

## МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 338.467

### РОЗВИТОК ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВНИХ ТА РИНКОВИХ МЕТОДІВ РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

**Білюк А.В.**

кандидат наук з державного управління  
Енергодарський інститут державного та муніципального управління "КПУ"

#### **Annotation**

In the article co-operation of state and market methods of adjusting of insurance activity is analysed in Ukraine. Probed forming of market conditions of development of insurance. Considered mechanisms of government control of the system of insurance supervision. Establishment basic principles of perfection of public policy in industry of insurance.

#### **Анотація**

У статті проаналізовано взаємодію державних та ринкових методів регулювання страхової діяльності в Україні. Досліджено формування ринкових умов розвитку страхування. Розглянуто механізми державного регулювання системи страхового нагляду. Встановлено основні засади вдосконалення державної політики в галузі страхування.

#### **Ключові слова**

Страхування, страховий нагляд, страховий ринок, державне регулювання, конкуренція.

#### **I. Вступ**

У міру розвитку економіки України та її інтеграції в світову економічну систему відбуватиметься розвиток українського страхування. Роль страхування особливо важлива в контексті економічних перевтілень, оскільки воно стимулює розвиток ринкових відносин і ділової активності, покращує інвестиційний клімат. Рівень розвитку страхового ринку відображає можливості економічного зростання країни.

Така увага до проблем страхування пояснює й підкреслює актуальність тематики дослідження, присвяченого вирішенню проблем удосконалення основ державного регулювання та ринкових механізмів розвитку страхування в умовах економіки. Роль і місце страхування в системі організації безпеки діяльності господарюючих суб'єктів і населення в країнах з розвинутою ринковою економікою є орієнтиром для розвитку всієї системи страхування в Україні.

#### **II. Постановка завдання**

Мета статті – вирішити наукове завдання обґрунтування необхідності й визначення пріоритетних напрямів удосконалення державних і ринкових механізмів розвитку вітчизняного ринку страхування; завдяки аналізу зарубіжного й вітчизняного досвіду страхової діяльності виявити оптимальні форми взаємодії між державним і ринковим механізмами регулювання; виявити недоліки державного регулювання ринку страхування на основі аналізу практичної діяльності страхових організацій; сформулювати практичні рекомендації щодо вдосконалення державного механізму забезпечення страхової діяльності, зокрема щодо поліпшення контролю й нагляду за діяльністю страхових компаній з боку державних органів.

#### **III. Результати**

Завдяки демонополізації й розвитку страхування витрати системи соціального забезпечення, що зростають, дають змогу перенести частину відповідальності з держави на її громадян. Приватний сектор у страхуванні розвивається, насамперед, за допомогою зростання конкуренції для забезпечення потреб громадян у захисті себе, своєї родини й власності, свого бізнесу, а також потреб держави скоротити свої витрати й передати відповідальність страховому бізнесу. У зв'язку з подібними перетвореннями виникає потреба в законодавчій і виконавчій системах, здатних забезпечити захист споживачів і підтримку платоспроможності страхових організацій.

Мета розвитку ринку страхування, що діє на основі принципів ринкової економіки, – це створення ефективних систем регулювання й контролю, основним завданням яких є захист страхувальників. За умови державного контролю за системою страхування держава бере участь на всіх рівнях операцій страхування – вона затверджує й

## Держава та регіони

нерідко визначає тарифні ставки, умови, види й строки пропонованих страхових послуг. Держава виступає гарантом безпеки й платоспроможності страхових операцій.

Незважаючи на успіхи в 2007–2008 рр., страховики залишаються дрібними фінансовими інститутами. У списку найбільших банків найбільша страхова компанія України зайняла 6 місце на початку четвертого десятиліття. А в разі злиття сотні найбільших страховиків в одну компанію вона могла б претендувати лише на сьоме місце. Найбільші банки, незважаючи на досягнутий розмір операцій, протягом 2007 р. нарощували свої активи й капітали приблизно в три рази швидше, ніж страховики.

Розвиток страхування передбачає створення ринків, що діють за правилами конкуренції, за якими жоден з учасників не може одержати домінуюче становище або нав'язувати свої умови іншому ринку. Прозорість та інформаційна доступність мають перебувати на рівні, достатньому для того, щоб продавці й покупці могли приймати усвідомлені рішення, засновані на реальній інформації. З розвитком ринку страхування механізм твердого ціноутворення змінюється, і тарифи визначаються ринковою кон'юнктурою. Те саме відбувається з пропозицією послуг.

Зміни в структурі ринку, викликані появою нових компаній і, як наслідок, загострення конкуренції дають змогу вітчизняним, а часто й іноземним учасникам, прийти на цей ринок. Демоніполізація операцій перестрахування також приводить на ринок нових учасників. В цілому змішана економіка створює умови для зростання попиту на страхові послуги, у тому числі й у міру того, як приватизуються державні підприємства й організації. Адже будучи державними, ці організації цілком обходилися самострахуванням.

Розвиток ринкових принципів в економіці змінює суть участі держави в регулюванні страхування. Отже, роллю держави стає:

- установлення правил поведінки на страховому ринку;
- створення законодавства у сфері фінансової безпеки (питання платоспроможності й захисту споживачів);
- розробка системи (систем) стимулювання розвитку страхування;
- організація служби контролю (нагляду) за страхуванням.

Однак створити законодавство – це тільки перший крок, воно має бути реально втіленим у життя в усіх секторах економіки й підкріплено діючим і ефективним контролем. Тому дуже важливо, щоб органи контролю (нагляду) за страхуванням були забезпечені всіма необхідними ресурсами.

Із цього погляду, неефективність контролю за страхуванням може бути пояснена такими чинниками:

- недостатньою чисельністю співробітників страхового нагляду;
- недостатнім рівнем кваліфікації співробітників страхового нагляду, безперервними змінами структури й місця органу нагляду в системі органів державної виконавчої влади;
- недостатнім рівнем оплати праці;
- відсутністю сучасних способів обробки й передачі даних;
- неефективним використанням територіальних інспекцій нагляду для функцій контролю;
- недостатнім закріпленням у законах і законодавчих актах контрольних повноважень та дій, застосовуваних наглядом до страхових організацій, недостатньо проробленою системою санкцій при порушеннях, виявлених у діяльності страхової організації.

Ефективність державного нагляду за діяльністю страхових організацій може бути зведена до таких компонентів:

- організація надання, пошуку й використання достовірної та повної фінансової, бухгалтерської й іншої інформації;
- сучасні способи мотивації й відповідальності за результати діяльності працівників нагляду;
- перманентність, своєчасність і повнота (тотальність) нагляду;
- дієвість і оперативність у застосуванні санкцій з боку нагляду.

Ринкові перетворення в економіці мають бути спрямовані на створення умов підприємницької волі, відповідальності й підзвітності, на оптимізацію розподілу ресурсів і збільшення виробничої ефективності. Крім того, вони сприяють кращому співвідношенню попиту та пропозиції, а також підвищенню якості послуг при нижчих цінах. Що стосується безпосередньо страхування, то поява на ринку нових учасників (місцевих або іноземних, які засновують свої підприємства або надають послуги через кордон) може привести до більш ефективного співробітництва й розподілу ризиків, що є основою механізму страхування. Отже, можна сподіватися, що зміни в економіці приведуть до збільшення обсягу застрахованих ризиків.

Сучасні українські економічні перетворення, виходячи з тези про те, що ринок сам розставити усе на свої місця, містять у собі помилку: перетворення успішно відбуваються тоді, коли їх розуміє й підтримує більша частина суспільства. Зміни в суспільній свідомості не встигають за темпом змін, що відбуваються в українському суспільстві. Для подолання цього розриву потрібна спеціальна інформаційна робота.

Разом з тим у ринковій економіці, в якій тиск із боку конкурентів може змусити деяких страховиків вести несумлінну діяльність для одержання частини ринку, досить висока ймовірність неплатоспроможності страхових компаній. Розгляд таких ситуацій має бути одним із заходів щодо захисту прав страхувальників. Такі заходи містять у собі законодавчі аспекти фінансової безпеки: наприклад, підвищені стандарти щодо капіталу й вимог платоспроможності, нормативи безпечного інвестування й виділення резервів. При цьому законодавство не повинно ставити за мету зведення нанівець імовірності фінансових втрат, адже в такому разі законодавчі вимоги виявляться настільки твердими, що страхування виявиться непривабливим для інвестування в нього коштів. Для нагляду за дотриманням існуючих норм дуже важливо створити ефективну інформаційну систему, засновану на чітких правилах звітності й обліку.

Іншим важливим фактором є поліпшення прозорості й інформаційного забезпечення ринку (як до укладання договору страхування, так і під час його дії) для страхувальників. Для того, щоб збалансувати інформаційну нерівноправність, що може існувати при укладанні договору, було б корисним відслідковувати складання текстів договорів і полісів страхування. На жаль, ситуація, що склалась, і потенціал інформаційних методів є не цілком усвідомленими страховиками. Керівники провідних страхових компаній досить активно застосовують методи впливу на суспільне інформаційне середовище, але в основному для вирішення завдань зміцнення свого власного іміджу й з метою конкурентної боротьби. А страхувальникові потрібна позитивна оцінка об'єктивного консультанта. Негативна інформація про конкурентів рикошетом б'є по рівню довіри до всього страхового ринку.

Важливим фактором, покликаним захистити інтереси споживачів, є їхнє навчання й створення організацій, відповідальних за роботу зі скаргами страхувальників. Слід розглянути створення гарантійних фондів для захисту споживачів від наслідків неплатоспроможності страховиків. В умовах перетворення економіки й відповідного зниження контролю за діяльністю компаній зростає значення нагляду за посередниками (агентами, брокерами). Відкриття ринку для іноземних учасників (як прямо, так і через перестрахування) викликає цілий ряд питань захисту страхувальників, особливо, якщо це стосується форм участі й оцінювання безпеки.

Розвиток ринку страхування не варто розглядати як швидку подію. Процес адаптації відбувається як з боку сектора страхування, так і з боку нагляду за ним. Щоб досягти

рівня розвинутих ринків, необхідний перехідний період, протягом якого послідовно будуть уведені елементи вільного розвинутого страхового ринку.

Щоб страховий ринок міг стабільно розвиватися, необхідно створення (на законодавчій основі) правил функціонування ринку страхування, особливо нормативів фінансової стійкості щодо капіталу, платоспроможності, інвестицій і виділення резервів, а також правил укладання договорів страхування й надання споживачам інформації. Законодавство має визначити роль і повноваження органів контролю для того, щоб гарантувати їм певний рівень незалежності.

На першому етапі перехідного періоду нормативи (особливо щодо платоспроможності) повинні бути й були досить простими і ясними. Вони являли собою спрощені варіанти тих нормативів, які діють у розвинутих країнах, з урахуванням місцевої специфіки. Вимоги щодо капіталу встановлюються на досить високому рівні, але відповідно до рівня діяльності (наприклад, розглянуті вимоги можуть залежати від класу прийнятого страхування, а також від того, чи є це прямим страхуванням або перестрахуванням) для того, щоб уникнути фрагментації ринку й появи ненадійних страховиків або перестрахувальників. Розроблено стандарти фінансового обліку й вимоги надання звітності для забезпечення ефективного нагляду за цим сектором. На цьому етапі питання іноземної участі (і форм такої участі) вирішується в кожному полісі самостійно, але при цьому не слід забувати про перевірку надійності, а також капіталу й досвіду іноземного учасника.

Розвиток страхового ринку може виявитися більш швидким, якщо цей сектор економіки нагромадить досвід, а споживачі зможуть краще розбиратися в питаннях страхування.

Поява нових ринків у країнах, де раніше не було досвіду приватного, або навіть державного, страхування, означає, що ці ринки досить слабо залучені (або взагалі не залучені) у міжнародну торгівлю, відповідно, там була незначна потреба в страхуванні відповідальності або майна. Більшість, або навіть усі, послуги страхування надавала держава, і не завжди успішно. У споживачів немає особливих причин купувати страхові поліси, і вони, швидше за все (і зовсім природно), будуть ставитися до страхування з деякою підозрою. Недостатність знань і досвіду в страхувальників, а також перші премії, які принесе готівка, тобто "живі гроші" задовго до того, як настане час виплачувати позовні відшкодування, можуть створити основу для зловживань.

Однак перед тим, як увести суворе й тверде регулювання, необхідно взяти до

## Держава та регіони

уваги такий аспект, як розвиток підприємницької ініціативи й створення можливостей для появи на ринку нових учасників. Так чи інакше, законодавство, що розвивається, повинно збільшити довіру й рівень інформованості страхувальників, водночас надати можливість для досвідчених і нових страховиків конкурувати й відстоювати своє місце на ринку. Ще одним фактом є те, що жодна з вище зазначених національних систем не в змозі дозволити собі дорогу систему контролю. Тому важливо взяти до уваги, що вимоги до контролю за страхуванням мають бути гнучкими для відстеження мінливої ситуації в міру розвитку ринку страхування.

З іншого боку, надмірно вільне законодавство, що залишає багато питань на розсуд органів контролю, може викликати непевність у потенційних інвесторів, що значно обмежить розвиток цього сектора.

У змішаній економіці розвинутих країн роль держави далеко не однакова. Вона відрізняється за масштабами, формами й методами впливу на економіку, готовністю суспільства приймати й підтримувати втручання держави в господарську діяльність. Ці відмінності зумовлені багатьма факторами матеріального й фінансового порядку, впливом традицій і уявлень, характерних для цього суспільства, рівнем його культури. Стосовно страхової сфери роль держави виявляється в таких її економічних функціях:

- організація антимонопольного регулювання страхування;
- створення умов і підтримка конкуренції на страховому ринку;
- збереження державного сектора, що використовує ринкові принципи управління економікою.

Всі ці функції, з одного боку, спрямовані на забезпечення функціонування страхового ринку, а з іншого – на його корегування й модифікацію, необхідні для нейтралізації негативних чинників, що з'являються. Держава тут не відіграє пасивної ролі, включаючись у саму систему ринкового механізму, користуючись його регуляторами, спираючись на його закономірності. Разом з тим роль держави аж ніяк не зводиться до управління підконтрольними їй страховими організаціями, власниками яких воно є. Економічна роль держави передбачає регулювання страхування в цілому, розглядаючи всіх учасників страхового ринку як єдину систему.

### IV. Висновки

Основні засади вдосконалення державної політики в галузі страхування базуються на європейських підходах до контрольної діяльності держави, які формуються міжнародною організацією страхових наглядачів та

Комітетом зі страхування при Європарламенті. Їх можна визначити так:

- подальша інтеграція України в міжнародні страхові структури;
- розвиток законодавчої й нормативної бази;
- розробка стандартів електронного обігу та обліку;
- створення умов для взаємовигідної інтеграції страхової та банківської систем;
- формування об'єднань страховиків з найважливіших проблем страхування;
- створення оптимальної структури співвідношення між обов'язковим і добровільним страхуванням;
- залучення страхового ринку до вирішення найважливіших питань соціального страхування;
- створення комплексної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів.

Розвиток українського страхового ринку об'єктивно супроводжуватиметься хворобами зростання, які на різних етапах були характерні для провідних страхових ринків зарубіжних країн. Це, насамперед, недостатній фінансовий потенціал українських страховиків, низька технологічність здійснення страхових операцій, відсутність нормального конкурентного середовища як фактора постійного підвищення якості страхових послуг. Виходячи з досвіду в галузі страхування, можна використати ряд найбільш важливих правил формування й регулювання страхових ринків, зокрема:

- для забезпечення захисту споживача, захисту економіки в цілому мають бути встановлені відповідні в розумних межах регуляторні положення;
- страховики мають допускатися на ринок за суворими ліцензійними критеріями;
- страхування є виключним видом діяльності страхового товариства;
- держава не має перешкоджати виходу на національний ринок іноземних страховиків;
- держава має встановити чіткі межі правового поля для укладення страхових контрактів;
- держава повинна мати спеціальні законодаположення щодо податкових пільг, звільнень, відрахувань у страховій сфері, зокрема, в пенсійному страхуванні, близькому до страхування життя;
- кожна держава повинна мати незалежний спеціалізований орган у справі нагляду за страховою діяльністю;
- страхові компанії, здійснюючи страхову діяльність, повинні мати достатній запас платоспроможності і працювати на адекватних тарифах;
- страхові посередники, які працюють на ринку, мають бути зареєстровані за від-

- повідними вимогами (за рівнем кваліфікації, рівнем капіталу тощо);
- обов'язкове страхування має здійснюватися в галузях, насамперед у в соціальній сфері, де страхові ризики мають масовий характер, а страхові фонди формуються досить великою кількістю страхувальників;
- на ринку страхування й перестраховування має бути чесне конкурентне середовище;
- держава має всебічно розширювати міжнародне співробітництво у сфері обміну інформацією про діяльність страхових компаній.

Цілком природно, що становлення українського страхового ринку буде проходити з певними винятками з вищенаведених правил. Проте рівень прояву характерних рис цих правил на страховому ринку може бути мірилом інтегрованості українського ринку у світовий.

Позитивним прикладом цього може бути досвід страхових компаній європейських країн зі страхування та визначення чітких стратегічних цілей, таких як:

- розвиток та розширення всіх видів страхування завдяки впровадженню європейських і світових технологій;
- реалізація страхових продуктів у прямій залежності від потреб ринку;
- максимальний обсяг охоплення ринку, повне обслуговування потреб клієнтів, лідерство в питаннях зниження собівартості страхових премій;
- побудова розгалуженої мережі індивідуального обслуговування, пошук та розробка нових видів страхування.

Удосконалення державного нагляду за страховою діяльністю необхідно спрямувати на:

- посилення якості виконання органами державної виконавчої влади функцій щодо нагляду за страховою діяльністю в напрямках запобігання: банкрутства страховиків, грубого порушення ними зобов'язань перед страхувальниками, здійснення псевдострахування з метою відмивання грошових коштів, виплати керівникам та іншим відповідальним особам підприємств, особливо державного сектора, незаконних комісійних винагород;
- підвищення статусу Укрстрахнагляду до Державного комітету в справах нагляду за страховою діяльністю;
- уточнення Укрстрахнаглядом разом з Палатою аудиторів України вимог щодо здійснення обов'язкового щорічного аудиту страхових компаній і визначення переліку аудиторських фірм, яким, виходячи із забезпечення необхідними фахівцями, можна доручати здійснення ау-

диту страхових компаній. Необхідно встановити приблизні розцінки оплати за аудит. Такий захід дасть змогу підвищити якість і відповідальність за достовірність висновків за наслідками аудиту, зменшити кількість перевірок страховиків з різних питань їх діяльності;

- обґрунтування створення, реорганізації і ліквідації страхових компаній. Слід передбачити розширення прав Укрстрахнагляду, в тому числі стосовно погодження з Комітетом кандидатур керівника і головного бухгалтера страхової компанії. При цьому мають бути враховані наявність у претендента вищої фахової освіти та досвіду роботи в страхуванні, відсутність судимості, аморальних вчинків тощо;
- опрацювання проектів нормативно-інструктивних документів щодо розробки бізнес-планів, ведення спеціального обліку, аналізу і звітності страховиків, включаючи форму балансу; здійснення реєстрації, обліку та сертифікації страхових посередників. При цьому слід зосередити увагу на максимальному наближенні цих документів і процедур до міжнародних стандартів;
- посилення кадрового потенціалу контрольних органів за рахунок залучення до роботи в них працівників, що мають достатній теоретичний рівень і практичний досвід страхової діяльності; вирішення питання мотивації до кращої праці службовців Укрстрахнагляду, що дасть змогу уникнути плинності кадрів і підвищити професійні вимоги до них;
- передбачення щорічних відрахувань страховиками частини прибутку отриманих страхових премій на спеціальний рахунок Укрстрахнагляду із цільовим використанням цих коштів на формування інформаційно-методичної бази, фінансування науково-пошукових робіт із страхування.

#### Література

1. Гаджиев Г.А. Защита основных экономических прав и свобод предпринимателей за рубежом (опыт сравнительного исследования) / Г.А. Гаджиев. – М., 1995. – 115 с.
2. Базилевич В.Д. Страховий ринок України / В.Д. Базилевич. – К.: Знання, КОО, 1998. – 374 с.
3. Вовчак О.Д. Прибуток страховика / О.Д. Вовчак // Економічна енциклопедія: у 3 т. / [ред. кол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін.]. – К.: Академія, 2002. – Т. 3.
4. Страхування: підручник / [керівник авт. кол. і наук. ред. С.С. Осадець]. – К.: КНЕУ, 1998. – 528 с.

5. Райхер В.К. Общественно-исторические типы страхования / В.К. Рейхер. – М., 1948. – 106 с.
6. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.
7. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.yur-info.org.ua>.
8. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uainsur.com>.

УДК 342.5

## КОНЦЕПТУАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ВЛАДНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

**Васильєва О.І.**

кандидат наук з державного управління, доцент  
докторант Національної академії державного управління при Президентіві України

### Annotation

Stands the Perspective purpose of foreign policy of Ukraine its membership in European Union. The necessity of exit from a transformation crisis, reformation of the legal system, providing of stable development of the state requires the leadthrough of constitutional and administrative reforms which effectiveness of other reforms in Ukraine is impossible without.

### Анотація

Перспективною метою зовнішньої політики України постає її членство в Європейському Союзі. Необхідність виходу із трансформаційної кризи, реформування правової системи, забезпечення сталого розвитку держави потребує здійснення конституційної й адміністративної реформ, без повноцінного проведення яких результативність інших реформ в Україні неможлива.

### Ключові слова

Конституційна реформа, адміністративна реформа, публічна адміністрація.

### I. Вступ

Відповідно до національного законодавства, перспективною метою зовнішньої політики України постає її членство в Європейському Союзі в результаті створення розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, культури та демократії. Внаслідок тих змін у зовнішній та внутрішній політиці України, що відбулися на початку 90-х рр. ХХ ст., уся раніше створена система державного управління стала неефективною; виявилася недосконалою організаційна побудова органів державної влади в Україні. Необхідність виходу із зазначеної трансформаційної кризи, реформування правової системи та забезпечення сталого розвитку держави потребує здійснення конституційної й адміністративної реформ в Україні, без повноцінного проведення яких неможливе здійснення інших реформ.

### II. Постановка завдання

Метою статті є дослідження основних передумов реформування органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в Україні, з'ясування завдань та необхідності такого реформування з огляду на інтеграцію України до ЄС і сучасний політичний та соціально-економічний стан у країні.

### III. Результати

Концепція адміністративної реформи в Україні була схвалена 25.08.1998 р. Державною комісією з проведення в Україні адміністративної реформи, яка була створена Указом Президента України від 07.07.1997 р., а іншим Указом Президента "Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" від 22.07.1998 р. № 810 встановлено покласти в основу здійснення реформування системи державного управління основні положення цієї Концепції [2].

Зміст адміністративної реформи, відповідно до зазначеної Концепції, полягає, з одного боку, у комплексній перебудові існуючої в Україні системи державного управління всіма сферами суспільного життя, а з іншого – у розбудові деяких інститутів державного управління, яких Україна ще не створила як суверенна держава. Таким чином, під адміністративною реформою розуміємо комплекс організаційно-правових заходів, спрямованих на трансформацію діючої системи і структури органів державного управління з метою забезпечення їх ефективного функціонування, вчасного та повного виконання покладених на них завдань, надійного забезпечення прав та законних інтересів людини й громадянина, а також на створення в разі необхідності нових інститутів державного управління.

Головною метою адміністративної реформи постає найповніше забезпечення конституційних прав і свобод громадян, правових засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістич-