Жилкина Мария Сергеевна. Государственное регулирование страхового рынка в Российской Федерации : Дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 : Москва, 2000 151 c. РГБ ОД, 61:00-8/1514-X

**Содержание к диссертации**

Введение

Глава I. Страховой рынок как объект государственного регулирования 8

1.1. Страховой рынок и его субъекты 11

1.2. Роль страхового рынка в системе социально-экономических отношений 23

1.3. Влияние особенностей страхового рынка на сущность, содержание и формы его государственного регулирования

1.4. Механизм государственного регулирования страхового рынка 37

Глава II. Эволюция государственного регулирования в страховании 50

2.1. Международный и отечественный исторический опыт государственного регулирования страхового рынка 50

2.1.1. Особенности государственного регулирования страховой деятельности в индустриально развитых странах на современном этапе 50

2.1.2. Исторический опыт государственного регулирования страхования в России 60

2.2. Возникновение, становление и перспективы государственного регулирования страхового рынка в Российской Федерации 64

2.2.1. Становление системы государственного регулирования страхового рынка в Российской Федерации 66

2.2.2. Особенности государственного регулирования страхового рынка в России на современном этапе 101

2.2.3. Проблемы и перспективы развития системы государственного регулирования страхового рынка в Российской Федерации 112

Заключение 126

Приложения 129

Литература 144

**Введение к работе**

Проблема государственного регулирования страхового рынка является одной из самых актуальных в теории и практике современного отечественного страхования. Важность ее исследования связана с тем, что несмотря на более чем десятилетний срок развития страхового рынка РФ, система его государственного регулирования до сих пор окончательно не сформировалась: изменяется состояние самого страхового рынка, идет постоянное совершенствование нормативной базы страхования, реорганизуются органы страхового надзора. Неустойчивость системы государственного регулирования страхового рынка вызвана не только внутренними факторами страхового рынка, но и является прямым следствием макроэкономических процессов, проблем экономики в целом.

Необходимость государственного регулирования всей экономики и отдельных стратегически важных отраслей, включая страхование, признается экономистами всех индустриально развитых стран. В России после начала рыночных реформ было время, когда в экономической теории и практике некоторыми экономистами отрицалась необходимость государственного регулирования, идеализировались принципы свободного рынка и отрицалась роль государства в экономике. Однако большинство ученых продолжало признавать необходимость государственного регулирования. Сегодня, в условиях, когда в экономике не до конца преодолены последствия кризиса августа 1998 года, призывы к усилению государственного регулирования в страховании звучат на самых разных уровнях, начиная с правительственного1 и заканчивая выступлениями представителей самого страхового сообщества.

Актуальность комплексного научного исследования системы государственного регулирования страхового рынка связана также с тем, что в отечественной страховой литературе вопросы государственного регулирования страхового рынка долгое время практически не рассматривались. Это было вызвано тем, что в период государственной страховой монополии не было потребности в государственном регулировании, оно подменялось прямым государственным управлением отраслью. И только с появлением коммерческих компаний, когда возникла необходимость государственного регулирования страхового рынка, специалисты по теории страхования начали уделять внимание этой проблеме.

При написании работы возник ряд трудностей. Так, в РФ юридические условия функционирования страховщиков до сих пор окончательно не сформированы, а рыночная конъюнктура быстро изменяется. Научные исследования, как известно, должны быть нацелены на долгосрочный период. Подобное противоречие может привести к тому, что результаты исследований быстро устареют. В ближайшее время ситуация на страховом рынке России и, соответственно, система государственного регулирования резко изменятся в связи с предстоящим допуском на

1 Постановление Правительства Российской Федерации № 1139 от 01.10.98 «Об основных направлениях развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998-2000 гг.»

рынок иностранных страховщиков. Другие изменения системы регулирования будут вызваны естественным ходом развития российского страхового рынка - изменением его структуры вследствие концентрации и централизации отечественного страхового капитала.

Указанные проблемы подтверждают актуальность комплексного исследования государственного регулирования.

**Цель и задачи исследования**

Основной целью данной работы является всестороннее, комплексное рассмотрение системы государственного регулирования страхового рынка в РФ. Другой целью является привлечение внимания широких кругов научной общественности (в том числе, специалистов в области экономической теории, финансов и других нестраховых специальностей) к проблемам развития страхового рынка, приведение теоретических исследований страхования в соответствие с требованиями современной экономической теории, а также выработка новых теоретических положений и отдельных практических предложений в области государственного регулирования страхового рынка в РФ.

Достижение поставленной цели предопределило необходимость решения следующих задач:

определение понятия страхового рынка и его роли в системе рыночных отношений, рассмотрение основных особенностей, характерных для современных развитых страховых рынков;

обоснование характеристики страхового рынка как системы, подвергающейся действию регулирования и обоснование влияния специфики страхования на особенности его государственного регулирования;

попытка обобщения теоретического и практического опыта развитых стран в области государственного регулирования страхового рынка;

рассмотрение моделей государственного регулирования страхового рынка в различных странах и обоснование возможности и необходимости использования зарубежного опыта в современной российской практике;

анализ эволюции формирования отечественной системы государственного регулирования страхового рынка России до его современного состояния, показ формирования действующей модели государственного регулирования в России, особенностей каждого этапа его становления, основных тенденций его развития и перспективы;

определение возможных путей совершенствования российской системы государственного регулирования страхового рынка.

В ходе исследования были получены следующие результаты, составляющие **научную новизну**диссертационной работы:

1) сущность государственного регулирования страхового рынка впервые определяется как совокупность экономических и административно-правовых отношений между участниками

(субъектами) страхового рынка и государством в ходе целенаправленного воздействия государства на страховой рынок РФ (1.3., с .29).

При этом содержание государственного регулирования страхового рынка определяется как единство методов и средств целенаправленного воздействия страхового надзора и других административных органов на национальный страховой бизнес (с. 29-30);

2) впервые доказывается, что страхование является рыночным стабилизатором, обеспечи  
вая:

защиту имущественных интересов субъектов всех сфер общественной жизни;

мощные инвестиционные ресурсы, сопоставимые с банковскими ресурсами;

экономическую, финансовую, социальную и политическую устойчивость страны.(1.2., с. 23-29);

3) впервые научно обосновывается положение о страховом рынке как о трехуровневой  
системе, которая саморегулируется и регулируется государством на следующих уровнях (1.1., с.  
12-14):

первый и низший уровень связан с саморегулированием страхования в процессе непосредственного заключения и исполнения договоров страхования (индивидуальный уровень рыночного саморегулирования);

второй уровень связан с действием всей общественной инфраструктуры страхового хозяйства, обеспечивающей эффективное функционирование страхового рынка в национальном и международном масштабах (общественный уровень рыночного саморегулирования);

третий (высший) уровень связан с необходимостью государственной защиты интересов покупателей страховых услуг, т.к. покупатели на страховом рынке менее защищены, чем страховщики (государственный уровень регулирования страхового рынка);

4) впервые научно доказано (2.2., с. 65-66) возникновение в РФ двух противоборствующих  
тенденций в развитии системы государственного регулирования страхового рынка: с одной  
стороны, нарастание тенденции интеграции национального страхового рынка в мировое стра  
ховое хозяйство; с другой стороны, начало процесса децентрализации системы государственно  
го регулирования страхового рынка РФ, что противоречит:

- потребностям страхового рынка;

- закономерностям мировой интеграции государственного регулирования страхования  
(выявленным в п. 2.1.1.).

Отдельными элементами научной новизны являются:

- обоснование необходимости государственного регулирования страхового рынка в связи  
с наличием «провалов рынка»: приоритет коммерческих интересов страховщиков в ущерб ин  
тересам страхователей (отказ от проведения нерентабельных видов страхования, неуправляемая  
тарифная политика и др.), монополизм, недостаточное развитие общей страховой инфраструк-

туры и др. (с. 30-32);

- выявление особенностей спроса и предложения на страховые услуги и показ их влияния  
на регулирование страхового рынка. Особенности спроса (с. 14-15) состоят в том, что он осно  
ван на неосознанной клиентом потребности в страховании, характеризуется более высокой по  
сравнению, например, с товарными рынками, степенью зависимости от макроэкономической  
обстановки и определяется не только ценой, но и многочисленными неценовыми факторами  
(например, стоимостью альтернативных механизмов управления рисками, режимом налогооб  
ложения и др.) Особенности предложения (с. 15-16) в том, что оно зависит от многих факторов,  
включая количество и состав продавцов страховых услуг (коммерческих страховщиков и об  
ществ взаимного страхования), уровень их расходов, режим налогообложения и др.;

исследование современных тенденций развития механизма регулирования страхового рынка зарубежных стран (в т.ч. интеграции систем регулирования, перехода от преимущественного регулирования допуска страховщиков на рынок к регулированию финансовой устойчивости, либерализации страхового надзора и др.); раскрытие содержания процесса интеграции страховых рынков и систем их регулирования, этапы интеграции, формирование межгосударственных регулирующих институтов и их значение для национальных страховых рынков; доказательства возможности и необходимости использования опыта западных стран в отечественной практике (2.1.1. с. 53-59);

новая классификация моделей государственного регулирования национальных страховых рынков в рамках континентальной и англо-американской систем права (с. 51-52),

новая периодизация эволюции российской системы государственного регулирования страхования (в соответствии с пятью этапами развития страхового рынка) (2.2., с.67-68);

выделение четырех подсистем в системе административного регулирования страхового рынка РФ (с. 36-37);

обобщение методов регулирования структуры предложения в РФ (с. 39).

Проблемы государственного регулирования любых экономических процессов, включая страхование, очень сложны и многогранны. Государственное регулирование может анализироваться в различных аспектах: экономическом, юридическом, математическом (математическое моделирование экономических процессов), политологическом и др. Предметом настоящего исследования, в первую очередь, является, в соответствии с экономической специальностью автора, экономический аспект государственного регулирования. Частично затрагивается и юридический аспект в силу его большой роли в проблеме государственного регулирования и высокой степени взаимосвязанности с экономическим аспектом, так как все экономические процессы развиваются в рамках устанавливаемых государством норм права, и нормальная регулирующая деятельность государства зависит от того, насколько своевременно, в соответствии с постоянно

меняющимися экономическими условиями государство обеспечивает принятие и исполнение экономически обоснованных нормативных актов.

Теоретическую и методологическую основу работы составляют исследования отечественных специалистов по теории страхования Л.И. Рейтмана, Е.В. Коломина, Ю.М. Журавлева, Л.А. Орланюк-Малицкой, В.В. Шахова, В.Б. Гомелли, В.А. Сухова, К.Е. Турбиной, Ю.С. Бугаева, А.Л. Мотылева, Н.Ф. Галагузы, Л.Н. Клоченко, Р.Т. Юлдашева, Т.А. Федоровой, Т.А. Шаховой, А.П. Плешкова, А.Н. Зубца и др., а также таких известных зарубежных специалистов, как Д. Бланд, Ф. Лояк, П. Мюллер, Дж. Фарр, Т. Дж. Келли, У. Кноке и др. Кроме того, важное значение имели теоретические работы зарубежных исследователей государственного регулирования экономики Дж. М. Кейнса, П. Самуэльсона, М. Фридмена и др., а также современных российских исследователей регулирования переходной экономики Л.И. Абалкина, А.Ю. Лившица, И.М. Осадчей, А. Мовсесяна, Л.И. Ходова и др. Исследование опиралось также на нормативные акты, актуальные публикации в периодической печати и официальные статистические данные по государственному регулированию страхового рынка РФ и зарубежных стран.

Цель и характер диссертационного исследования предопределили соответствующий план работы, который состоит из введения, двух глав, заключения, приложений и списка литературы. Во введении рассматриваются актуальность и важность избранной темы, цели, задачи и научная новизна исследования. Первая глава посвящена анализу сущности, содержания и форм государственного регулирования на примере такого специфического объекта регулирования, как страховой рынок. Вторая глава относится к исследованию действующих моделей государственного регулирования страховых рынков разных стран (последовательно анализируется зарубежный и российский исторический опыт, рассматривается система государственного регулирования страхового рынка Российской Федерации - ее зарождение, формирование, современное состояние, проблемы, перспективы и предложения по ее совершенствованию). В заключении подведены итоги исследования, сделаны выводы и обобщения.

## Страховой рынок и его субъекты

Объектом государственного регулирования должен быть страховой рынок как единая система. В связи с тем, что предметом купли-продажи на страховом рынке является специфический товар - страховая услуга, регулированию подлежат различные стороны отношений между ее производителями и потребителями, и действия государства должны служить цели достижения баланса экономических интересов всех участников этих отношений. В этой связи, мы рассмотрим специфику страхового рынка как сферы обмена специфического товара - страховой услуги.

Согласно К. Макконнеллу и С. Брю, рынок - это институт или механизм, сводящий вместе покупателей (предъявителей спроса) и продавцов (поставщиков) отдельных товаров и услуг. В этом определении отражаются две основные особенности рынка:

1. Рынок - это сфера движения товаров (услуг).

2. Рынок - это механизм соединения интересов носителей спроса и предложения. Трансформируя это определение на страхование, получаем, что страховой рынок в самом общем подходе есть экономический механизм, соединяющий интересы предъявителей спроса (страхователей) и предложения (страховщиков) на страховые услуги.

В силу того, что страхованием охватываются самые разные сферы экономической жизни, страховой рынок отличается крайней неоднородностью по контингенту страхователей и застрахованных, по характеру принимаемых рисков, объему ответственности страховщиков и т.п. Поэтому возникает необходимость классификации страхового рынка. Обобщая изученную литературу, сопоставив различные подходы и положив в основу разные признаки и критерии, полагаем возможной классификацию страховых рьшков, представленную на схеме. В основу классификации положены восемь наиболее часто используемых критериев (по стадиям страховых отношений, по формам страхования, по отраслям и видам страховой деятельности, по степени ограничения конкуренции, по соотношению спроса и предложения, по наличию или отсутствию накопительных функций, по контингенту страхователей и в территориальном аспекте). Представленная классификация не является исчерпывающей, возможны и другие критерии. Однако для целей анализа системы государственного регулирования страхового рынка основными будут являться именно те, которые приведены здесь.

Отношения, возникающие при купле-продаже страховой услуги - это взаимоотношения между страховщиком и страхователем, заключающими между собой договор страхования и принимающими на себя оговоренные в нем права и обязанности. По мнению, например, В.Б. Гомелли, страховщик и страхователь являются основными непосредственно взаимодействующими субъектами страховых отношений3.

## Роль страхового рынка в системе социально-экономических отношений

Необходимость рассмотрения роли страхового рьшка вызвана двумя причинами: во-первых, без ее учета не может строиться система его регулирования, так как не будет предвидено конечное влияние государственных действий через страховой рынок на социально-экономические процессы; во-вторых, государственное регулирование должно способствовать повышению роли страхового рьшка в экономике.

Роль страхового рьшка вытекает из функций страхования в современной рыночной экономике. Вопрос о функциях страхования сложный и противоречивый, и не является предметом настоящего исследования. В рамках данной работы функции страхования рассматриваются исключительно с позиции их влияния на роль страхового рьшка.

По вопросу о количестве функций теоретики страхования не пришли к единому мнению. Позиция проф. Л.И. Рейтмана, являющаяся на сегодня наиболее популярной, и с которой согласен автор настоящей диссертационной работы, воплощена в четырех функциях страхования (рисковая, предупредительная, сберегательная, контрольная). Основная функция страхования - рисковая (отсюда все особенности страхового рьшка) как функция возмещения субъектам хозяйствования и населению ущерба, наносимого случайными, имеющими вероятностный характер наступления событиями. Этого не могут обеспечить никакие другие сферы народного хозяйства и звенья финансово-кредитной системы.

Перераспределительные отношения, реализуемые в страховании, связаны, с одной стороны, с формированием страхового денежного фонда с помощью страховых платежей, с другой - с возмещением из него ущерба застрахованным. В связи с этим многие специалисты по теории страхования, например В.В. Шахов, вместо рисковой функции выделяют две других: функцию формирования специализированного страхового фонда денежных средств и функцию возмещения ущерба и личного ма-териального обеспечения граждан. Но и при таком разделении функций, все равно отмечается, что роль страхования весьма выскоа. Обобщая эти мнения, можно сказать, что основное влияние страхования на жизнь общества оказывается в процессе движения страхового фонда, связанного с вероятностной раскладкой ущерба от случайных страховых событий.

Страхование рассматривается специалистами как необходимая часть общественного производства: «Страхование обеспечивает бесперебойность (непрерывность) и пропорциональность (сбалансированность) всего народного хозяйства во времени и пространстве».3

Рассмотрим экономическую роль, которую страхование играет в процессе осуществления каждой своей функции. Начнем с рисковой функции. Объективная экономическая необходимость использо вания страхования для защиты общественного производства обусловлена имущественной обособленностью субъектов хозяйствования и семей граждан в условиях преобладания частной собственности. Когда нет централизованного административного управления экономикой как единым целым, нет возможности широкого межхозяйственного и межтерриториального маневрирования ресурсами, наиболее эффективным и единственно возможным методом возмещения ущерба становится его раскладка в пространстве и во времени между заинтересованными хозяйствами, то есть страхование. С помощью страхования осуществляется также защита имущественных интересов субъектов международных экономических отношений.

При возникновении крупных природных или техногенных катастроф, охватывающих огромные территории, нарушающих производство сотен предприятий, угрожающих жизни тысяч жителей, возмещение соответствующего ущерба через систему страхования имеет позитивные макроэкономические последствия. Направление средств государственного бюджета на возмещение ущерба от катастроф, аварий и т.п. нежелательно, так как непредвиденные расходы государства нарушают бюджетный план, а централизованных государственных резервов бывает не всегда достаточно (к тому же покрытие ущербов частных хозяйств за счет государственных средств не совсем правомерно и не характерно для развитой рыночной экономики). Следовательно, страхование может помочь избежать таких серьезных макроэкономических проблем, как рост государственных расходов и бюджетного дефицита, являющегося инфляционным фактором. На усиление инфляции действует и нарушение соотношения между растущим спросом населения и уменьшением предложения товаров и услуг вследствие прекращения производства, остановки транспорта и т.п., и этого тоже можно избежать, используя страхование для оперативного возмещения ущерба от непредвиденных и чрезвычайных событий.

Как видно, роль страхования в экономике заключается в том, что оно обеспечивает непрерывность, бесперебойность и сбалансированность производственного процесса. Страхование способствует оптимизации макроэкономических пропорций общественного воспроизводства (обеих его сторон: и воспроизводства средств производства и потребительских товаров - имущественное страхование, и воспроизводства рабочей силы - личное страхование). Именно из-за способности страхования оказывать влияние на макроэкономические процессы в развитых странах оно считается одним из стратегических секторов экономики. Кроме того, важным стратегическим фактором являются также огромные инвестиционные ресурсы страховых компаний (особенно по страхованию жизни), которые во многом предопределили макроэкономические пропорции развития ведущих государств мира.

## Международный и отечественный исторический опыт государственного регулирования страхового рынка

Индустриально развитыми странами накоплен богатый опыт государственного регулирования страхового рынка, который частично используется в отечественной практике. Данный параграф посвящен анализу особенностей государственного регулирования современных зарубежных страховых рынков, при этом основной акцент будет сделан на систему страхового надзора (как наиболее регламентированную, нормативно-оформленную сферу деятельности национальных регулирующих органов), а также отмечены остальные регулирующие инструменты и рычаги.

Необходимость использования западного опыта обусловлена рядом причин. Во-первых, исторически страховая система России всегда формировалась с некоторым отставанием по сравнению с индустриально развитыми странами. Особенно усилился разрьш за время государственной страховой монополии 1918-1988 г. Сейчас мы делаем только первые шаги по преодолению этого отставания, эти шаги тормозятся внутренними негативными процессами отечественного страхового рынка.

Во-вторых, в современных условиях страхование в отдельной стране не может развиваться изолированно, без участия в международном перераспределении рисков через каналы перестрахования и международные страховые пулы. Россия, в силу ее исторических и географических особенностей обладающая крупными рисками, требующими адекватной перестраховочной защиты, все больше вовлекается в мировые процессы перераспределения рисков.

В-третьих, в современной страховой деятельности участвуют многочисленные международные страховые и перестраховочные организации, обладающие развитой сетью филиалов, дочерних компаний и представительств в разных странах мира. Именно эти организации являются признанными лидерами сегодняшнего рынка. В преддверии допуска иностранных компаний на российский страховой рьшок и предстоящего соперничества между ними и отечественными страховщиками, зарубежный опыт организации страхового дела становится особенно ценным.

В-четвертых, на современном этапе, в связи с происходящими процессами глобализации рыночной экономики (и страхового рынка, в частности), государственное регулирование выходит за рамки национальных страховых систем. В значительной части регулирующие функции переносятся на межгосударственный уровень (в частности, в максимальной степени это реализовано в Европейском со обществе). Россия, по мере ее интеграции в международный страховой рынок, столкнется с необходимостью внедрения международных стандартов страхового дела и его регулирования.

Из отечественных специалистов в области страхования исследованиям зарубежных рынков и систем их регулирования наибольшее внимание уделяли В.В. Шахов, К.Е. Турбина, Н.Ф. Галагуза, Л.Н. Клоченко, Р.Т. Юлдашев, ТА. Федорова, ТА. Плахова, А.П. Плешков, И.В. Орлова, А.Л.Мотылев, А.Н. Зубец и другие. В их исследованиях анализируется широкий спектр информации о рынках различных стран, организации работы страховых компаний и органов страхового надзора, нормативных актах, регулирующих страхование, проблемах глобализации страхового рынка и его регулирования.

Кроме того, неоднократно с анализом опыта государственного регулирования страхования в индустриально развитых странах и возможностей его использования в России выступали и публиковали печатные материалы многие ведущие зарубежные теоретики страхования, такие как Дэвид Бланд (Чартерный институт страхования, Лондон), Франсис Лояк (Европейский комитет по страхованию), а также представители мирового страхового бизнеса - Дж.Фарр, Т.Дж.Келли, У.Кноке, П. Мюллер и др.

Однако при всем обилии исследований в области зарубежного опыта государственного регулирования страхового рынка, комплексного сравнительного анализа систем регулирования различных стран и систематизированной классификации моделей регулирования представлено не было, тогда как, на наш взгляд, необходимым условием для эффективного использования зарубежного опыта в российской практике является его систематизация и обобщение.

На схеме1 представлена классификация моделей государственного регулирования страхового рынка в различных странах. Поясним ее содержание.

Мировая практика выработала два принципиальных подхода к государственному регулированию страхового рынка. Каждый из подходов реализуется в рамках определенной системы права -«континентальной» и «англо-американской».

Система «континентального» права («романо-германская» или «кодифицированная», существующая в Германии, Франции, Италии, Испании, Японии и др. странах) основана на строгой законодательной регламентации деятельности субъектов рынка, при этом основными источниками права являются законы и кодексы. В рамках континентальной системы права действует модель жесткого регулирования страхового дела (континентальная модель), характеризующаяся детальной регламентацией всех сторон деятельности страховщиков и систематическим контролем за соблюдением законодательства при проведении страховых операций.