

Людмила Шапенко

Національний авіаційний університет

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХУВАННЯ У СФЕРІ ІННОВАЦІЙНО-ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Liudmyla Shapenko

National Aviation University (Kyiv, Ukraine)

DEFINITION AND CONTENT OF ADMINISTRATIVE LEGAL REGULATION OF INSURANCE IN THE SPHERE OF INNOVATION AND INVESTMENT ACTIVITIES

In this article the author on the base of existed approaches to identify and understand such legal categories as «legal regulation» and «administrative legal regulation» formulated the definition of the concept of «administrative legal regulation of insurance in the sphere of innovation and investment activities». To highlight the issue of the content of the researched legal category the author paid her attention to the nature of the constituent elements of administrative legal regulation, that show the internal structure and characteristic features of administrative and legal regulation. The result of the research was got in the form of separation and determination of the particularities of administrative legal regulation of insurance in the sphere of innovation and investment activities in modern conditions of development of Ukraine as the democratic legal state.

Key words: legal regulation, administrative legal regulation, a system of administrative legal regulation, a mechanism of legal regulation, insurance, innovation and investment activities.

На сьогодні страхування є невід'ємним атрибутом ринкової економіки, що має великі інвестиційні можливості та значний потенціал у реалізації загальнодержавних і регіональних інноваційно-інвестиційних програм та визнається важливою ланкою у формуванні системи економічної безпеки. Така роль стає можливою лише за умов належного рівня розвитку страхового ринку та дієвого державного регулювання страхової діяльності, що здійснюється адміністративними, економічними та правовими методами¹. Незважаючи на те що за роки незалежності України відбулися суттєві зміни стереотипів мислення щодо впливу держави на соціально-економічні процеси, слід відзначити необхідність саме адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності, оскільки лише адміністративно-правові засоби впорядковують значну частину страхових відносин, надаючи їм організаційного змісту. Здійснення даного виду державного регулювання також зумовлено низкою причин. По-перше, страхування, будучи одним із видів комерційної діяльності, виконує важливу соціальну функцію, тобто забезпечує захист майнових інтересів фізичних та юридичних осіб (інвесторів) завдяки реалізації механізму запобігання чи зменшення наслідків від непередбачуваних подій (страхових випадків) при вкладенні інвестицій. По-друге, страхування є важливою складовою фінансової системи суспільства, адже страхові резерви страхових компаній становлять значну частину фінансового ринку і виконують роль не лише гаранта фінансової стабільності держави, але й можуть бути використані як інвестиційні ресурси, що сприяє суспільному розвитку шляхом безперервного відтворення економіки.

В умовах реформування адміністративно-правової системи для ефективного застосування механізму адміністративно-правового регулювання досліджуваної сфери та розуміння ролі й соціального призначення даного правового явища як одного з найважливіших факторів у системі

¹ Бачо, Р.Й. (2014). Державне регулювання ринків небанківських фінансових послуг України: ретроспективний аналіз. *Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр.*, 4 (47), 4.

соціального управління суспільними процесами, що визначає умови функціонування страхових компаній і організацій шляхом створення «правил гри» на страховому ринку, регламентуючи правові рамки для діяльності суб'єктів страхування, актуальним є дослідження змісту адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності, а також формування єдиного підходу до наукового визначення зазначеної категорії.

Розкриття сутності адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності, перш за все, варто почати з дослідження понять «адміністративно-правове регулювання» та «правове регулювання».

Загальне визначення правового регулювання можна знайти в юридичному словнику, де зазначено, що дане поняття походить від лат. *regulare* – спрямування, впорядкування та означає один з основних засобів владного впливу на суспільні відносини з метою впорядкування їх в інтересах людини, суспільства і держави¹.

В юридичній літературі немає єдиного підходу до розуміння правового регулювання. Так, в одних джерелах правове регулювання розглядається як процес, що передбачає безпосередній правовий вплив на юридично значимі суспільні відносини².

В інших наукових працях³ вказується на те, що дана правова категорія є методом державного управління, який здійснюється за допомогою юридичних засобів, суттю якого є владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони й розвитку, а також на поведінку суб'єктів правовідносин шляхом установлення їхніх прав та обов'язків, дозволів та заборон, затвердження певних правових актів. Проте деякі елементи даного визначення дещо звужують розуміння обсягу правового впливу держави на суспільні відносини. Оскільки перетворення політичної, соціально-економічної, державно-правової спрямованості, здійснені в Україні в 90-х роках минулого століття, призвели до формування в країні нових політичної та економічної систем, нового суспільства, держави і права, що зумовили децентралізацію влади та заміщення значної частини системи загального державного управління, здійснюваного державною адміністрацією, іншими механізмами державного та правового регулювання. У результаті відбулося витіснення поняттям «державне регулювання» поняття «державне управління», залишивши при цьому управлінські функції відносно об'єктів, що знаходяться в державній власності, а всі інші галузі й сфери суспільства охопило державне регулювання. Тож доцільнішим є формулювання поняття «правове регулювання» як одного з методів державного регулювання, а не державного управління.

Більшість науковців схиляється до думки, що правове регулювання – це вплив права на суспільні відносини, що здійснюється через використання системи засобів, які мають юридичний характер та забезпечують упорядкування суспільних відносин⁴. Звідси можна зробити висновок, що поняття «правове регулювання» відображає динаміку права, його силу, спрямовану на досягнення правового результату, вирішення життєвих ситуацій, що вимагають впливу права.

Різносторонність поглядів науковців на розкриття змісту «правового регулювання» обумовлена різноманітністю підходів до праворозуміння цієї правової категорії, що може розглядатися в інструментальному, інституційному, нормативно-юридичному та діяльнісному аспектах⁵. У цілому ж, беручи до уваги різноаспектність даної категорії, поняття «правове регулювання» слід визначати як процес, що відображає діяльність держави, її органів та посадових осіб, а також уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин шляхом використання спеціальних юридичних засобів, таких як норми права, правовідносини, акти реалізації права, принципи права, правосвідомість, правова культура тощо.

З'ясовуючи сутність поняття «адміністративно-правове регулювання», слід зазначити, що ця

1 Шемшученко, Ю.С. (2012). *Великий енциклопедичний юридичний словник*, 2-ге вид. переробл. і доповн. Київ: Вид-во «Юридична думка», 623.

2 Старинський, М.В. (2014). *Валютні відносини: окремі проблеми правового регулювання*: монографія. Суми: видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 137.

3 Беззубов, Д.О., Гвоздецький, В.Д., Дудник, О.В. та ін. (2014). *Адміністративне право*: навчальний посібник. Київ: «МП Леся», 303.

4 Бостан, С.К., Гусарев, С.Д., Пархоменко, Н.М. та ін. (2013). *Теорія держави і права*: навчальний посібник. Київ: ВЦ «Академія», 226-227.

5 Шопіна, І.М. (2011). *Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України*: монографія. Київ: «МП Леся», 27-28.

категорія є різновидом загальної системи правового регулювання, визначаючи яку найдоцільнішим є використання інструментального підходу, базуючись на теорії позитивного права. Адже, погоджуючись з думкою П. С. Пацурківського¹, перевагою такого підходу є можливість чіткого визначення набору гарантованих державою, правовою системою та сукупністю суспільних відносин соціально-юридичних засобів, що надаються законом суб'єктам правовідносин для досягнення ними бажаного результату.

Що ж стосується самого поняття «адміністративно-правове регулювання», то серед науковців також відсутня єдина позиція щодо розуміння цієї категорії. Проте, узагальнюючи наукові висновки сучасних учених-адміністративістів, що досліджували зміст поняття адміністративно-правового регулювання в різних сферах суспільного життя, слід виокремити такі основні визначення даної категорії, як:

- адміністративно-правовий вплив, здійснюваний за допомогою комплексу адміністративних засобів та інших правових явищ, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання²;

- адаптація суспільних відносин до вимог позитивного права, що здійснюється по стадіях, на кожній з яких працюють специфічні юридичні засоби, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання, завдяки якому забезпечується упорядкованість суспільних відносин³;

- спеціально-юридичний механізм впливу адміністративного права на поведінку і діяльність його адресатів, внаслідок реалізації якого формується юридична основа та визначаються зафіксовані в правових величинах орієнтири для організації діяльності учасників адміністративно-правових відносин на досягнення фактичних завдань адміністративного права⁴.

Переходячи до розгляду поняття та змісту адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності, слід звернути увагу на думку В. М. Яковчука, який, досліджуючи проблеми адміністративно-правового регулювання страхування в Україні, надав авторське визначення адміністративно-правовому регулюванню страхової діяльності як прямого методу впливу держави, що здійснюється уповноваженими органами державної влади, органами місцевого самоврядування та саморегулюючими інституціями, владні повноваження яких спрямовані на реалізацію відносин у сфері страхування, заснованих на обов'язковій чи добровільній основі. При цьому автор виокремлює мету адміністративно-правового регулювання як основну ознаку, що розкриває сам зміст даної категорії і полягає в забезпеченні стабільності, збалансованості та ефективності страхового ринку⁵. Суттєвим у визначенні В. М. Яковчука є характеристика адміністративно-правового регулювання як прямої адміністративної вказівки держави, що може здійснюватися, як відомо, шляхом установлення правил, розробки та впровадження рекомендацій, контролю та нагляду.

Дійсно важливою складовою адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності є регламентація контролю і нагляду за відносинами, що виникають на страховому ринку в процесі вкладення інвестицій, оскільки таким чином досягається основна мета регулювання страхових відносин та діяльності суб'єктів страхування – належний рівень забезпеченості цих відносин. Необхідність здійснення державного нагляду та контролю за діяльністю страхових компаній обумовлена значенням страхового ринку для економіки країни, його впливу на інвестиційні процеси в державі; ризиковим характером страхової діяльності, оскільки

1 Пацурківський, П.С. (2000). Інтегративний підхід в системі методів пізнання права. *Науковий вісник Чернівецького університету: Збірник наукових праць*, 75, 11-18.

2 Шопіна, І.М. (2011). *Адміністративно-правове регулювання управління органами внутрішніх справ України*: монографія. Київ: «МП Леся», 33.

3 Коломoeць, Т.О., Колпаков, В.К. (2014). *Вступ до навчального курсу «Адміністративне право України»*: навч. лекція. Київ: Ін Юре, 228-229.

4 Галунько, В.В., Єшук, О.М. (2011). Поняття та зміст адміністративно-правового регулювання. *Actual problems of corruption prevention and counteraction*. <<http://www.law-property.in.ua/>> (2015, березень, 14).

5 Яковчук, В.М. (2009). *Адміністративно-правове регулювання страхової діяльності в Україні*: автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Ірпінь: Національний університет державної податкової служби України, 11-12.

страховики, як зазначалося вище, можуть самостійно інвестувати залучені кошти страховиків з метою їх ефективного виробничого використання; залежністю економічної безпеки країни від стабільності функціонування страхового ринку; посиленням глобалізаційних та інтеграційних процесів, впливу на національний страховий ринок світового страхового ринку.

Ще одним із невід'ємних елементів адміністративно-правового регулювання, у тому числі й у сфері страхування інноваційно-інвестиційної діяльності, є механізм адміністративно-правового регулювання, що складається із сукупності адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється правове регулювання суспільних відносин у сфері адміністративного права. Дана категорія здебільшого тлумачиться як процес переведення нормативності права в упорядкованість суспільних відносин, що регулюються нормами адміністративного права. У загальній теорії адміністративного права заведено виділяти органічні та функціональні складові механізму адміністративно-правового регулювання¹. Органічними складовими механізму адміністративно-правового регулювання є ті, без яких неможливо здійснення адміністративно-правового регулювання і які визначають суть самого явища механізму адміністративно-правового регулювання (норми права, акти реалізації норм права, правові відносини). Функціональними складовими механізму адміністративно-правового регулювання слід вважати ті, які хоч і впливають на механізм адміністративно-правового регулювання, але не є його обов'язковими елементами (юридичний факт, правова свідомість, законність, акти тлумачення норм права, акти застосування норм права).

Належне функціонування елементів механізму адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності забезпечується в процесі реалізації стадій системи адміністративно-правового регулювання, які докладно у своїй праці розглянули В. В. Галуцько та В. І. Олефір² та виокремили такі з них:

- підзаконна адміністративна правотворчість, суть якої полягає в розробці та прийнятті суб'єктами публічної адміністрації підзаконних адміністративно-правових норм, що регламентують порядок правовідносин у сфері страхування в процесі здійснення інноваційно-інвестиційної діяльності;

- реалізація адміністративно-правових норм у процесі втілення в життя владних приписів щодо конкретної моделі поведінки суб'єктів страхової діяльності;

- правоохоронна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, що включає засоби адміністративного примусу чи впливу до порушників законодавства про фінансові послуги.

Також, розглядаючи зміст адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності, неможливо залишити осторонь питання, які стосуються методу адміністративно-правового регулювання. Якщо раніше такого роду регулювання здійснювалося лише імперативним методом, то, погоджуючись з поглядами сучасних науковців, слід зазначити, що в сучасних умовах розвитку демократичного суспільства слід говорити про існування імперативного методу зі змішаною природою, який властивий виключно адміністративному праву та виражається у встановленні так званих реординаційних відносин³. Ефективність зазначеного методу полягає в поєднанні різних рівнів та видів підпорядкованості субординаційних відносин та координаційної взаємодії сторін, коли вони виступають рівноправними учасниками правовідносин.

Отже, на підставі проведеного дослідження встановлено, що адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності є складним процесом цілеспрямованого впливу держави на всі компоненти страхової галузі, здійснюваний за допомогою комплексу адміністративно-правових засобів та інших правових явищ, які в сукупності складають механізм адміністративно-правового регулювання з метою вдосконалення правовідносин щодо захисту майнових інтересів страхувальників чи третіх осіб (інвесторів) та активізації інвестиційної діяльності страховиків, спрямованої на відтворення фінансово-економічних процесів. Основою адміністративно-правового регулювання в цій сфері є своєчасне і точне врахування об'єктивних

1 Коломоєць, Т.О. (2012). *Адміністративне право України*: підручник. Вид. 2, змін. і доп. Київ: Істина, 19-20.

2 Галуцько, В.В., Олефір, В.І., Гридасов, Ю.В., Іванищук, А.А., Короед, С.Ю. (2013). *Адміністративне право України: у 2-х т. підручник Т. 1: Загальне адміністративне право. Академічний курс*. Херсон: ХМД, 323.

3 Авер'янов, В.Б., Андрійко, О.Ф., Полхович, В.І., Хорошак, Н.В. (2004). Академічні дослідження проблем державного управління та адміністративного права: результати і перспективи. *Юридичний журнал*, 5(23), 52-56.

фінансово-економічних законів, характеру суспільних відносин, а також ступеня взаємодії держави зі світовим страховим ринком.

Беручи до уваги вищевикладене та керуючись семантичним значенням слова «зміст», яке означає сутність, внутрішню будову, мету, сукупність та особливість ознак певного явища, слід визначити, що зміст адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності включає в себе всю сукупність елементів, що відображають його сутність та внутрішню будову. До таких слід віднести: предмет, об'єкт та мету адміністративно-правового регулювання в цій сфері; систему суб'єктів, що здійснюють та щодо яких здійснюється адміністративно-правове регулювання; механізм адміністративно-правового регулювання; метод адміністративно-правового регулювання; систему контролю та нагляду за страховою діяльністю.

У результаті проведеного правового аналізу поняття та змісту адміністративно-правового регулювання важливим є виокремлення особливостей адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності:

- адміністративно-правовому регулюванню страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності належить особлива роль у системі державного регулювання, оскільки, незважаючи на те що в умовах ринку відбувається формування нових державно-правових інститутів, саме завдяки адміністративно-правовому регулюванню забезпечується виконання регулюючої функції держави шляхом підтримання належного рівня державного контролю та нагляду за діяльністю всіх суб'єктів страхового ринку;

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності є складовою частиною системи адміністративно-правового регулювання фінансового сектора економіки;

- адміністративно-правове регулювання в цій сфері за своїм змістом не є статичним, воно постійно зазнає змін, динамічно розвиваючись відповідно до умов розвитку страхового ринку та правовідносин у сфері страхування;

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності засновано на владних спонуканнях, тобто таке регулювання має імперативний характер, що виявляється у владних приписах одним учасникам страхових відносин з боку інших, які виступають від імені держави та наділені у зв'язку з цим владними повноваженнями;

- сутність адміністративно-правового регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності полягає у встановленні державою певного порядку взаємодії суб'єктів цього ринку і в захисті інтересів його учасників шляхом установа певних правил, критеріїв і стандартів відносно здійснення страхової діяльності, що є обов'язковими для всіх без винятку учасників;

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності має цілеспрямований характер, оскільки будь-який вплив держави здійснюється з метою досягнення певних результатів, запрограмованих нормотворцем у проектах нормативно-правових актів шляхом установа необхідної моделі правовідносин у сфері страхування;

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності має чітку спрямованість на досягнення мети, що полягає в забезпеченні розвитку страхового ринку та захисту прав страхувальників чи третіх осіб (інвесторів);

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності має свій предмет, основу якого становлять суспільні відносини, що виникають у сфері страхової діяльності та потребують врегулювання нормами права;

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності забезпечується на основі реалізації імперативного методу адміністративно-правового регулювання зі змішаною природою, тобто з використанням методу реординації. Мається на увазі, що загалом суб'єкти страхового ринку між собою не взаємодіють у публічному аспекті, а зв'язуючим елементом між ними є суб'єкт публічної адміністрації, який узгоджує всі складові елементи адміністративно-правового регулювання в єдину систему. Проте в умовах демократичного розвитку суспільства ефективнішим є поєднання різних рівнів та видів підпорядкованості субординаційних відносин та координаційної взаємодії сторін, коли вони виступають рівноправними учасниками правовідносин;

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності має організаційний та впорядкований характер, тобто регулювання здійснюється за

допомогою певних правових елементів (наприклад, методів, засобів, типів, елементів механізму адміністративно-правового регулювання тощо);

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності охоплює собою як діяльність держави, так і діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин;

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності здійснюються по стадіях, на кожній з яких відбувається правова регламентація тих чи інших страхових правовідносин;

- адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності має чітку адміністративну ієрархію, тобто справляється односторонній вплив на основі юридично-владних приписів вищестоящих органів влади на нижчестоящі, які, у свою чергу, зобов'язані виконувати всі владні приписи, інакше вони несуть юридичну відповідальність за невиконання своїх обов'язків. Адміністративно-правове регулювання страхування у сфері інноваційно-інвестиційної діяльності здійснюють спеціально уповноважені на це суб'єкти: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, що уповноважене приймати рішення щодо організації своєї діяльності в межах визначеної компетенції, органи місцевого самоврядування, саморегулюючі інституції, владні повноваження яких спрямовані на реалізацію правовідносин у сфері страхування.

References

1. Averianov, V.B., Andriiko, O.F., Poliukhovych, V.I., Khoroshchak, N.V. (2004). Akademichni doslidzhennia problem derzhavnoho upravlinnia ta administratyvnoho prava: rezultaty i perspektyvy. *Yurydychnyi zhurnal*, 5(23).
2. Bacho, R.I. (2014). Derzhavne rehuliuвання ryнкiv nebankivskykh finansovykh posluh Ukrainy: retrospektyvnyi analiz. *Teoriia ta praktyka derzhavnoho upravlinnia: zb. nauk. pr.*, 4 (47).
3. Bezzubov, D.O., Hvozdet'skyi, V.D., Dudnyk, O.V. et al. (2014). *Administratyvne pravo: navchalnyi posibnyk*. Kiiiv: «MP Lesia».
4. Bostan, S.K., Husariiev, S.D., Parkhomenko, N.M. et al. (2013). *Teoriia derzhavy i prava: navchalnyi posibnyk*. Kiiiv: VTs «Akademiia».
5. Halunko, V.V., Yeshchuk, O.M. (2011). Poniattia ta zmist administratyvno-pravovoho rehuliuвання. *Actual problems of corruption prevention and counteraction*. <<http://www.law-property.in.ua/>>.
6. Halunko, V.V., Olefir, V.I., Hrydasov, Yu.V., Ivanyshchuk, A.A., Koroied, S.Iu. (2013). *Administratyvne pravo Ukrainy: u 2-kh t. pidruchnyk T. 1: Zahalne administratyvne pravo. Akademichnyi kurs*. Kherson: KhMD.
7. Kolomoiets, T.O. (2012). *Administratyvne pravo Ukrainy: Pidruchnyk*. Vyd. 2, zmin. i dop. Kiiiv: Istyna.
8. Kolomoiets, T.O., Kolpakov, V.K. (2014). *Vstup do navchalnogo kursu «Administratyvne pravo Ukrainy»: navch. lektsiia*. Kiiiv: In Yure.
9. Patsurkiv'skyi, P.S. (2000). Intehratyvnyi pidkhid v systemi metodiv piznannia prava. *Naukovyi visnyk Chernivetskoho universytetu: Zbirnyk naukovykh prats*, 75.
10. Starynskyi, M.V. (2014). *Valiutni vidnosyny: okremi problemy pravovoho rehuliuвання: monohrafiia*. Sumy: vydavnycho-vyrobnyche pidpriemstvo «Mriia».
11. Shemshuchenko, Yu.S. (2012). *Velykyi entsyklopedychnyi yurydychnyi slovnyk*, 2-he vyd. pererobl. i dopovn. Kiiiv: Vyd-vo «Iurydychna dumka».
12. Shopina, I.M. (2011). *Administratyvno-pravove rehuliuвання upravlinnia orhanamy vnutrishnikh sprav Ukrainy: monohrafiia*. Kiiiv: «MP Lesia».
13. Iakovchuk, V.M. (2009). *Administratyvno-pravove rehuliuвання strakhovoi diialnosti v Ukraini: avtoreferat dysertatsii na zdobuttia naukovooho stupenia kandydata yurydychnykh nauk za spetsialnistiu 12.00.07 – administratyvne pravo i protses; finansove pravo; informatsiine pravo*. Irpin: Natsionalnyi universytet derzhavnoi podatkovoi sluzhby Ukrainy.