

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ У СФЕРІ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Автором статті узагальнено зарубіжний досвід провідних країн світу щодо державного регулювання страхової діяльності. Розглянуто різні підходи до здійснення адміністративно-правового регулювання страхування та визначено найоптимальнішу модель регулювання страхового ринку.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, правове забезпечення, страхова діяльність, страховий нагляд, інноваційно-інвестиційна діяльність.

Постановка проблеми та її актуальність. Україна, обравши курс інноваційного розвитку, потребує активізації інноваційно-інвестиційної діяльності на рівні всіх господарюючих суб'єктів. Цей процес супроводжується досить великою кількістю інвестиційних та фінансових ризиків, більшість з яких піддаються мінімізації методами страхування.

Аналіз показників страхової діяльності свідчить про швидкі темпи зростання страхового ринку в період незалежності, проте нині існують певні ускладнення, що зумовлені зниженням активності вітчизняного фінансового ринку. Однією з проблем такої ситуації є недостатній рівень державного регулювання, зокрема адміністративно-правового, а також непослідовність дій стосовно організації державного нагляду за страховою діяльністю [1, с. 171-173]. Враховуючи глобалізаційні та інтеграційні процеси сьогодення, а також наближеність нашої держави до світового страхового ринку, важливим є звернення до міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання страхової діяльності розвинених країн, в яких довгі роки спостерігається сталий розвиток економіки, зокрема завдяки дієвому державному регулюванню національних страхових ринків, спрямованого на правове забезпечення захисту майнових інтересів учасників страхових відносин, економічної безпеки та фінансової стабільності в цілому.

Аналіз досліджень і публікацій. Питаннями розвитку національного страхового ринку шляхом вдосконалення системи державного регулювання страхування з урахуванням міжнародного досвіду провідних країн світу займалися

такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як Л. Андрєєва, І. Андрущенко, Л. Андрущенко, Д. Гаманков, А. Дегтяр, Р. Калюжний, О. Картамишева, О. Кузьменко, А. Мамедов, Р. Соболев, Б. Рубцов, М. Яковчук та ін. Проте питання адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності в Україні з урахуванням міжнародного досвіду потребують докладного висвітлення.

Метою статті є узагальнення зарубіжного досвіду здійснення адміністративно-правового регулювання страхової діяльності та внесення пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності в Україні.

Виклад основного матеріалу. Розвиток ринкової економіки не применшив значення державного, в тому числі й адміністративно-правового регулювання у сфері страхування, і на сьогодні страхова діяльність у більшості країн здійснюється в рамках, встановлених державою. Адже погоджуючись з думкою М. Яковчука, слід зазначити, що для розвитку страхового ринку країни необхідним є поєднання ринкових механізмів та ефективної регулятивної функції держави, оскільки саме держава виступає гарантом захисту не лише страховиків, а й страхувальників, які все частіше виступають учасниками страхових відносин [2, с. 28–29].

До засобів адміністративно-правового регулювання страхування, в тому числі й у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності, належать система правових норм і державних органів, що забезпечують їх реалізацію. Так, завдяки адміністративно-правовим регуляторам, уповноважені державні органи в імперативному порядку рег-

ламентують формування резервних фондів страхових організацій, тим самим забезпечуючи фінансову стійкість не лише окремих страхових організацій, але і всієї системи страхування, що є однією з головних складових фінансової системи. В такий спосіб вирішуються як публічні завдання фінансової стабільності в державі, так і приватні – правовий захист інтересів страхувальників, тобто забезпечується захист приватних інтересів. Адже ініціюючи порядок здійснення страхової діяльності, в тому числі й у досліджуваній сфері, держава завдяки адміністративно-правовому регулятивному впливу на процеси розміщення страхових резервних фондів страхової організації узгоджує інтереси страховиків, населення та держави, тобто досягає цілей публічного характеру.

Складність діяльності страхових організацій, яка, насамперед, виникає в процесі оцінки страхових ризиків, групування ризиків за однорідними ознаками, управління прийнятими ризиками тощо вимагає проведення ліцензування та адміністративно-правового регулювання допуску цих організацій до здійснення їхньої діяльності на ринку страхових послуг. Адміністративно-правові норми, якими регулюються дані процедури, досить жорсткі у більшості країн, особливо у Франції та Німеччині [3, с. 91]. Разом з ліцензуванням, нормами адміністративного права регулюються відносини, які безпосередньо виникають у зв'язку з практичною реалізацією органами страхового нагляду своїх повноважень, а саме: ведення єдиного державного реєстру страховиків (перестраховиків), реєстру об'єднань суб'єктів страхової справи; видача, у випадках передбачених законодавством, дозволів на збільшення розмірів статутних капіталів страхових компаній за рахунок засобів іноземних інвесторів; на укладення угод за участю іноземних інвесторів по відчуженню акцій компаній, а також на відкриття філіалів іноземними страховими компаніями та ін.

Також досить важливим напрямом законодавчої діяльності у сфері страхування інноваційно-інвестиційної діяльності є регламентація адміністративно-правових вимог до змісту договорів страхування інвестиційних ризиків, а також до регулювання відносин, що виникають у зв'язку з укладенням та реалізацією цих договорів, адже головною ціллю такого правового регулювання є захист прав та інтересів страхувальників (інвесторів).

Слід зазначити, що незважаючи на однотипність кінцевих цілей адміністративно-правового регулювання страхування, в тому числі й у досліджуваній сфері, державні органи різних країн, регламентуючи порядок здійснення страхової діяльності, керуються різними підходами, що зумовлене специфікою економічних факторів та інституційними традиціями кожної країни.

Важливе місце в системі адміністративно-правового регулювання страхової діяльності розвинених країн займають органи страхового нагляду, які, як правило, мають статус державного органу виконавчої влади, функціонально відособлені і поєднують функції регулювання і контролю страхового ринку. В міжнародній практиці функції страхового нагляду в різних країнах виконують різні органи виконавчої влади, якими можуть бути як самостійні органи виконавчої влади (Міністерство фінансів, Центральний банк чи інші органи виконавчої влади), так і структурні підрозділи, що різняться за формами нагляду в залежності від правової системи держави.

З метою ґрунтовного дослідження питань адміністративно-правового регулювання за страховою діяльністю необхідним вбачається розгляд міжнародного досвіду розвинених країн з різними підходами до організації та здійснення страхового нагляду, а саме: країн Європейського Союзу (Франції, Німеччини, Великобританії), США, Японії.

Кожна країна Європейського Союзу (далі – ЄС) має свою власну систему адміністративно-правового регулювання, проте існує їх координація на основі Директив ЄС, що були прийняті з метою ліквідації бар'єрів при здійсненні страхової діяльності між країнами ЄС і наданні можливості страхувальникам з інших країн-учасниць ЄС функціонувати на міжнародних страхових ринках на таких же умовах, що і в своїй країні. Існує ряд Директив, що встановлюють обов'язкові стандарти, які повинні вводитись і в національне законодавство. Для забезпечення фінансової стійкості і платоспроможності страховиків в більшості країн ЄС запроваджено контроль річних звітів по проведених страхових операціях, відомостей про платоспроможність. З метою забезпечення надійності страховиків встановлюються резерв платоспроможності та технічні резерви, мінімальні рівні яких визначаються в рамках ЄС.

Крім того, в Директивах ЄС є норми, які стосуються ліцензування страхової діяльності, наданні бухгалтерської звітності страховиками тощо.

Особлива увага в Директивах ЄС приділяється організації страхового нагляду. Встановленими вимогами до національних органів нагляду за страховою діяльністю є: здійснення нагляду за фінансовою діяльністю страхових компаній, зокрема за платоспроможністю і розміщенням активів страховиків; розробка надійних адміністративних процедур контролю діяльності страховиків, а також механізмів внутрішнього контролю, які відповідають типу страхової компанії [4, с. 59].

В цілому в країнах ЄС домінує ліберальна система адміністративно-правового регулювання страхової діяльності, що передбачає застосування до страхового бізнесу стандартів мінімального втручання та захисту учасників страхових відносин [2, с. 72].

Однією з перших в Європі сформувалась німецька система адміністративно-правового регулювання у сфері страхування, в основу якої покладена система матеріального нагляду, яка незалежно від введення в дію координаційних Директив ЄС діє і нині. Не дивлячись на федеративний державний устрій, система страхового нагляду строго централізована, а публічно-правове регулювання діяльності органів німецької системи страхового нагляду майже повністю здійснюється на федеральному рівні [5, с. 60-61].

На основі прийнятого у 2002 р. Закону «Про формування інтегрованої системи фінансового нагляду» у Німеччині був створений єдиний державний регулятор фінансового ринку [6]. Три федеральні органи об'єднали у Федеральну службу по регулюванню фінансових ринків (BaFin), яка складається з трьох департаментів та здійснює контроль і нагляд за кредитними організаціями, страховими компаніями та ринком цінних паперів. BaFin, у свою чергу, підлягає контролю з боку Міністерства фінансів Німеччини.

Слід зазначити, що німецька система страхового нагляду розвивається в рамках континентального права і вважається самою жорсткою, що виражається у повноваженнях, якими наділена Федеральна служба по регулюванню фінансових ринків. До повноважень адміністративно-правового характеру слід віднести такі, що стосуються: зниження страхових внесків, зміни

умов страхування чи умов договору, відкликання ліцензії, оголошення банкрутства, вирішення питання про примусове зовнішнє регулювання страховою компанією. Важливим є те, що кожен новий вид страхування повинен пройти процедуру ліцензування та відповідати всім законодавчо встановленим вимогам. Жорсткість адміністративно-правового регулювання страхування, в тому числі й у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності, забезпечує дотримання страховими організаціями взятих на себе зобов'язань, а також розвиток страхового ринку та фінансового ринку Німеччини в цілому.

Прикладом подібного об'єднання контролюючих органів і створення на їх базі єдиних органів регулювання і нагляду можна назвати Канаду, Австралію та Японію. В Японії також проводиться більш жорсткий порівняно з іншими країнами державний контроль за встановленням страхових тарифів, діє складний порядок отримання ліцензії. В цій країні вимагається представлення для затвердження загальних правил страхування, на відміну від країн ЄС, де не вимагається ні затвердження, ні представлення таких умов, за виключенням обов'язкового страхування. Японія поряд з країнами ЄС та США відноситься до світових лідерів у сфері страхування, але при цьому є найбільш закритою для участі іноземних страховиків.

Страхове законодавство Франції представлене Страховим кодексом 1974 р., в який вміщено кодифіковані діючі правові норми, якими регулюється страхова діяльність, що розділені на три частини. Перша з яких містить норми законів, друга – постанови уряду, третя – приписи інших адміністративних органів [7].

Для Франції характерною є висока інтеграція державного, адміністративно-правового регулювання та саморегулювання страхової діяльності. Органом, що здійснює страховий нагляд в цій країні, є Комісія по контролю за страхуванням, яка здійснює перевірку бухгалтерської звітності прямих страховиків, контролює порядок формування технічних резервів, аналізує їх платоспроможність. Контроль за діяльністю перестраховальників здійснює Комісія по діяльності перестраховальних компаній. Комісії підконтрольні Міністерству економіки та фінансів Франції, до компетенції якого належать: аналіз умов договорів страхування, регламентація процеду-

ри розгляду матеріалів про можливість видачі ліцензій і видача ліцензій, регламентація діяльності страхових брокерів, допуск на національний ринок іноземних суб'єктів страхової справи та ін. [5, с. 62].

У Великобританії система регулювання страхової діяльності поєднує в собі риси ліберального нагляду і жорстких вимог. Страхова діяльність підлягає ліцензуванню, хоча контроль з боку державних органів здійснюється переважно за фінансовим станом страховиків. З іншого боку, існують високі кваліфікаційні вимоги до керівників страхових організацій, що включають їхній професіоналізм, компетенцію і ділову репутацію.

Британська система регулювання встановлює правила, згідно яких отримати страхові відшкодування може тільки страхувальник, а не вигодонабувач. Для цієї країни специфічним є те, що наявність страхового інтересу не виступає необхідною умовою при укладенні договору майнового страхування. Інтерес страхувальника може бути взагалі відсутнім протягом всієї дії страхового покриття.

У Великобританії порівняно довгий час (з 1998 р.) функціонував єдиний регулятор – Управління з фінансових послуг, яке здійснювало адміністративно-правове регулювання як страхового ринку, так і інших секторів фінансового ринку. Це стало прикладом якісно нового підходу регулювання фінансового ринку для країн з ринковою економікою. Адже перевагами такого мегарегулювання стало відокремлення державного регулювання від органів нагляду, а також створення єдиного консолідованого наглядового органу на фінансовому ринку [8, с. 87-88]. Досвід Великобританії поклав початок широкомасштабним реформам систем нагляду на фінансових ринках світу, зокрема у провідних країнах ЄС, Японії, Австралії, Канаді та ін. Саме Британська система державного регулювання ринків фінансових послуг була прийнята за основу при розробці уніфікованої системи на рівні ЄС.

Проте у 2012 р. у Великобританії розпочався процес розподілу єдиного консолідованого регулятора фінансового ринку, який призвів до створення у 2013 р. двох незалежних структур: FCA (Financial Conduct Authority), що регулює

проведення фінансових операцій, і PRA (Prudential Regulation Authority) – контролею капіталізацію [9]. Ці факти ставлять під сумнів саму ідею запровадження мегарегулювання, впровадження якого планує і Україна.

У США діє децентралізована модель адміністративно-правового регулювання страхової діяльності, тобто в цій країні практично відсутнє регулювання на федеральному рівні, адже історично контрольну і регулюючу функцію у сфері страхування виконують штати, повноваження яких встановлені Законом Мак-Каррана-Фергюсона 1945 р. В кожному штаті діють власне страхове законодавство та система регулювання, а роль спостерігача закріплена за Конгресом США [10, с. 141]. Виняток становлять лише деякі види страхування, такі як ядерне, від паводків, неврожаю, проти злочинів, що регулюються федеральними органами.

Специфічною особливістю розвитку ринку страхових послуг в США є використання відокремленого нагляду за різними секторами національного фінансового ринку, а страхові організації при цьому наділені досить широкими повноваженнями та можуть самостійно розробляти власну страхову політику, визначати розміри платежів, практику їх відрахування та відшкодування збитків [3, с. 91; 8, с. 89].

У США важлива роль на федеральному рівні відводиться Національній асоціації страхових комісарів – координатору регулюючої діяльності, що фактично виконує роль надштатного органу, діяльність якого спрямована на захист страхувальників і надання допомоги органам страхового нагляду. Асоціація бере участь у розробці модельного законодавства у сфері страхування, розробляє єдині стандарти регулювання й типові закони, які після прийняття на національних зборах, інкорпоровуються в законодавство штатів, як правило, у дворічний термін. Представництво на міжнародному рівні здійснює Федеральне відомство з питань страхування, створене при Міністерстві фінансів США у 2010 р. згідно закону Дода-Френка. Федеральне відомство наділене повноваженнями вступати у міжнародні угоди зі страхування та вносити корективи у діяльність органів нагляду окремих штатів, якщо ті не відповідають умовам прийнятої угоди [8, с. 90; 10, с. 141].

Світові тенденції по створенню єдиного консолідованого органу, що здійснює нагляд за фінансовим ринком, торкнулися і США. Ще у 2009 р. у Конгресі було винесено законопроект, в якому запропоновано створити єдиний регулятор фінансового сектора США [11]. Цей законопроект так і не був прийнятим, а суперечки навколо нього відбуваються і нині.

Висновки. Адміністративно-правове регулювання страхування, в тому числі й у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності, є невід'ємним елементом взаємовідносин уряду зі страховими організаціями. Важливим при цьому є оптимальне поєднання регулювання і дерегулювання страхової діяльності, впровадження ліберальної системи адміністративно-правового регулювання страхування, що забезпечить зменшення тиску держави на страхові організації, збалансованість інтересів суб'єктів страхових відносин і регулюючих їх органів, а також сталий розвиток страхового ринку та економіки в цілому.

Розглянувши різні підходи до адміністративно-правового регулювання страхової діяльності у провідних країнах світу, можна виділити три основні моделі регулювання страхового ринку: 1) перша модель – традиційна, що передбачає здійснення регулювання та нагляду за різними складовими страхового ринку окремими уповноваженими органами; 2) друга модель – дуалістична, коли страховий нагляд здійснюється одним органом, а регулювання комерційних операцій на страховому ринку – іншим уповноваженим органом; 3) модель мегарегулятора – функціонування єдиного консолідованого регулятора фінансового ринку.

Варто зазначити, що найрозповсюдженішою у провідних країнах світу є модель мегарегулятора фінансового ринку, який здійснює нагляд за страховим ринком, банківськими установами та ринком цінних паперів. Концептуальні підходи до створення єдиного консолідованого регулятора визначені і в Україні, проте, перш ніж запровадити таку систему регулювання вітчизняного фінансового ринку, необхідно врахувати досвід Великобританії, де система мегарегулятора себе не виправдала.

Література

1. Кузьменко О. Г. Страховий ринок України: сучасний стан, проблеми та перспективи розвитку / О. Г. Кузьменко // Молодий вчений. – 2014. – № 12 (15) – С. 171–174.
2. Яковчук М. Ю. Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / М. Ю. Яковчук; Нац. ун-т держ. податк. служби України. – Ірпінь, 2009. – 219 с.
3. Дегтяр А. Міжнародний досвід надання страхових послуг та регулювання страхової діяльності / А. Дегтяр, Р. Соболев // Публічне управління: теорія і практика. – 2011. – № 4(8). – С. 88–93.
4. Калюжний Р. А. Державно-правове регулювання страхування у сфері зовнішньоекономічної діяльності / Р. А. Калюжний, Л. В. Андрущенко, І. Г. Андрущенко. – К.: «МП Леся», 2012. – 184 с.
5. Мамедов А. А. Административно-правовое регулирование коммерческого страхования в развитых странах / А. А. Мамедов // Административное право и процесс. – 2015. – № 3. – С. 57–63.
6. Рубцов Б. Б. Финансовый рынок Германии [Електронний ресурс] / Б. Б. Рубцов // Национальный расчётный депозитарий. – Режим доступа: <http://www.globfin.ru/articles/finsyst/german.htm>
7. Андреева Л. А. Правовое регулирование страхования за рубежом (сравнительный анализ) [Електронний ресурс] / Л. А. Андреева. – Режим доступа: <http://sibac.info/14887>
8. Гаманков Д. Реформування державного нагляду на страхових ринках: сучасні тенденції / Д. Гаманков // Ринок цінних паперів України. – 2012. – № 8. – С. 87–91.
9. НБУ хоче стати мегарегулятором фінансового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uris-c.com.ua/2014/06/12/>
10. Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання небанківських фінансових установ в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / О. Є. Картамишева. – Донецьк, 2009. – 189 с.
11. Терехова Н. Чего хочет Додд [Електронний ресурс] / Н. Терехова // Известгасета. – 2009. – № 45. – Режим доступа: <http://www.investgazeta.net/finansy/chego-hochet-dodd-157957/>

Л. О. Шапенко

Международный опыт административно-правового регулирования страхования в сфере инновационно-инвестиционной деятельности

Автором статьи обобщен зарубежный опыт государственного регулирования страховой деятельности в развитых странах мира. Рассмотрены различные подходы к осуществлению административно-правового регулирования страхования и определена наиболее оптимальная модель регулирования страхового рынка.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, правовое обеспечение, страховая деятельность, страховой надзор, инновационно-инвестиционная деятельность.

L. Shapenko

International experience of administrative legal regulation of insurance in innovative and investment activity

The author of the article analyzes and summarizes international experience of leading countries in the world regarding state regulation of insurance. Different approaches to administrative and legal regulation of insurance are investigated and the most appropriate model of regulation of the insurance market is defined.

Key words: administrative legal regulation, legal support, insurance activity, insurance supervision, innovation and investment activity.