

УДК 321(470+571)

ТАРУТИН Алексей Петрович, старший преподаватель кафедры финансов и кредита института экономики и управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова. Автор 42 научных публикаций, в т. ч. 5 учебно-методических пособий

ЭТАТИЗАЦИЯ И ДЕЭТАТИЗАЦИЯ СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ

В статье приводится исторический анализ государственной политики в страховании, обосновывается циклический характер процесса этатизации страхования. Выявляются факторы, влияющие на этатизацию и деэтатизацию в страховании. На основе метода SWOT-анализа исследуются возможные последствия увеличения и сокращения государственного участия в страховой сфере.

Ключевые слова: *страхование, государственная политика, государство, этатизация.*

Формирование политики в сфере страхования является одним из национальных приоритетов государства. Роль страхования в экономической-политической жизни общества достаточно велика, и объективной задачей страхования является выполнение присущих ему функций: повышение финансовой устойчивости общественного производства и социальной стабильности, обеспечение непрерывности процесса расширенного воспроизводства, аккумуляирования инвестиционных ресурсов. Особое значение приобретают институционализация масштабов и форм эффективного присутствия государства на страховом рынке, гармонизация интересов федеральных и региональных властных структур в сфере страхования.

В энциклопедическом словаре «Политология»¹ выделяются существенные стороны процесса этатизации: «Этатизация связана с централизацией и концентрацией политической власти, ее бюрократизацией <...> авторитарный и тоталитарный

типы этатизации отличаются особенно активным вторжением государства в экономическую жизнь общества: созданием обширного государственного сектора экономики, овладением налоговыми, финансовыми, инвестиционными, кредитными средствами экономического регулирования, регламентацией хозяйственной деятельности, использованием методов жесткого планирования и т. п.». Автор исходит из того, что процессы этатизации и деэтатизации страхования в России на протяжении различных периодов развития российского государства носили циклический характер: от полного огосударствления страхования до широкого применения рыночных механизмов и от страховой государственной монополии советского периода до разгосударствления и демонополизации страхования в постперестроенные годы рыночных реформ.

Начало этатизации страхования в России относится к манифесту Екатерины II от 28 июня 1786 года, которым был учрежден Государ-

ственный заемный Банк и установлено обязательное страхование предметов залога по ипотечным кредитам в открытой при банке Страховой Экспедиции, введены государственная монополия на страхование и запрет на деятельность иностранных страховщиков. В 1797 году правительство учредило Страховую Контору при Ассигнационном банке для страхования от огня строений и товаров, личного страхования на дожитие и ренты. Однако страховые операции носили вспомогательный характер, перечень объектов страхования был относительно небольшим, что не позволило в тот период достаточно эффективно развить государственное страхование.

После упразднения в 1822 году Страховой Экспедиции правительство предприняло попытки развития при помощи частных капиталов добровольного имущественного страхования и в 1827 году было учреждено акционерное огневое страхование. При этом бурному развитию этой организационно-правовой формы страхового дела способствовали: монопольное положение до 1861 года акционерного страхования в России, высокие прибыли и рост котировок ценных бумаг страховых обществ, предоставленные государством налоговые льготы. Как отметил академик К.Г. Воблый, «Теперь уже господствовали идеи физиократов о невмешательстве в хозяйственную жизнь, между тем как Екатерина II стояла на противоположной точке зрения меркантилистов и камералистов – государственной опеки частно-хозяйственной жизни»². Это стало первой попыткой деэтатизации страхования в России и повлияло на снижение регулятивной функции государства в сфере страховых отношений.

Развитию личного страхования в России на корпоративных началах положило создание в 1835 году акционерного страхового общества «Жизнь», которое развернуло деятельность в сфере накопительных видов страхования жизни и страхования от несчастных случаев. Отмена крепостного права вызвала необходимость реформирования и дальнейшей деэтатизации страхования. Указом от 10 октября 1861 года

Александр II повелел ввести в городах взаимное страхование, разъяснить жителям его пользу и утвердить уставы городских обществ. В 1864 году правительством было введено земское страхование от огня, которое устанавливало окладное, дополнительное окладное и добровольное страхование сельских построек от пожаров. В 1867 году правительством было принято Положение о взаимном обязательном страховании от огня крестьянских построек в неземских губерниях. С развитием отечественной банковской системы и политической либерализацией в обществе возникла потребность в многообразных организационно-правовых формах страхования, вовлечения в страховые отношения широких слоев российского общества. Для реализации необходимых мер по защите страхователей и пресечении недобросовестной конкуренции в 1894 году правительство установило обязательную открытую отчетность всех страховых обществ и учредило государственных страховой надзор. В целях повышения финансовой устойчивости страховщиков в 1895 году было учреждено «Общество русского перестрахования». Важными вехами самоорганизации и дальнейшей деэтатизации страхования следует считать объединение городских ОВС в 1909 году в «Российских союз обществ взаимного от огня страхования» и создание Комитета акционерных страховых обществ, выполнявших координирующую функцию в акционерном и взаимном страховании.

Значительным событием в этатизации страховой сферы стало принятие правительством в 1912 году закона о социальном страховании работающих в промышленности от несчастных случаев, что положило начало социальному страхованию в России и, по существу, разделило гражданско-правовое и социальное страхование на две самостоятельные политико-экономические категории. К началу XX века в результате государственной политики в сфере страхования сложились эффективные и разнообразные организационно-правовые формы. Население и деловые круги стали воспринимать страхование как надежный инструмент защиты

своих имущественных интересов. Был создан кадровый потенциал страхования и сформированы механизмы государственного регулирования и надзора. К середине 1914 года на долю акционерного страхования приходилось 65,9 % совокупной страховой суммы, на долю земского – 14,9 %, на долю городских ОВС – 7,9 %, на остальные страховые учреждения, в том числе и государственные – 11,3 %³.

Процесс этатизации страхования после Октябрьской революции характеризуется введением государственной монополии, учрежденной декретом от 28 ноября 1918 года «Об организации страхового дела в Российской республике» и декретом от 6 октября 1921 года «О государственном имущественном страховании», который ввел государственное добровольное имущественное страхование. Следует отметить, что в период с 1919 по 1921 годы страховые операции были по существу прекращены вследствие гиперинфляции и отмены товарно-денежных отношений. Переход к нэпу и денежная реформа 1922–1924 годов позволили правительству вновь «оживить» государственное страхование на основе хозрасчета. При этом местные органы власти директивно были обязаны развивать страхование в регионах. Декретом от 15 ноября 1921 года «О социальном страховании лиц, занятых наемным трудом» было вновь учреждено социальное страхование. Однако теперь оно стало государственным и строилось на идеологических («классовых») принципах.

Государственная монополия в гражданско-правовом страховании была окончательно установлена принятым в 1925 году «Положением о государственном страховании в СССР». Обязательное окладное страхование становится приоритетным направлением деятельности Госстраха СССР. Оно осуществлялось в сельской местности и городах в целях охраны общественной собственности, а в дальнейшем и укрепления колхозного строя. По идеологическим мотивам колхозы имели ряд льгот и преимуществ в страховании имущества, посевов, продуктивных животных и строений. Добровольное страхование охватывало имущество

учреждений, состоящих на местном бюджете, кооперативных и общественных организаций, домашнего имущества граждан.

Смешанное страхование жизни, по политическим мотивам отмененное в 1930 году, было вновь учреждено правительством в 1936 году наряду с созданием агентской сети Госстраха СССР. Одновременно с обязательным окладным личным страхованием, Госстрах СССР активно развивал и добровольные виды: на случай смерти, на случай смерти и инвалидности, от несчастных случаев, от острозаразных заболеваний, а также страхование пенсий⁴. В целях проведения единой государственной политики в имущественном страховании правительством в 1940 году был принят закон «Об обязательном окладном страховании», в котором устанавливались основные принципы и основные условия обязательного страхования имущества колхозов и граждан.

В послевоенный период тенденция на этатизацию страхования продолжилась. В 1947 году был учрежден Ингосстрах СССР, которому были переданы монопольные права на страхование имущественных интересов государства за пределами СССР. В 1956 году было прекращено обязательное страхование жилого фонда и в 1958 году страховое дело было передано в ведение министерств финансов союзных республик. Эта мера повысила эффективность страхования на региональном уровне. Следует отметить, что в 1968 году была восстановлена строго централизованная союзно-республиканская система Госстраха СССР и был сформирован межреспубликанский запасной фонд, который по существу выполнял функции перестрахования. По мнению профессора Л.И. Рейтмана, этапным событием явилось введение в 1956 году новых правил смешанного страхования жизни, гражданам предоставлялось право заключать договоры на 5 лет, а не только на 10, 15 и 20 лет. При этом к пропаганде страхования жизни стали привлекаться профсоюзные организации⁵. Таким образом этатизация страхования жизни позволила государству привлечь значительные инвестиционные ресурсы.

В политических целях, доказывая превосходство социалистических методов ведения хозяйства перед капиталистическими странами, в 1960–1970 годы государство продолжало совершенствовать страховую защиту колхозов и совхозов. Постановление правительства 1967 года «О государственном обязательном страховании имущества колхозов» и введение с 1979 года обязательного страхования имущества совхозов существенно увеличило перечень объектов страхования и объемы выплат, повысило эффективность предупредительных мероприятий.

Концептуальным документом в этизации страхования было постановление правительства 1984 года «О мерах по дальнейшему развитию государственного страхования и повышению качества работы страховых органов», которое предусматривало совершенствование системы подготовки кадров и материальное стимулирование сотрудников, расширение ассортимента страховых услуг.

Закон 1988 года «О кооперации в СССР» и постановление правительства 1990 года «О мерах по демополизации народного хозяйства», а также «Положение об акционерных обществах и обществах ограниченной ответственности» положили начало периоду деэтизации гражданско-правового страхования. Однако в сфере социального страхования тенденция этизации усилилась. Правительством в конце 1990 года были организованы Пенсионный фонд (ПФР), Фонд социального страхования (ФСС). Законом 1991 года «О медицинском страховании граждан РСФСР» были сформированы фонды обязательного страхования (ОМС). В 1989 году общий объем совокупной страховой премии составил 18,1 млрд р., в том числе от народного хозяйства 6,4 млрд р., от населения – 11,7 млрд р. Страховые выплаты соответственно 6,4 и 9,3 млрд р⁶. Данные показывают, что значительное развитие получило добровольное личное страхование, в особенности долгосрочные накопительные виды, которые обеспечивали наибольшую долю поступления страховых взносов граждан. В процессе демополизации в 1988–1991 годы Госстрах РСФСР был преобразован

в акционерное общество Росгосстрах, учредителем и собственником 100 % акций которого в 1991 году выступило Госкомимущество РФ. В дальнейшем в ходе приватизации государство оставило за собой лишь блокирующий пакет акций. Процесс деэтизации страхования проходил с большими издержками: страховые фонды Госстраха были обесценены инфляцией, население практически потеряло свои сбережения по накопительным договорам. Но главным итогом стало то, что доверие к страховым институтам в России было серьезно подорвано. В 1992 году был принят закон «О страховании» и учрежден Росстрахнадзор, который стал выполнять функции государственного регулятора на страховом рынке. После принятия в 1993 году Конституции РФ, а также с принятием в 1994–1995 годах Гражданского кодекса (ч. 2, гл. 48 «Страхование») были установлены базовые правовые основы институционализации страхования. В короткий срок правительством были приняты специальные однородные и комплексные нормативные правовые акты, регулирующие отношения государства, юридических и физических лиц в обязательном страховании⁷. Сильное влияние на развитие страхования оказали: предусмотренное в Налоговом кодексе с января 2002 года отнесение затрат по добровольному имущественному страхованию на себестоимость продукции (ст. 263 НК РФ – расходы на обязательное и добровольное имущественное страхование), а также ФЗ № 40 «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» от 25 апреля 2002 года, ФЗ № 286 «О взаимном страховании» от 29 ноября 2007 года. Данные нормативные акты направлены также и на стимулирование создания ассоциаций и союзов страховщиков. Важным шагом к формированию основ долгосрочной государственной политики в области страхования стало постановление правительства 1998 года «Основные направления развития национальной системы страхования в РФ в 1998–2000 гг.». Это постановление послужило «дорожной картой», в которой указывалось, что «...достижение цели проводимых реформ

и обеспечение социально-экономической стабильности российского общества требуют создания мощной системы страховой защиты на основе комплексного решения накопившихся проблем»⁸. Следует отметить, что и в данном документе, и последующих директивных программных документах, по мнению ряда экспертов, традиционно игнорировались макроэкономические условия, взаимосвязи реальных потребностей предприятий и населения в страховой защите, не в должной мере определялась роль государства в совершенствовании страховой инфраструктуры⁹.

Современное состояние страхования в России возможно кратко охарактеризовать следующими показателями. В 2010 году – 19-е место в мировом рэнкинге по объему премий, отношение объема премий к ВВП составило 2,3 % – 55-е место в мировом рэнкинге¹⁰. Основными тенденциями в этатизации страхования на современном этапе становятся совершенствование и усиление надзорных, регулирующих и координирующих функций, а не прямое управление государством страховыми организациями. Этатизация и деэтатизация являются исторически объективными тенденциями деятельности государства в развитии страхования. Одной из важных задач государства как главно-

го политического института является определение оптимальных пропорций государственного регулирования страховой сферы.

Для характеристики последствий этатизации и деэтатизации страховой сферы эвристическим потенциалом обладает метод SWOT-анализа. SWOT-анализ представляет собой оценочный метод, используемый в стратегическом планировании для оценки факторов и явлений, влияющих на проект в среднесрочной перспективе¹¹. Метод включает выявление внутренних и внешних факторов, способствующих достижению желаемого результата или осложняющих его. При помощи метода SWOT-анализа, апробированного в политологических исследованиях¹², возможно выявить ключевые положительные факторы этатизации и деэтатизации страхования (табл. 1).

Таким образом, увеличение доли государства в экономике способно компенсировать неизбежные дефекты рыночного регулирования. Государство способно оказать стимулирующее воздействие на организации и население к участию в страховании; на концентрацию страховых резервов для реализации долгосрочных инвестиционных проектов; на снижение потребности в зарубежном перестраховании. С другой стороны, рынки обладают потенциалом

Таблица 1

SWOT-АНАЛИЗ ЭТАТИЗАЦИИ СТРАХОВАНИЯ

Сила (Strengths):	Слабости (Weaknesses):
• единое политико-экономическое управление страхованием на государственном и региональном уровнях; • унификация страховых услуг, снижение страховых платежей для социально значимых категорий страхователей; • резкое снижение потребности в зарубежном перестраховании	• сокращение страхового поля вследствие доминирования государственной собственности; • монополизация государством социального и гражданского правового страхования; • изъятие государством прибыли страховых организаций
Возможности (Opportunities):	Угрозы (Threats):
• идеологическое стимулирование населения и организаций к страхованию; • концентрация страховых резервов для реализации масштабных государственных инвестиционных проектов; • формирование единой государственной информационной базы страховых рисков	• снижение инновационного потенциала и качества страховых услуг вследствие свертывания конкуренции на страховом поле; • возрастание нагрузки на государственный бюджет; • нарушение баланса между обязательными и добровольными формами и видами страхования

Таблица 2

SWOT-АНАЛИЗ ДЕЭТАТИЗАЦИИ СТРАХОВАНИЯ

Сила (Strengths):	Слабости (Weaknesses):
• Увеличение предложения клиентоориентированных страховых услуг; • привлечение долгосрочных инвестиций в экономику путем размещения страховых резервов через банкострахование и механизмы фондового рынка; • повышение финансовой устойчивости страховой отрасли при диверсификации организационно-правовых форм страховщиков	• недоверие к негосударственным страховым организациям со стороны населения и юридических лиц; • ограничения прямого государственного участия в сфере страхования; • вывоз валюты за рубеж в виде страховых и перестраховочных премий
Возможности (Opportunities):	Угрозы (Threats):
• интеграция в мировой страховой рынок; • увеличение налоговых поступлений от страховой отрасли; • снижение нагрузки на государственный бюджет	• уступка страхового рынка иностранным транснациональным страховщикам; • недобросовестная конкуренция и олигополия в сфере страхования; • низкие темпы роста капитализации отечественных страховщиков вследствие недостаточных объемов российского фондового рынка

эффективного распределения благ, что вовсе не исключает необходимости аффирмативных усилий со стороны государства. Отказ от государственного регулирования страхового рынка создает иную конфигурацию возможностей и угроз (табл. 2). К положительным сторонам деэтизации страхования относятся повышение финансовой устойчивости страховой отрасли вследствие диверсификации организационно-правовых форм страховщиков и снижение нагрузки на государственный бюджет. К дефектам рыночного регулирования относятся: рост недоверия к негосударственным страховым организациям со стороны населения и юридических лиц вследствие недобросовестной конкуренции и олигополии в сфере страхования; угрозы уступки отечественного страхового

рынка иностранным транснациональным страховщикам; низкие темпы роста капитализации отечественных страховых компаний.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать следующие выводы. В историческом аспекте периоды этизации в России сменялись периодами усиления деэтизации, циклический характер этих процессов во многом обусловлен политико-экономическими процессами общественного развития. Этизация страхования объективно связана с одной из основополагающих функций государства – защитой имущественных интересов населения и юридических лиц. Увеличение объектов страхования в связи с ростом экономики создает предпосылки для деэтизации страхования и передачи части регулятивных функций государства на региональный уровень.

Примечания

¹ Политология: энцикл. сл. / общ. ред. и сост.: Ю.И. Аверьянов. М., 1993. С. 405.

² Воблый К.Г. Основы экономики страхования. М., 1995. С. 153.

³ Там же. С. 158.

⁴ Малая советская энциклопедия: в 11 т. / гл. ред. О.Ю. Шмидт. М., 1940. Т. 10. С. 463.

⁵ Рейтман Л.И. Страховое дело: учебник. М., 1992. С. 400.

⁶ Федорова Т.А. Страхование: учебник. 3-е изд. перераб. и доп. М., 2009. С. 57.

⁷ Шихов А.К. Страховое право: учеб. пособ. М., 2003. С. 98.

⁸ Основные направления развития национальной системы страхования в Российской Федерации в 1998–2000 гг. (Одобрены постановлением правительства РФ от 1 октября 1998 г. № 1139).

⁹ К вопросу о стратегии развития отечественного страхования / И.Б. Котлобовский, А.Ю. Лайков, С.И. Рыбаков, А.И. Третьяков // *Страховое дело*. 2007. № 6. С. 8–9.

¹⁰ Кириллова Н.В. Угрозы национальному страхованию и противостоящие им возможности // *Финансы*. 2012. № 3. С. 41.

¹¹ Hill T., Westbrook R. SWOT Analysis: Its Time For A Product Recall // *Long Range Planning*. 1997. Vol. 30. Is. 1. P. 46–52.

¹² Красиков С.А. Использование отдельных элементов теории политических рисков для проведения политологических исследований // *Управление риском*. 2007. № 4 (44). С. 3–4.

Tarutin Alexey Petrovich

Northern (Arctic) Federal University named after M.V. Lomonosov,
Institute of Economics and Management

STATIZATION AND DESTATIZATION OF INSURANCE IN RUSSIA

The article provides a historical analysis of the state insurance policy, proves the cyclic nature of the process of insurance statization and reveals factors that influence statization and destatization of insurance. On the basis of SWOT-analysis, the possible effects of increasing and reducing state involvement in the sphere of insurance are studied.

Key words: *insurance, state policy, state, statization.*

Контактная информация:
e-mail: alptar@rambler.ru

Рецензент – *Вертешин А.И.*, доктор политических наук, профессор кафедры государственного, муниципального управления и менеджмента института экономики и управления Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова