

## МОДЕЛІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ДЕРЖАВНОГО СТРАХУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

### MODELS OF LEGAL REGULATION IN THE FIELD OF STATE INSURANCE: COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Федорюк Л.В., доцент кафедри економічної безпеки та приватного права  
Національна академія внутрішніх справ

У статті здійснюється порівняльно-правовий аналіз основних моделей правового регулювання сфери державного страхування. Встановлено, що комплексне поєднання правових, організаційних та фінансових критеріїв, які забезпечують ефективність функціонування правового регулювання сфери державного страхування найкраще відображено у її поділі за ознакою організаційно-правової структури на три моделі: централізовану, децентралізовану та кумулятивну.

Модель правового регулювання сфери державного страхування визначено як системно-структурну концепцію, яка відображає способи, методи та механізми впливу правових норм на відносини у сфері державного страхування для забезпечення соціального захисту населення.

Констатовано, що результатом використання централізованої моделі регулювання страхового ринку є формування державної монополії на встановлення правил і нормативів на ринку фінансових послуг. Натомість основною метою децентралізованої моделі регулювання страхового ринку є невтручання або обмежене втручання держави у діяльність суб'єктів страхового ринку. У процесі надання страхових послуг активну участь беруть приватні страхові компанії, натомість за державою залишається контроль платоспроможності страховиків.

В рамках змішаної моделі правового регулювання сфери державного страхування держава та приватний сектор в особі приватних компаній діють спільно для забезпечення широкого спектру страхових послуг для громадян, де перша – держава встановлює базові умови страхування, тоді як друга – можуть запропонувати додаткові послуги.

Зроблено висновок, що тільки за умов здійснення правового регулювання на засадах поєднання державних, приватних, громадських та комерційних інтересів можна досягти високорозвиненого страхового ринку в державі, завданням якого буде як захист прав споживачів страхових послуг, так і забезпечення належних умов для функціонування страхових компаній.

**Ключові слова:** страхування, страхова діяльність, страховий ринок, державне регулювання страхової діяльності, моделі правового регулювання сфери державного страхування.

The article provides a comparative legal analysis of the main models of legal regulation in the field of state insurance. It is established that the effective functioning of legal regulation in this sphere is best represented through a comprehensive combination of legal, organizational, and financial criteria. This is reflected in the division of state insurance regulation into three models based on organizational and legal structure: centralized, decentralized, and cumulative.

The model of legal regulation in the field of state insurance is defined as a systemic-structural concept that reflects the methods, approaches, and mechanisms by which legal norms influence relationships in the sphere of state insurance to ensure social protection for the population.

It is noted that the use of a centralized model for regulating the insurance market results in the establishment of a state monopoly on setting rules and standards in the financial services market. Conversely, the primary aim of the decentralized model of insurance market regulation is non-interference or limited state intervention in the activities of insurance market participants. In the process of providing insurance services, private insurance companies play an active role, while the state retains the function of overseeing the solvency of insurers.

Within the framework of the mixed model of legal regulation in the field of state insurance, the state and the private sector, represented by private companies, work together to provide a wide range of insurance services to citizens. In this model, the state establishes the basic insurance conditions, while private companies can offer additional services.

It is concluded that a highly developed insurance market in the state can only be achieved through legal regulation based on the integration of public, private, social, and commercial interests. Such a market should aim to protect the rights of insurance service consumers while ensuring appropriate conditions for the operation of insurance companies.

**Key words:** insurance; insurance activity; insurance market; state regulation; mechanism of state regulation of insurance activity.

В умовах динаміки соціальних процесів та різноманітних трансформацій у системі національної економіки одним із дієвих інструментів, що дозволяє забезпечити стабільність державних фінансів, здійснити ефективний соціальний захист громадян від різного роду ризиків постає державне страхування. Основна мета державного страхування – створення сприятливих умов для обслуговуючих сегментів економіки, а його основні характеристики – забезпечення виконання соціальних функцій держави через компенсацію втрат, пов'язаних із різноманітними ризиками та запобігання появі фінансових криз в умовах надзвичайних ситуацій.

Водночас для інтенсивного розвитку економіки держави, реалізації її соціальної політики важливо на правовій основі сформувати таку систему засобів та методів, яка б чітко визначала правила й рамки функціонування страхового ринку та діяльності страхових компаній в ньому. Останнє зумовлено тим, що без злагодженої системи правового регулювання виникають труднощі у забезпеченні фінансової безпеки суб'єктів економіки, неможливий подальший розвиток видів страхових послуг, забезпе-

чення соціальної стабільності та економічного зростання. Впровадження правового регулювання державного страхування виступає індикатором ефективного функціонування суб'єктів страхового ринку та його інтеграції у світовий страховий простір.

Аналіз наукових доробок та досліджень свідчить, що у вітчизняній правовій доктрині проблемі правового регулювання державного страхування приділяється значна увага. Зокрема, серед науковців, які вивчали це питання доцільно виділити таких: М. Боднарука, О. Гаманкову, О. Корват, Л. Морозову, Т. Моташко, А. Нечипоренко, І. Проць, О. Тимошук та ін. Однак важливі аспекти окреслення основних моделей правового регулювання сфери державного страхування, аналіз їх позитивних якостей та недоліків потребує подальшого наукового вивчення та опрацювання.

Правове регулювання сфери державного страхування – це система правових норм і принципів, які встановлюють порядок організації, функціонування, контролю та відповідальності у сфері державного страхування. Таке регулювання охоплює широкий спектр правових норм, що визна-

чають як організаційно-правові, так і фінансові аспекти організованих та підтримуваних державою страхових програм. Відносини, що виникають у сфері державного страхування мають складний характер, саме тому їх правова природа по-різному інтерпретується дослідниками: під час здійснення виплат (пенсій за віком, інвалідністю, втратою годувальника) – відносини, що становлять предмет права соціального забезпечення, під час реєстрації особи як страхувальника та сплати нею страхових внесків – фінансові, під час притягнення роботодавця до відповідальності за несвоєчасну сплату страхових внесків, що тим самим вплинуло на доступ працівника до страхових виплат – трудові та адміністративні. Важливу особливість правового регулювання державного страхування є його інтеграція в національну правову систему, де взаємодіють норми вітчизняного та міжнародного права. Нормативно-правові акти, що регулюють державне страхування, повинні бути адаптовані до змін в економічній ситуації і відповідати вимогам європейських стандартів. Процес євроінтеграції у сфері страхової діяльності зумовлюють необхідність приведення вітчизняного законодавства у відповідність до вимог та директив ЄС.

Для забезпечення фінансової стабільності державних страхових фондів, що забезпечують виплати за страховими виплатами вкрай важливе правове регулювання страхового ринку. Останнє передбачає формування нормативно-правової бази, яка встановлює «правила гри» на ринку страхових послуг. За справедливим зауваженням О. Гаманкової, «у сучасних умовах жодна форма прямого або непрямого впливу на об'єкт регулювання з боку держави не може існувати поза правовим полем» [3, с. 62].

Правове регулювання страхового ринку виражається в наступному: по-перше, в регламентації прав та обов'язків учасників страхового ринку; по-друге, розробці норм, що забезпечували би створення ефективної системи контролю за діяльністю страховиків, передусім контролю за забезпеченням платоспроможності страхових компаній для виконання зобов'язань перед страхувальниками; по-третє, регламентації заходів спрямованих на захист інтересів страховиків та споживачів страхових послуг.

Основна мета правового регулювання державного страхування – забезпечення ефективного функціонування цієї системи, що гарантує громадянам та юридичним особам належний рівень захисту. Сутність правового регулювання державного страхування – сфера відносин, спрямованих на захист інтересів страхувальників і страховиків, які взаємодіють у рамках створення спеціальних грошових фондів, метою яких є компенсація збитків у результаті настання певних подій [1, с. 85]. За таких умов особливу увагу слід приділяти створенню правових норм, які б надавали застрахованим особам доступ до належного відшкодування збитків у разі настання страхового випадку, а також гарантували прозорість діяльності страхових органів, запобігали можливим зловживанням з їх боку.

Специфіка страхової діяльності вимагає постійного правового реагування та адаптації до змін в економічній ситуації держави, обґрунтовує необхідність удосконалення існуючих механізмів державного втручання та управління в сфері соціально-економічних відносин, зміст яких залежить від обраної моделі правового регулювання економічної політики держави та процесів міжнародної економічної інтеграції.

Модель правового регулювання сфери державного страхування як системно-структурна концепція відображає способи, методи та механізми впливу правових норм на відносини у сфері державного страхування для забезпечення соціального захисту населення. Така модель визначає:

– по-перше, принципи та норми правового регулювання, на яких будується система державного страхування та які забезпечують ефективність, дієвість, прозорість остан-

ньої, сприяють розвитку та прибутковості страховиків, захищають споживачів страхових послуг. Принципи та норми правового регулювання сфери державного страхування створюють нормативно-правову основу, яка визначає порядок та істотні умови страхування, види страхових ризиків та соціальних гарантій;

– по-друге, методи правового регулювання – законодавчо визнані інструменти та заходи імперативного та диспозитивного, прямого та опосередкованого впливу, за допомогою яких забезпечується функціонування, регулювання, контроль та захист прав та інтересів суб'єктів господарювання. Нормативна регламентація поведінки суб'єктів страхування включає як встановлення вимог у виглядів певних економічних нормативів, виконання яких контролюється державою із застосуванням інструментів адміністративного впливу, так і створення умов для формування конкурентного і прозорого ринкового середовища;

– по-третє, інституційний механізм, що включає суб'єктів страхування – державні фонди, страховиків, застрахованих осіб та контролюючі органи;

– по-четверте, функціональний механізм, тобто процедури сплати внесків, нарахування страхових виплат, форм контролю та види відповідальності у випадках порушення законодавства.

Незважаючи на те, що вітчизняний страховий ринок функціонує вже не одне десятиліття, слід констатувати важливість адаптації державного регулювання страхової діяльності вимогам євроінтеграційного спрямування. У цьому зв'язку доцільний грамотний аналіз потреб страхової галузі, а також вибір оптимальної моделі правового регулювання страхової діяльності, яка в сучасних умовах сприяла би досягненню збалансованості та захисту інтересів суб'єктів страхових відносин та отриманню максимальної макроекономічної вигоди.

Моделі правового регулювання сфери державного страхування можна класифікувати за різними критеріями залежно від форми регулювання (імперативна та диспозитивна), участі держави (державна, приватна та змішана), об'єктами страхування (соціальна та майнова), суб'єктами правового регулювання (публічно-правова та приватно-правова), ступенем правової деталізації (жорстка та гнучка). Разом із тим, комплексне поєднання правових, організаційних та фінансових критеріїв, що забезпечують ефективність функціонування правового регулювання сфери державного страхування чи не найкраще відображено у її поділі за ознакою організаційно-правової структури на три моделі централізовану, децентралізовану та кумулятивну. Враховуючи вищесказане, остання класифікація й стала предметом подальшого аналізу даного дослідження.

Централізована модель правового регулювання сфери державного страхування – це форма організації та функціонування системи страхування, за якої виключно держава, в особі уповноважених регулятивних органів, впливає на економічну діяльність суб'єктів страхових правовідносин [7]. Найважливішими напрямками у вищезгаданій моделі правового регулювання є визначення державою ясних та чітких умов страхування, що гарантують рівний доступ до страхових послуг всіх громадян, встановлення вимог щодо платоспроможності страхових компаній та нагляд за дотриманням цих вимог.

Найвищий ступінь централізації правового регулювання на всіх рівнях, виключно з територіальними органами, забезпечує державне страхування. Результатом використання такої моделі регулювання є формування державної монополії на встановлення правил і нормативів на ринку фінансових послуг. Оскільки держава виступає єдиним страховим органом, що здійснює страхування на національному рівні, то в рамках такої моделі вона не тільки гарантує страхові виплати, але водночас й контролює встановлення страхових тарифів та умови їх застосування.

У сучасних реаліях більшість європейських країн обирає модель єдиного регулювання та нагляду за фінансовою системою, яка зосереджує всі наглядові функції в одному органі. Модель мегарегулятора передбачає централізований контроль за фінансовим сектором центральним банком країни (Ірландія, Чехія) або відокремленою від центрального банку наглядовою установою (Австрія, Польща, Швеція) [2, с. 74].

У багатьох європейських країнах, таких як Німеччина, Франція, Італія, де тривалий час застосовувалася централізована модель правового регулювання страхової діяльності, акцент зміщено в бік пруденційного нагляду. Такий підхід відображає значущість орієнтованого на ризики державного контролю через оцінку та зниження ризиків діяльності суб'єктів страхового ринку, а також пріоритетне забезпечення платоспроможності страховиків. Характеризуючи інституційне забезпечення розвитку державного регулювання страхової діяльності за рівнями економічних відносин, Л. Морозова, О. Тимошук констатують, що основною метою впровадження ризикоорієнтованого пруденційного нагляду за фінансовими установами є своєчасна оцінка їх поточної та перспективи майбутньої платоспроможності, а також виявлення існуючих та потенційних ризиків для платоспроможності на ранніх етапах з метою запобігання виходу компаній з ринку до виконання ними своїх зобов'язань [6, с. 137–138]. Таке впровадження ризикоорієнтованого пруденційного нагляду за фінансовими установами в межах централізованої моделі правового регулювання сфери державного страхування сприяє не тільки реалізації державними органами нормативно-правових, організаційно-контролюючих заходів, спрямованих на захист інтересів споживачів страхових послуг, але й ефективному розвитку страхового ринку в рамках єдиної державної політики загалом.

Дослідження досвіду ряду країн в яких держава гарантує страхові виплати, контролює встановлення страхових тарифів та умови їх застосування дозволяє виокремити ключові ознаки та основний напрям перспектив централізованого регулювання страхової діяльності:

- по-перше, уніфікація підходів до кожного сектора фінансового ринку з урахуванням загальнодержавних завдань;

- по-друге, законодавче встановлення меж для обчислення страхових внесків за кожним видом обов'язкового соціального страхування, визначення державою тарифів страхових внесків, ранжованих залежно від ймовірності ризику;

- по-третє, оптимізація податкового навантаження, забезпечення сприятливих умов для розвитку інвестиційної діяльності;

- по-четверте, можливість раціонального регулювання розвитку страхового ринку у тісному зв'язку з регулюванням інших фінансових структур – інвестиційних фондів, недержавних пенсійних фондів, ринків цінних паперів, банківських установ, що сприяє створенню єдиного регулятора загального фінансово-кредитного ринку (мегарегулятора) в системі органів державного управління;

- по-п'яте, забезпечення державних органів, що здійснюють нагляд за діяльністю страхових компаній, необхідними ресурсами та засобами для виконання повноважень;

- по-шосте, посилення захисту інтересів страхувальників, забезпечення гарантій відшкодування збитків через формування компенсаційних фондів на випадок банкрутств страхових організацій. Розробка механізмів раннього попередження можливих банкрутств, а також обов'язкової передачі портфеля таких страховиків до управління надійних компаній.

Отже, під централізованою моделлю регулювання страхового ринку слід розуміти форму організації та функціонування системи страхування, за якої впроваджується державна монополія на встановлення правил та нормативів на

ринку фінансових послуг, державні органи забезпечують захист прав споживачів страхових послуг та підтримують ефективний розвиток національного страхового ринку.

На відміну від централізованої, децентралізована модель регулювання страхового ринку відрізняється тим, що провідні позиції у системі страхування займає колективне соціальне страхування, яке може бути як обов'язковим, так і добровільним. В межах цієї моделі регуляторні функції, повноваження та відповідальність за організацію та функціонування системи страхування розподіляються між центральними органами державної влади та регіональними чи місцевими структурами.

Для конкурентних страхових ринків оптимальною є ліберальна децентралізована модель регулювання. Основною її метою є невтручання або обмежене втручання держави у діяльність суб'єктів страхового ринку. У процесі надання страхових послуг активну участь беруть приватні страхові компанії, натомість за державою залишається контроль платоспроможності страховиків.

Яскравим прикладом такої моделі є страховий ринок США – найбільший і найвпливовіший фінансовий інститут країни. Унікальність інституту страхування у США полягає в тому, що він охоплює практично всі аспекти та сфери життя американського суспільства. Децентралізована модель регулювання страхового ринку у США повністю відповідає принципам економічного федералізму, оскільки кожен штат має автономну страхову систему та власний орган страхового нагляду, який встановлює пруденційні нормативи й контролює фінансову звітність страховиків [4]. Федеральний уряд зберігає за собою право контролю над питаннями загальнонаціонального характеру, які вимагають дотримання єдиних норм регулювання на всій території країни, наприклад, антимонопольного регулювання, медичного страхування, страхування від повеней та страхування сільськогосподарських ризиків.

Децентралізована модель регулювання страхового ринку сприяє активному залученню місцевих суб'єктів до управління страховим ринком та стимулює розвиток конкурентного середовища, одночасно гарантуючи ефективний захист інтересів споживачів страхових послуг. Серед ознак, що характеризують особливості та перспективи децентралізованого регулювання страхової діяльності можна назвати те, що така модель за допомогою розподілу регуляторних повноважень дозволяє врахувати специфіку окремих регіонів та локальних страхових ринків, а також забезпечує єдність політики через координацію між центральними та місцевими органами влади з метою запобігання зловживанням та дисбалансам, це по-перше. Й, по-друге, автономність регіональних регуляторів сприяють розробці власних механізмів регулювання та контролю в межах загальнодержавної та загальнонаціональної політики.

Кумулятивна модель правового регулювання сфери державного страхування має змішаний характер. Для покриття соціальних ризиків використовується як державне, так і колективне соціальне страхування. В рамках цієї моделі держава та приватний сектор в особі приватних компаній діють спільно для забезпечення широкого спектру страхових послуг для громадян, де перша – держава встановлює базові умови страхування, тоді як другі – можуть запропонувати додаткові послуги.

Кожна з вищезгаданих моделей правового регулювання страхового ринку як централізована, так й децентралізована має свої переваги та недоліки, залежно від специфіки економічної ситуації та потреб соціального захисту.

Конфуціанська модель регулювання страхового ринку, яка базується на формулі «сильної держави», ефективна на початковому етапі реалізації стратегії економічного зростання. Така модель ефективна в умовах, коли найбільш соціально значущі сектори страхового ринку контролю-

ються страховими компаніями з державним капіталом. Проте, у довгостроковій перспективі централізоване регулювання страхового ринку обмежує його розвиток. Страховальники починають сприймати укладення контракту як обтяжливу обов'язкову послугу, а плату за цей контракт як додаткове податкове зобов'язання. Таким чином суперечності в цілях учасників страхового ринку під час реалізації такої моделі регулювання залишаються невирішеними.

Страховики ж втрачають мотивацію до впровадження інноваційних продуктів і технологій, які б сприяли оптимальному управлінню ризиками страховальників, реалізації попереджувальних заходів з метою обмеження таких ризиків.

Децентралізована модель, що передбачає розподіл регуляторних повноважень, дає змогу врахувати особливості та специфіку окремих регіонів, а гнучкість у прийнятті рішень – адаптувати регуляторні інструменти до умов регіонального розвитку страхового ринку. Однак, незважаючи на переваги, децентралізована модель також має свої недоліки, зокрема відсутність єдиних стандартів діяльності для суб'єктів страхового ринку. Локальні органи можуть встановлювати різні вимоги до страхових компаній, що в свою чергу ускладнює їх діяльність на міжрегіональному рівні. До того ж, в різних регіонах можливе застосування диференційованих підходів до регулювання страхового ринку, що створить дисбаланс у забезпеченні страхових послуг.

Відсутність належної взаємодії між центральними та регіональними органами може призвести до дублювання, часом й конфліктів у регуляторній діяльності, а в умовах зростання ризиків, пов'язаних із техногенними аваріями, тероризмом, природними катастрофами та фінансовою діяльністю, чимало експертів виступають за розширення централізованого регулювання страхового ринку.

У країнах із різномірною економікою децентралізація ускладнює загальний нагляд за страховим ринком. Слабший нагляд та контроль з боку центральних органів,

широка автономія регіональних органів може сприяти появі корупційних схем, а якість регулювання визначатиметься та варіюватиметься залежно від професійності, умінь та досвіду регіональних регуляторів.

Необхідність утримання регіональних регуляторів та координаційних структур може призводити до значного фінансового навантаження на систему страхування. Як результат – конфлікт учасників страхових відносин набуде хронічної форми, а локальним компромісом стане необхідність запровадження нових видів обов'язкового страхування, що, відповідно, збільшить навантаження на місцевий бюджет.

Надмірна локалізація регулювання може послабити єдність державної політики у сфері страхування та вплинути на її довгострокову ефективність. Послаблення або втрата державного контролю страховиків породжує колективну безвідповідальність за кінцевий результат, у тому числі й фінансовий, що ускладнює досягнення цілей страхових відносин. Цілі страховика, як учасника страхових відносин, стають розмитими, що приводить до проблем із формування поведінкової стратегії, яка не спрямована на досягнення чітко сформульованої в кількісному та якісному вираженні мети.

Таким чином, оптимальне регулювання страхового ринку залежить від узгодженості державного контролю та мотивації суб'єктів даного ринку до ефективного управління ризиками. Ці недоліки підкреслюють важливість поєднання децентралізованих підходів із належною координацією та контролем з боку центральних органів для мінімізації можливих ризиків. Тільки за умов здійснення правового регулювання на засадах поєднання державних, приватних, громадських та комерційних інтересів можна досягти високорозвиненого страхового ринку в державі, завданням якого буде як захист прав споживачів страхових послуг, так й забезпечення належних умов для функціонування страхових компаній.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Боднарук М.І. Правове регулювання соціального страхування в Україні : монографія. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2014. 472 с.
2. Войтович Л. Європейський досвід державного регулювання страхової системи та можливості його впровадження в Україні. *Вчені записки Університету «Крок»*. 2021. № 3 (63). С. 73–79.
3. Гаманкова О. Методи державного регулювання ринку страхових послуг. *Фінансові інститути*. 2009. № 9-10. С. 61–64.
4. Корват О.В. Концептуалізація державного регулювання ринку страхових послуг. *Ефективна економіка*. 2015. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=4310>
5. Кублікова Т. Б. Національні моделі державного регулювання страхової діяльності. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/147035646.pdf>
6. Морозова Л., Тимошук О. Розвиток державного регулювання страхової діяльності в Україні. *Проблеми і перспективи економіки та управління*. 2021. № 2(26). С. 134–140.
7. Нечипоренко А.В. Державне регулювання страхової діяльності в Україні: теоретичний аспект. *Ефективна економіка*. 2021. № 7. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=9079>
8. Пліса В. Модель державного регулювання страхового ринку в Україні. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2010. Вип. 10. С. 209–215.