Мазур А.О.

Національний університет "Острозька академія"

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ СТРАХОВИХ ПОСЛУГ УКРАЇНИ

У статті здійснено спробу дослідити процес державного регулювання ринку страхових послуг України, вказавши мету, основний принцип, складові та проблеми здійснення державного впливу на функціонування даної галузі.

The article is aimed at the investigation of the state regulation of the insurance market of Ukraine. The author is trying to define the purpose, main principle, components and problems of realization of the state impact on the functioning of the given branch.

Україна у складі колишнього СРСР зазнала дії майже 70-річного „експерименту" господарювання в умовах централізованої економіки. Він у цілому виявив значно менші порівняно з ринковою економікою можливості для ефективного функціонування господарської системи. Розпочата понад 10 років тому переорієнтація на поступовий перехід нашої країни до економіки ринкового типу зумовила потребу здійснення глибоких реформ. У їх основі — серйозні структурні зміни форм власності, розвиток ринкового середовища. З набуттям Україною незалежності економічні й соціальні перетворення, що відбуваються, зумовили необхідність побудови адекватної системи страхування, яка б стала надійним захистом для юридичних і фізичних осіб від матеріальних втрат, спричинених стихійним лихом, нещасним випадком чи іншими ризиковими обставинами.

Ринок страхових послуг у більшості країн є предметом державного регулювання. Це обумовлюється, в першу чергу тим, що страхування займає особливе місце як в економіці країни, так і в житті кожного громадянина. Суспільство зацікавлене в швидкому та благополучному розвитку страхової справи. На відміну від депозитних вкладів, страхові поліси не гарантуються жодною державою. Однак в усіх високорозвинених країнах існує ретельно виважене законодавство, що регулює діяльність страхового ринку, та встановлені жорсткі нормативи, обов'язкові для дотримання страховими компаніями та покликані захищати інтереси застрахованих осіб. В Україні ж розвиток законодавчої бази не є адекватним розвитку власне страхового ринку. Для будь-якого ринку, що перебу-

© *Мазур А.О.*

вае у процесі становлення, роль державного регулювання важко переоцінити. Проте аналіз програми діяльності уряду, цільових державних програм свідчить, що довгострокову державну політику в сфері страхування досі не сформовано.

Дослідженню даного питання приділяли значну увагу такі науковці як С.С. Осадець, Л.М. Горбач, О.М. Залєтов, Александрова М.М., Вовчак О.Д. та інші. Історія розвитку, детальна характеристика основних законодавчих актів, суб'єктів державного регулювання страхового ринку та їх повноважень висвітлені у працях С.С. Осадця [11;155-170]. Л.М. Горбач розглядає державне регулювання страхового ринку України з точки зору його правового забезпечення, завдання та функцій органів державного нагляду [7;52-63]. О.М. Залєтов здійснює дослідження системи страхового законодавства, основних положень головних нормативно-правових актів [9;135-144]. Александрова М.М. у своїх працях визначає об'єкт, суб'єкти та моделі державного регулювання страхового ринку, а також розглядає основні його етапи та складові [5;67-96].

Не зважаючи на значну кількість досліджень у даній сфері, все ж таки питання державного регулювання ринку страхових послуг в Україні є не повністю розкритим. Саме тому метою нашого дослідження є розкриття поняття „державне регулювання ринку страхових послуг", визначення основних аспектів даного процесу в Україні, характеристика та виокремлення проблем здійснення державного впливу на галузь страхування в Україні.

Згідно із Законом України „Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12 липня 2001 року, державне регулювання ринків фінансових послуг – це здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам [3]. Визначення безпосередньо стосується і ринку страхових послуг як частини ринку страхових послуг.

Дане визначення можна конкретизувати наступним чином: державне регулювання ринку страхових послуг України – це здійснення державою комплексу організуючих, регулюючих та стабілізуючих заходів щодо впливу на економічну діяльність суб'єктів ринку з метою її впорядкування та підвищення результативності, а також – захисту інтересів споживачів.

Як бачимо, дане визначення уточнює характер заходів державного регулювання, коло суб'єктів, на діяльність яких здійснюється вплив держави, а також враховується ефективність даного процесу.

Метою державного регулювання є дотримання вимог законодавства України про страхування, ефективний розвиток страхових послуг, попередження неплатоспроможності страховиків і захист інтересів страхувальників. Крім цих можна ще навести декілька причин необхідності державного регулювання. По-перше, нерівність відносин між страховиком і страхувальником. По-друге, договір страхування оплачується завжди авансом, однак реалізуватись він може лише через дуже довгий час. Саме тому, виходячи з того, що звичайно споживач страхових послуг не в змозі оцінити платоспроможність страховика протягом усього періоду дії договору страхування, дуже важливо захистити застраховану особу і її кошти від неналежного управління з боку страхової компанії.

Сучасна система державного регулювання страхової діяльності в Україні виконує низку досить важливих функцій і здійснюється, на наш погляд, на базі двох взаємопов'язаних і водночас найвпливовіших форм, а саме, правового забезпечення і здійснення нагляду за страховою діяльністю, які доцільно покласти в основу формування державного механізму регулювання страхової діяльності, що перебуває на етапі структурної адаптації до новостворюваного ринкового середовища.

В Україні питання державного регулювання розвитку ринку страхових послуг необхідно розглядати в двох аспектах: по-перше, прийняття державою базових законів та нормативно-правових актів, що об'єднуються в поняття "страхове законодавство"; по-друге, здійснення спеціального нагляду за розвитком відносин страхування відповідно до інтересів громадян та загальнодержавних економічних потреб.

Основним принципом державного регулювання страхового ринку України вважається реалізація загальнодержавних інтересів, забезпечення гарантій страхувальникам і певної безпеки інвестиційної діяльності в Україні.

В арсеналі державного регулювання інвестиційна, фіскальна, кредитна і грошова політика чи так звані "ринкові", непрямі методи впливу держави на зовнішнє середовище страхового бізнесу. Разом з цим використовується і пряме державне втручання в механізм його функціонування – як з допомогою законодавчої бази, так і з допомогою нагляду за страховою діяльністю.

Основою системи державного регулювання страхового ринку є Конституція України. Важливе місце у становленні системи державного регулювання страхового ринку відводиться Закону України "Про страхування" в редакції від 04.10.2001р Цим Зако-

ном визначаються обов'язки, права страховика і страхувальника, договірні відносини між сторонами, порядок та умови здійснення страхових виплат і страхового відшкодування, мета і форми державного регулювання, повноваження органів державного регулювання, функції та права органу нагляду за страховою діяльністю, умови ліцензування страхової діяльності, умови забезпечення платоспроможності страховика, формування страхових резервів тощо.

Державне регулювання страхового ринку може здійснюватися державними органами (державно-правове регулювання) і окремими інститутами (інституційно-правове регулювання).

Державно-правове регулювання діяльності на страховому ринку України здійснюється державними органами законодавчої, виконавчої та судової влади, центральним елементом якої є Кабінет Міністрів України (Державна комісія з питань регулювання ринків фінансових послуг), а безпосереднім органом з питань нагляду за страховою діяльністю – Міністерство фінансів України. До цієї системи входять: Національний банк України, який здійснює валютне регулювання, Державна податкова адміністрація України – податкове регулювання, Антимонопольний комітет – антидемпінгова та антимонопольна політика, Державний комітет з питань регуляторної політики та підприємництва – регуляторна політика, Фонд державного майна – управління частками державного майна, Господарський суд – розгляд справ, пов'язаних із спорами у галузі страхування.

Органи інституційного регулювання здійснюють регулювання в середині самих інститутів у межах взаємодії між цими інститутами та іншими учасниками ринку, а також у межах співробітництва з державними органами.

Інституційно-правове регулювання на страховому ринку здійснюється інститутами-регуляторами, які утворені відповідно до статті 13 Закону України "Про страхування" [2], а саме: Ліга страхових організацій України, Моторне (транспортне) страхове бюро України, Авіаційне страхове бюро, Морське страхове бюро, Ядерний страховий пул.

Державно-правове та інституційно-правове регулювання відносин у сфері страхування доповнюють одне одного, але пріоритет належить першому. Державно-правове регулювання є загальним, а інституційно-правове – конкретно-обов'язковим, тобто обов'язковим лише для членів цих об'єднань.

Наступною складовою державного регулювання ринку страхових послуг є державний нагляд за страховою діяльністю, що здійснюється у трьох напрямках.

Перший, початковий, припадає на період подання документів на ліцензування. Документи на отримання чи переоформлення ліцензії, які надходять до органу нагляду, проходять експертизу в підрозділах, які відають питаннями страхування і в разі потреби подають свої зауваження до зазначених документів. Страховики згідно з цими зауваженнями усувають помічені недоліки. Особлива увага приділяється правилам (умови страхування, страхові продукти), що їх розробляє страховик за тими видами страхування, на які він має намір отримати ліцензію. При цьому орган нагляду зосереджує увагу на тому, чи відповідають правила вимогам закону, а також на тому, щоб окремі їх положення не призвели до можливих зловживань щодо страхувальників.

Другий напрямок – це аналіз звітності, яку щоквартало подають страховики. Орган нагляду головну увагу зосереджує на додержанні умов платоспроможності, визначених законодавчими та нормативними актами, а також на розміщенні страхових резервів на умовах встановлених цим органом.

Особливо ретельно аналізуються розмір та причини заборгованості перед страхувальниками. За результатами аналізу формується план перевірок страховиків на наступний за звітним квартал.

І нарешті, третій напрямок – проведення безпосередніх перевірок на місці. Працівники органу нагляду аналізують первинну бухгалтерську та фінансову документацію, вивчають відповідність договорів страхування правилам, затвердженим під час ліцензування та реєстрації, вивчають банківські документи. За результатами перевірок складаються відповідні акти, що є підставою для вжиття санкцій до страховиків.

Основні проблеми державного регулювання ринку страхових послуг України можна виокремити наступним чином:

Фрагментарність концепції державного регулювання ринку страхових послуг в Україні.

По-перше, залишається невирішеним питання про визначення моделі державного регулювання страхового ринку в Україні. Ступінь жорсткості/ліберальності визначається не ступенем втручання держави в функціонування страхового ринку та діяльність страхових компаній, а ступенем контролю держави над дотриманням єдиних правил і норм усіма без винятку суб'єктами страхової діяльності

По-друге, в цілому за роки незалежності України у сфері страхування здійснюється недостатньо збалансована державна політика. З 1993 по 2004 рік створено вже третій орган для регулювання діяльності в цій сфері. Основним регулятором є Верховна Рада,

яка приймає відповідні закони. На сьогодні існує ненормальна ситуація на ринку страхових послуг, коли у цій сфері діє два регулятора Кабінет Міністрів і Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг. У такій ситуації потрібно приймати рішення про передачу повноважень регулювання страхового ринку від одного регулятора – Кабінету Міністрів іншому регулятору – Державній комісії по регулюванню ринку фінансових послуг. Окрім того, в Україні зараз використовується підхід, пов'язаний з наглядом за виконанням законів і правил. Такий підхід з точки зору світової практики є застарілим. У країнах з ринковою економікою використовується нагляд на основі оцінки ризиків, тобто повноваження по регулюванню ринку передаються регулятору, яким є і повинна бути Комісія. Це має означати високий ступінь довіри регуляторам, залучення до роботи у ній кращих фахівців страхового сектора і створення відповідних умов фінансування.

По-третє, аналіз програми діяльності уряду, цільових державних програм та інших документів свідчить, що довгострокова державна політика у сфері страхування до цього часу не сформована. Затверджені Кабінетом Міністрів України в 1998 та 2001 роках Програми розвитку вітчизняного страхового ринку на 1998-2000 та 2001-2004 роки не визначили концептуальні засади державної політики стосовно страхування та страхового ринку, адже не були повністю реалізовані відповідно до їх змісту. Основні напрямки розвитку страхового ринку визначені у Концепції розвитку страхового ринку до 2010 року, що схвалена Розпорядженням КМУ №369-р від 23 серпня 2005р., зокрема, прийнято рішення про підготовку нової редакції Закону України «Про страхування» на основі стандартів Євросоюзу; удосконалення правових основ захисту прав споживачів страхових послуг, перехід до міжнародної системи стандартів нагляду; сприяння розвитку довгострокового страхування життя, участь страхових компаній у системі недержавного пенсійного забезпечення, а також норми пов'язані з посиленням потенційного нагляду за компаніями, підвищення рівня капіталізації компаній, якість активів, розвиток страхового посередництва, підвищення рівня страхової культури населення [4].

Недосконалість законодавчої бази державного регулювання страхового ринку України.

В першу чергу, слід зазначити, що існує щонайменше, два суттєвих недоліки нормативно-правового забезпечення страхування в Україні: по-перше, до цього часу законодавство у сфері страхування не має системного характеру та є фрагментарним; по-друге,

окремі положення нормативно-правових актів не адаптовані до вимог законодавства Європейського Союзу (зокрема, класифікація видів страхування, бухгалтерський облік та норми звітності страхових компаній і посередників).

Подальший розвиток законодавчої та нормативної баз передбачає розробку й прийняття низки законодавчих актів, які покликані вдосконалити страхове законодавство України.

Так, існуюче законодавство про страхування не враховує сучасного стану економіки держави (наприклад, інфляції, яка швидко змінює всі страхові фонди і резерви). Знецінення грошей підриває основу довгострокового страхування. Невідповідність виплат страхового відшкодування фінансовим витратам відштовхує клієнтів від страхових організацій, не зважаючи на необхідність захисту від різних ризиків. Необхідним є припинення невиправданої практики звільнення страхових компаній від оподаткування податком на прибуток (як відомо, страхові компанії податок на прибуток не сплачують, а платять три відсотки податку на зібрані премії).

За діючим податковим законодавством страхові платежі, які здійснює підприємство по страхуванню своїх майнових ризиків, відносяться на валові витрати без обмежень. Тарифи на добровільні види страхування встановлює страховик. Отже, за згодою страхової компанії і її клієнта з'являється можливість значно зменшити податок на прибуток останнього шляхом сплати завищеного страхового платежу. На наступному етапі схеми значна частка коштів повертається на підприємство, при цьому не завжди використовуються законні шляхи. Таким чином, «псевдострахування» сприяє зменшенню платежів до бюджету і подальшому зростанню тіньового сектору (за рахунок збільшення незаконного грошового обігу при поверненні коштів). Внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств" з метою переходу від оподаткування валових доходів до оподаткування прибутку від страхової діяльності підвищить прибутковість та рентабельність страхових послуг та відповідно страхових компаній.

Одна з найбільш серйозних проблем ринку страхування – перестрахування, і, зокрема, перестрахування в нерезидентів. 4 лютого 2004 р. Кабмін видав пам'ятну постанову «Про затвердження Порядку і вимог до здійснення перестрахування в страховика (перестрахувальника)-нерезидента» № 124. Згідно з даним Порядком, для здійснення подібних операцій необхідне дотримання трьох основних умов. По-перше, у країні реєстрації компанії-нерезидента має здійснюватися держнагляд за страховою та перестрахуваль-

ною діяльністю. По-друге, страховик-нерезидент, з яким може бути укладений такий договір, має здійснювати безперервну страхову діяльність протягом не менше трьох років до дати підписання договору. І, по-третє, щодо нього мають бути відсутні факти порушення законодавства зі страхування і перестрахування та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. Крім того, страховик зобов'язаний протягом 10 днів повідомляти Держфінпослуг про укладення договорів з перестрахування з нерезидентами. Коротше кажучи, потрібен тотальний контроль. У законодавчому акті з перестрахування необхідно визначити механізм здійснення відповідних операцій, закласти основи створення перестрахувальної біржі в Україні як єдиного центру, де укладалися б перестрахувальні угоди в разі можливості виникнення значних ризиків.

Важливим для національного страхового ринку є формування державної політики щодо введення мораторію на допуск філій нерезидентів — зарубіжних страхових компаній — в Україну в найближчі 10-15 років. Як відомо, в 1995 році Україна підписала з ЄС Угоду про співробітництво, відповідно до якої український страховий ринок має бути відкритим для роботи філіалів і представництв іноземних компаній. Відкриття фінансового ринку є також важливою умовою вступу держави до Світової організації торгівлі. Наскільки відомо, уряд згоден допустити філії нерезидентів-страховиків на ринок України. Але мораторій необхідний для того, щоб, по-перше, ринок зміг капіталізуватися; по-друге, ДКРРФП повинна стати дієвим контролюючим органом, відпрацювати ефективний механізм контролю за філіями нерезидентів. Для цього потрібна відповідна методика і вимоги нагляду. По-третє, нам потрібно захистити національний ринок; страхування, бо якщо не ввести мораторій, то філії нерезидентів матимуть значні конкурентні переваги над національними страховиками. А як показує західний досвід, через рік-два при такій ситуації вони зможуть контролювати весь ринок.

Необхідною є взаємодія Уряду та Верховної Ради у питаннях регулювання страхового ринку. Передбачається прийняття проекту закону про внесення змін до Закону «Про страхування». Цим законопроектом встановлюються вимоги до обов'язкового ліцензування перестрахувальної діяльності. Якщо цей закон буде прийнято, буде встановлено єдиний порядок регулювання страхового ринку, тому що із згоди Уряду Державній комісії по регулюванню ринку фінансових послуг пропонується передати ті повноваження у цій сфері, які ще належать Кабінету Міністрів.

Окрім того, розроблений проект закону про внесення змін до деяких законів України про обов'язкове страхування. Прийняття цього закону дозволить виключити 27 видів обов'язкового страхування, використання яких є необґрунтованим. Важливо залишити обов'язковість тільки тих видів страхування, які є соціально значущими і за якими є виплати, оскільки за більшістю теперішніх обов'язкових видів кошти збираються, але виплати за ними складають менше 1 відсотка. Очевидно, що таке страхування у обов'язковому вигляді непотрібне.

Необхідним є внесення змін до Закону України «Про захист прав споживачів» та Закону України «Про страхування» (щодо права страхувальника на вільний вибір страховика) з метою забезпечення конституційних прав громадян України.

Невирішеними на сьогодні є питання участі страхових компаній в сфері недержавного пенсійного забезпечення, правовий статус страхових посередників, заміни обов'язкового державного страхування прямими виплатами з Державного бюджету.

Значним гальмом в розвитку страхової справи є нерозвинутість інфраструктури страхового ринку, до основних елементів якої відносять правове і нормативне забезпечення, інформаційну мережу, кредитно-фінансову систему, підготовку кадрів (сюрвейери, андерайтери, страхові комісари), наукове обслуговування, аудиторську мережу, професійну етику і мову. Саме інфраструктура забезпечує можливості реалізації економічних інтересів страховиків і страхувальників, сприяє координації дій суб'єктів ринку, допомагає інтегруватися у світовий економічний простір.

Законодавчий акт щодо діяльності страхових посередників має визначити загальні умови діяльності цього сектора страхового ринку в Україні. Сьогодні на законодавчому рівні фактично не врегульована діяльність такої важливої категорії учасників страхового ринку, як страхові брокери (і вітчизняні, і зарубіжні).

Отже, можна відмітити, що основними напрямками вдосконалення державної політики у сфері страхування є: подальший розвиток законодавчої та нормативної бази; подальша інтеграція України в міжнародні структури, що визначають міжнародну політику в галузі страхування; створення оптимального співвідношення між обов'язковим ті добровільним страхуванням; забезпечення конкурентного середовища на страховому ринку тощо.

Література

1. Конституція України.

2. Закон України "Про страхування" від 04 жовтня 2001 р. зі змінами та доповненнями.

3. Закон України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від 12 липня 2001 р. зі змінами та доповненнями.

4. Розпорядження КМУ про схвалення Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року № 369Р від 23.08.2005 р.

5. Александрова М.М. Страхування: Навч. посібник для студентів ВУЗів. – К.: ЦУЛ, 2002. – 207 с.

6. Вовчак О.Д. Страхування: Навч. посібник. – Львів: "Новий світ – 2000", 2004. – 480 с.

7. Горбач Л.М. Страхова справа: Навч.посібник. – 2-ге вид., виправлене. – К.: Кондор, 2003. – 252с.

8. Гуцалова К. „Страхування в законі. Деякі проблемні аспекти законодавчого регулювання страхового ринку України" // Юридичний журнал. – 2004, – №12.

9. Залетов А.Н. Страхование в Украине. Под ред. д.э.н. О.А.Слюсаренко. – К.: Международная агенция "BeeZone", 2002. – 452 с.

10. Пацурія Н. "Система законодавства України про страхову діяльність" // Право України. – 2000, – № 3, ст. 22.

11. Страхування: Підручник / Керівник авт. кол. і наук. ред. С.С.Осадець. – Вид. 2-ге, перероб. і доп. – К.: КНЕУ, 2002. – 599 с.