

УДК 368.036.1

Залетов Олександр Миколайович,

канд. екон. наук, доц., доцент кафедри страхування,

ДВНЗ «КНЕУ імені Вадима Гетьмана»

(03680, Україна, Київ, проспект Перемоги, 54/1)

E-mail: zaletov@ukr.net

ПРОЯВИ РЕГУЛЯТОРНОГО ЗАХОПЛЕННЯ НА СТРАХОВОМУ РИНКУ

АНОТАЦІЯ. У статті ідентифіковано та вивчено феномен, який у теорії державного регулювання отримав назву «регуляторне захоплення». Встановлено, що орган страхового нагляду, який піддався такому захопленню, перестає діяти в інтересах споживачів страхових послуг і держави, а починає не виправдано діяти в інтересах певної групи страховиків. Визначено прояви регуляторного захоплення на страховому ринку. Для зменшення ризику регуляторного захоплення запропоновано забезпечити політичну та фінансову незалежність органу страхового нагляду за рахунок підпорядкування його Національному банку та введення змішаного фінансування (кошти державного бюджету та відрахування страховиків відносно сформованих страхових резервів). Для забезпечення прозорості державного регулювання запропоновано запровадити щомісячний антикорупційний звіт посадових осіб органу страхового нагляду та обов'язкове погодження органом страхового нагляду проектів нормативно-правових актів з профільними об'єднаннями страховиків, що передбачає вивчення та оцінку можливих вигод, витрат і впливу нових або змінених регуляторних положень.

КЛЮЧОВІ СЛОВА: регуляторне захоплення, страховик, страховий ринок.

Постановка проблеми та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Страховий ринок є невід'ємною частиною економіки й соціальної політики будь-якої держави. З одного боку, страхування є своєрідним барометром, показники якого свідчать про поточний стан економіки, основні процеси й напрямки розвитку фінансової системи. З іншого боку, страхування є досить ефективним інструментом у руках держави щодо здійснення економічної й соціальної політики, в т.ч. щодо зменшення впливу тіньової економіки, зниження темпів інфляції та стримування корупції.

Остання світова фінансова криза виявила серйозні проблеми в діяльності органів страхового нагляду в усьому світі та дала додатковий імпульс процесам реформування державного регулювання, у тому числі, з метою укріплення регуляторної незалежності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ідея про те, що потужні корпорації з приватними інтересами можуть захопити владу з метою сприяння приватним цілям, звичайно, не нова.

Зокрема, Ш.-Л. Монтеск'є [1, с. 110] стверджував, що над політичними і громадянськими свободами індивіда нависає найсильніша загроза не лише тоді, коли різні гілки влади узурпують певні державні органи або особи, а й тоді, коли різні гілки влади (законодавча, виконавча і судова) очолюють представники одного клану, тобто однієї партії.

М. Вебер фіксував факт відчуження політиків від суспільства, попереджав про загрозу бюрократизації [2, с. 650].

Заслуговує також на увагу вчення Дж. Медісона про фракції (групи, об'єднання) у громадянському суспільстві, сформовані на основі пристрастей, інтересів, світогляду, власності тощо. Вони розмежовують суспільство, шкодять його нормальному існуванню. Тому необхідно, на думку Дж. Медісона, блокувати такі тенденції, усувати причини появи фракцій [3, с. 113].

Питання впливу приватних інтересів на державне управління також розглядали К. Маркс [4, с. 334] і В. Вільсон [5, с. 51].

Теоретичним основам і практичним аспектам формування моделей державного регулювання страхового ринку присвячено праці В.Д. Базилевича, О.О. Гаманкової, О.В. Козьменко, Л.В. Нечипорук, С.С. Осадця, Р.В. Пікус, Я. П. Шумелди, Р.Т. Юлдашева та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується стаття. Незважаючи на те, що державне регулювання страхової діяльності являє собою широке поле досліджень, роль держави у розвитку страхового ринку, особливо у посткризовий період, вимагає відповідного дослідження. Насамперед це стосується змісту державного регуляторного впливу на страховий ринок і запобігання проявам регуляторного захвату з боку органу страхового нагляду.

Формулювання мети і завдання дослідження. Метою статті є розроблення науково-практичних рекомендацій щодо вдосконалення державного регулювання, що спрямоване на підвищення ефективності функціонування страхового ринку.

Досягнення поставленої мети обумовило необхідність розв'язання таких завдань наукового та прикладного характеру: з позиції теорії дослідити державне втручання в управління економічними процесами на страховому ринку та обґрунтувати пропо-

зиції щодо попередження проявів регуляторного захвату на страховому ринку.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У теорії державного управління існує концепція «регуляторного захоплення», відповідно до якої регуляторні органи починають грубо підлаштовуватися під інтереси тих суб'єктів, діяльність яких вони повинні регулювати.

Увагу політологів до проблем державного регулювання у 1955 році привернув М. Бернштейн, який запропонував визначення «життєвий цикл регуляторів», що складається *having four phases: «gestation», «youth», «maturity: the process of devitalization», and «old age: з чотирьох фаз: «вагітність», «молодість», «зрілість» і «старість: debility and decline «слабкість і занепад» [6].*

Але безпосередньо поняття «регуляторне захоплення» було введене в сучасний економічний аналіз у 1971 році Дж. Стіглером (представник Чигагської школи економістів, лауреат Нобелівської премії). Можливість отримання різних вигод галузями економіки створює, на думку Дж. Стіглера, попит на регуляцію. З іншої сторони, особливості політичного процесу прийняття рішень дають можливість політикам відгукуватися на такий попит, забезпечуючи собі майбутню підтримку з боку галузі, що отримала бажане регулювання. Тим самим, галузі використовують зацікавлених політиків у виборчій підтримці у своїх приватних інтересах. Основна гіпотеза Дж. Стіглера в тому, що галузь може використовувати, вірніше зловживати примусову державну владу для встановлення та забезпечення дотримання правил, щоб отримати особисту вигоду [7, с. 4].

В основу теорії регуляторного захоплення покладено ідею про те, що незалежно від способу організації, агентство, що покликане регулювати певну галузь, «захоплюється» цією галуззю. Як наслідок, регулювання сприяє збільшенню прибутків галузі, а не суспільного добробуту [8, с. 395].

Д. В. Гаманков зазначає, що регуляторний захват — це обмеження або втрата органом державного регулювання страхового ринку незалежності у прийнятті рішень та самостійності у захисті верховенства закону [9, с. 48].

Регуляторне захоплення страхового ринку — це стан, коли орган страхового нагляду замість турботи про суспільне благо починає переслідувати комерційні або інші спеціальні приватні ін-

тереси, домінуючі на страховому ринку. Стан регуляторного захоплення є природним, оскільки домінуючий комерційний інтерес на страховому ринку або прагне захистити себе від регуляторного тиску, або використовує його для досягнення певних конкурентних переваг. Поширенню регуляторного захоплення страхового ринку сприяють такі умови:

- політична залежність регулятора;
- клановий підхід у системі державного управління (кумівство, фаворитизм);
- низький рівень матеріального заохочення працівників органу страхового нагляду у порівнянні зі страховим ринком;
- відсутність системи оцінки та виявлення корупції на страховому ринку;
- недостатній суспільний контроль, у т.ч. відсутність журналістських розслідувань у ЗМІ;
- участь представників державних органів у наглядових органах об'єднань страховиків;
- низький рівень інституціонального спротиву проявам регуляторного захоплення.

Згідно теорії регуляторного захоплення, найбільші учасники страхового ринку значним чином зацікавлені в наявності регулятора, який би представляв саме їхні інтереси. Тому вони поступово комплектують штат органу страхового нагляду «своїми» кадрами (так звана «політика обертових дверей» — один чиновник приходить зі страхового ринку на роботу до органу страхового нагляду, а інший у той же момент йде на роботу в якусь крупну страхову компанію або об'єднання страховиків). Через деякий час після створення або реформування органу страхового нагляду він неминуче починає дотримуватися такої політики:

- приймає інтереси страхового ринку, як свої рідні, а інтересами суспільства, в тому числі споживачів страхових послуг, нехтує;
- захищає страховий ринок від конкурентів з інших галузей (банки, НПФ, ІСІ, КУА) та інших регуляторів;
- сприяє ціновому картелю, що обмежує конкуренцію;
- під тиском найбільших гравців страхового ринку істотно піднімає вхідні бар'єри, при цьому у маленьких і регіональних компаній — виникають певні проблеми (необхідність докапіталізації, створення регіональної мережі, сплата гарантійних та ін-

ших додаткових внесків, наявність облігаторного перестрахового захисту у рейтингових перестраховиків, придбання IT тощо);

- запроваджує кілька рівнів регулювання (наприклад, крім ліцензування страхової діяльності вводить примусову сертифікацію/навчання керівників, бухгалтерів, відповідальних осіб за фінансовий моніторинг та інших фахівців).

Регуляторне захоплення страхового ринку проявляється через прямі грошові хабарі; особливе ставлення до певної групи страховиків на основі неформальних відносин; наявність безпосереднього впливу на орган страхового нагляду через виборних політиків, що отримали в свій час підтримку з боку страховиків; використання можливостей страхового ринку або окремої групи страховиків для захисту органу страхового нагляду від публічної критики, включаючи пряму підтримку через засоби масової інформації тощо. Успішність реалізації хоча б однієї з цих стратегій стосовно до органу страхового нагляду призводить до того, що таке відомство фактично починає представляти вже не інтереси суспільства в регульованій галузі, а інтереси галузі в структурі державної влади. Очевидно, що після цього різко знижується ефективність регулювання страхового ринку, його позитивний вплив на зростання суспільного добробуту.

Основні прояви регуляторного захоплення у сфері страхування спостігаються під час допуску на страховий ринок, здійсненні страхового нагляду та кадровому забезпеченні (табл. 1).

Таблиця 1

ПРОЯВИ РЕГУЛЯТОРНОГО ЗАХОПЛЕННЯ НА СТРАХОВОМУ РИНКУ

Напрямок регулювання	Прояви регуляторного захоплення
1	2
Допуск на ринок	Неформальний захист національного страхового ринку Неформальне ускладнення процедури отримання ліцензії або входження до об'єднань страховиків Тимчасове призупинення дії ліцензії стабільно працюючим страховикам Запровадження непрозорої моделі компенсаційних механізмів підтримки певних видів страхування (агострахування, екологічне страхування, медичне страхування тощо) за рахунок державного та місцевих бюджетів

Закінчення табл. 1

Напрямок регулювання	Прояви регуляторного захоплення
1	2
Страховий нагляд	Створення лояльних умов страхової, інвестиційної та фінансової діяльності та перестрахування для пов'язаних страховиків Нав'язування послуг пов'язаних аудиторських фірм, рейтингових агентств, маркетингових, колекторських і консультаційних компаній Запровадження тимчасової адміністрації у стабільно працюючих страховиках Нав'язування об'єктів інвестування та вимог до перестрахування Ігнорування операцій пседострахування та пседоперестрахування Неформальна участь представників державних органів у наглядових органах об'єднань страховиків Вибіркове запровадження регулятором фінансових санкцій до страховиків Вибіркове запровадження регулятором додаткового зовнішнього аудиту до страховиків
Кадрове забезпечення	Забезпечення майбутньої зайнятості чиновника безпосередньо на керівних посадах у страхових компаніях або їх об'єднаннях. Встановлення прискіпливих вимог до навчання і підвищення кваліфікації

Джерело: розробка автора.

З метою попередження проявів регуляторного захвату на страховому ринку необхідно забезпечити політичну та фінансову незалежність органу страхового нагляду за рахунок підпорядкування його Національному банку та запровадження змішаного фінансування (кошти державного бюджету та відрахування страховиків відносно сформованих страхових резервів). Це сприятиме високому рівню технічної, економічної та юридичної спеціалізації й know-how; забезпечить адекватне регулювання та довгострокову стабільність на страховому ринку, сприятиме залученню інвестиції, а також дозволить захистити страховий ринок від короткострокових політичних заходів і уникнути захоплення гравцями ринку й підпорядкуванню приватним інтересам.

Також для попередження проявів регуляторного захвату на страховому ринку доцільним є запровадження обов'язкового погодження органом страхового нагляду проектів нормативно-правових актів з профільними об'єднаннями небанківських фінансових установ, що передбачає вивчення та оцінку можливих вигод, витрат і впливу нових або змінених регуляторних положень.

Прозорість регуляторної політики на страховому ринку має важливе значення, оскільки з її допомогою можна виявити причини регуляторних невдач, наприклад, регуляторне захоплення і упереженість по відношенню до сконцентрованим зусиллям, недостовірна інформація на страховому ринку, відсутність гнучкості, ринкова невизначеність і нездатність зрозуміти політичні ризики, недостатній рівень або відсутність відповідальності. Прозорість регуляторної політики сама по собі, а також інститути, засоби і процеси в рівній мірі є важливими факторами для її успіху. Прозорість стимулює розробку найоптимальніших варіантів політики і допомагає знизити ступінь впливу довільних рішень у процесі здійснення регулювання діяльності на страховому ринку.

Прозорість можна також правомірно вважати найдієвішою зброєю у війні з корупцією. Для цього пропонується запровадити щомісячний антикорупційний звіт посадових осіб органу страхового нагляду (аналогічний є, наприклад, у регулятора Великобританії), в якому передбачити оприлюднення протягом 10 днів наступного за звітним місяцем звіту про неформальні зустрічі з представниками страхового ринку (інформація про дату, тему зустрічі, розмір витрат на її проведення та перелік її учасників); інші доходи, ніж заробітна плата.

Висновки і перспективи подальших досліджень у даному напрямку. Сучасний страховий ринок являє собою економічне явище, яке віддзеркалює всі суперечності і проблеми країни з трансформаційною економікою. Охоплюючи складну різнобічну систему економічних відносин, він розвивається в певному економічному середовищі, яке безпосередньо впливає на цей розвиток, сприяючи йому або гальмуючи його.

Удосконалення державного регулювання, що спрямоване на підвищення ефективності функціонування страхового ринку, передбачає реформування органу страхового нагляду на засадах прозорості, об'єктивності і не ангажованості, а також незалежності від тимчасового політичного впливу влади (опозиції) та учасників страхового ринку.

Бібліографічний список

1. *Монтескьє Ш. Л.* О духе законов // Антология мировой философии: Сб. фил. ос. текстов. — К., 1991. — Т. 1. — Ч. 2. — С. 109–151.
2. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия / Вебер М. Избранные произведения. — М., 1990. — С. 644–706.
3. *Мироненко О.М., Горбатенко В.П.* Історія вчень про державу і право: навч. посібник / О.М.Мироненко, В.П.Горбатенко. — К.: ВЦ «Академія», 2010. — 456 с.
4. История политических и правовых учений: учебник для вузов / под ред. В.С. Нерсисянца. — М.: Норма, 2006. — 728 с.
5. *Woodrow Wilson.* The New Freedom: A Call for the Emancipation of the Generous Energies of a People 102 (paperback ed. 2007). — 90 с.
6. *Marver Bernstein.* Regulating Business by Independent Commission (Princeton, NJ: Princeton University. Press, 1955) / Електронний ресурс / Бернштейн М. — Режим доступу : <http://www.enelsyn.gr/papers/w16/Paper%20by%20Panagiotis%20G.%20Flessas.pdf>
7. *Stigler G.* The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. 2.- Pp. 3-21.
8. *Віскузі В.* Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / В.К. Віскузі, Д.М. Вернон, Л.Є. Гарингтон (мол); [пер. з англ. наук. ред. пер. та авто. передм. О. Кілієвич]. — К.: Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2004. — 1047 с.
9. *Гаманков Д.В.* Проблема визначення змісту та об'єкта державного регуляторного впливу у страховому секторі економіки / О.О. Гаманкова, Д.В. Гаманков, О.В. Димніч // Фінансова політика в контексті глобальних перетворень суспільного розвитку: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції. — У 2-х т. — Т. 1. — м. Ірпінь: Національний університет ДПС України, 2011 р. — С. 48—50.

References

1. *Monteske, Sh. L.* O dukhe zakonov [The Spirit of Laws] // Antologiiia mirovoi filosofii: Sb. fyl os. tekstov. — K., 1991. — T. 1. — Ch. 2. — Pp. 109—151. [In Russian]
2. *Veber, M.* Politika kak prizvanie i professiia [Politika as a Vocation] / Veber M. Izbrannye proizvedeniia. — M., 1990. — Pp. 644–706. [In Russian]
3. *Myronenko, O.M., Horbatenko, V.P.* Istoriia vchen pro derzhavu i pravo: navch. Posibnyk / O.M. Myronenko, V.P. Horbatenko. — K.: VTS «Akademiiia», 2010. — 456 p. [In Ukrainian]
4. Istoriia politicheskikh i pravovykh uchenij: uchebnyk dlia vuzov [History of political and legal doctrines] / pod red. V.S. Nersesyantsa. — M.: Norma, 2006. — 728 p. [In Russian]

5. *Woodrow Wilson*, The New Freedom: A Call for the Emancipation of the Generous Energies of a People 102 (paperback ed. 2007 [1913]) [In English] — 90 p.

6. *Bernstein M.* Regulating Business by Independent Commission (Princeton, NJ: Princeton University. Press, 1955). [Electronic source] / Bernstein M. — Access mode: <http://www.enelsyn.gr/papers/w16/Paper%20by%20Panagiotis%20G.%20Flessas.pdf> [In English]

7. *Stigler G.* The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science. 1971. Vol. — P. 3–21. [In English]

8. *Viskuzi V.* Ekonomichna teoriia rehuliuвання ta antymonopolna polityka [Economics of regulation and antitrust policy] / V.K. Viskuzi, D.M. Vernon, L.YE. Harynhtn (mol); [per. z anhł. nauk. red. per. ta avto. peredm. O. Kiliyevych]. — K.: Vyd-vo Solomiyi Pavlychko «Osnovy», 2004. — 1047 p. [In Ukrainian]

9. *Hamankov D.V.* Problema vyznachennia zmistu ta ob'ekta derzhavnogo rehuliatornogo vplyvu u strakhovomu sektori ekonomiky [The problem of determining the content and state regulatory impact in the insurance sector] / O.O. Hamankova, D.V. Hamankov, O.V. Dymnich // Finansova polityka v konteksti hlobalnykh peretvoren suspilnoho rozvytku: materialy Mizhnarodnoi naukovy-praktychnoi konferentsii. — u 2-kh tt. — T.1. — m. Irpin: Natsionalnyj universytet DPS Ukrainy, 2011 r. — P. 48—50. [In Ukrainian]

Стаття надійшла до редакції 28 лютого 2014 р.

УДК 368.036.1

Залетов Александр Николаевич,

канд. экон. наук, доц., доцент кафедры страхования,

ГВУЗ «КНЭУ имени Вадима Гетьмана»

(03680, Украина, Киев, проспект Победы, 54/1)

E-mail: zaletov@ukr.net

ПРОЯВЛЕНИЯ РЕГУЛЯТОРНОГО ЗАХВАТА НА СТРАХОВОМ РЫНКЕ

АННОТАЦИЯ. В статье идентифицирован и изучен феномен, который в теории государственного регулирования получил название «регуляторный захват». Установлено, что орган государственного регулирования страхового рынка, который подвергся такому влиянию, перестает действовать в интересах потребителей страховых услуг и государства, а начинает неоправданно действовать в интересах определенной группы страховщиков. Определены проявления регуляторного захвата на страховом рынке. Для уменьшения риска регуляторного захвата предложено обеспечить политическую и финансовую независимость

органа страхового надзора за счет подчинения его Национальному банку и введение смешанного финансирования (средства государственного бюджета и отчисления страховщиков относительно сформированных страховых резервов). Для обеспечения прозрачности государственного регулирования предложено ввести ежемесячный антикоррупционный отчет должностных лиц органа страхового надзора и обязательное согласование органом страхового надзора проектов нормативно-правовых актов с профильными объединениями страховщиков, что предусматривает изучение и оценку возможных выгод, затрат и влияния новых или измененных регуляторных положений.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: регуляторный захват, страховщик, страховой рынок.

UDC 368.036.1

Zalietov Oleksandr Mykolayovych,

Candidate of Sciences (Economics),

Associate Professor, Department of Insurance

Kyiv National Economic University named after Vadym Hetman

(54/1, Prospect Peremogy, Kyiv, Ukraine, 03680)

E-mail: zalietov@ukr.net

MANIFESTATIONS OF REGULATORY CAPTURE ON THE INSURANCE MARKET

ABSTRACT. *The phenomena which is named 'regulatory capture' in the state regulation theory is identified and examined in the article. It is determined that insurance supervising body which became an object of such a capture stops acting on behalf of consumers of insurance services and a state, and starts acting unreasonably on behalf of a certain group of insurers. The manifestations of regulatory capture on the insurance market are designated. Provision of political and financial independence of insurance supervising body through it's submission to the National Bank and maintaining mixed funding (state budget means and contributions of insurers to formed insurance reserves) is suggested for reducing the hazard of regulatory capture. It is proffered to bring in a monthly anticorruption report of insurance supervising body's officers and obligatory confirmation of legal act projects by insurance supervising body with the profile associations of insurers that provides study and evaluation of possible benefits, expenses and influence of new or changed regulatory conditions for ensuring a clear state regulation.*

KEY WORDS: regulatory capture, insurer, insurance market.