



## Ніно Пацурія

доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри господарського права  
Київського національного університету  
імені Тараса Шевченка  
(м. Київ, Україна)  
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9974-3637>  
nino\_2005@ukr.net

УДК 346.54

### ПРОЗОРІСТЬ ЯК ПРИНЦИП ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ НАГЛЯДУ ЗА СТРАХОВОЮ ДІЯЛЬНІСТЮ

**АНОТАЦІЯ.** Аналіз норм чинного законодавства України в частині реалізації державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю доводить її неефективність, яка пов'язана із відсутністю загального розуміння та нормативного закріплення принципу прозорості функціонування органу державного нагляду за страховою діяльністю. Встановлення прозорих процедур діяльності уповноваженого органу викликано необхідністю підвищення ефективності системи державного регулювання фінансових ринків шляхом внесення змін до чинного законодавства, спрямованих на припинення дублювання функцій національних регуляторів із ліцензування, контролю та нагляду, спрощення та прозорості прийняття управлінських рішень у цій сфері, покращення умов ведення страхового бізнесу з одночасним посиленням відповідальності суб'єктів страхового ринку.

Метою статті є формування цілісної, науково-обґрунтованої концепції державного нагляду за страховою діяльністю в Україні, наріжним елементом якої має стати принцип прозорості, що дасть змогу гарантувати споживачам страхових послуг одержання реальної інформації про змістовне навантаження державного управління та вплив управлінської діяльності на страховий ринок; визначення основних характеристик концепції, яка має відповідати певним базовим критеріям (чинникам); з'ясування сутності принципу прозорості при реалізації державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю та проблем, які виникають у разі його незастосування; визначення напрямів вирішення окреслених вище проблем; етапність проведення робіт із формування цілісної, науково-обґрунтованої концепції державного нагляду за страховою діяльністю, яка побудована на принципі прозорості; аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення державного регулювання страхової діяльності та нормативного закріплення положень захисту прав споживачів страхових послуг.

Зроблено висновок, що прозорість як принцип державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю сьогодні ще не віднайшов не лише свого належного правового унормування, а й усталеного змістового розуміння. У разі належного вирішення вказаних питань буде забезпечено створення сприятливих умов для зміцнення сталого розвитку страхового ринку України як виду ринків небанківських

© Ніно Пацурія, 2018

Ніно Пацурія

фінансових послуг, здатного забезпечувати реальний сектор економіки необхідними фінансовими ресурсами, задовольняти потреби споживачів у якісних страхових послугах, та стане підґрунтям для формування цілісної, науково-обґрунтованої концепції державного нагляду за страховою діяльністю в Україні.

Ключові слова: принцип прозорості; державна політика; нагляд за страховою діяльністю.

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Господарського кодексу України (далі – ГК України)<sup>1</sup> у сфері господарювання держава здійснює довгострокову (стратегічну) і поточну (тактичну) економічну й соціальну політику, спрямовану на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення загалом. Згідно з ч. 4 ст. 9 ГК України:

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<sup>2</sup>.

Наведені норми чинного законодавства України можуть стати підґрунтям для формування цілісної, науково-обґрунтованої концепції державного нагляду за страховою діяльністю в Україні, головним елементом якої має стати принцип прозорості.

Проблеми реалізації окремих аспектів принципу прозорості в діяльності органів державної влади висвітлені у працях таких учених, як В. Авер'янов, Р. Аксельрод, В. Бакуменко, А. Буханевич, Ю. Битяк, Н. Гудима, С. Дубенко, Ю. Ковбасюк, Т. Коломоєць, І. Костенок, В. Малиновський, В. Пилаєва, Є. Романенко, О. Рябченко, В. Серьогін, Т. Слинько, А. Солонар, О. Старчук, Г. Ткач, В. Щербанюк, Л. Явич та ін.

Проте жодне із наявних у господарсько-правовій науці досліджень не торкалося проблематики аналізу категорії прозорості як принципу державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю в Україні.

Метою дослідження є формування цілісної, науково-обґрунтованої концепції державного нагляду за страховою діяльністю в Україні, наріжним елементом якої має стати принцип прозорості, який дасть змогу гарантувати споживачам страхових послуг одержання реальної інформації про змістовне навантаження державного управління та вплив управлін-

<sup>1</sup> Господарський кодекс України: Закон України від 16 січня 2003 р. № 436-IV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 18-22. Ст. 144.

<sup>2</sup> Там само.

ської діяльності на страховий ринок; визначення основних характеристик концепції, яка має відповідати певним базовим критеріям (чинникам); з'ясування сутності принципу прозорості при реалізації державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю та проблем, які виникають у разі його незастосування; формування напрямів вирішення окреслених вище проблем; етапність проведення робіт із формування цілісної, науково-обґрунтованої концепції державного нагляду за страховою діяльністю, яка побудована на принципі прозорості; аналіз сучасного стану нормативно-правового забезпечення державного регулювання страхової діяльності та нормативного закріплення положень захисту прав споживачів страхових послуг.

Концепція державного нагляду за страховою діяльністю в Україні (далі – Концепція), у ролі основних характеристик, має відповідати таким базовим критеріям (чинникам): 1) бути розрахованою на довгострокову або короткострокову перспективу (залежно від реальних потреб страхового ринку в частині державного регулювання страховою діяльністю); 2) враховувати наявні соціально-економічні особливості та зміни, що виникають на страховому ринку при реалізації страхових відносин, у частині здійснення страхової діяльності, які потребують державного регулювання; 3) у найкращий спосіб забезпечити баланс інтересів учасників страхової діяльності та споживачів страхових послуг із метою їх безконфліктної реалізації шляхом встановлення ефективної державної регуляторної політики; 4) мати не лише належне правове закріплення програмними (нормативними) документами, а й обов'язкову реалізацію при врегулюванні страхових відносин та встановлювати відповідальність за невиконання положень Концепції; 5) містити обов'язковість виконання та порядок затвердження плану дій щодо реалізації положень Концепції; 6) включати положення щодо інформування учасників страхових відносин про стан виконання плану дій щодо реалізації положень Концепції.

Враховуючи сучасний стан державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю, такий програмний документ має базуватися, перш за все, на положеннях Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони<sup>3</sup> та Указу Президента України “Про Стратегію сталого розвитку України – 2020”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (дата звернення: 03.05.2018).

<sup>4</sup> Про Стратегію сталого розвитку України – 2020: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (дата звернення: 03.05.2018).

Комплексний аналіз наведених нормативних актів доводить, що кінцевою (головною) метою їхньої реалізації є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід країни на провідні позиції у світі за різними рейтингами та показниками, зокрема: *Doing Business* – кредитний рейтинг України, глобальний індекс конкурентоспроможності, який розраховується Всесвітнім Економічним Форумом (*WEF*), внутрішній валовий продукт, надходження прямих іноземних інвестицій тощо.

У контексті викладеного варто зазначити, що європейська практика утвердження державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю здійснюється із дотриманням *принципу прозорості* (*the Principles of Transparency*), сутність якого полягає у забезпеченні комунікації органів та посадових осіб державної виконавчої влади зі споживачами певних товарів, робіт, послуг, шляхом інформування та надання роз'яснення стосовно: мети, напрямів, завдань, цілей, досягнень і недоліків діяльності таких органів державної виконавчої влади, а також забезпечення прямої та опосередкованої участі й контролю громадськості (у широкому розумінні) за формуванням державної політики органами державної виконавчої влади в певній сфері економіки. При цьому основними функціями принципу прозорості є правова визначеність, інформування та контроль (підзвітність)<sup>5</sup>.

Варто наголосити, що чинна нормативно-правова база містить Стратегію реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг на 2015–2020 роки, затверджену розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, ще 19 березня 2015 р. (далі – Стратегія)<sup>6</sup>. Слід звернути увагу на те, що Стратегія скасувала розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, від 20 березня 2014 р. № 812 “Про затвердження Стратегії розвитку ринків небанківських фінансових послуг України на 2014–2017 роки” (далі – Стратегія № 812) та розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, від 3 квітня 2014 р. № 976 “Про затвердження Плану заходів на 2014 рік щодо реалізації Стратегії розвитку ринків небанківських фінансових послуг України на 2014–2017 роки”, тобто ще за два роки до закінчення заходів із реалізації Стратегії № 812, що фактично свідчить про її невиконання та недоцільність подальшої реалізації.

<sup>5</sup> В Пиласва, ‘Наукові підходи щодо визначення принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади у вітчизняній науці адміністративного права’ ч 2 (2016) 2 Право і суспільство 131.

<sup>6</sup> Стратегія реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг на 2015–2020 роки: розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 19 березня 2015 р. № 499. URL: [https://nfp.gov.ua/files/Стратегія\\_final.doc](https://nfp.gov.ua/files/Стратегія_final.doc) (дата звернення: 05.05.2018).

Прийняття чинної Стратегії обумовлюється законодавцем необхідністю підвищення ролі небанківського фінансового сектору в сучасному соціально-економічному житті країни та виникненням ознак стагнації на ринках небанківських фінансових послуг з огляду на те, що система державного регулювання діяльності небанківських фінансових установ та інших суб'єктів нагляду на ринках небанківських фінансових послуг не завжди має збалансований та системний характер. Законодавець зазначає, що правова база обмежується рамковим законодавством стосовно захисту прав споживачів, інвесторів, кредиторів, що разом із відсутністю спеціального законодавства по деяких небанківських фінансових установах стримує інтенсивність розвитку ринків небанківських фінансових послуг, знижує їхню інвестиційну привабливість, деформує роль у розвитку економіки України загалом. Крім того, вказується на недостатню ефективність державного регулювання та нагляду, надмірну зарегульованість дозвільних процедур фінансовим установам та іншим піднаглядним організаціям, прояви недоброчесної поведінки службовців під час вирішення регуляторних питань необґрунтовано підвищують вартість надання фінансових послуг споживачам. Метою прийняття Стратегії визначено необхідність реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг для забезпечення сприятливих умов їх подальшого розвитку, підвищення інвестиційної привабливості та відновлення довіри споживачів небанківських фінансових послуг<sup>7</sup>.

Слід звернути увагу на те, що серед принципів реалізації Стратегії законодавець визначає принцип прозорості, проте як один із поміж інших семи, та жодним чином не вказує на його змістовне та юридичне навантаження.

На нашу думку, юридична невизначеність наріжного принципу державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю – принципу прозорості – призводить до проблем, серед яких можна виокремити:

- неефективність наявної державної регуляторної політики;
- відсутність нормативно-правових актів, спрямованих на створення дієвого механізму державного регулювання та нагляду;
- підвищення витрат діяльності фінансових установ, спричинених надлишковим та неефективним державним регулюванням;
- незабезпечення конкуренції на страховому ринку;
- незапобігання діяльності недоброчесних компаній;
- розкоординованість із сучасними процесами реформування та дерегуляції економіки України тощо.

<sup>7</sup> Стратегія реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг на 2015-2020 роки (н 6).

Крім того, аналіз діяльності органу державного нагляду за страховою діяльністю (Уповноваженого органу, в контексті Закону України “Про страхування”<sup>8</sup>) – Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за період чинності Стратегії (з березня 2015 р. по травень 2018 р.) доводить, що її положення не знайшли своєї належної реалізації при врегулюванні страхових відносин у частині здійснення страхової діяльності, а реформування процесів державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг (у частині страхового ринку, принаймні) так і не відбулося.

Вирішення означених вище проблем у межах досліджуваної проблематики, на нашу думку, є можливим зі зміною парадигми формування нормативно-правової бази стосовно державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю. За основу такого формування необхідно брати головну ідею, якій слід згодом підпорядкувати формування усієї нормативної бази, що стосується питання належної реалізації конкретних правовідносин.

Йдеться про закріплення принципів як основних ідей, вихідних положень, які визначені в законодавстві, мають загальну значущість, вищу імперативність (веління) і відображають суттєві положення права. Принципи права впливають на весь процес підготовки нормативно-правових актів, їхнє видання, встановлення гарантій дотримання правових вимог тощо<sup>9</sup>.

З огляду на викладене, підґрунтям побудови програмних документів щодо державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю має стати *принцип прозорості*.

Прозорість у діяльності органів виконавчої влади є чинником забезпечення: ясності, зрозумілості, однозначності, повноти, об’єктивності, доступності, надійності та достовірності в діяльності органів державної влади; являє собою орієнтир для органів виконавчої влади на забезпечення ефективності власної діяльності; є підґрунтям реалізації та забезпечення соціальних, економічних та політичних прав людини і громадянина; є основою розвитку та забезпечення демократії в державі; є інструментом забезпечення партнерських відносин влади та громадянського суспільства; гарантує дотримання формальної легітимації (принципу законності) в діяльності органів виконавчої влади; створює підґрунтя довіри суспільства до органів виконавчої влади; сприяє досяг-

<sup>8</sup> Про страхування: Закон України від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 03.05.2018).

<sup>9</sup> В Молдован та Л Чулінда, *Правознавство: навчальний посібник* (2-ге вид, перероб і доп, 2010) <[http://pidruchniki.com/14050225/pravo/printsipi\\_prava\\_ponyattya\\_vidi\\_zmist](http://pidruchniki.com/14050225/pravo/printsipi_prava_ponyattya_vidi_zmist)> дата звернення 3 Травень 2018.

ненню економічної ефективності; дає змогу зменшити вірогідність зловживання владою<sup>10</sup>.

Система забезпечення реалізації принципу прозорості в діяльності органів державної виконавчої влади в Україні має будуватися за критерієм рівня участі представників громадськості і включати чотири блоки: 1) інформування: забезпечення реалізації права доступу до публічної інформації, висвітлення діяльності органів виконавчої влади засобами масової інформації, запровадження електронного врядування; 2) реалізація механізму залучення інститутів громадянського суспільства: заходи сприяння розвитку громадянського суспільства, налагодження органами виконавчої влади зворотного зв'язку з громадськістю, застосування інструментів безпосередньої демократії, консультування органів виконавчої влади з громадськістю, впровадження електронної демократії; 3) налагодження політичного діалогу: забезпечення механізму розвитку професійної компетентності української політичної еліти на сучасному етапі політичного життя України; 4) побудова партнерських відносин влади та суспільства й розробка методологічного інструментарію, за допомогою якого можна налагодити ефективний діалог між органами державної влади й учасниками страхового ринку.

Громадський контроль при цьому розглядається як ефективний засіб реалізації усього комплексу елементів структури принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади, який починає діяти вже на стадії забезпечення реалізації такого принципу. Формами здійснення громадського контролю є експертиза та моніторинг дій і рішень органів виконавчої влади, що робить його чинником забезпечення підзвітності в діяльності органів виконавчої влади та реалізації системи заходів правової охорони принципу прозорості в діяльності органів виконавчої влади<sup>11</sup>.

Належне закріплення на рівні програмних документів (Концепції) та реалізація принципу прозорості як наріжного елемента побудови ефективної державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю потребує попереднього здійснення низки робіт, що мають включати таку етапність:

– визначення змісту та юридичної сутності принципу прозорості на підставі міжгалузевих науково-правових досліджень як основного елемента розбудови в Україні європейської системи *Good Governance* (доброго урядування);

<sup>10</sup> В Пилаєва, 'Адміністративно-правові засади забезпечення транспарентності в діяльності органів виконавчої влади в Україні' (дис канд юрид наук, Харківський національний університет ім В Н Каразіна 2017) 216.

<sup>11</sup> Там само.

Ніно Пацурія

- імплементація норм законодавства Європейського Союзу, що базується на принципі прозорості до законодавства України;
- внесення пропозиції щодо нормативно-правового закріплення принципу прозорості у нормативних актах вищої юридичної сили з метою його (принципу) подальшого застосування у підзаконних нормативних актах, зокрема й у програмних документах, що стосуються державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю, з метою уникнення порушення положень законодавчої техніки;
- розробка проектів програмних документів з питань державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю із закріпленням принципу прозорості як наріжного чинника формування Концепції правового регулювання державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю та винесення їх на громадське обговорення;
- прийняття та реалізація програмних документів з питань державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю із закріпленням принципу прозорості, обов'язковість їх виконання та затвердження плану дій щодо реалізації їхніх положень;
- обов'язкове закріплення умов щодо інформування учасників страхових відносин про стан виконання плану дій щодо реалізації програмних документів з питань державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю як основного напрямку практичної реалізації принципу прозорості.

У контексті питання, що розглядається, варто піддати аналізу два аспекти: 1) сучасний стан нормативно-правового забезпечення державного регулювання страхової діяльності; 2) нормативне закріплення положень захисту прав споживачів страхових послуг. Дослідження означених питань є сенс провадити крізь призму принципу прозорості (його наявності та (або) відсутності) при правовому регулюванні вказаних відносин.

*Щодо нормативно-правового забезпечення державного регулювання страхової діяльності.* Основними нормативно-правовими актами, на підставі яких здійснюється державне регулювання страхової діяльності в Україні, є ГК України, закони України “Про страхування” та “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”<sup>12</sup>. Із зазначеного правового масиву лише останній документ у п. 8 ч. 1 ст. 19, при формулюванні мети державного регулювання ринків фінансових послуг, згадує прозорість, а саме зазначає, що ‘контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг’ є метою (фактично напрямом

www.pravolia.com.ua

<sup>12</sup> Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Ст. 1.



мети) державного регулювання ринків фінансових послуг, частиною якого є страховий ринок<sup>13</sup>.

Проте слід відзначити складну організацію процесів державного регулювання ринку страхових послуг, яку нам пропонує законодавець.

Відповідно до ч. 1 ст. 29 Закону України “Про фінансові послуг та державне регулювання ринків фінансових послуг”:

Пруденційний нагляд є складовою *частиною загальної системи* (курсив наш. – Н. П.) нагляду є пруденційний нагляд, що проводиться органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, і базується на регулярному проведенні оцінки загального фінансового стану фінансової установи, результатів діяльності системи та якості управління нею, дотриманні обов’язкових нормативів та інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами<sup>14</sup>.

У частині 2 ст. 29 йдеться:

Основними напрямками пруденційного нагляду національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, є додержання встановлених критеріїв та нормативів щодо: 1) ліквідності; 2) капіталу та платоспроможності; 3) прибутковості; 4) якості активів та ризиковості операцій; 5) якості систем управління та управлінського персоналу; 6) додержання правил надання фінансових послуг<sup>15</sup>.

Можливість запровадження пруденційного нагляду за діяльністю учасників страхового ринку в Україні була введена у 2005 р., із прийняттям Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2005 р. № 369-р<sup>16</sup>. Варто зазначити, що у тому ж 2005 р. Держкомфінпослуг (попередній орган державного нагляду за страховою діяльністю) було введено методика оцінки ризиків, що пов’язані з діяльністю страхових компаній, в основу якої було покладено загальну схему аналізу звітних даних страховиків, розроблену Національною асоціацією регуляторів страхового ринку США (більш відома як “Тести раннього попередження”).

Згодом про необхідність впровадження пруденційного нагляду згадується у Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових

<sup>13</sup> Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг (н 12).

<sup>14</sup> Там само.

<sup>15</sup> Там само.

<sup>16</sup> Про схвалення Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2005 р. № 369-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2005-%D1%80> (дата звернення: 03.05.2018).

послуг в Україні, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. № 1026-р (далі – Концепція захисту прав споживачів)<sup>17</sup>. Зрештою, засади пруденційного нагляду було закріплено розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 15 липня 2010 р. № 585 “Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та Програми розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами”<sup>18</sup>. Походження поняття “пруденційний” означає “розумний”, “завбачливий” нагляд. Звідси, завданням пруденційного нагляду є завчасне виявлення та попередження проявів неплатоспроможності страхових організацій. Відповідно до Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року<sup>19</sup> запровадження системи пруденційного нагляду є одним із заходів реалізації державної політики у сфері страхування та передбачає максимальний облік у діяльності страховиків таких параметрів, як рівень ризиків, адекватність оцінки страховиком реального рівня ризику, якість внутрішньої системи управління і контролю за ризиками, відповідний бухгалтерський облік і фінансова звітність, виявлення недоліків у діяльності страховиків на ранніх стадіях їх розвитку.

Концепція запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами<sup>20</sup> одним із основних напрямів розвитку ринків фінансових послуг в Україні у найближчій перспективі розглядає перехід до складання фінансової звітності відповідно до міжнародних стандартів фінансової звітності, що дасть змогу уніфікувати фінансову звітність учасників ринку та зробить її більш прозорою, зрозумілою, взаємопов'язаною, що, зі свого боку, передбачає підвищені вимоги до повноти розкриття інформації щодо фінансових показників. Крім того, згідно з цією Концепцією встановлені вимоги до розкриття інформації небанківськими фінансовими установами. У документі вказано, що світова фінансова криза серед інших недоліків функціонування системи нагляду за ринком фінансових послуг виявила недооцінку фінансовими регуляторами такого елемента, як розкриття інформації піднаглядними фінансовими уста-

<sup>17</sup> Про схвалення Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 р. № 1026-р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1026-2009-%D1%80> (дата звернення: 03.05.2018).

<sup>18</sup> Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та Програми розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами: розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 15 липня 2010 р. № 585. URL: [http://www.uaib.com.ua/files/articles/1301/85\\_4.pdf](http://www.uaib.com.ua/files/articles/1301/85_4.pdf) (дата звернення: 03.05.2018).

<sup>19</sup> Про схвалення Концепції розвитку страхового ринку України до 2010 року (н 16).

<sup>20</sup> Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та Програми розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами (н 18).

новами. Нагальною необхідністю є удосконалення регуляторами ринку небанківських фінансових послуг політики щодо розкриття інформації, що у масштабах макропруденційного підходу має пом'якшити циклічні ефекти фінансової кризи, підвищити *прозорість* щодо характеру та локалізації ризиків і сприятиме управлінню системною ліквідністю. Це має сприяти спокійному функціонуванню ринку, зменшенню впливу ринкових “збурень”, оскільки учасники ринку, що регулярно отримують інформацію, менше піддаються паніці при появі негативної інформації. Зі свого боку Програма розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами<sup>21</sup> як реалізацію напряду з удосконалення інституційної спроможності регулятора, підготовки кадрів, залучення фахівців іноземних регуляторів, проведення навчальних заходів у межах проектів міжнародної технічної допомоги передбачає залучення проекту USAID “Розвиток фінансового сектору” (FINREP) до співробітництва із Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг із питань підвищення *прозорості* та підзвітності фінансового сектору відповідно до міжнародного досвіду тощо.

Проте варто зазначити, що, незважаючи на “точковість” застосування терміна “прозорість” у нормативно-правових актах, які формують державну політику у сфері нагляду за страховою діяльністю, належного закріплення та реалізації принципу прозорості не відбулося.

Доречно в аспекті, який аналізується, звернути увагу на перспективне законодавство України у сфері страхування. Ідеться про проект Закону України від 6 лютого 2015 р. № 1797-1 “Про страхування” (далі – Проект)<sup>22</sup>, який 31 березня 2016 р. Верховною Радою України прийнято у першому читанні. Проектом уведено, зокрема, вимоги до корпоративного управління страховика. Міжнародна практика свідчить про необхідність законодавчого регулювання корпоративного управління, оскільки це єдиний спосіб досягнення прозорості страховика та захисту страхувальників від можливого неякісного управління страховиком. Так, у ст. 54 Проекту визначені загальні вимоги до застосування системи управління та контролю страховика і вказано, що система управління страховика повинна передбачати розподіл прав та обов’язків між наглядовою радою та виконавчим органом страховика, а також між членами цих органів управління, дотримання *прозорості* здійснення процедури прийняття рішень та контролю за їхнім виконанням, належний обмін

<sup>21</sup> Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та Програми розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами (н 18).

<sup>22</sup> Про страхування: проект Закону України від 6 лютого 2015 р. № 1797-1. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53904](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53904) (дата звернення: 03.05.2018).

Ніно Пацурія

інформацією між наглядовою радою та виконавчим органом страховика, забезпечення дотримання вимог законодавства щодо подання звітності, її достовірності і повноти.

Однак наведені положення перспективного законодавства хоча і згадують прозорість серед вимоги до застосування системи управління та контролю страховика, проте на питання державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю не поширюються.

Щодо *нормативного закріплення положень захисту прав споживачів страхових послуг*. Світова практика регулювання страхової діяльності підкорена єдиній меті – захисту прав та законних інтересів споживачів страхових послуг (третіх осіб за договором страхування, осіб, які з'являються у деліктних страхових правовідносинах, наприклад, потерпілі у дорожньо-транспортній пригоді за договором обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів).

Концепція захисту прав споживачів<sup>23</sup> як мету її реалізації передбачає *прозорість* діяльності небанківських фінансових установ та інших суб'єктів господарювання, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але мають передбачену законом можливість надавати окремі види фінансових послуг.

Зрозуміло, що прозорість діяльності страховиків як напрям захисту прав інтересів споживачів страхових послуг є можливим лише за наявності усталеної прозорої державної політики щодо нагляду за діяльністю таких суб'єктів як запоруки становлення правової демократичної держави і розвитку повноцінного громадянського суспільства. Про визнання важливості цього принципу свідчать також посилення на нього в багатьох нормативно-правових актах<sup>24</sup>.

Розвиток і розширення спектра небанківських фінансових послуг створюють умови для активного залучення до ринків таких послуг споживачів, які зазвичай не мають достатньої інформації та необхідних знань про особливості й споживчі характеристики фінансових послуг. У процесі вибору послуги вони не завжди можуть оцінити рівень ризиків і можливі наслідки набуття додаткових фінансових зобов'язань та порівняти умови їх надання, що пропонуються небанківськими фінансовими установами.

У період фінансової кризи проблема захисту прав споживачів набула особливої гостроти й актуальності. Зростання кількості та характер звернень до органів, які здійснюють державне регулювання ринків фінан-

www.pravo.ua.com.ua

<sup>23</sup> Про схвалення Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні (н 17).  
<sup>24</sup> Т. Андрійчук, 'Прозорість як принцип державної комунікативної політики' (2010) 2 Політичний менеджмент 73 <[http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe\\_2010\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe_2010_2_9)> дата звернення 3 Травень 2018.

сових послуг, свідчать, що заходи до забезпечення захисту прав споживачів, здійснювані зазначеними органами, об'єднаннями учасників ринків фінансових послуг та громадськими об'єднаннями, не відповідають вимогам часу і недостатньо ефективно впливають на запобігання недобросовісному наданню небанківських фінансових послуг.

У результаті проведеного аналізу стану захисту прав споживачів законодавцем виявлено основні проблеми, які потребують розв'язання консолідованими зусиллями органів державної влади, а саме: *недостатній рівень*: поінформованості споживачів про зміст небанківських фінансових послуг, ризики, які їх супроводжують, та власні права під час їх отримання; захисту персональних даних споживачів, що особливо актуально в умовах розвитку електронної комерції; чіткого розмежування повноважень органів державної влади у сфері захисту прав споживачів; запобігання зловживанням із боку небанківських фінансових установ, які мають переваги перед споживачами у частині володіння необхідною інформацією та юридичною спроможністю під час укладення договорів про надання небанківських фінансових послуг, для уникнення відповідальності за невиконання взятих ними зобов'язань; *відсутність*: дієвого механізму досудового розв'язання конфліктних ситуацій, що гальмує розгляд спорів та збільшує навантаження на судову систему; послідовних кроків з утвердження звичаїв ділового обороту, притаманних розвинутих ринкам фінансових послуг, які дають змогу спростити розгляд спірних ситуацій між споживачами та небанківськими фінансовими установами; інституціональної (адміністративної) спроможності органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг; державної підтримки громадських об'єднань споживачів, виваженої державної політики щодо розвитку саморегулювних організацій та професійних об'єднань учасників ринків фінансових послуг, їхньої ролі у захисті прав споживачів, зокрема у питаннях запровадження стандартів надання послуг небанківськими фінансовими установами, а також створення системи досудового вирішення спорів та відшкодування шкоди, заподіяної наданням ними неякісних послуг; *недосконалість механізму*: правового забезпечення захисту прав споживачів у частині укладення договорів, зокрема викладення їх умов ясною, простою та зрозумілою мовою, та доведення їх змісту до відома споживачів; розкриття інформації споживачам; компенсації завданих споживачам матеріальних збитків на ринках фінансових послуг; взаємодії органів державної влади, зокрема органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, із правоохоронними органами у процесі захисту прав споживачів.

Ретельне дослідження окреслених вище проблем у частині захисту прав та законних інтересів споживачів надає підстави стверджувати, що вони полягають у площині відсутності прозорої державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю.

Висновки. Слід зазначити, що прозорість як принцип державної політики у сфері нагляду за страховою діяльністю сьогодні ще не віднайшла не лише свого належного правового унормування, а й усталеного змістовного розуміння. У разі належного вирішення вказаних питань буде забезпечено створення сприятливих умов для зміцнення сталого розвитку ринків небанківських фінансових послуг, здатних забезпечувати реальний сектор економіки необхідними фінансовими ресурсами, задовольняти потреби споживачів у якісних фінансових послугах, підвищити ефективність використання коштів державного та місцевих бюджетів під час управління ризиками транспортних аварій, природних катаклізмів і техногенних катастроф, а також створення нових робочих місць шляхом проведення державної політики зваженого регулювання і нагляду через застосування принципу прозорості та стане підґрунтям для формування цілісної, науково-обґрунтованої концепції державного нагляду за страховою діяльністю в Україні.

## REFERENCES

### List of legal documents

#### *Legislation*

1. Hospodarskyi kodeks Ukrainy [The Economic Code of Ukraine]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 16 sichnia 2003 r. № 436-IV. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2003. № 18-22. St. 144 (in Ukrainian).
2. Pro finansovi posluhy ta derzhavne rehuliuвання rynkiv finansovykh posluh [On Financial Services and the State Regulation of Financial Service Markets]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 12 lypnia 2001 r. № 2664-III. *Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy*. 2002. № 1. St. 1 (in Ukrainian).
3. Pro skhvalennia Kontseptsii rozvytku strakhovoho rynku Ukrainy do 2010 roku [On approval of the Concept for the development of the insurance market of Ukraine until 2010]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy [the Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 23 serpnia 2005 r. № 369-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/369-2005-%D1%80> (accessed: 03.05.2018) (in Ukrainian).
4. Pro skhvalennia Kontseptsii zakhystu prav spozhyvachiv nebankivskykh finansovykh posluh v Ukraini [On Approval of the Concept of Protection of the Rights of Consumers of Non-Bank Financial Services in Ukraine]: rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy [Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine] vid 3 veresnia 2009 r. № 1026-r. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1026-2009-%D1%80> (accessed: 03.05.2018) (in Ukrainian).

5. Pro strakhuvannia [On Insurance]: proekt Zakonu Ukrainy [the Draft Law of Ukraine] vid 6 liutoho 2015 r. № 1797-1 URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53904](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53904) (accessed: 03.05.2018) (in Ukrainian).
6. Pro strakhuvannia [On Insurance]: Zakon Ukrainy [the Law of Ukraine] vid 7 bereznia 1996 r. № 85/96-VR. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80> (accessed: 03.05.2018) (in Ukrainian).
7. Pro Stratehiiu staloho rozvytku Ukrainy – 2020 [On the Strategy of Sustainable Development of Ukraine – 2020]: Ukaz Prezydenta Ukrainy [Decree of the President of Ukraine] 12 sichnia 2015 r. № 5/2015. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (accessed: 03.05.2018) (in Ukrainian).
8. Pro zatverdzhennia Kontseptsii zaprovadzhennia prudentsiinoho nahliadu za nebankivskymy finansovymy ustanovamy ta Prohramy rozvytku systemy prudentsiinoho nahliadu za nebankivskymy finansovymy ustanovamy [On Approval of the Concept for the Implementation of Prudential Supervision for Non-Bank Financial Institutions and the Program for the Development of the Prudential Supervision System for Non-Bank Financial Institutions]: rozporiadzhennia Derzhavnoi komisii z rehuliuвання rynkiv finansovykh posluh Ukrainy [Approved by the State Commission for Regulation of Financial Services Markets of Ukraine] vid 15 lypnia 2010 r. № 585. URL: [http://www.uaib.com.ua/files/articles/1301/85\\_4.pdf](http://www.uaib.com.ua/files/articles/1301/85_4.pdf) (accessed: 03.05.2018) (in Ukrainian).
9. Stratehiiareformuvannia derzhavnohorehuliuвання rynkiv nebankivskykh finansovykh posluh na 2015-2020 roky [The Strategy for Reforming the State Regulation of Non-Bank Financial Service Markets for Years 2015-2020]: rozporiadzhennia Natsionalnoi komisii, shcho zdiisniuie derzhavne rehuliuвання u sferi rynkiv finansovykh posluh [Order of the National Commission Responsible for the State Regulation in the Domain of Financial Service Markets] vid 19 bereznia 2015 r. № 499. URL: [http://nfp.gov.ua/files/Stratehii\\_final\\_1.doc](http://nfp.gov.ua/files/Stratehii_final_1.doc) (accessed: 03.05.2018) (in Ukrainian).
10. Uhoda pro asotsiatsiiu mizh Ukrainoiu, z odniiei storony, ta Yevropeiskym Soiuzom, Yevropeiskym Spivtovarystvom z atomnoi enerhii i yikhnimy derzhavamy-chlenamy, z inshoi storony. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011) (accessed: 03.05.2018) (in Ukrainian).

## Bibliography

### Authored books

11. Moldovan V ta Chulinda L, *Pravoznavstvo: navchalnyi posibnyk [Science of Law: Textbook]* (2-he vyd, pererob i dop, 2010) <[http://pidruchniki.com/14050225/pravo/printsiipi\\_prava\\_ponyattya\\_vidi\\_zmist](http://pidruchniki.com/14050225/pravo/printsiipi_prava_ponyattya_vidi_zmist)> accessed 3 May 2018 (in Ukrainian).

### Jornal articles

12. Andriichuk T, ‘Prozorist yak pryntsyp derzhavnoi komunikatyvnoi polityky’ [‘Transparency as a Principle of the State Communication Policy’] (2010) 2 Politychnyi menedzhment 73 <[http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe\\_2010\\_2\\_9](http://nbuv.gov.ua/UJRN/PoMe_2010_2_9)> accessed 3 May 2018 (in Ukrainian).
13. Pylaieva V, ‘Naukovi pidkhody shchodo vyznachennia pryntsypu transparentnosti v diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady u vitchyzniani nautsi administratyvnoho prava’ [‘Scientific Approaches for Defining the Transparency Principle in the Operation of Executive Authorities in the National Science of Administrative Law’] ch 2 (2016) 2 Pravo i suspilstvo 131 (in Ukrainian).

Ніно Пацурія

*Thesis abstracts*

14. Pylaieva V, 'Administratyvno-pravovi zasady zabezpechennia transparentnosti v diialnosti orhaniv vykonavchoi vlady v Ukraini' ['Administrative Law Framework for Ensuring Transparency of Operation of Executive Authorities in Ukraine'] (dys kand yuryd nauk, Kharkivskiy natsionalnyi universytet im V N Karazina 2017) (in Ukrainian).

Nino Patsuria

## TRANSPARENCY AS THE PRINCIPLE OF THE STATE POLICY ON SUPERVISION OF INSURANCE BUSINESS

**ABSTRACT.** The analysis of current Ukrainian laws underlying the implementation of the state policy in the domain of supervision over insurance business proves that this policy is inefficient due to the lack of overall understanding and entrenchment, at the regulatory level, of the transparency principle to be used by governmental bodies exercising state supervision over insurance business. The establishment of transparent procedures according to which the authorized body should function ensues from the need to enhance the efficiency of the system of state regulation of financial markets by making amendments to current laws with the aim of eliminating the duplication of licensing, control and supervision functions of the national regulators, simplifying and adding transparency to administrative decision-making in this area, improving the insurance business environment with enhancing the responsibility of entities operating on the insurance market at the same time.

The purpose of the article is to formulate a comprehensive and science-based concept of the state supervision over insurance business in Ukraine which would be founded on the principle of transparency; this will ensure that consumers of insurance services can be realistically informed about the essence of governmental control and the impact of such control on the insurance market; the article also defines the main characteristics of the concept which should meet certain basic criteria (factors); clarifies the essence of the transparency principle in the context of implementation of the state policy relating to supervision over insurance business and the concerns arising when it is not used; outlines the ways of resolving the said issues; lays out the stages of the work to be made with the aim of formulating a comprehensive, science-based concept of the state supervision over insurance business which would be founded on the principle of transparency; analyzes the current situation with legal regulatory framework for the state regulation of insurance business and with the entrenchment, at the regulatory level, of the provisions protecting the rights of consumers of insurance services.

The author comes to the conclusion that so far, transparency as a principle of the state policy in the domain of supervision over insurance business has no appropriate position within the legal framework and also no well-established understanding of its essence. If these issues are properly resolved, favorable conditions will be created for enhancement of sustainable development of Ukraine's insurance market as a type of non-bank financial service markets which can ensure the inflow of necessary financial resources to the real sector of economy and meet the needs of consumers for high-quality insurance services, and which will become the basis for formulating of a comprehensive and science-based concept of the state supervision over insurance business in Ukraine.

**KEYWORDS:** transparency principle; state policy; supervision over insurance business.