



6. Конституція України від 28 червня 1996 року // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 30. – Ст. 141.

7. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 25-26 (29.06.2001), ст. 131.

8. Закон України «Про інформацію» від 02.10.1992 № 2657-XII // Голос України, 1992, 11, 13.11.92 № 217.

9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Голов. ред. В. Т. Бусел, редактори-лексикографи: В. Т. Бусел, М. Д. Василюга-Дерибас, О. В. Дмитрієв, Г. В. Латник, Г. В. Степенко. – К.: Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.

10. Загальна декларація прав людини Прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_015.

11. Письменицький А. А. «Фактичний зміст права на інформацію та принцип верховенства права: теоретико-термінологічний аспект» // Вісник Харківського національного університету ім. Каразіна № 841, Харків, ХНУ ім. Каразіна, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Pravo/2009_841/28.pdf.

12. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV (зі змінами) // Голос України від 12.03.2003 – № 45.

13. Доступ до інформації в Україні : ретроспективний аналіз Ю. Гарієвич. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Npd/2011_2/gariev.pdf.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ УКРАИНСКОГО СТРАХОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В УСЛОВИЯХ АДАПТАЦИИ К ЕВРОПЕЙСКИМ СТАНДАРТАМ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Андрей ПИНЧУК,
народный депутат Украины

Summary

In the article the question about equivalence of state regulation of insurance legislation in Ukraine with standards of European Union is analyzed. Special attention is paid to questions of legal basis of state regulation and governmental supervision of insurance. Conclusions about the necessity of improvement of Ukrainian insurance legislation are made. The main ways of such improvement are defined and specific recommendations of its adaptation to legislation of European Union are given.

Key words: state regulation, governmental supervision, insurance legislation, European Union, adaptation of legislation, reform of public administration.

Аннотация

В статье рассмотрен вопрос о соответствии законодательного регулирования страхования в Украине стандартам Европейского Союза. Особое внимание уделено правовым основам государственного регулирования и надзора за страховой деятельностью. Сделаны выводы о необходимости усовершенствования украинского законодательства в сфере страхования. Определены основные пути такого усовершенствования и даны конкретные рекомендации по его адаптации к законодательству Европейского Союза.

Ключевые слова: государственное регулирование, государственный надзор, страховое законодательство, Европейский Союз, адаптация законодательства, реформа государственного управления.

Постановка проблемы. В настоящее время Украина активно участвует в евроинтеграционных процессах, в частности актуальным является вопрос о заключении Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом (далее – ЕС). Интеграция Украины в европейское политическое, экономическое и правовое пространство с целью получения полноправного членства в ЕС закреплено в Законе Украины «Об основах внешней и внутренней политики». При этом в законе указывается, что неотъемлемой частью евроинтеграции является переход к европейской модели надзора за рынками [1].

Следует отметить и то, что в соответствии со статьей 51 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и Европейскими Сообществами и их государствами-членами, Украина взяла на себя обязательства привести свое национальное законодательство в соответствие с европейским в ряде ключевых отраслей. К таким ключевым отраслям относится и законодательство про финансовые услуги [2].

Одним из наиболее развитых рынков финансовых услуг в Украине является страхование. Украинские страховые компании широко взаимодействуют с иностранными партнерами, в частности из стран ЕС. Особенно усилились эти тенденции после вступления Украины в Всемирную Организацию торговли. Вместе с тем полноценное сотрудничество между украинскими и европейскими страховщиками возможно только после унификации законодательства про страхование (и, в особенности, его части касающегося государственного регулирования страховых рынков) с Директивами ЕС и нормами, разработанными Международной организацией в сфере надзора за страховой деятельностью (IAIS).

Актуальность темы исследования состоит в том, что Закон Украины «О страховании» [3] значительно устарел и не соответствует большинству европейских стандартов, а Закон Украины «О финансовых услугах и государственном регулировании рынков финансовых услуг» [4] не оперирует понятием страхования как специфического вида небанковских финансовых



услуг и не выделяет особенности его государственного регулирования (что принято в странах ЕС).

Целью статьи является разработка конкретных предложений по усовершенствованию украинского страхового законодательства с целью его адаптации к европейскому законодательству. Особое внимание уделено вопросу нормативно-правового обеспечения государственного регулирования страховых рынков.

Состояние исследования в данной сфере характеризуется наличием работ ряда украинских экономистов, посвящённых различным аспектам интеграции украинских рынков страховых услуг в общеевропейские, в частности работы В.Д. Базилевича, В.Д. Гейця, А.Н. Залетова, Н.В. Мниха, О.А. Слюсаренко и других. В то же время практически отсутствуют комплексные исследования в сфере нормативно-правового обеспечения перехода украинских механизмов государственного управления страховыми рынками на европейские стандарты, что составляет **научную новизну** работы.

Изложение основного материала. Действующий Закон Украины «О страховании» был принят еще в 1996 году, что и повлияло на характер правовых норм, входящих в него, и которые были характерны прежде всего для переходной экономики. В настоящее время указанный Закон не соответствует ряду Директив ЕС в сфере страхования и его государственного регулирования.

Среди нормативных актов ЕС, которые следует учесть при реформировании украинского страхового законодательства, в первую очередь следует назвать Первую Директиву Совета 73/239/ЕЭС от 24 июля 1973 года относительно гармонизации законов и подзаконных актов касающихся основания и ведения прямой страховой деятельности иной, чем страхование жизни[5], Вторую Директиву Совета 88/357/ЕЭС от 22 июня 1998 года относительно согласования законов, подзаконных и административных актов, касающихся прямого страхования иного, чем страхование жизни и определяющей положения для упрощенного и эффективного использования свободы предоставления услуг, а также внесение изменений в Директиву 73/239/ЕЭС[6], Третью Директиву Совета 92/49/ЕЭС

от 18 июня 1992 года относительно согласования законов, подзаконных и административных норм, касающихся прямого страхования иного, чем страхование жизни, а также про внесение изменений в Директивы 73/239/ЕЭС и 88/357/ЕЭС[7], Директиву Совета 73/240/ЕЭС от 24 июля 1973 года относительно отмены ограничений свободы предпринимательства в сфере прямого страхования, иного чем страхование жизни[8], Директиву 2009/138/ЕС Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2009 года «О начале и ведении деятельности в сфере страхования и перестрахования, включая платежеспособность II» [9].

Проводя сравнительный анализ украинского и европейского страхового законодательства, необходимо отметить, что приведение украинского законодательства в соответствие с европейским затрагивает не только сферу финансового и гражданского права (на что традиционно обращают внимание большинство правоведов и экономистов), но и ряд отраслей публичного права.

Так, европейское страховое законодательство имеет ряд специальных механизмов государственного регулирования призванных уменьшить коррупционные риски. В частности, в украинском законодательстве полезно закрепить норму, в соответствии с которой наличие тесных связей между страховой компанией и иным физическим или юридическим лицом (например, должностным лицом государственного органа) будет являться дополнительным основанием для отказа государственного регулятора в выдаче такой страховой компании лицензии (при условии, что такая связь будет препятствовать эффективному исполнению регулятором своих непосредственных обязанностей по надзору). Следует сказать, что такая норма уже имеется в статье 8 Первой Директивы Совета 73/239/ЕЭС и ее имплементация в украинское законодательство может значительно уменьшить коррупционные риски в процессе его функционирования.

На сегодня, в соответствии с украинским законодательством, порядок выдачи лицензий на страхование включает в себя проверку наличия высшего образования руководства страховщика, но не предусматривает проверки его

связей с должностными лицами регулятора. Такой подход, по нашему мнению, нуждается в изменении, поскольку если отсутствие высшего образования у руководства страховой компании вредит исключительно страховщику и клиентам, то коррупционные связи между государственным регулятором и страховой компанией наносят ущерб рынку страховых услуг в целом, а в некоторых случаях – и всей системе государственного управления, дискредитируя её и нивелируя её надзорную и контролирующую функции.

Нуждаются в заимствовании из законодательства ЕС и нормы, наделяющие государственные регулирующие органы полномочиями оперативного реагирования на кризисные явления в страховом секторе. Примером таких полномочий может стать возможность в исключительных случаях ограничивать или даже запрещать свободное распоряжение активами страховщика в случае, когда государственный регулятор будет иметь основания считать, что финансовое состояние страховщика будет неуклонно ухудшаться – в частности, если страховые резервы страховщика не соответствуют законодательным требованиям или если его нормативный уровень платежеспособности упал ниже уровня гарантийного фонда.

Конечно, следует отметить, что в настоящее время в украинском законодательстве у регулятора есть возможность провести санацию должника. Однако европейский подход к разрешению этого вопроса представляется нам более эффективным, поскольку открывает возможности своевременного вмешательства регулятора, не доводя дело до процедуры банкротства и санации. Также необходимо обратить внимание и на то, что предоставление регулятору возможности ограничивать распоряжение страховщика своими финансовыми активами в случае появления сомнений в его платежеспособности, значительно помогло бы уменьшить количество таких опасных правонарушений как фиктивное банкротство. В этом случае государственный орган с соответствующими полномочиями просто не допустил бы перевода активов страховщика на других лиц.

Еще одной нормой европейского законодательства, подлежащей им-



плементации, является статья 15 (а) Директивы 73/239/ЕЭС, предусматривающая дополнительные требования к страховым компаниям, которые страхуют риски кредитования, – устанавливать резерв выравнивания с целью обеспечения компенсации технического дефицита (вне зависимости от причины его появления).

Усовершенствования требует и вопрос о государственном регулировании услуг по перестрахованию. Это направление финансовых услуг пока что не нашло достаточного отражения в украинском законодательстве, что вызывает многочисленные правовые коллизии. В то же время услуги по перестрахованию успешно осуществляются в странах ЕС и, в соответствии с Директивой 2005/68/ЕС, их деятельность должна регулироваться государством исходя из тех же принципов, что и деятельность обычных страховщиков. По нашему мнению, данный принцип обязан быть закреплен и в украинском страховом законодательстве.

Некоторого усовершенствования требует и контроль за финансовыми показателями страховщика. Например, целесообразным будет заимствование из европейской практики обязанности страховой компании проходить ежегодный аудит у внешнего аудитора. При этом аудитор должен быть независимым и являться членом специального реестра аудиторов допущенных к проверкам финансовых учреждений.

Также целесообразно закрепить в законодательстве обязанность аудитора проинформировать государственный регулятор в сфере финансовых услуг, если результаты аудита показывают значительное ухудшение финансового состояния страховщика, проблемы в функционировании внутреннего аудита или случаи нарушения законодательства страховщиком.

В процессе адаптации украинского законодательства к нормам ЕС необходимо на уровне закона установить обязанность страховой компании систематически подавать государственному регулятору информацию о связанных с ним лицах с целью облегчения дальнейшего пруденциального надзора за деятельностью страховщика. Необходимость введения такой нормы подтверждается европейской практикой, которая свидетельствует о том, что

большая часть банкротств страховых компаний была обусловлена заключением многочисленных договоров со связанными лицами. При этом такие договоры имели для последних настолько неоправданно выгодные условия, что это подрывало платежеспособность страховщика [10, с. 211].

Сравнительный анализ страхового законодательства ЕС и Украины также обращает внимание на значительно меньшее разнообразие видов страхования жизни в украинском законодательстве. Существуют значительные различия и в процедуре легализации страхования жизни. Так, статья 8 Директивы 2002/83/ЕС устанавливает требование предоставить информацию о мажоритарных акционерах перед получением лицензии. А статья 15 той же Директивы предполагает информирование компетентных органов в случае изменения размера пакета акций, принадлежащего мажоритарному акционеру, если такое изменение достигает определенного порогового значения (20, 30 или 50 процентов всех голосов акционеров).

К сожалению, не следует ожидать имплементации данной нормы в Украине в ближайшее время, поскольку часть первая статьи 2 Закона Украины «О страховании» устанавливает, что страховые учреждения в Украине могут быть созданы в форме акционерных, полных, коммандитных обществ либо обществ с дополнительной ответственностью в соответствии с Законом Украины «О хозяйственных обществах» [11].

По нашему мнению, значительное разнообразие организационно-правовых форм, в которых создаются страховые компании, значительно осложняет государственный надзор за страховой деятельностью. В этом случае вполне целесообразно было бы обратиться к европейскому опыту, в соответствии с которым в большинстве стран ЕС страховые компании создаются исключительно в форме акционерных обществ.

Необходимо обратить внимание и на нормы Директивы 202/83/ЕС [12], которая устанавливает ряд требований со стороны государства к инвестированию страховых резервов в целом и диверсификации инвестиций. В украинском законодательстве, в статье 30 Закона Украины «О страховании», говорится о том, что страховые ре-

зервы должны размещаться с учетом прибыльности, ликвидности, диверсифицированности, а также приводится общий список категорий, к которым могут относиться такие активы. Кроме того, закон наделяет уполномоченный орган в сфере регулирования небанковских финансовых услуг правом устанавливать требования к качеству таких активов, ограничения максимальных размеров активов, требования к уровню кредитного рейтинга банков и эмитентов ценных бумаг, у которых размещаются страховые резервы [3].

Что касается европейского законодательства, то Директива 202/83/ЕС не предоставляет государственным регуляторам права на изменение требований к количественным и качественным показателям страховых резервов. Этот вопрос решается на уровне общеевропейского законодательства. Например, статья 24 указанной Директивы четко определяет процентные пороги, которыми должны пользоваться страховые компании при инвестировании.

По нашему мнению, учитывая евроинтеграционную политику Украины, следует устанавливать требования к инвестиционной деятельности страховых компаний на уровне законов Украины, а не подзаконными актами (то есть Верховным Советом Украины). В пользу таких изменений говорит то, что инвестирование активов страховщиков непосредственно влияет на их финансовую устойчивость и вероятность их банкротства, то есть является одним из ключевых вопросов в сфере финансовой политики государства, основы которой отнесены к компетенции законодательного органа – Верховного Совета Украины.

Объем данной статьи не позволяет рассмотреть все без исключения особенности интеграции страхового законодательства Украины в правовую систему ЕС. Вместе с тем, характеризуя основные направления усовершенствования украинского страхового законодательства, следует отметить, что, по нашему мнению, основными направлениями его адаптации к европейским нормам должен стать следующее:

- внедрение новой классификации отраслей и видов страхования в соответствии с рекомендациями Первой Директивы Совета 73/239/ЕЭС;
- установление на законодательном



уровне единой организационно-правовой формы для страховых компаний – а именно акционерного общества;

- выделение перестрахования как особого вида страхования, введение специфических правовых норм регулирующих собственно перестрахование;

- закрепление в законодательстве процедуры раскрытия страховщиками информации с целью защиты прав застрахованных лиц и введение пруденциального надзора за страховой деятельностью;

- введение системы законодательных требований к корпоративному управлению страховщика (в соответствии со стандартами ЕС);

- определение условий доступа страховщиков-нерезидентов к деятельности на украинских финансовых рынках;

- приведение правовых норм, регулирующих посредническую страховую деятельность в Украине в соответствии с нормами ЕС;

- внедрение новых требований к платежеспособности страховщика, учитывающих качество активов страховщика, его системы управления и контроля за информацией;

- конкретизация правового статуса актуариев и аудиторов в сфере страхования;

- установление в страховом законодательстве требований к владельцам существенной доли страховых компаний и разработка процедуры приобретения существенной доли страховщика.

Все вышеперечисленные изменения нашли свое отражение в проекте Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законы Украины и изложении Закона Украины «О страховании» в новой редакции» (регистрационный № 0965).

Новая редакция Закона Украины «О страховании» учитывает базовые рекомендации Директивы 2009/138/ЕС Европейского парламента и Совета от 25 ноября 2009 г. «О начале и ведении деятельности в сфере страхования и перестрахования, включая платежеспособность II». В настоящее время данный законопроект получил положительные отзывы Главного научно-экспертного управления Верховного Совета Украины, профильного парламентского комитета и был принят украинским парламентом в первом чтении.

Выводы. Таким образом, украинское страховое законодательство не в полной мере соответствует стандартам ЕС и может быть значительно усовершенствовано путем имплементации ряда правовых норм закрепленных в актах ЕС. Оптимальным вариантом адаптации украинского законодательства к нормам ЕС является разработка новой редакции Закона Украины «Про страхование». В настоящее время в украинском парламенте в первом чтении принят законопроект «О внесении изменений в некоторые законы Украины и изложение Закона Украины «О страховании» в новой редакции» (соавтором которого является автор данной статьи – Андрей Пинчук). Дальнейшая доработка этого законопроекта с учетом предложений, высказанных в данной статье, и его последующее принятие будут способствовать усилению экономических связей украинских страховых компаний со своими партнерами из стран ЕС, общему повышению эффективности механизмов государственного управления украинскими страховыми рынками и успешной интеграции Украины в структуры Европейского Союза.

Список использованной литературы:

1. Закон України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

2. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами// Офіційний вісник України – 2006. – № 24. – Ст. 1794.

3. Закон України «Про страхування» від 7 березня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 18. – Ст. 78.

4. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1 – Ст. 1.

5. First Council Directive 73/239/EEC of 24 July 1973 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking-up and pursuit of the business of direct insurance

other than life assurance // Official Journal L 228, 16.8.1973, p. 3–19.

6. Second Council Directive 88/357/EEC of 22 June 1988 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life assurance and laying down provisions to facilitate the effective exercise of freedom to provide services and amending Directive 73/239/EEC // Official Journal L 172, 4.7.1988, p. 1–2.

7. Council Directive 92/49/EEC of 18 June 1992 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to direct insurance other than life assurance and amending Directives 73/239/EEC and 88/357/EEC (third non-life insurance Directive) // Official Journal L 228, 11.8.1992, p. 1–23.

8. Council Directive 73/240/EEC of 24 July 1973 abolishing restrictions on freedom of establishment in the business of direct insurance other than life assurance // Official Journal L 228, 16.8.1973, p. 20–22.

9. Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) // Official Journal L 335, 17/12/2009 P. 0001 – 0155.

10. Bell Clive. Development policy as public finance / C. Bell –Oxford : Oxford University Press, 2003. – 488 p.

11. Закон України «Про господарські товариства» від 19 вересня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 49 – Ст. 682.

12. Directive 2002/83/EC of the European Parliament and of the Council of 5 November 2002 concerning life assurance // Official Journal L 345, 19.12.2002, p. 1–51.