

УДК 342:368.07

Шапенко Людмила Олександрівна –
асистент кафедри теорії та історії держави і права
Навчально-наукового Юридичного інституту
Національного авіаційного університету

Liudmyla O. Shapenko –
assistant of theory and history of state and law department,
Educational and Research Institute of Law of
the National Aviation University
(1 Kosmonavta Komarova ave., Kyiv, 03680, Ukraine)

Правові передумови модернізації системи державного регулювання ринку страхових послуг в Україні

Стаття присвячена вивченню передумов реформування системи державного регулювання страхової діяльності в Україні. Особлива увага приділена з'ясуванню правових аспектів реструктуризації регуляторів ринків фінансових послуг, зокрема проаналізовано положення проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг».

Ключові слова: державне регулювання, оптимізація державного управління, страховий ринок, мегарегулятор, консолідація функцій.

Статья посвящена изучению предпосылок реформирования системы государственного регулирования страховой деятельности в Украине. Особое внимание уделено выяснению правовых аспектов реструктуризации регуляторов рынков финансовых услуг, в частности проанализированы положения проекта Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно консолидации функций по государственному регулированию рынков финансовых услуг».

Ключевые слова: государственное регулирование, оптимизация государственного управления, страховой рынок, мегарегулятор, консолидация функций.

L.O. Shapenko Legal Background of Modernization of Governmental Regulation System Related to Insurance Market in Ukraine

The article deals with the problem of modernization of governmental regulation system related to Ukrainian insurance sector in accordance with modern global trends, which determine the necessity to shift from a sectoral model of financial market segments regulation to a mega-regulatory model. In fact, optimization of the structure of government regulatory agencies of non-bank financial institutions activities, creation of integrated financial regulation institute and concentration of control and supervision functions in an individually selected public institution with a special legal status, independent of the executive government, is a promising trend in improving the administrative and legal regulation of these institutions.

Special attention is paid to the identification of legal aspects of financial markets regulators restructuring, and the provision of the Law of Ukraine “On Amendments to Some Legislative Acts of Ukraine to Consolidate the Functions of Governmental Regulation of Financial Markets” is analyzed, which includes significant changes in the structure of governmental agencies, authorized to exercise control and supervision of insurance, and changes to a large number of laws and regulations which regulate the operation of financial markets.

According to the results of the scientific research it was concluded that reforming of governmental regulation system of financial market of Ukraine meets modern world trends of consolidation of control and supervisory functions in a single institution and is the basis, which creates conditions for economic growth and the implementation of tasks towards integration into the European and world community. However, this process can only take place through evolution, implying gradual transition to a mega-regulatory system by strengthening

financial markets, universalization of financial institutions, unification of regulation and supervision rules, as well as removing legal conflicts and contradictions in the provisions of legislative acts which stipulate the procedures and conditions of governmental regulation of financial sector.

Keywords: *state regulation, state administration optimization, insurance market, mega-regulatory authority, consolidation of functions.*

Постановка проблеми. Здійснення ефективного державного регулювання страхової діяльності нині є досить актуальним питанням, адже в умовах ринку страхова сфера є однією з провідних ланок фінансової системи, функціональні спроможності якої направлені на попередження чи мінімізацію негативних наслідків у разі настання різноманітних страхових ризиків, а також на формування та використання власного інвестиційного потенціалу, що в цілому забезпечує добробут населення, стимулює діяльність суб'єктів підприємницької діяльності, а також підвищує рівень економічної безпеки держави.

На сьогодні спеціально уповноваженим органом, на який покладено функції державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів страхового ринку та втілення в життя державної політики у галузі страхування, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг) [2]. Проте, варто зазначити, що протягом останніх років неодноразово піднімалося питання створення єдиного мегарегулятора фінансового ринку шляхом відмови від відомчих регуляторів, як це відбулося у більшості провідних країнах світу. Дане питання викликає гострі дискусії в колі науковців та практиків відносно доцільності запровадження інтегрованої системи регулювання фінансового сектору вітчизняної економіки, що зумовлює розбіжності у формуванні концептуальних основ вдосконалення державного регулювання страхової діяльності та визначення умов підвищення ефективності функціонування страхового ринку України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню питань консолідації фінансового регулювання, а також створення мегарегулятора ринку фінансових послуг з урахуванням світового досвіду присвячені праці О. Б. Дзюнь, О. В. Ісаєвої, Л. В. Кривенко, С. М. Лободзинської, В. І. Міщенко, С. В. Науменкової та ін. Дослідженням проблеми

вдосконалення системи державного контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів страхового ринку займалися такі вчені, як І. Г. Андрущенко, Л. В. Андрущенко, Р. А. Калюжний, О. Є. Картамишева, А. І. Сирота, І. В. Солошкіна.

Невирішені раніше проблеми. Водночас питанню законодавчого забезпечення реформування органів державного регулювання вітчизняного як страхового, так і фінансового ринку в цілому, приділено мало уваги, що потребує уточнення окремих правових аспектів впровадження нової моделі регулювання фінансового ринку України.

Метою статті є дослідження проблеми модернізації системи державного регулювання страхової сфери України відповідно сучасним світовим тенденціям, зокрема виявлення основних передумов переходу від секторальної моделі регулювання сегментів фінансового ринку до моделі мегарегулятора.

Виклад основного матеріалу. Ідея створення мегарегулятора фінансового ринку не є новацією для світової економіки. Адже, мегарегулювання є досить розповсюдженою моделлю організації нагляду за фінансовим сектором економіки у більшості провідних країнах світу. До створення єдиного фінансового регулятора в цих країнах існували окремі регуляторні інституції різних сегментів фінансового ринку, але результат запровадження нової універсальної моделі регулювання фінансового ринку демонструє формування послідовної та більш спрощеної нормативної бази, необхідної для ефективного регулювання та розвитку фінансової системи [15, с. 248]. Інтеграційні та глобалізаційні процеси сьогодення, а також світова практика використання моделі мегарегулятора, що доводить свою результативність у високорозвинених країнах, особливо у процесі інтегрованого регулювання в системі страхового та фондового ринку, зумовлюють необхідність запровадження мегарегуляторної діяльності і у країнах, що стали на шлях економічного

розвитку. Оскільки, не зважаючи на те, що кожен із секторів фінансового ринку – банківський, страховий, фондовий – має свою історію формування, завдання, цілі та власні концепції розвитку, які важко звести в одну, більшість науковців обґрунтовують неефективність та фрагментарність здійснення регулювання фінансового ринку різними державними структурами [14, с. 163].

Враховуючи міжнародний досвід, необхідно зазначити, що під мегарегулятором розуміють модель об'єднаного або інтегрованого нагляду за фінансовим сектором, який за формальними ознаками є спеціалізованою установою, уповноваженою регулювати (здійснювати контроль та нагляд) не менше двох з трьох категорій фінансових посередників (банки і страхові компанії; банки і інвестиційні компанії; інвестиційні та страхові компанії) [7; 11, с. 195]. Світова практика показує, що аргументами створення консолідованого регулюючого органу на фінансовому ринку є: оптимізація бюджетних коштів на реалізацію повноважень; можливість здійснювати нагляд за фінансовими конгломератами на консолідованій основі; мінімізація загрози системних ризиків; зниження рівня ризиків від недобросовісної поведінки учасників фінансового ринку; підвищення ефективності нагляду за небанківськими фінансовими установами тощо [7; 10, с. 34; 11, с. 195-196]. Варто наголосити на тому, що наслідки глобальної кризи та накопичений окремими країнами досвід функціонування мегарегулятора, доводять необхідність підвищення ролі центральних банків в моделях інтегрованого нагляду. Зокрема, про це свідчить досвід Великобританії, де досить тривалий час існував єдиний мегарегулятор фінансового ринку, але така система себе не виправдала і у 2012 році відбулася фундаментальна реформа фінансового регулювання, в результаті якої частина функцій відійшла до Банку Англії. Результатом цієї реформи стало запровадження нової, так званої моделі мегарегулятора «Твін Пікс», яка передбачає функціонування у системі регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг Органу пруденційного нагляду при Банку Англії (the Prudential Regulation Authority), на який покладено функції нагляду та регулювання за діяльністю банків, кредитних спілок,

будівельних товариств, страхових компаній, інвестиційних компаній та Органу фінансового регулювання та нагляду (the Financial Conduct Authority), який здійснює нагляд за дотриманням ефективної конкуренції, забезпеченням добросовісності на ринках фінансових послуг, діяльністю управителів активами та незалежних фінансових консультантів, а також виконанням правил поведінки фінансовими установами [7].

В Україні про створення єдиного консолідованого регулятора заговорили ще в 2005 році в результаті прийняття Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС), зокрема в розрізі забезпечення відповідності правової бази державного регулювання у сфері банківських та фінансових послуг європейським стандартам [1], а також після затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України «На зустріч людям», одним із пунктів якої було утворення єдиного державного органу з регулювання ринків небанківських фінансових послуг і фондового ринку з урахуванням міжнародних стандартів та відповідних директив і рекомендацій ЄС [4]. Не зважаючи на те, що дана ідея залишилася нереалізованою, необхідність переходу від секторальної моделі до моделі із більш високим рівнем централізації наглядових функцій була підтримана більшістю урядовців внаслідок впровадження адміністративної реформи, основним напрямком якої є оптимізація органів державного управління з метою підвищення ефективності реалізації механізмів державного регулювання [12, с. 16-30], в тому числі і у сфері фінансових послуг, задля досягнення синергетичного ефекту та усунення дублюючих функцій окремих регуляторів, що діють на фінансовому ринку. Такі дії уряду підтверджені і науковими висновками вчених, які досліджуючи питання оптимізації структури органів державного регулювання діяльності небанківських фінансових установ, визначають, що перспективним для подальшого вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності цих установ є створення інституту інтегрованого фінансового регулювання та концентрації функцій контролю і нагляду в окремо виділеній державній установі з особливим правовим статусом, незалежним від органів виконавчої влади. Також відмічено, що,

враховуючи світовий досвід, процес інтеграції органів фінансового нагляду може відбуватися як еволюційним, так і революційним шляхом, а про створення мегарегулятора можна говорити і у випадку об'єднання двох агентств, і при консолідації великої кількості органів фінансового нагляду та регулювання [9, с. 157-160].

Ще одним чинником, що зумовив необхідність перегляду системи державного регулювання та нагляду за фінансовими установами, стала фінансова криза 2008-2009 років, яка засвідчила недоліки цієї системи у зв'язку з недосконалістю інституційних засад регулюючого і наглядового процесу та неготовністю уповноважених органів ефективно застосовувати існуючі засоби, в тому числі і адміністративно-правові [13, с. 9].

Основними факторами для проведення реформування системи державного регулювання фінансового ринку стало підписання у 2014 році Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, схвалення Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», метою якої є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі [3], а також розробка та затвердження Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року, положення якої визначають комплексну перебудову фінансового сектору та відповідно нові підходи до здійснення нагляду та регулювання на ринках фінансових послуг [5]. Погоджуючись із думкою науковців, слід наголосити, що євроінтеграційні процеси у сфері страхового бізнесу України неможливі без удосконалення та розвитку як страхового, так і фінансового ринку в цілому, що, в свою чергу, потребує вдосконалення системи державного контролю та нагляду у цій галузі, а також розробки та прийняття нормативно-правових актів у відповідності до європейських норм [8, с. 47-48]. Так, в рамках реалізації вищезазначених Стратегії та Програми на розгляд Верховної Ради України було подано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» (далі – Законопроект), який передбачає істотні зміни у структурі державних органів, уповноважених на здійснення контролю та нагляду у сфері страхування, а також зміни у

значній кількості нормативно-правових актів, якими врегульовано питання діяльності на ринках фінансових послуг [6].

Виходячи зі змісту положень Законопроекту та відповідно до пояснювальної записки до нього, необхідно зазначити, що основна мета розробки даного нормативно-правового акта полягає у забезпеченні належного рівня регулювання ринку небанківських фінансових послуг та його основних сегментів шляхом зменшення кількості регуляторних і контролюючих органів та перерозподілу функцій Нацкомфінпослуг між іншими національними регуляторами ринків фінансових послуг – Національним банком України (далі НБУ) та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Функції регулювання та нагляду за діяльністю на страховому ринку згідно даного Законопроекту покладені на НБУ в тих межах, що визначені Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та іншими законами України. Впровадження запропонованих у Законопроекті законодавчих змін передбачає забезпечення правової бази для уникнення дублювання функцій регуляторів у сфері ринків фінансових послуг, спрощення та прозорості прийняття управлінських рішень у цій сфері, спрощення умов ведення бізнесу з одночасним посиленням відповідальності суб'єктів ринку [6].

Законопроект отримав схвальні рішення фахівців Національної ради реформ, підтриманий профільними комітетами (з фінансової політики і банківської діяльності та з питань податкової і митної політики) та визначений Президентом України як невідкладний. Разом з тим слід відмітити, що в колі парламентарів спостерігається досить серйозна опозиція. Така ситуація скоріше за все зумовлена тим, що положення Законопроекту закріплюють лише механічну передачу повноважень Нацкомфінпослуг, не визначаючи при цьому самого механізму здійснення регулювання реформованими регуляторами. Також враховуючи досить значну розпорошеність ринків фінансових послуг, різні підходи до регулювання та нагляду за діяльністю великої кількості фінансових установ, вбачається недоцільним в даний час сконцентрувати в руках НБУ одразу декілька функцій: методологічної, контрольної, наглядової та

емісійної. А через відсутність досвіду у НБУ щодо регулювання ринку небанківських установ може постраждати значна кількість страхових компаній. Чітко невизначеними у Законопроекті залишаються і питання правового статусу, підпорядкованості державним органам та механізму фінансування реформованих регуляторів ринків фінансових послуг, а також питання участі недержавних організацій, зокрема саморегульованих організацій страховиків, у діяльності та управлінні мегарегулятора, що потребує перегляду запропонованого Законопроекту, оскільки державне регулювання у фінансовій сфері потребує скоординованої та систематичної діяльності органів державної влади, що здійснюється за допомогою спеціального комплексу методів впливу на весь спектр суспільних відносин у цій сфері.

Висновки. Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що реформування системи державного регулювання фінансового ринку України відповідає сучасним світовим

тенденціям консолідації контрольних та наглядових функцій у єдиній установі та є тим базисом, що створює умови для економічного зростання та реалізації завдань на шляху інтеграції у європейське та світове співтовариство. Проте, даний процес може відбутися лише еволюційним шляхом, що передбачає поетапний перехід до системи мегарегулювання завдяки зміцненню ринків фінансових послуг, універсалізації фінансових інституцій, уніфікації правил регулювання та нагляду, а також усуненню правових колізій та суперечностей між значною кількістю законодавчих актів, в яких закріплено порядок та умови державного регулювання фінансового сектору економіки.

Список використаних джерел:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
2. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1070/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>.
3. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. Програма діяльності Кабінету Міністрів «Назустріч людям», затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-05>.
5. Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року, затверджена Постановою Правління Національного банку України від 18.06.2015 р. № 391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=18563297>.
6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг : проект Закону України № 2413а від 20.07.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56124.
7. Дзюнь О. Б. Світовий досвід створення мегарегулятора на ринку фінансових послуг [Електронний ресурс] / О. Б. Дзюнь // Державне управління : удосконалення та розвиток. – Режим доступу : <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=695>.
8. 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.
9. Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / О. Є. Картамишева ; Нац. ун-т державної податкової служби України. – Ірпінь, 2012. – 189 с.

10. Кривенко Л. В. Доцільність запровадження моделі мегарегулятора фінансового ринку в Україні / Л. В. Кривенко, О. В. Ісаєва // *EconomicAnnals-XXI*. – 2015. – № 3-4(2). – С. 33-36.
11. Лободзинська С. М. До питання створення мегарегулятора фінансового ринку в Україні та вдосконалення банківського регулювання / С. М. Лободзинська // *Вісник Запорізького національного університету*. – 2012. – № 3(15). – С. 194-199.
12. Міхровська М. С. Адміністративна реформа в Україні: аналіз, періодизація та перспективи / М. С. Міхровська // *Адміністративне право і процес*. – 2014. – № 4(10). – С. 16-30.
13. Науменкова С. В. Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн : навч. посібник / С. В. Науменкова, В. І. Міщенко. – К. : Центр наукових досліджень НБУ, Університет банківської справи НБУ, 2010. – 170 с.
14. Сирота А. І. Правовий статус органів державного регулювання фінансового ринку України / А. І. Сирота // *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. – 2012. – № 4. – С. 162-167.
15. Солошкіна І. В. Адміністративно-правовий статус органів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг / І. В. Солошкіна // *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки*. – 2014. – Вип. 1. – Т. 2. – С. 244-250.

References

1. Pro Zahalnoderzhavnu prohramu adaptatsii zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva Yevropeiskoho Soiuzu : Zakon Ukrainy vid 18.03.2004 r. No. 1629-IV [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
2. Pro Natsionalnu komisiuu, shcho zdiisniue derzhavne rehuliuвання u sferi rynkiv finansovykh posluh : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 23.11.2011 r. No. 1070/2011 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>.
3. Pro Stratehiuu staloho rozvytku “Ukraina – 2020” : Ukaz Prezydenta Ukrainy vid 12.01.2015 No. 5/2015 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
4. Prohrama diialnosti Kabinetu Ministriv “Nazustrich liudiam,” zatverdzhena Postanovoiu Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 04.02.2005 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-05>.
5. Kompleksna prohrama rozvytku finansovoho sektoru Ukrainy do 2020 roku, zatverdzhena Postanovoiu Pravlinnia Natsionalnogo banku Ukrainy vid 18.06.2015 r. No. 391 [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=18563297>.
6. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo konsolidatsii funksiі iz derzhavnogo rehuliuвання rynkiv finansovykh posluh : proekt Zakonu Ukrainy No. 2413a vid 20.07.2015 r. [Elektronnyi resurs]. – Rezhym dostupu : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=56124.
7. O. B. Dziun, Svitovi dosvid stvorennia meharehuliatora na rynku finansovykh posluh [Elektronnyi resurs] / O. B. Dziun // *Derzhavne upravlinnia: udoskonalennia ta rozvytok*. – Rezhym dostupu : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=695>.
8. R. A. Kaliuzhnyi, Derzhavno-pravove rehuliuвання u sferi zovnishnoekonomichnoi diialnosti / R. A. Kaliuzhnyi, L. V. Andrushchenko, I. H. Andrushchenko. – K. : “MP Lesia,” 2012. – 184 p.
9. O. Ye. Kartamysheva, Administratyvno-pravove rehuliuвання nebankivskykh finansovykh ustanov v Ukraini : dys. ... kand. yuryd. nauk : 12.00.07 / O. Ye. Kartamysheva ; Natsionalnyi universytet derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy. – Irpin, 2012. – 189 p.
10. L. V. Kryvenko, Dotsilnist zaprovadzhennia modeli meharehuliatora finansovoho rynku v Ukraini / L. V. Kryvenko, O. V. Isaieva // *EconomicAnnals-XXI*. – 2015. – No. 3-4(2). – Pp. 33-36.
11. S. M. Lobodzynska, Do pytannia stvorennia meharehuliatora finansovoho rynku v Ukraini ta vdoskonalennia bankivskoho rehuliuвання / S. M. Lobodzynska // *Visnyk Zaporizkoho natsionalnogo universytetu*. – 2012. – No. 3(15). – Pp. 194-199.
12. M. S. Mikhrovska, Administratyvna reforma v Ukraini: analiz, periodyzatsiia ta perspektyvy / M. S. Mikhrovska // *Administratyvne право i protses*. – 2014. – No. 4(10). – Pp. 16-30.

13. S. V. Naumenko, Systemy rehulivannia rynkiv finansovykh posluh zarubizhnykh krain : navch. posibnyk / S. V. Naumenko, V. I. Mishchenko. – K. : Tsentr naukovykh doslidzhen NBU, Universytet bankivskoi spravy NBU, 2010. – 170 p.

14. A. I. Syrota, Pravovyi status orhaniv derzhavnoho rehulivannia finansovoho rynku Ukrainy / A. I. Syrota // Naukovyi visnyk Natsionalnoho universytetu derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy (ekonomika, pravo). – 2012. – No. 4. – Pp. 162-167.

15. I. V. Soloshkina, Administratyvno-pravovyi status orhaniv, yaki zdiisniuiut derzhavne rehulivannia rynkiv finansovykh posluh / I. V. Soloshkina // Naukovyi visnyk Khersonskoho derzhavnoho universytetu. Seriiia yurydychni nauky. – 2014. – Vyp. 1. – T. 2. – Pp. 244-250.