last fifteen years. The International Association of Insurance Supervisors was established in 1994 to create a harmonised framework for regulation and supervision over insurers and the initiatives of the European Union are underway to develop a new prudential regulation regime across 27 member countries which will become effective from October 2012. This Article reviews recent internationally recognized innovative approaches and concepts of insurance regulation and supervision. The Article also contains comparative analysis of supervision and regulation of insurers with other financial institutions.

*Рекомендовано кафедрою
цивільного, господарського права та процесу*

Подано 01.09.09