

УДК 351:336.02(045)

Калюжний Ростислав Андрійович

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри теорії та історії держави і права
Навчально-науковий юридичний інститут
Національного авіаційного університету*

Калюжний Ростислав Андреевич

*доктор юридических наук, профессор,
професор кафедры теории и истории государства и права
Учебно-научный юридический институт
Национального авиационного университета*

Kaliuzhnyj Rostyslav

*Doctor of Science of Law, Professor,
Professor of the Department of Theory and History of State and Law of
Education and Research Institute of Law of
National Aviation University*

Шапенко Людмила Олександрівна

*асистент кафедри теорії та історії держави і права
Навчально-науковий юридичний інститут
Національного авіаційного університету*

Шапенко Людмила Александровна

*ассистент кафедры теории и истории государства и права
Учебно-научный юридический институт
Национального авиационного университета*

Shapenko Liudmyla

*Assistant of the Department of Theory and History of
State and Law of Education and Research Institute of Law of
National Aviation University*

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ СТРАХУВАННЯ: СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ КАТЕГОРІЇ

ПУБЛИЧНОЕ АДМИНИСТРИРОВАНИЕ В СФЕРЕ СТРАХОВАНИЯ: СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ КАТЕГОРИИ

PUBLIC ADMINISTRATING IN THE INSURANCE SPHERE: THE CONCEPT AND CONTENT OF THE CATEGORY

Анотація. Стаття присвячена розгляду сутності та змісту публічного адміністрування у сфері страхування, зміни його ролі в умовах проведення адміністративної реформи та впровадження європейських принципів і стандартів діяльності органів публічної адміністрації. В ході дослідження основна увага акцентована на вивченні особливостей адміністративно-правових засобів публічного адміністрування, необхідних для впорядкування відносин між суб'єктами страхового ринку та іншими учасниками страхових відносин. В результаті наукового пошуку авторами визначено, що публічне адміністрування в сфері страхування, будучи важливою частиною публічного управління, виконує регулятивну, контрольну та організаційну функції в страховій сфері, тим самим забезпечуючи сталий розвиток страхової діяльності, а також в цілому сприяючи демократичному розвитку держави і суспільства на рівні світових стандартів.

Ключові слова: публічне адміністрування, суб'єкти публічного адміністрування, засоби публічного адміністрування, принципи публічного адміністрування, страхування.

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению сущности и содержания публичного администрирования в сфере страхования, изменения его роли в условиях проведения административной реформы и внедрения европейских принципов и стандартов деятельности органов публичной администрации. В ходе исследования основное внимание акцентируется на изучении особенностей административно-правовых средств публичного администрирования, необходимых для упорядочения отношений между субъектами страхового рынка и другими участниками страховых отношений. В результате научного поиска авторы определяют, что публичное администрирование в сфере страхования, являясь важной частью публичного управления, выполняет регулятивную, контрольную и организационную функции в страховой сфере, тем самым обеспечивая устойчивое развитие страховой деятельности, а также в целом способствуя демократическому развитию государства и общества на уровне мировых стандартов.

Ключевые слова: публичное администрирование, субъекты публичного администрирования, средства публичного администрирования, принципы публичного администрирования, страхование.

Summary. This article is devoted to analyze of a concept and content of public administrating in the sphere of insurance, changes of its role in conditions of the administrative reform and implementation of European principles and standards of public administration's activities. During the research main attention has been paid to study particularities of administrative and legal means of public administrating needed to organize relations between subjects of an insurance market and other participants of insurance relations. As a result of scientific research the authors have determined that public administrating in the sphere of insurance, as an important part of public administration, executes regulative, supervisory and organizational functions in the insurance sphere and ensure sustainable development of the insurance activity, and also generally promotes democratic development of the state and our society to the level of world standards.

Key words: public administrating, subjects of public administrating, means of public administrating, principles of public administrating, insurance.

Постановка проблеми. Проведення адміністративної реформи, зміна основоположних засад побудови вітчизняних адміністративно-правових інститутів, впровадження європейських принципів та стандартів діяльності органів публічної адміністрації зумовлюють необхідність перегляду та переоцінки значення публічного адміністрування в процесі регулювання суспільних відносин, зокрема у сфері страхування. Адже страхування є невід'ємним атрибутом сучасного життя, що, по-перше, забезпечує надійний захист майнових інтересів фізичних та юридичних осіб завдяки реалізації механізму попередження чи зменшення наслідків від передбачуваних чи непередбачуваних подій (страхових випадків); по-друге, маючи великі інвестиційні можливості та значний потенціал для забезпечення загальнодержавних і регіональних інноваційно-інвестиційних програм, сприяє безперервному відтворенню та розвитку економіки; по-третє, будучи важливим складовим елементом фінансової системи, виступає гарантом фінансової стабільності та економічної безпеки держави в цілому. Проте така роль даного інституту стає можливою лише за умов належного рівня розвитку страхового ринку та дієвого державного регулювання страхової діяльності, першочергове значення в якому відіграють злагоджені дії органів публічної адміністрації, що спрямовані на упорядкування відносин між учасниками страхового ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблем публічного адміністрування та вивченням форм його реалізації у різних сферах суспільного життя займалися такі науковці як С. Гайдученко, Ю. Дідок, К. Колесникова, В. Колпаков, В. Корженко, В. Круглов, Н. Мальтюхова, В. Мартиненко, Н. Обушна, С. Чернов та багато інших. Проте рівень розвитку вітчизняної правової доктрини свідчить про необхідність висвітлення питань щодо специфіки діяльності суб'єктів публічного адміністрування у сфері страхування та визначення змісту самого поняття «публічне адміністрування у сфері страхування».

Формулювання цілей статті. Мета статті полягає у з'ясуванні сутності та змісту публічного адміністрування в сфері страхування, а також особливостей адміністративно-правових засобів публічного адміністрування, що використовуються для впорядкування відносин між суб'єктами страхового ринку та іншими учасниками страхових відносин.

Виклад основного матеріалу. Незважаючи на те, що публічне адміністрування в останні роки набуло широкого розповсюдження, на сьогодні слід відмітити відсутність законодавчого визначення даного поняття. Зважаючи на це, необхідним у ході дослідження є вивчення наукових розробок вчених, в яких висвітлено публічне адміністрування як системне явище, що має конкретні суспільні цінності для забезпечення надання адміністративних

послуг у відповідності з європейськими стандартами шляхом впровадження принципів демократичного управління.

Зокрема, В. Колпаков, розглядаючи форми публічного адміністрування, визначає публічне адміністрування як діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції [1, с. 43].

Автори праці «Публічне адміністрування» С. Чернов та С. Гайдученко визначають публічне адміністрування як регламентовану законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на здійснення законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [2, с. 7].

Публічне адміністрування є близьким поняттям до публічного управління і деякі дослідники досить часто їх ототожнюють. Проте, погоджуючись з думкою В. Мартиненка, слід звернути увагу, що публічне адміністрування є формою реалізації публічного управління, яке здійснюють представницькі органи демократичного врядування через свої виконавчі структури [3, с. 20–21]. Підтримуючи дану позицію, К. Колесникова зазначає, що публічне адміністрування є складовою публічного управління, мета якого полягає у забезпеченні демократичного розвитку держави та суспільства на рівні світових стандартів на основі використання новітніх методів і технологій управління [4, с. 44].

Н. Обушна, обґрунтовуючи теоретичні засади публічного управління як якісно нової моделі організації державного управління, наголошує, що публічне адміністрування становило основу механізму реалізації на практиці класичної теорії менеджменту в державному секторі, яка передувала появі сучасної теорії менеджменту, що характеризує модель нового публічного управління, сутність якої зводиться до ефективного функціонування всієї системи політичних інституцій. При цьому автор вказує, що особливостями публічного адміністрування є забезпечення реалізації рішень органів влади шляхом застосування демократичних, публічних, ліберальних форм та методів управління соціальним та економічним розвитком суспільства, що становить лише частину публічного управління [5, с. 54–58].

Інколи у наукових джерелах для визначення публічного адміністрування використовують два підходи: 1) у вузькому значенні, коли публічне адміністрування розуміють як професійну діяльність державних службовців, яка включає всі види діяльності, що спрямовується на реалізацію рішень уряду,

вивчення, розробку та впровадження напрямів урядової політики; 2) у широкому розумінні публічне адміністрування розглядають як скоординовані дії органів законодавчої, виконавчої та судової влади з питань державних справ, які значно відрізняються від адміністрування у приватному секторі, але пов'язані зі значною кількістю приватних груп та індивідів, що працюють у різних компаніях чи громадах; мають важливе значення у формуванні державної політики та є частиною політичного процесу. Саме в широкому розумінні поняття «публічне адміністрування» у сучасній вітчизняній науковій літературі відповідає поняттю «державне управління» [6, с. 4].

В теорії державного управління публічне адміністрування представлено як: різновид управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному визначеному напрямку [7, с. 488]; управлінська діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування, інших суб'єктів публічної влади, яка забезпечує вплив на суспільну систему в цілому шляхом відповідних форм, механізмів, інструментів і процедур, забезпечуючи при цьому рух суспільної системи та її розвиток у необхідному напрямі [8, с. 149].

Вищезазначене, дозволяє зробити висновок, що публічне адміністрування у сфері страхування є важливою складовою публічного управління, зміст якого становить діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямованої на реалізацію законів та інших нормативно-правових актів шляхом прийняття адміністративних рішень щодо забезпечення інтересів суб'єктів страхової діяльності та надання встановлених законами адміністративних послуг учасникам страхового ринку.

У сфері страхування повноваженнями публічного адміністрування наділена значна кількість суб'єктів. Аналіз характеру цих повноважень та врахування обсягу їхнього впливу на сферу страхування дозволяє виокремити загальні та спеціальні суб'єкти публічного адміністрування в означеній сфері. До загальних суб'єктів належать Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, тобто ті суб'єкти публічної адміністрації, які визначають загальні засади соціально-економічного розвитку держави, основні напрями державної політики та правові засади регулювання відносин у сфері страхування, забезпечують розроблення та затвердження програм розвитку страхового ринку, здійснюють контроль за фінансуванням цих програм тощо. Головними завданнями загальних суб'єктів публічного адміністрування у сфері страхування є

здійснення ними нормотворчої діяльності та виконання контрольно-наглядових функцій.

Діяльність спеціальних суб'єктів публічного адміністрування безпосередньо пов'язана з реалізацією державної політики у сфері страхування на всіх рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому). До таких суб'єктів можна віднести Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (уповноважений орган, що здійснює державний нагляд за страховою діяльністю), Міністерство фінансів України, Державну регуляторну службу України та інші державні органи та органи місцевого самоврядування, діяльність яких спрямована на надання адміністративних послуг суб'єктам страхового ринку, здійснення перевірок діяльності страхових організацій з метою вдосконалення аналітичного та інформаційно-облікового забезпечення, проведення інформаційно-консультативної роботи та ін.

Не зважаючи на активні зрушення у результаті проведення заходів щодо оптимізації системи центральних органів виконавчої влади, однією з проблем діяльності суб'єктів публічної адміністрації є дублювання одних і тих же повноважень, що призводить до нерационального використання кадрового потенціалу, значних фінансових витрат, розробки ідентичної нормативної та оперативної документації, а в цілому до зниження ефективності функціонування системи суб'єктів публічного адміністрування у сфері страхування. Для вирішення даного питання парламентарі неодноразово вносили пропозиції щодо ліквідації Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та перерозподілу її функцій між іншими регуляторами фінансового ринку. Зокрема, згідно Проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» № 2413а від 20.07.2015 р. функції контролю та нагляду за діяльністю страхового ринку передбачено передати Національному банку України. Аналіз даного законопроекту, свідчить про те, 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, дані зміни потрібно впроваджувати лише еволюційним шляхом, що дозволить поетапно перейти 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 сектора економіки.

Важливу роль у трансформації адміністративно-правових інститутів та реформуванні системи державного управління відіграють європейські принципи адміністративного права. Незважаючи на те, що ці принципи отримали лише фрагментарне закріплення на законодавчому рівні (наприклад, у Кодексі адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р.), вони визнані на доктринальному рівні та становлять основу для впровадження демократичних стандартів діяльності органів публічної адміністрації, зокрема у сфері страхування [9, с. 128]. Сприйняття їх у правовому полі сприяє ефективній реалізації «людиноцентристської» концепції діяльності держави, яка передбачає пріоритет та можливості людини реалізовувати належні їм права у відносинах з публічною адміністрацією, що забезпечує належний рівень взаємовідносин органів публічної влади та приватних осіб.

Досліджуючи зміст публічного адміністрування у сфері страхування, слід зазначити, що діяльність суб'єктів публічної адміністрації може виражатися як у правовій, так і неправовій формі. До правових форм публічного адміністрування у сфері страхування належать ті, використання яких спричиняє виникнення юридичних наслідків (наприклад, прийняття нормативних та індивідуальних актів з питань страхової діяльності, встановлення правил формування, обліку і розміщення страхових резервів та показників звітності, здійснення реєстраційних та інших значущих дій). До неправових форм відносяться ті, використання яких безпосередньо юридичного значення не має (наприклад, проведення ревізій, різноманітних нарад, консультацій суб'єктами публічної адміністрації, що уповноважені діяти у сфері страхування) [1, с. 47–48].

Здійснюючи свою діяльність у процесі упорядкування страхових відносин суб'єкти публічної адміністрації використовують різноманітні адміністративно-правові засоби, тобто всю сукупність прийомів і способів, необхідних для реалізації державної політики у сфері страхування та забезпечення захисту прав і інтересів учасників страхового ринку. Серед адміністративно-правових засобів публічного адміністрування у сфері страхування особливе значення мають реєстраційні та контрольні засоби.

Особливість використання реєстраційних засобів суб'єктами публічної адміністрації зумовлена тим, що провадження страхової діяльності можливе лише після реєстрації страхової організації та отримання

дозволу (ліцензії) на здійснення відповідного виду страхування в органах публічної адміністрації чи їх структурних підрозділах. Реєстраційна діяльність в межах публічного адміністрування у сфері страхування здійснюється з метою офіційного визнання законності діяльності страхової організації, наділення страховиків правами та обов'язками, обліку страхових резервів тощо.

Не менш важливими є і контрольні засоби публічного адміністрування у сфері страхування, адже контроль та нагляд, який тісно з ним пов'язаний, спрямовані на забезпечення сталого розвитку страхового ринку та ефективність страхової діяльності, що, в свою чергу, суттєво впливає на організацію ринково-конкурентних відносин, досягнення економічних, соціальних та інших цілей держави. Реалізація органами публічної адміністрації та їх структурними підрозділами контрольних засобів забезпечує проведення перевірок щодо правильності застосування суб'єктами страхової діяльності законодавства про страхову діяльність та достовірність їх звітності, здійснення контролю за платоспроможністю страховиків відповідно до взятих ними страхових зобов'язань перед страхувальниками та ін.

Висновки. Підводячи підсумки, необхідно зазначити, що публічне адміністрування у сфері страхування є важливою складовою публічного управління, зміст якого становить діяльність суб'єктів публічної адміністрації щодо забезпечення інтересів суб'єктів страхової діяльності та надання встановлених законами адміністративних послуг учасникам страхового ринку шляхом здійснення адміністративних актів (прийняття нормативно-правових та оперативних актів, проведення ревізій, консультацій та ін.).

В процесі здійснення своєї діяльності суб'єкти публічного адміністрування виконують ряд функцій, зокрема, регулятивну (розробка та прийняття нормативно-правових та методичних документів з питань страхової діяльності), контрольну (здійснення контролю та нагляду за діяльністю суб'єктів страхової діяльності) та організаційну (визначення засад діяльності страхового ринку та організацію відносин між учасниками страхових відносин), що забезпечує упорядкування відносин між суб'єктами страхового ринку та іншими учасниками страхових відносин, сталий розвиток страхової діяльності та в цілому сприяє демократизації суспільних процесів на рівні світових стандартів.

Література

1. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування / В. К. Колпаков // Адміністративне право і процес. — 2012. — № 2(2). — С. 43–51.
2. Чернов С. І. Текст лекцій з дисципліни «Публічне адміністрування» / С. І. Чернов, С. О. Гайдученко. — Х.: ХНУМГ, 2014. — 97 с.
3. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика: зб. наук. пр. — 2010. — № 1. — С. 16–22.
4. Колесникова К. О. Співвідношення державного управління та публічного адміністрування у процесі суспільної трансформації / К. О. Колесникова // Публічне управління: теорія та практика. — 2013. — Вип. 3. — С. 41–45.
5. Обушна Н. І. Публічне управління як нова модель організації державного управління в Україні: теоретичний аспект / Н. І. Обушна // Ефективність державного управління. — 2015. — Вип. 44(1). — С. 53–63.
6. Зарубіжний досвід публічного адміністрування: метод. рек. / Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок [та ін.]; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. — К.: НАДУ, 2010. — 28 с.
7. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук. ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк [та ін.]. — К.: НАДУ, 2011. — Т. 8. — 630 с.
8. Круглов В. В. Публічне адміністрування в процесі державно-приватного партнерства / В. В. Круглов // Актуальні проблеми державного управління. — 2015. — № 1. — С. 145–153.
9. Пухтецька А. А. Європейські принципи адміністративного права: Монографія / За заг. ред. д.ю.н., проф. В. Б. Авер'янова. — К.: Інститут держави і права ім. В. М. Корецького, 2012. — 237 с.

References

1. Kolpakov V. K. Pomyattya form publichnoho administruvannya / V. K. Kolpakov // Administratyvne pravo i protses. — 2012. — № 2(2). — S. 43–51.
2. Chernov S. I. Tekst lektsiy z dystsypliny «Publichne administruvannya» / S. I. Chernov, S. O. Hayduchenko. — Kh.: KhNUMH, 2014. — 97 s.

3. Martynenko V. M. Demokratychne vryaduvannya: problemy teorii ta praktyky / V. M. Martynenko // Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka: zb. nauk. pr. — 2010. — № 1. — S. 16–22.
4. Kolesnykova K. O. Spivvidnoshennya derzhavnoho upravlinnya ta publichnoho administruvannya u protsesi suspil'noyi transformatsiyi / K. O. Kolesnykova // Publichne upravlinnya: teoriya ta praktyka. — 2013. — Vyp. 3. — S. 41–45.
5. Obushna N. I. Publichne upravlinnya yak nova model' orhanizatsiyi derzhavnoho upravlinnya v Ukrayini: teoretychnyy aspekt / N. I. Obushna // Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnya. — 2015. — Vyp. 44(1). — S. 53–63.
6. Zarubizhnyy dosvid publichnoho administruvannya: metod. rek. / N. M. Mel'tyukhova, V. V. Korzhenko, Yu. V. Didok [ta in.]; za zah. red. N. M. Mel'tyukhovoyi. — K.: NADU, 2010. — 28 s.
7. Entsyklopediya derzhavnoho upravlinnya: u 8 t. / nauk. red. kol.: Yu. V. Kovbasyuk [ta in.]. — K.: NADU, 2011. — T. 8. — 630 s.
8. Kruhlov V. V. Publichne administruvannya v protsesi derzhavno-privatnoho partnerstva / V. V. Kruhlov // Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnya. — 2015. — № 1. — S. 145–153.
9. Pukhtets'ka A. A. Yevropeys'ki pryntsypy administratyvnoho prava: Monohrafiya / Za zah. red. d.yu.n., prof. V. B. Aver»yanova. — K.: Instytut derzhavy i prava im. V. M. Korets'koho, 2012. — 237 s.