

PROBLEMS OF NATIONAL PUBLIC AND PRIVATE LAW

Роман Віннічук

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, м. Харків, Україна

ДЕЯКІ АСПЕКТИ КОНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В ГАЛУЗІ ПЕРЕСТРАХУВАННЯ

Roman Vinnichuk

Yaroslav the Mudry National Law University, Kharkiv, Ukraine

SOME ASPECTS OF CONSTITUTIONAL FOUNDATIONS OF STATE FINANCIAL POLICY OF UKRAINE IN THE FIELD OF REINSURANCE

Constitutional approaches to the establishment and functioning of financial market in the state are investigated on the base of hierarchy principles of building a system of economic legal acts of Ukraine. Also the norms of the Basic Law regarding state financial policy of Ukraine, particularly in the field of reinsurance are analyzed. A review of key economic and legal acts of Ukraine program orientation was carried out. These acts relate to strategic aspects of reinsurance operations, as well as other systemic issues of functioning and development of financial services markets in Ukraine. The attention is drawn to the absence of law in Ukraine, which would define the strategic issues of financial sector in the country, especially in the field of insurance business (reinsurance). Taking into consideration current trends in the development of financial market of Ukraine, the own concept of the draft Law of Ukraine «On the state financial policy» is offered.

Key words: hierarchy principle, financial market, state financial policy, financial services, reinsurance, the Law of Ukraine «On the state financial policy».

Законодавство України про перестрахування (як складова частина національного механізму господарсько-правового забезпечення перестрахування) складається з широкого кола взаємопов'язаних нормативно-правових актів різної юридичної сили, серед яких переважають комплексні акти, що містять норми різних галузей права (господарського, адміністративного, цивільного, фінансового). Утім, як відзначають представники доктрини господарського права України, це є характерним для всього господарського законодавства України¹. Адже українська система господарсько-правових актів функціонує як складне утворення, що містить неоднорідні (приватні та публічні) норми, які мають комплексно регулювати відносини суспільного виробництва, в тому числі у фінансовому секторі економіки.

Завданням цієї публікації є аналіз на основі принципу ієрархічності тих положень Конституції України, які визначають засади створення й функціонування фінансового ринку в державі і містять відправні норми стосовно проведення державної фінансової політики України, зокрема й у галузі перестрахування. **Актуальність** такої наукової розвідки зумовлена виробленням нових стратегічних підходів у рамках діяльності Національної ради реформ, що утворена Президентом України з метою забезпечення впровадження єдиної, узгодженої державної політики реформ у державі.

Викладення основного матеріалу. Як наголошує Н. Б. Пацурія², особливістю страхової

1 Задихайло, Д.В., Пашков, В.М., Бойчук, Р.П. (2012). *Господарське право*: підручник. Харків: Право, 29.

2 Пацурія, Н.Б. (2013). *Страхові правовідносини у сфері господарювання: проблеми теорії і практики*: монографія. Ніжин: Аспект-Поліграф, 94.

діяльності як виду господарювання є поєднання приватних і публічних ознак. Через це господарсько-правове регулювання у сфері перестраховання (яке відповідно до ст. 2 Закону України «Про страхування»¹ є видом страхової діяльності) також охоплює безліч пов'язаних між собою елементів (приватних і публічних), що знаходяться у тісних відносинах і зв'язках між собою та складають певне цілісне утворення – систему господарсько-правових актів України, які забезпечують упорядкування відносин перестраховання.

Визначальною ознакою сучасного господарського законодавства України про перестраховання є те, що воно регулює відносини, які виникають у процесі організації та здійснення перестрахової діяльності, котра має системний професійний характер та зачіпає інтереси не тільки безпосередніх її учасників (суб'єктів страхової діяльності у сфері господарювання), але й суспільства в цілому. Дослідження таких господарсько-правових актів про перестраховання з урахуванням їх зв'язків і властивостей, що водночас складають систему господарського законодавства України про перестраховання, можна здійснювати за різними критеріями (наприклад, формальними, змістовими², залежно від кола врегульовуваних відносин, сфери дії за колом суб'єктів, за територією дії, часом дії тощо). Це пов'язано з тим, що нормативні акти у сфері господарювання є дуже різними за вагомістю та спрямованістю дії.

Однак найбільш плідним та загальноприйнятим у правовій доктрині убачається аналіз приписів законодавства за ознакою юридичної сили актів, у яких фіксуються правові норми (вертикальна систематизація). За таким критерієм виділяють систему законів (конституційних та звичайних) та систему підзаконних актів, які усі разом формують структуру законодавства про перестраховання згідно з принципом ієрархічності³.

Ієрархічність ладу господарсько-правових актів, як принцип структурної організації складного багаторівневого господарсько-правового порядку, полягає у їх підпорядкованості один одному залежно від їх юридичної сили та соціальної значущості (упорядкування зв'язків різних рівнів за правилом від вищого до нижчого). Також подібна вертикаль передбачає наявність певних правил системно-структурної побудови господарського законодавства із сукупністю складних взаємин (субординації). Зокрема, відповідно до згаданого принципу упорядкування найбільш важливих господарських відносин у перестрахованні має здійснюватися виключно законом як актом більшої юридичної сили, а вертикальне розташування та соціальна значимість кожного виду господарсько-правових актів про перестраховання залежить від статусу відповідних державних органів, які прийняли їх, тощо.

Принцип ієрархічності охоплює також інші підходи до організації системи господарсько-правових актів. Як наголосив у своїй Окремій думці Голова Конституційного Суду України (далі – КСУ) Скомороха В. Є. стосовно Рішення КСУ від 27.12.2001 р. у справі про укази Президії Верховної Ради України щодо Компартії України, зареєстрованої 22 липня 1991 р., кожний структурний ряд системи нормативно-правових актів характеризується ієрархічним зв'язком його елементів, який виступає як необхідний закономірний зв'язок цієї системи. У свою чергу, кожний нормативний акт виступає вихідною правовою базою для нормативних актів, розташованих у структурному ряді після нього⁴.

Такі міркування узгоджуються з вертикальним устроєм господарського законодавства, який встановлено у ст. 7 Господарського кодексу України⁵ (далі – ГК України): відносини у сфері господарювання регулюються Конституцією України, цим Кодексом, законами України, нормативно-правовими актами Президента України та Кабінету Міністрів України, нормативно-правовими актами інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також іншими нормативними актами.

1 Закон про страхування, ст. 2, розд. 1, (1996) (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 18.

2 Мілаш, В.С. (2008). *Господарське право: курс лекцій: у 2 ч. Ч. 1*. Харків: Право, 21.

3 Марченко, М.Н. (2012). *Проблеми теорії держави та права: учебник*. Москва: ИНФРА-М, 506.

4 Окрема думка Голови Конституційного Суду України Скоморохи В. Є. у справі за конституційним поданням 139 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) указів Президії Верховної Ради України «Про тимчасове припинення діяльності Компартії України» і «Про заборону діяльності Компартії України», N 20-рп/2001, КСУ 2001.

5 *Господарський кодекс*, ст. 7, розд. 1, гл. 1 (2003) (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 11.

Отже, за наведеним правилом ієрархічності на першому місці у системі господарсько-правових актів України про перестраховання знаходиться Основний Закон держави – Конституція України¹, яка має найвищу юридичну силу, а усі інші закони та нормативно-правові акти приймаються на її основі і повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії (частини 2, 3 ст. 8).

Конституція України як головне джерело національної правової системи є також базою поточного законодавства. Вона надає можливість урегулювання певних суспільних відносин на рівні законів, які конкретизують закріплені в Основному Законі положення². Водночас, будь-яка конституція з огляду на великий масив відносин, який вона охоплює своїм регулюванням, та зважаючи на її природу, є не лише юридичним, але й одночасно політичним та ідеологічним за своїм характером документом.

Конституція України є першоджерелом, основою всього законодавства держави і містить приписи різної природи, визначаючи засади як господарського, так і іншого порядку (правового, політичного, адміністративно-територіального, екологічного тощо). У ній закладаються найбільш важливі державно-правові норми загального характеру, які виконують різні функції³. Ось чому господарським відносинам у Основному Законі України присвячено всього кілька положень програмної спрямованості. Однак вони мають першорядне та фундаментальне для господарської діяльності значення.

Як наголошують дослідники конституційних засад сучасної економічної системи України, конституційно-правове забезпечення економічних відносин в Україні не отримало комплексного структурно виокремленого розділу в Основному Законі, а відповідні норми локалізовані у різних її розділах⁴. Проте багато таких (ізолюваних одне від одного) конституційних положень є принциповими нормами господарського законодавства, містять базові інституційні засади функціонування ринкових економічних взаємин і, таким чином, опосередковано регулюють різноманітні господарські відносини, в тому числі у галузі перестраховання. Приміром, Основний Закон України акцентує увагу на забезпеченні державою соціальної орієнтації економіки (ст. 13), на праві громадян на підприємницьку діяльність (ст. 42) та приватну власність (ст. 41), на основних засадах державного регулювання суспільних відносин у сфері вітчизняної економіки (статті 13, 42, 92) тощо.

Тож цілком природно, що Конституція України не містить прямої згадки про таку вузькоспеціалізовану сферу страхових господарських відносин, як операції перестраховання, адже вона є правовою основою, фундаментом для усієї правотворчої та правозастосовної діяльності у нашій державі і визначає підвалини правового господарського порядку в Україні (в тому числі у галузі страхової справи як частини фінансового сектора держави). Однак у Конституції України проголошено, що виключно законами України встановлюються засади створення і функціонування фінансового ринку (п. 1 ч. 2 ст. 92), а Кабінет Міністрів України забезпечує проведення фінансової політики (п. 3 ст. 116). Як зауважив з приводу вказаних норм КСУ, у такий спосіб Конституція України заборонила врегульовувати зазначені питання підзаконними нормативно-правовими актами⁵.

Вищенаведені приписи Основного Закону України відтворюють стрижневе правило принципу ієрархічності у формуванні структури господарсько-правових актів, і саме тому регулювання визнаних найбільш важливими для Конституції суспільних відносин (щодо створення і функціонування фінансового ринку в країні) має здійснюватися нормативним актом максимальної

1 Конституція України 1996 (Верховна Рада України). *Відомості Верховної Ради України*, 30.

2 *Справа за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику»*, N 3-рп/2002, КСУ 2002.

3 Тодыка, Ю.Н. (1998). *Конституционное право Украины: отрасль права, наука, учебная дисциплина: учебное пособие*. Харьков: Фолио: Райдер, 141.

4 Задихайло, Д.Д. (2013). *Кабінет міністрів України як суб'єкт економічної системи: конституційно-правові засади*: монографія. Харків: Юрайт, 25.

5 *Справа за конституційним зверненням відкритого акціонерного товариства «Всеукраїнський Акціонерний Банк» щодо офіційного тлумачення положень пункту 22 частини першої статті 92 Конституції України, частин першої, третьої статті 2, частин першої статті 38 Кодексу України про адміністративні правопорушення*, N 7-рп/2001, КСУ 2001.

юридичної сили, тобто законом. Такої правової позиції дотримується й КСУ в інших своїх актах¹.

Поміж іншого, положення п. 1 ч. 2 ст. 92 та п. 3 ст. 116 Основного Закону України окреслюють конституційні засади господарсько-правового забезпечення державної фінансової політики в Україні та спрямовані на врегулювання фінансового напрямку суспільних відносин у державі, в тому числі (опосередковано) операцій перестраховання як вагомого сегмента фінансового ринку країни.

Беручи до уваги наведене та ураховуючи згадані вище вимоги принципу ієрархічності щодо системно-структурної побудови вітчизняного законодавства (акт вищої юридичної сили виступає вихідною правовою базою для інших нормативних актів; упорядкування найважливіших суспільних відносин має здійснюватися виключно законом як актом більшої юридичної сили тощо), доцільним вважаємо розроблення окремого закону України, яким би установлювалися засади створення і функціонування фінансового ринку держави (п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України) та який би містив систему стратегічних цілей, заходів та засобів фінансової політики країни, забезпечення якої Основним Законом покладено на Уряд (п. 3 ст. 116). Однак такого комплексного самостійного та ґрунтовного нормативного акта на рівні закону України збалансованого та системного характеру у господарському законодавстві України немає.

У контексті формування та господарсько-правового забезпечення державної фінансової політики у сфері ринків фінансових послуг втратила свою актуальність Концепція розвитку страхового ринку України до 2010 року². До того ж вона не охоплювала своїм змістом усі інші сегменти фінансового сектору країни (банківську систему, фондовий ринок та ринок капіталу, інші, окрім страхування, фінансові послуги) і була прийнята не у формі закону, як того вимагає п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України, а схвалена розпорядженням Уряду. Водночас загальнообов'язковою вимогою до проведення Кабінетом Міністрів України державної фінансової політики у відповідній сфері (п. 3 ст. 116 Конституції України) є неухильне виконання положень і вимог законів стосовно багатьох напрямів і аспектів такої політики, в тому числі щодо встановлення виключно законами України засад створення і функціонування фінансового ринку країни³.

Немає сумніву, що встановлення фінансової стабільності в українській економіці та надання потужного поштовху динамічному розвитку вітчизняного третинного сектора (у тому числі у галузі перестраховання), неможливе без реалізації комплексу взаємопов'язаних заходів та засобів, спрямованих на розгорнуте (а не фрагментарне) реформування фінансового напрямку. Вбачається, що саме такий широкий підхід створить передумови для сталого розвитку економіки України та перетворення її фінансового ринку у конкурентоспроможне середовище з інвестиційно-інноваційним кліматом.

Такі самі хибі містить і щойно прийнята Стратегія реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг на 2015 – 2020 рр.⁴ Це насамперед стосується питань юридичної сили господарсько-правового акта, яким затверджена вказана Стратегія (розпорядження Нацкомфінпослуг), а також проблем збалансованості й системного державницького підходу до створення і функціонування усього фінансового ринку в країні, стимулювання розвитку його інструментів та інфраструктури, реформування його державного регулювання тощо.

Чинний Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (далі – Закон про фінпослуги)⁵ також має фрагментарний відносно державної фінансової політики зміст, містить неповний перелік її інструментів та непослідовно визначає засади створення

1 *Справа за конституційним поданням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України щодо офіційного тлумачення положень пункту 11 частини першої статті 36 Закону України «Про страхування», пункту 4 частини першої статті 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», N 27-рп/2008, КСУ 2008.*

2 *Розпорядження про схвалення Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року 2005 (Кабінет Міністрів України). Офіційний вісник України, 35.*

3 Авер'янов, В.Б., Батанов, О.В., Баулін, Ю.В. та ін. (2003). *Конституція України: Науково-практичний коментар*. Харків: Право, 560.

4 *Розпорядження про затвердження Стратегії реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг на 2015 - 2020 роки 2015 (Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг). Інформаційно-правова система «ЛІГА: ЗАКОН».*

5 *Закон про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг 2001 (Верховна Рада України). Офіційний вісник України, 32.*

і функціонування фінансового ринку держави. Хоча вказаний закон і проголошує у преамбулі встановлення загальних правових основ у сфері надання фінансових послуг, а також ставить за мету правове забезпечення діяльності і розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні та єдиної державної політики у фінансовому секторі України, але все ж не вирішує усіх завдань такого господарсько-правового акта і не враховує мету, що спонукала законодавця до його прийняття.

До того ж, Закон про фінпослуги не визначає стратегічні підходи, що мають бути покладені в основу державної фінансової політики, не містить цілей, завдань і напрямів розвитку фінансового ринку країни, пріоритетів єдиної національної політики у страховій (перестраховій) діяльності, банківській системі, фондовому ринку та на інших ринках фінансових послуг. Указаний закон поверхово вирішує також інші системні питання щодо функціонування та поступу ринків фінансових послуг в Україні, стимулювання комплексного їх розвитку. У кращому разі подібні норми Закону про фінпослуги мають уривчастий і диспропорційний характер або викладені доволі фрагментарно. У першу чергу це стосується *державної фінансової політики*, тобто комплексу необхідних та взаємопов'язаних завдань і заходів довготривалого характеру, а також узгоджених дій центральних і місцевих органів державної влади, спрямованих на досягнення попередньо визначених цілей на фінансовому ринку держави, котрі реалізуються за допомогою спеціальних засобів та інструментів, з метою забезпечення умов ефективного функціонування й розвитку фінансового ринку країни, а також економічного і соціального поступу держави на основі розбудови повноцінного конкурентного середовища згідно із стандартами ЄС.

Не вирішує окреслених проблем також Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»¹, положення ст. 7 якого визначають основи внутрішньої політики України в економічній сфері загалом, що є більш широкою цариною у порівнянні із фінансовим сектором держави. Як слушно зазначає з цього приводу Д. В. Задихайло, Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» не може сприйматися як такий, яким створено цілісний, розрахований на стабільне функціонування, механізм формування та реалізації політики держави і, зокрема, економічної. До того ж сьогодні між економічною політикою держави та правовим господарським порядком відсутня з'єднуюча їх ланка – господарсько-правова політика².

Зазначимо однак, що економіко-правовий термін «державна фінансова політика» є усталеним не лише для конституційних норм, які встановлюють підвалини правового господарського порядку на фінансовому ринку України, але використовується і в інших господарсько-правових актах. Наприклад, Положенням про Міністерство фінансів України³ Мінфін України визначено головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який формує та забезпечує реалізацію єдиної *державної фінансової політики* (пункти 1, 3). Окреслена категорія вживається також у господарських відносинах країни з фінансовими установами, які мають статус міжнародних організацій⁴.

Безперечно, державній фінансовій політиці належить особлива роль у розвитку економіки, досягненні макроекономічної стабілізації та проведенні глибоких структурних реформ. Адже вона спрямована на забезпечення функціонування та розвиток фінансової системи країни і передбачає, крім іншого, проведення заходів із залучення фінансових ресурсів у розпорядження держави, їх розподіл та використання з метою реалізації державних програм. У свою чергу фінансові ресурси, які акумулюються державою, використовуються для фінансування соціальних програм, забезпечення функціонування державного сектору економіки, регулювання економічного розвитку, міжнародної діяльності тощо.

Однак на рівні нормативно-правового регулювання України у згаданому напрямку відсутній стратегічний нормативний акт, який би мав комплексний (полігалузевий), узгоджений та системний

1 Закон про засади внутрішньої і зовнішньої політики 2010 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 55.

2 Задихайло, Д.В. (2014). До концепції правового забезпечення механізму економічної політики держави. *Теорія і практика правознавства: електронне видання*, 1 (5). <<http://nauka.jur-academy.kharkov.ua>> (2015, липень, 02).

3 Указ про Положення про Міністерство фінансів України 2011 (Президент України). *Офіційний вісник України*, 29.

4 Україна: лист про наміри. Меморандум про економічну та фінансову політику. Технічний меморандум про взаєморозуміння 2015. *Інформаційно-правова система «ЛІГА: ЗАКОН»*.

характер і не був підзаконним за юридичною силою. Крім того, як вже зазначалося, у чинній системі господарсько-правових актів України не визначено пріоритетних стратегічних цілей, завдань і напрямів розвитку фінансового ринку країни, інших системних питань функціонування вказаної галузі в Україні, тобто змісту (предмета) єдиної державної фінансової політики. Насамперед вказане стосується страхової діяльності і фінансових послуг перестраховування зокрема, але є актуальним і на інших ділянках ринку фінансових послуг: у банківській системі, фондовому ринку, секторі інвестицій тощо.

Істотним кроком у господарсько-правовому забезпеченні державної фінансової політики України стало схвалення Комплексної програми розвитку фінансового сектора України до 2020 року (далі – Програма)¹. Цей ґрунтовний та системний акт спрямований на всеосяжне реформування фінансової галузі країни і передбачає проведення реформ в усіх сегментах фінансового ринку – в банківському секторі, у сфері небанківських фінансових установ, на фондовому ринку та ринку капіталу тощо. Програма всебічно унормовує істотні умови, що зазвичай включаються до подібного роду стратегічних (довгострокових) актів програмної спрямованості: мету та принципи реформ, аналіз поточного стану фінансової галузі, прогнози розвитку на майбутнє та очікувані результати, детальні заходи та плани роботи і т. ін.

Однак напрацьовані в рамках Національної ради реформ заходи всупереч п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України реалізовано не у формі найвищого за юридичною силою нормативно-правового акта – закону України, а у вигляді Програми, яка навіть не має правового статусу. Окрім того, ця Програма очевидно надає перевагу регламентації заходів і проведенню реформ у банківському секторі країни, невиправдано дискримінуючи реформування та розвиток інших сфер фінансової галузі. Наприклад, про операції перестраховування у Програмі згадується тільки один раз (Розділ VII Програми), і то лише в назві акта законодавства ЄС, що має бути імплементований за Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

У той же час, як зазначено КСУ, положення ст. 13 Конституції України зобов'язують державу забезпечувати соціальну спрямованість економіки в інтересах як людини і суспільства (абзац шостий пункту 2 мотивувальної частини Рішення КСУ від 12.02.2002 р. № 3-рп/2002 у справі про електроенергетику)², так і в інтересах усіх інших суб'єктів права власності і господарювання. Тож цілком очевидно, що держава виконує функцію організації господарського життя суспільства, а відносини щодо державного регулювання економіки є складовою сфери господарських відносин (ч. 4 ст. 3 ГК України). Такі відносини визначаються як організаційно-господарські відносини.

Статтю 9 ГК України встановлено, що у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну і соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому. Правове закріплення економічної політики здійснюється шляхом визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики у прогнозах і програмах економічного й соціального розвитку України та окремих її регіонів, програмах діяльності Кабінету Міністрів України, цільових програмах економічного, науково-технічного і соціального розвитку, а також відповідних законодавчих актах.

Таким чином, аналіз положень ст. 13, п. 1 ч. 2 ст. 92 та п. 3 ст. 116 Конституції України в їх системному зв'язку з приписами ст. ст. 3, 9 ГК України доводить нагальну необхідність розроблення закону України, який би унормовував засади державної фінансової політики. Актуальність саме такого нормативно-правового акта зумовлена також триваючими в Україні процесами становлення нових стратегічних підходів, які мають бути покладені в основу сучасної господарсько-правової політики у галузі страхової справи під час реформування фінансового сектора країни в рамках Національної ради реформ³.

На нашу думку, Закон України «Про засади державної фінансової політики» повинен

¹ Комплексна програма розвитку фінансового сектора України до 2020 року (Національна рада реформ). Офіційний сайт Національної ради реформ. <<http://reforms.in.ua/index.php?pageid=financial-sector-reform>> (2015, липень, 03).

² Справа за конституційним поданням 45 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про електроенергетику», N 3-рп/2002, КСУ 2002.

³ Указ про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні 2014 (Президент України). Офіційний вісник України, 60.

вичерпно, комплексно та системно визначати:

- довгострокові (стратегічні) і поточні (тактичні) цілі, завдання та напрями господарсько-правового забезпечення державної фінансової політики, засоби та способи її реалізації;
- мету і принципи державної фінансової політики, її пріоритети на відповідний період;
- повноваження органів влади у сфері державної фінансової політики;
- концептуальні стратегічні і тактичні підходи до створення і функціонування фінансового ринку в державі;
- засади міждержавного співробітництва на фінансовому ринку країни (ураховуючи євроінтеграційні прагнення України);
- конкретні правила щодо інтеграції фінансового ринку України в міжнародні та регіональні ринки фінансових послуг;
- запровадження міжнародних принципів і стандартів регулювання та нагляду у фінансовій галузі;
- сукупність найближчих (оперативних) цілей, засобів і способів їх досягнення, що забезпечить поступ стратегічних завдань; основні напрями, етапи та інструменти їх реалізації;
- особливості господарсько-правового забезпечення державної фінансової політики у різних сегментах фінансового ринку країни (банківській системі, фондовому ринку, на інших ринках фінансових послуг, зокрема в страхуванні (перестраховуванні);
- систему моніторингу та оцінки результативності реалізації фінансової політики України тощо.

Метою такого господарсько-правового акта має стати практична реалізація норм Конституції України щодо формування правових засад створення і функціонування фінансового ринку в державі, а також законодавче забезпечення проведення урядом єдиної, узгодженої державної фінансової політики в Україні, у тому числі щодо впровадження в державі реформи фінансового сектора з урахуванням євроінтеграційних прагнень України. Реалізація окресленої мети стане запорукою побудови в Україні повноцінного та ефективного фінансового ринку, сприятиме збалансованому розвитку усіх сегментів цієї галузі, розбудові її інфраструктури та зміцненню стійкості до зовнішніх загроз.

Закон України «Про засади державної фінансової політики» має стати «дорожньою картою» фінансово-економічного розвитку України і на рівні найвищого за юридичною силою господарсько-правового акта (а відтак обов'язкового до виконання) забезпечить умови ефективного функціонування та розвитку фінансового сектора держави на основі розбудови повноцінного ринкового середовища згідно із стандартами ЄС. Це дасть можливість у подальшому, за рахунок залучення інвестиційних ресурсів, забезпечити сталий розвиток економіки та, зберігаючи внутрішню цілісність фінансового ринку України, інтегруватися у європейський фінансовий простір на конкурентних засадах. Адже стабільний розвиток фінансового сектора неможливий без створення ефективної господарсько-правової основи для його діяльності.

Існування окремого Закону України «Про засади державної фінансової політики» є також доречним та своєчасним з огляду на успішний досвід ухвалення Верховною Радою України подібних актів в інших галузях суспільних відносин (державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності, державна регіональна політика, державна мовна політика, державна екологічна політика тощо)¹. Іншими словами, український законодавець обрав шлях нормативно-правового забезпечення засад внутрішньої політики у різних сферах суспільних відносин за галузевим принципом, і пропонує нам законодавчий акт якраз відповідає такому підходу.

Щодо можливих спеціальних напрямків господарсько-правового забезпечення у майбутньому Законі, то ними неодмінно мають стати не лише особливості державної фінансової політики у страховій діяльності та перестраховуванні зокрема, але й стратегічні засади розвитку банківської системи, ринку інших небанківських фінансових послуг, фондового ринку і т. д.

Однією з передумов ефективного функціонування та прогресу фінансового сектора України є

¹ Закон про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності 2003 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 41; Закон про засади державної регіональної політики 2015 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 18; Закон про засади державної мовної політики 2012 (Верховна Рада України); *Офіційний вісник України*, 61; Закон про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року 2010 (Верховна Рада України). *Офіційний вісник України*, 3.

розбудова у цій галузі повноцінного конкурентного середовища згідно із стандартами і правилами ЄС, так само як використання правових механізмів *acquis communautaire* Європейської Спільноти у пріоритетних сферах українського фінансового ринку. Це сприятиме формуванню надійних інструментів для цивілізованого входження нашої держави у світове співтовариство та її інтеграції у європейські структури зокрема. Саме такий стратегічний шлях поступу України чітко окреслений Угодою про асоціацію, яка є справжнім довгостроковим планом українських європейських реформ. Тому важливою спеціальною сферою регулювання запропонованого проекту Закону має стати поступова, чітко визначена за напрямками, засобами і способами реалізації гармонізація фінансової стратегії України з європейськими стандартами, нормами та правилами. При цьому законодавцю слід визначитись щодо кількох можливих прийомів такої імплементації норм європейського права в правовий порядок України, серед яких виділяють відсилання, рецепцію чи адаптацію, трансформацію чи інкорпорацію¹.

Крім того, неодмінною частиною українського Закону України «Про засади державної фінансової політики» має бути розділ, у якому визначаються:

- єдині стратегічні підходи до господарсько-правового забезпечення державної фінансової політики у сфері перестраховування;
- приписи щодо створення законодавчих та економічних умов для стимулювання розвитку перестрахового ринку України,
- основна мета, завдання і напрями розвитку фінансових послуг перестраховування в Україні,
- практична імплементація *acquis communautaire* Європейської Спільноти у галузі перестраховування до положень національного законодавства тощо.

Реалізація цих приписів сприятиме піднесенню та стабільному господарюванню не лише у галузі фінансових послуг перестраховування в Україні, але на засадах системності, взаємоузгодженості та забезпечення ефективності реформування створить передумови для подальшого удосконалення механізму правового регулювання усього фінансового ринку країни. Утілення у життя таких науково обґрунтованих стратегічних цілей та завдань державної фінансової політики започаткує реальні перетворення у фінансовій галузі як у довгостроковій, так і в поточній перспективі.

Тому не викликає сумнівів, що Закон України «Про засади державної фінансової політики» стане потужним господарсько-правовим засобом, спрямованим на розвиток інституту перестраховування як у системі господарських відносин, так і на ринку фінансових послуг України. Останній також сприятиме наближенню національного механізму правового регулювання відносин перестраховування до положень європейського права.

Підсумовуючи проведену розвідку конституційних засад правового господарського порядку в галузі фінансових послуг перестраховування в Україні слід відзначити, що господарсько-правове забезпечення вказаних фінансових операцій на рівні Основного Закону обмежене кількома програмними нормами загального характеру. Конституційні правила з огляду на їх найвищу юридичну силу та правову природу Основного Закону держави не містять приписів про вузькоспеціалізовані фінансові послуги перестраховування. Утім, опосередковано Конституція України все ж унормовує різноманітні господарські відносини, в тому числі у перестрахованні.

Дослідженням також встановлено, що у порушення принципу ієрархічності побудови системи господарсько-правових актів про фінансовий ринок країни та прямих вимог п. 1 ч. 2 ст. 92 Конституції України законодавцем не було прийнято відповідного закону, який би визначав стратегічні питання фінансової галузі в Україні. Переконані, що таким нормативним актом має стати Закон України «Про державну фінансову політику», який регламентуватиме як стратегічні, так і поточні питання господарсько-правового забезпечення фінансового сектора держави, та відтак і відносин перестраховування.

References

1. Averianov, V. B., Batanov, O. V., Baulin, Yu. V. та in. (2003). *Konstytutsiia Ukrainy: Naukovo-praktychnyi komentar*. Kharkiv: Pravo.
2. *Hospodarskyi kodeks 2003* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Ofitsiyni visnyk Ukrainy*, 11.
3. *Kompleksna prohrama rozvytku finansovoho sektoru Ukrainy do 2020 roku* (Natsionalna rada reform). *Ofitsiyni*

¹ Медведев, Ю. (1992). Імплементація норм міжнародного права у право України: зміст та способи реалізації. *Публічне право*, 1, 129-135.

- sait Natsionalnoi rady reform. <<http://reforms.in.ua/index.php?pageid=financial-sector-reform>> (2015, lypen, 03).
4. *Konstytutsiia Ukrainy 1996* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 30.
 5. Marchenko, M. N. (2012). *Problemy teorii gosudarstva i prava*. Uchebnik. Moskva: INFRA-M.
 6. Medvediev, Yu. (1992). Implementatsiia norm mizhnarodnogo prava u pravo Ukrainy: zmist ta sposoby realizatsii. *Publichne pravo*, 1, 129-135.
 7. Milash, V. S. (2008). *Hospodarske pravo*. Kurs lektsii: U 2 ch. *Ch. 1*. Kharkiv: Pravo.
 8. *Okrema dumka Holovy Konstytutsiinoho Sudu Ukrainy Skomorokhy V. Ye. u spravi za konstytutsiinym podanniam 139 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) ukaziv Prezydii Verkhovnoi Rady Ukrainy «Pro tymchasove pryypynennia diialnosti Kompartii Ukrainy» i «Pro zaboronu diialnosti Kompartii Ukrainy»*, N 20-rp/2001, KSU 2001.
 9. Patsuriia, N. B. (2013). *Strakhovi pravovidnosyny u sferi hospodariuvannia: problemy teorii i praktyky*: monohrafiia. Nizhyn: Aspekt-Polihraf.
 10. *Rozporiadzhennia pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku strakhovoho rynku Ukrainy do 2010 roku 2005* (Kabinet Ministriv Ukrainy). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 35.
 11. *Rozporiadzhennia pro zatverdzhennia Stratehii reformuvannia derzhavnogo rehuliuвання ryнкiv nebankivskykh finansovykh posluh na 2015 - 2020 roky 2015* (Natsionalna komisiia, shcho zdiisniuie derzhavne rehuliuвання u sferi ryнкiv finansovykh posluh). *Informatsiino-pravova systema «LIHA: ZAKON»*.
 12. *Sprava za konstytutsiinym podanniam 45 narodnykh deputativ Ukrainy shchodo vidpovidnosti Konstytutsii Ukrainy (konstytutsiinosti) Zakonu Ukrainy «Pro vnesennia zmin do Zakonu Ukrainy «Pro elektroenerhetyku»*, N 3-rp/2002, KSU 2002.
 13. *Sprava za konstytutsiinym podanniam Derzhavnoi komisii z rehuliuвання ryнкiv finansovykh posluh Ukrainy shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen punktu 11 chastyny pershoi statti 36 Zakonu Ukrainy «Pro strakhuvannia», punktu 4 chastyny pershoi statti 28 Zakonu Ukrainy «Pro finansovi posluhy ta derzhavne rehuliuвання ryнкiv finansovykh posluh»*, N 27-rp/2008, KSU 2008.
 14. *Sprava za konstytutsiinym zvernenniam vidkrytoho aktsionernoho tovarystva «Vseukrainskyi Aktsionernyi Bank» shchodo ofitsiinoho tlumachennia polozhen punktu 22 chastyny pershoi statti 92 Konstytutsii Ukrainy, chastyn pershoi, tretoi statti 2, chastyny pershoi statti 38 Kodeksu Ukrainy pro administratyvni pravoporushennia*, N 7-rp/2001, KSU 2001.
 15. Todyika, YU. N. (1998). *Konstitutsionoe pravo Ukrainyi: otrasl prava, nauka, uchebnaya distsiplina*. Uchebnoe posobie. Harkov: Folio Rayder.
 16. *Ukaz pro Polozhennia pro Ministerstvo finansiv Ukrainy 2011* (Prezydent Ukrainy). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 29.
 17. *Ukaz pro zabezpechennia vprovadzhenia yedynoi derzhavnoi polityky reform v Ukraini 2014* (Prezydent Ukrainy). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 60.
 18. *Ukraina: lyst pro namiry. Memorandum pro ekonomichnu ta finansovu polityku. Tekhnichni memorandum pro vzaiemorozuminnia 2015*. *Informatsiino-pravova systema «LIHA: ZAKON»*.
 19. Zadykhailo, D. D. (2013). *Kabinet ministriv Ukrainy yak subiekt ekonomichnoi systemy: konstytutsiino-pravovi zasady*. Monohrafiia. Kharkiv: Yurait, 25.
 20. Zadykhailo D. V. (2014). Do kontseptsii pravovoho zabezpechennia mekhanizmu ekonomichnoi polityky derzhavy. *Teoriia i praktyka pravoznavstva : elektronne vydannia*, 1 (5). <<http://nauka.jur-academy.kharkov.ua>> (2015, lypen, 02).
 21. Zadykhailo, D. V., Pashkov, V. M., Boichuk, R. P. (2012). *Hospodarske pravo*. Pidruchnyk. Kharkiv: Pravo, 29.
 22. *Zakon pro finansovi posluhy ta derzhavne rehuliuвання ryнкiv finansovykh posluh 2001* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 32.
 23. *Zakon pro Osnovni zasady (stratehiiu) derzhavnoi ekolohichnoi polityky Ukrainy na period do 2020 roku 2010* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 3.
 24. *Zakon pro strakhuvannia 1996* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*, 18.
 25. *Zakon pro zasady derzhavnoi movnoi polityky 2012* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 61.
 26. *Zakon pro zasady derzhavnoi rehionalnoi polityky 2015* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 18.
 27. *Zakon pro zasady derzhavnoi rehuliatornoi polityky u sferi hospodarskoi diialnosti 2003* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 41.
 28. *Zakon pro zasady vnutrishnoi i zovnishnoi polityky 2010* (Verkhovna Rada Ukrainy). *Ofitsiinyi visnyk Ukrainy*, 55.