

**Б. В. Єрошенко***здобувач кафедри управління в органах внутрішніх справ  
Київського національного університету внутрішніх справ*

УДК 347.764

## **АНТИМОНОПОЛЬНА РЕГУЛЯТОРНА ПОЛІТИКА НА СТРАХОВОМУ РИНКУ УКРАЇНИ**

*У статті досліджуються питання щодо державної антимонопольної регуляторної політики у сфері страхування. Визначено принципи такої політики, а також спеціальні етапи, які повинні дотримуватися регуляторним органом при здійсненні даних процесів. Виокремлено об'єкти демонуполізації та антимонопольного регулювання, а також визначені шляхи міжнародного співробітництва у сфері антимонопольної політики.*

*В статье исследуются вопросы относительно государственной антимонопольной регуляторной политики в сфере страхования. Определены принципы такой политики, а также специальные этапы, которые должны соблюдаться регуляторным органом при осуществлении данных процессов. Указаны объекты демонуполитации и антимонопольного регулирования, а также определенные пути международного сотрудничества в сфере антимонопольной политики.*

*The article studies the matters concerning the national anti-monopoly regulatory policy in the sphere of insurance. It defines the principles of the national regulatory policy and also special stages that are to be fulfilled by the regulatory agency during the realization of these processes. The objects for divesting of monopoly and anti-monopoly regulation have been designated and the ways of international cooperation in the sphere of anti-monopoly policy have been suggested.*

В умовах становлення ринкової економіки особливе значення набувають питання страхування підприємницької діяльності, адже дана сфера фінансових відносин є важливим фактором оздоровлення економіки, забезпечення відтворення національного виробництва, створення необхідних умов для здійснення підприємницької діяльності тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано ефективне розв'язання зазначених питань, свідчить про актуальність даного питання. Реалізація належної регуляторної політики на страховому ринку нашої держави було і залишається предметом уваги багатьох відомих учених, зокрема: О. І. Барановського, Н. В. Вишневецької, О. Д. Вовчак, Л. М. Гутка, Н. В. Дація, Л. Л. Нескородженої, В. М. Фурмана, М. Ю. Яковчука та ін.

Мета даної статті — розглянути систему законодавства, норми якого регулюють страхову діяльність в Україні, а також охарактеризувати сутність державної регуляторної політики на вітчизняному страховому ринку.

На сьогодні страхування є важливим атрибутом, елементом ринкових відносин так само як товар, гроші, власність, кредит тощо. Світова практика не виробила більш економічного, раціонального та доступного механізму захисту інтересів суспільства, ніж страхування. Страхування асоціюється, насамперед, з компенсацією збитків у грошовій формі, а не з відшкодуванням товарно — матеріальних цінностей. З розвитком суспільства зростають і ризики, а, відповідно, потреба у способах захисту та інструментах обмеження ризику. Хоча страхування не може повністю усунути порушень перебігу відтворювального процесу, воно послаблює залежність підприємництва від непередбачуваних негативних випадків. Можна вважати, що це своєрідний механізм підтримки економічної рівноваги в країні [1].

Разом з тим, процеси трансформації вітчизняного страхового ринку та загальна лібералізація суспільного та економічного життя країни, супроводжувались змінами в адміністративній та господарській сферах, у структурі та функціях системи органів

© Єрошенко Б.В., 2009.



виконавчої влади, органів господарського управління тощо. Ці зміни пов'язані з відмовою від суцільного та прямого державного управління, а також переходом до принципів ринкового управління. Але через те, що з початком процесу ринкової трансформації економіки в державі не відбувалось одночасної трансформації методології державного регулювання у сфері страхування, процедур нормотворчої діяльності (прийняття державних рішень), то й відхід від прямого управління суб'єктами господарювання дав не бажані та очікувані наслідки, а навпаки — породив спотворену систему прийняття нормативно—правових актів, яка характеризується непрозорістю та непередбачуваністю процесу їх прийняття; неефективністю та марнотратством ресурсної бази через брак економічного аналізу наслідків реалізації державних рішень з погляду інтересів різних груп (суб'єктів господарювання, держави та громадян), а також перевірки досягнення під час реалізації державних рішень тих цілей, які декларувалися при їх ухваленні.

Така недосконала система державного управління призвела до появи величезної кількості нормативних актів, які мали внутрішні протиріччя та називали постійних і досить хаотичних змін. Працювати страховикам у такому правовому середовищі було вкрай важко й економічна активність почала поступово гальмувати, а згодом і стрімко падати. Практика потребувала розробки та впровадження в нормотворчу діяльність певних засобів вдосконалення фінансово—господарського законодавства. Такими є регуляторна діяльність та державна регуляторна політика на страховому ринку України.

Регуляторна діяльність, відповідно до Закону України від 11 вересня 2003 р. "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" — це діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно—правовими актами.

Держава організовує процес регуляторної діяльності, приймаючи відповідні нормативно—правові акти, інструктивно—методичні матеріали та контролює їх. Зазначені функції, виконувані державою щодо регуляторної діяльності, утворюють самостійний напрям державної політики — регуляторну політику.

Державна регуляторна політика — напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України.

Іншими словами, регуляторна політика — це особливий напрям системи державного управління — управління правотворенням (правозастосуванням), спрямований на вдосконалення зазначених процесів. Вітчизняне законодавство встановлює вимоги до державних рішень — правових актів шляхом визначення принципів державної регуляторної політики, а також засобів їх забезпечення.

Принципами державної регуляторної політики є:

- доцільність — обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми;
- адекватність — відповідність форм та рівня державного регулювання господарських відносин потреби у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив;
- ефективність — забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- збалансованість — забезпечення у регуляторній діяльності балансу інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави;
- передбачуваність — послідовність регуляторної діяльності, відповідність її цілям державної політики, а також планам з підготовки проектів регуляторних актів, що дозволяє суб'єктам господарювання здійснювати планування їхньої діяльності;
- прозорість та врахування громадської думки — відкритість для фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань дій регуляторних органів на всіх етапах їх регуляторної діяльності, обов'язків розгляд регуляторними органами ініціатив, зауважень та пропозицій, наданих у встановленому законом порядку фізичними та юридичними особами, їх



об'єднаннями, обов'язковість і своєчасність доведення прийнятих регуляторних актів до відома фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, інформування громадськості про здійснення регуляторної діяльності [2].

Крім того, Указом Президента України "Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики" від 1 червня 2005 р. № 901/2005 введено такі додаткові її принципи як системність та узгодженість [3].

Відповідність вказаним принципам регуляторної політики забезпечується саме за допомогою регламентації процесів правотворення і правозастосування - шляхом виділення спеціальних етапів, що повинні виконуватися регулятором органом при здійсненні цих процесів. Про забезпечення здійснення державної регуляторної політики, йдеться у статті 5 вищезазначеного законодавчого акту та включає:

— встановлення єдиного підходу до підготовки аналізу регуляторного впливу та до здійснення відстежень результативності регуляторних актів;

— підготовку аналізу регуляторного впливу;

— планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів;

— оприлюднення проектів регуляторних актів з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань, а також відкриті обговорення за участю представників громадськості питань, пов'язаних з регуляторною діяльністю;

— відстеження результативності регуляторних актів;

— перегляд регуляторних актів;

— систематизацію регуляторних актів;

— недопущення прийняття регуляторних актів, які є непослідовними або не узгоджуються чи дублюють чинні регуляторні акти;

— викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є доступним та однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати його вимоги;

— оприлюднення інформації про здійснення регуляторної діяльності.

Таким чином, по-перше, на законодавчому рівні закріплюються вимоги до відповідних правових актів, а також фактично визнається, що якість державної політики (державного управління, правових актів) залежить від якості процесу її здійснення (технології управління, правотворення та правозастосування). По-друге, в основу цієї політики (управління, правотворення та правозастосування) покладено високонауковий системний підхід. Високонауковий тому, що базою здійснення регуляторної політики стає системний підхід, започаткований у загальній теорії систем. Згідно з нею, система - це множинність (сукупність) елементів, відношення між якими і іншими системами мають певні властивості. Конструктивність цього визначення полягає в тому, що з нього випливає ідеологія побудови системи. Зокрема, для цього (побудови системи) слід завдати властивості відповідних відносин. У нашому випадку - множинність елементів - це сукупність (система) відповідних норм правових актів, відносини між якими, а також між ними і тією системою (господарською діяльністю), яку вони моделюють - мають певні властивості. Наприклад, якщо говорити про відносини між правовими нормами, то це такі властивості як пов'язаність, узгодженість норм, відсутність неконтрольованого дублювання тощо.

Підхід до побудови бажаної системи методологічно співвідноситься з ідеологією вищезазначеного закону, - завданням бажаних властивостей правових актів та визначення засобів забезпечення цих властивостей - етапів здійснення регуляторної політики [4, с. 64-65].

З метою узагальнення вищевикладеного, а також аналізу правового забезпечення вітчизняного страхового ринку зупинимося детальніше на характеристичні системи законодавства, норми якого регулюють страхову діяльність в Україні. При цьому, варто наголосити, що нормативно-правові акти слід поділяти на такі, що регулюють підприємницьку діяльність на ринку страхових послуг (загальне страхове законодавство), а також ті, що регулюють власне страхову діяльність. Останні формують при цьому спеціальне страхове законодавство. Аналіз загального страхового законодавства свідчить, що їх правові норми визначають лише організаційно-правові основи страхової діяльності. Тоді як спеціальні нормативно-правові акти регламентують безпосередньо всю систему страхових відносин.

Що ж до сучасного стану правового забезпечення страхового ринку в Україні, то варто зазначити, що він є доволі складним і таким, що потребує подальшого вдосконалення. Варто наголосити, що у зв'язку з демонополізацією страхової діяльності



дедалі більшого значення в регулюванні страхових відносин набувають правила страхування, що розробляються страховиком для кожного виду страхування окремо і підлягають затвердженню Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України (далі — ДКРРФПУ) при видачі ліцензії на право здійснення певного виду страхування. Законодавець чітко визначив вимоги до правил страхування, зокрема відповідно до ст. 17 Закону України “Про страхування” правила повинні містити: перелік об’єктів страхування; порядок визначення страхових сум; страхові ризики; виключення зі страхових випадків і обмеження страхування; строк та місце дії договору страхування; порядок укладення договору страхування; права та обов’язки сторін; дії страховальника при настанні страхового випадку; перелік документів, що підтверджують настання страхового випадку та розмір збитків; порядок і умови виплат страхових сум; строк прийняття рішення про виплату або відмову у виплаті страхових сум та страхового відшкодування; умови припинення договору страхування; порядок вирішення спорів; страхові тарифи; особливі умови [5].

Законодавець встановив, що ДКРРФПУ має право відмовити у видачі ліцензії, якщо подані правила страхування суперечать чинному законодавству та не відповідають вимогам вищевказаної статті законодавчого акту. У разі, коли до правил страхування вносяться зміни, страховик повинний подати ці зміни до ДКРРФПУ для погодження. Отже, ліцензування правил страхування є одним з методів державного контролю над діяльністю страхових організацій а отже, є важливим елементом нормативно—правового середовища формування страхового ринку України.

Доцільним, на нашу думку, є також висвітлення проблемних питань у правовому забезпеченні сучасного вітчизняного страхового ринку.

Однією з найактуальніших проблем в умовах фінансово—економічної кризи є потенційна загроза банкрутства багатьох страховиків, і, як наслідок, монополізації страхового ринку України. У зв’язку з цим, об’єктами демонополізації та антимонопольного регулювання є:

- загальнодержавні та регіональні монополізовані ринки;
- окремі монополні утворення, що діють на цих ринках;
- загальнодержавні та місцеві організаційні структури монопольного типу (концерни, корпорації, інші види об’єднань);
- органи управління економікою галузі чи регіону.

Міжнародне співробітництво у сфері антимонопольної політики забезпечується укладенням дво- та багатосторонніх угод чи приєднанням України до них, членством у міжнародних організаціях тощо і передбачає:

- застосування національного антимонопольного законодавства у разі порушення його господарюючими суб’єктами інших країн - торговельних партнерів України;
- додержання антимонопольного законодавства інших держав суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності України;
- зняття бар’єрів, що стримують розвиток торгівлі України з іншими державами;
- захист суверенних прав України в міжнародній торгівлі.

Міжнародне співробітництво у сфері антимонопольної політики має здійснюватися шляхом:

- обміну інформацією між антимонопольними органами в межах, дозволених національним законодавством;
- повідомлення сторін, інтереси яких порушуються, про початок розслідування, а також про свою позицію стосовно розпочатого іншою стороною розслідування;
- проведення консультацій на будь-яких стадіях розслідування;
- створення спільних експертно-консультативних органів (комісій, груп тощо) [6].

На думку фахівців страхового ринку, в Україні поширення набула протиправна діяльність суб’єктів страхового ринку, включаючи державу. З боку страховиків — використання схем фінансових пірамід, виведення коштів з—під оподаткування, прояви нечесної конкуренції тощо; з боку держави — протекціонізм щодо окремих страховиків, сприяння монополізації певних сегментів страхового ринку, надання преференцій окремим суб’єктам страхової діяльності [7, с. 603].

Беручи до уваги прагнення України увійти до Європейського Союзу, відповідне занепокосення експертів викликає невідповідність українського законодавства у сфері страхування стандартам ЄС, що може стати перешкодою до інтеграційних процесів. Причому варто наголосити, що в цьому випадку вдосконалення потребує не лише страхове



законодавство, а й інші його галузі. Не менш значущим є законодавче закріплення механізму державного регулювання страхового ринку, оскільки сучасний його стан свідчить про його недосконалість, викликану "конкуренцією" органів державної влади і управління щодо бажання: формувати і підтримувати відповідні правила поведінки учасників страхового ринку, перебираючи на себе управлінські повноваження ДКРРФПУ [8, с. 70].

Підсумовуючи зазначене, можна стверджувати, що з України сформований та розвивається страховий ринок, який має відповідне правове забезпечення, однак існує нагальна потреба в його подальшому доопрацюванні, через відсутність системних законодавчих актів. Більше того, удосконалення потребує й взаємодія законодавчої та виконавчої гілок влади, що, врешті, забезпечить поступальний соціально—економічний розвиток держави, безпечне функціонування суб'єктів господарювання, підвищення добробуту населення, а також убезпечить різні сфери його життєдіяльності.

#### Список використаних джерел

1. *Вовчак О. Д.* Страхування : навч. посібн. 2-ге вид., випр. / О. Д. Вовчак. — Львів : Новий Світ — 2000, 2005. — С. 27.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р., № 1160-IV // ВВР. — 2004. — № 9. — Ст. 79.
3. Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики : Указ Президента України від 01.06.2005 р., № 901/2005 // ОВУ. — 2005. — № 22. — Ст. 1193
4. *Юлдашев О.* Регуляторна політика в системі державного управління / О. Юлдашев // Актуальні проблеми управління у сучасний період розвитку державності України : матеріали всеукр. наук.—практ. конф. — К. : Акад. управління МВС України, 2007.
5. Про страхування : Закон України від 07.03.1996 р., № 85/96-ВР у редакції Закону України від 04.10.2001 р. // ВВР. — 2002. — № 7. — Ст. 50
6. Державна програма демонополізації економіки і розвитку конкуренції : Постанова Верховної Ради України від 21.12.1993 р., № 3757-ХП // ВВР. — 1994. — № 9. — Ст. 42.
7. *Барановський О. І.* Фінансова безпека в Україні / О. І. Барановський. — К. : КНТЕУ, 2004.
8. *Яковчук М. Ю.* Правове забезпечення функціонування страхового ринку в Україні / М. Ю. Яковчук // Південноукраїнський правничий часопис. — 2007. — № 4.

*Рекомендовано до друку кафедрою управління в органах внутрішніх справ  
Кієвського національного університету внутрішніх справ  
(протокол № 5 від 4 березня 2009 року)*

Надійшла до редакції 14.03.2009  
Рекомендована до друку 19.06.2009

