

Міністерство освіти і науки України  
Тернопільський національний економічний університет  
Юридичний факультет  
Кафедра конституційного, адміністративно та фінансового права

Федишин Ольга Степанівна

Організаційно – правові засади управління фінансовою діяльністю в  
Україні

Спеціальність: 081 – Право  
Освітньо-професійна програма - Право  
Випускна кваліфікаційна робота

Виконала студентка групи ПРМ-21  
О.С.Федишин

---

Науковий керівник:  
к.ю.н, доцент, О.Р. Шевчук

Випускну кваліфікаційну роботу  
допущено до захисту:

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ р.

Завідувач кафедри  
\_\_\_\_\_ С.К. Гречанюк

Тернопіль - 2019

## ЗМІСТ

<b>Вступ.....</b>	<b>3</b>
 <b>Розділ I. ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ</b>	
1.1 Публічна фінансова система: поняття та ознаки.....	12
1.2 Структура публічної фінансової системи та її складові.....	28
1.3. Порівняльний аналіз світового та вітчизняного досвіду в організації контрольної діяльності учасників фінансової системи.....	39
Висновки до розділу 1.....	51
 <b>Розділ II СКЛАД ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ</b>	
2.1 Державна фінансова система як складова публічної фінансової системи	
2.1.1. Правова природа Державного бюджету та його місце в публічній фінансовій системі.....	54
Висновки до розділу 2.....	67
 <b>РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ, КОНТРОЛЮ ТА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ</b>	
3.1. Система учасників фінансового ринку в Україні та правове регулювання їх діяльності.....	69
3.2. Проблеми правового регулювання та контролю діяльності учасників фінансової системи України.....	80
3.3. Напрями удосконалення контролю діяльності учасників фінансової системи в Україні.....	94
Висновки до розділу 3.....	106
<b>ВИСНОВКИ.....</b>	<b>107</b>
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>	<b>110</b>

## ВСТУП

**Актуальність теми.** Фінансові відносини супроводжують державу протягом усієї історії її існування, незалежно від етапу, типологічних та етнонаціональних особливостей. Держава не може реалізовувати свої функції та забезпечувати виконання соціально-економічних програм, не маючи у своєму користуванні відповідних фінансових ресурсів, створення та примноження яких відбувається саме на фінансовому ринку країни.

Переваги ринкової економіки підтвержені світовою практикою та перевірені часом. Проте, на сучасному етапі розвитку нашої держави висловлюються прямо протилежні думки щодо достатності та ефективності забезпечення державного контролю діяльності учасників фінансового ринку України. У цьому сенсі можна привести як оптимістичні, так і доволі песимістичні оцінки ступеня урегульованості даної сфери правовідносин. Розмаїття оцінок реального стану справ у цьому напрямі спричиняється не лише різними поглядами на ті реальні здобутки, які має наша країна, а й відмінним розумінням того, у чому проявляється зміст поняття контролю діяльності учасників фінансового ринку, а також різними критеріями, що застосовуються при порівнянні організації такого контролю.

Так, нещодавні статистичні результати опитувань фахівців у фінансовій сфері засвідчують, що 62,7% наголошують на недосконалому законодавстві, яке регулює правовідносини на фінансовому ринку країни. І лише 14,2% не погоджуються з цим. Крім цього, переважна більшість опитаних (46,6%) незадовільно оцінили діяльність держави по забезпеченню контролю діяльності учасників фінансового ринку; у крайній негативній частині - 22,5%; задовільно - 19,7%. На думку респондентів, така ситуація на фінансовому ринку країни є результатом неналежного рівня забезпечення державного контролю діяльності учасників фінансового ринку по лініях: законодавства - 68,8%; організації діяльності та взаємодії державних органів - 58,4%; науково-методологічного забезпечення - 78,3%.

Поряд з цим, як вважають респонденти, основні недоліки у діяльності державних органів на фінансовому ринку зумовлені: корумпованістю державних структур (28,3%), незадовільним рівнем професіоналізму працівників державних органів (20,7%), відсутністю цілеспрямованої і предметної діяльності державних органів у цій сфері (20,1%).

При визначенні напрямів підвищення ефективності забезпечення контрольних повноважень держави на фінансовому ринку майже третина опитаних засвідчили про необхідність внесення змін до чинного законодавства (31,3%); приблизно така ж кількість респондентів наголосили на необхідності зниження рівня корупції (32,2%), близько п'ятої частини опитаних підкреслили такий чинник як необхідність підвищення рівня підготовки юридичних кадрів (21,4%), інші зважили на зниженні відсотку плинності кадрів - 15,1%.

Таким чином, функція контролю фінансового ринку, а також діяльності його учасників, потребує створення системи спеціально уповноважених органів, які в межах наданих їм повноважень та у відповідності до вимог чинного законодавства здійснюють реалізацію інтересів держави у цій сфері. Система таких органів повинна бути розгалуженою, збалансованою та ієрархічно вибудованою. Це, у свою чергу, вимагає вивчення досягнень української правової науки, а також адміністративного та фінансового права, узагальнення організаційно-правового досвіду, аналізу та використання закордонного законодавства і відповідних міжнародно-правових актів на рівні дисертаційного дослідження.

Ще однією з обставин, яка обумовлює необхідність дослідження викладених питань, є потреба сприяти усуненню недоліків, що мають місце у діяльності державних органів, які забезпечують контрольні функції держави на фінансовому ринку.

Викладені вище обставини обумовили вибір теми дослідження, визначили її актуальність та науково-практичне значення.

Найбільш важливими в науковому розумінні для автора під час роботи були теоретичні розробки провідних вітчизняних фахівців у галузі фінансового,

адміністративного та інформаційного права, зокрема В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурки, Д.А. Бекерської, А.І. Берлача, Ю.П. Битяка, В.М. Бутузова, А.В. Васильєва, Л.К. Воронової, П.Т. Геги, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, Л.М. Долі, І.Б. Заверухи, Н.К. Ісаєвої, Р.А. Калюжного, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Копана, Є.Б. Кубко, О.А. Кузьменко, М.П. Кучерявенка, А.А. Нечай, Н.Р. Нижник, В.Ф. Опришка, О.П. Орлюк, О.І. Остапенка, П.С. Пацурківського, Н.Ю. Пришви, О.П. Рябченко, М.М. Тищенко, В.К. Шкарупи та ін.

Розкриваючи місце та роль контролю діяльності учасників фінансового ринку серед інших функцій держави, автор керувався теоретичними розробками і положеннями наукових праць авторитетних українських вчених-економістів, зокрема Н.А. Адамової, М.О. Бурмаки, Л.А. Жука, А.Г. Зюнькіна, М.І. Камлика, О.М. Мозгового, К.Г. Отченаш, А.А. Рибальченка, В.В. Сопка, В.Ф. Столярова, В.О. Шевчука, Л.К. Яцишиної та ін.

Окремі висновки щодо методів забезпечення ефективного державного контролю діяльності учасників фінансового ринку автором зроблені з використанням деяких положень економічної науки, наведених у роботах російських науковців, зокрема О.Н. Горбунової, Л.А. Дробозіної, О.Ю. Грачевої, Я.М. Міркіна, А.А. Первозванського, В.М. Родіонової, Ю.Н. Стрілова, І.В. Фіруліна, А.С. Чеснокова та ін.

Дослідником використано праці іноземних дослідників, які присвятили свої роботи проблемам розвитку та становлення фінансового ринку, зокрема А. Адамса, Р. Колба, Х. Хевенса, Г. Чаше, В. Шарпа, І. Шилля та ін.

**Мета і задачі дослідження.** Мета наукового дослідження полягає у тому, щоб на основі аналізу законодавчих та нормативно-правових актів, наукових вітчизняних та закордонних джерел з'ясувати стан організації і законодавчого забезпечення контролю діяльності учасників фінансової системи та ринку України, а також визначити тенденції їх подальшого розвитку, з метою прогнозування напрямів удосконалення чинного законодавства у цій галузі.

Відповідно до поставленої мети в процесі дослідження виконувались основні завдання:

- вивчити історичний досвід здійснення державного контролю учасників фінансового ринку та методи регулювання їх діяльності у світовій практиці;
- визначити концепції публічної фінансової системи;
- з'ясувати співвідношення структури публічної фінансової системи та організаційної побудови органів, повноваження яких зосереджені на забезпеченні функціонування складових публічної фінансової системи;
- з'ясувати природу державного бюджету як динамічного механізму та засоби, що забезпечують рух бюджетних коштів держави;
- розкрити призначення та визначити місце і роль державного контролю діяльності учасників фінансового ринку в системі функцій держави;
- провести системний аналіз діючого законодавства, яке забезпечує контроль діяльності учасників фінансового ринку;
- дослідити правозастосовчу діяльність державних органів, які здійснюють контроль діяльності учасників фінансової системи;
- з'ясувати систему суб'єктів державного контролю на фінансовому ринку;
- визначити організаційно-правові проблеми, які виникають у процесі здійснення державного контролю діяльності учасників вітчизняного фінансового ринку, а також шляхи їх подолання;
- систематизувати існуючі проблеми забезпечення ефективності контрольної діяльності органів державної влади щодо учасників фінансової системи України;
- розробити науково обґрунтовані пропозиції з метою вдосконалення чинного законодавства у сфері державного контролю діяльності учасників вітчизняного фінансового ринку.

*Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають при правовому регулюванні фінансової сфери України та з приводу діяльності уповноважених суб'єктів (учасників та державних органів).*

*Предметом дослідження є правова природа публічної фінансової системи України та організаційно-правові засади державного контролю діяльності учасників фінансової системи України.*

**Методи дослідження.** Теоретичною та методологічною основою дослідження є положення діалектики щодо пізнання, розвитку та взаємозв'язку об'єктів реальної дійсності, зумовленість правових норм та відхилень від них, що викликані соціально-економічними чинниками.

При написанні вказаного дослідження автор використовував загальнонаукові методи пізнання, а саме:

- метод системно-структурного аналізу, тобто виділення елементів структури державного регулювання діяльності учасників вітчизняного фінансового ринку у системі державних функцій (підрозділи 3.1, 3.2 та ін.);
- соціологічний метод, який дає змогу розкривати суспільні умови функціонування контрольних-правових інститутів та норм, що їх створюють (підрозділи 3.2., 3.3.);
- метод звернення до інших юридичних та економічних наук для того, щоб використати їх досягнення при аналізі різноманітних контрольних-правових явищ (підрозділи 3.2, 3.3 та ін.);
- функціональний метод, який полягає у виявленні взаємозв'язків між елементами структури державного регулювання фінансового ринку України. Основна увага приділяється функціональній характеристиці контрольних-правових інститутів, розмежуванню та взаємозв'язку їх функцій (підрозділи 3.3, та ін.).

Крім загальних методів, автором дисертаційного дослідження було використано приватно-наукові методи пізнання, а саме:

- історико-правовий метод, за допомогою якого було досліджено розвиток законодавства щодо забезпечення державного контролю у минулі часи (підрозділи 1.2, 1.3 та ін.);

- формально-юридичний метод, за допомогою якого була здійснена зовнішня юридична обробка правового матеріалу (підрозділи 1.1 та ін.);
- порівняльно-правовий метод, для зіставлення контрольно-правових інститутів в Україні із зарубіжними країнами з метою визначення схожості та відмінностей між ними для підготовки пропозицій щодо покращання правозастосовчої практики в галузі державного контролю (підрозділи 1.3, 1.1. та ін.);
- критичний метод, для того, щоб з'ясувати, наскільки державний контроль (як галузь законодавства) за діяльністю учасників фінансового ринку відповідає сучасним вимогам країни як незалежної та правової держави, а також які зміни необхідно внести в чинне законодавство, що регулює цю сферу правовідносин (підрозділи 1.2, 3.3 та ін.).

Базовим джерелом дослідження є Конституція України, законодавчі та нормативно-правові акти, загальнотеоретична та спеціальна література, відповідні наукові розробки в галузі теорії державного контролю.

Емпіричну основу роботи становлять узагальнення практичної діяльності уповноважених суб'єктів (учасників та державних органів) на фінансовому ринку України; офіційні звіти та довідки, а також інші аналітичні матеріали з проблем дослідження.

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в розробленні низки нових аспектів важливої проблеми - забезпечення належного державного контролю діяльності учасників фінансової системи України та здійснення взаємодії правоохоронних органів з попередження правопорушень у цій сфері.

Вказана праця являє собою комплексне дослідження становлення та подальшого розвитку контрольної діяльності державних органів на національному фінансовому ринку, заповнює прогалини у знаннях з проблеми організації ефективного контролю діяльності учасників фінансового ринку як функції держави. Також вирізняється сучасною постановкою проблеми, дослідженням нових ідей і тенденцій розвитку суспільних відносин у сфері регулювання фінансової системи України та напрямів удосконалення



законодавства. У роботі враховані положення чинного законодавства, піддано аналізу теоретичний і практичний матеріал, що стосується тематики дослідження.

Наукова новизна визначається також досягнутими в процесі вирішення поставлених завдань положеннями, які запропоновані здобувачем особисто та містять елементи новизни, зокрема:

***вперше:***

- сформульовано авторське визначення державного контролю на фінансовому ринку, як здійснення державою комплексу заходів щодо упорядкування правовідносин між учасниками фінансового ринку, з метою забезпечення його справедливості, прозорості, ефективності та запобігання зловживанням і порушенням на ньому;
- доведено наявність різноманітних факторів (правового, економічного, соціального та морально-етичного), які впливають на ефективність забезпечення контрольної діяльності держави на фінансовому ринку;

***удосконалено:***

- систему принципів діяльності державних органів, що в межах повноважень, визначених чинним законодавством здійснюють контроль за діяльністю учасників фінансового ринку;
- положення про визначення державного контролю за діяльністю учасників фінансового ринку України (страхових компаній та страхових брокерів, установ накопичувального пенсійного забезпечення, довірчих товариств, кредитних спілок, лізингових та факторингових компаній, кредитно-гарантійних установ, ломбардів) як однієї з першочергових функцій держави;
- окремі нормативно-правові акти, що регламентують забезпечення контролю діяльності учасників вітчизняного фінансового ринку та були зорієнтовані, в першу чергу, на виконання завдань, які виникали на етапі створення країни, і не могли повною мірою задовольняти сучасні вимоги її розвитку;

*дістало подальший розвиток:*

- наукові положення щодо об'єктивних проблем правового забезпечення державного контролю діяльності учасників фінансового ринку, а також можливих шляхів їх усунення;
- характеристика основних напрямів удосконалення державного контролю діяльності учасників фінансової системи.

**Практичне значення одержаних результатів** полягає в тому, що положення, висновки і пропозиції проведеного наукового дослідження створюють основу для подальшого поглибленого теоретичного вивчення специфіки контролю діяльності учасників фінансового ринку України як функції держави.

Зокрема, окремі положення дисертаційного дослідження можуть бути використані у:

- сфері правотворчості - для вдосконалення відповідних законодавчих та нормативно-правових актів, що регламентують контроль діяльності учасників фінансової системи України;
- науково-дослідних цілях - для здійснення подальших наукових розробок у сфері регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу контролю діяльності учасників фінансової системи України;
- правовиховній роботі - з метою підвищення рівня правової культури учасників фінансового ринку України;
- діяльності державних органів - для вдосконалення правозастосовчої практики суб'єктів державного контролю фінансової системи України;
- навчально-методичному процесі - при підготовці відповідних розділів підручників і навчальних посібників, програм курсів вищих навчальних закладів в Україні та лекцій за темами "Світовий та національний досвід здійснення державного контролю діяльності учасників фінансового ринку", а також суміжних з ними тем.

**Структура і обсяг кваліфікаційної роботи.** Кваліфікаційна робота складається із вступу, трьох розділів, які охоплюють п'ятнадцять підрозділів, висновків, списку використаних джерел із 80 найменувань. Загальний обсяг роботи – 116 сторінок.

## Розділ I. ПРАВОВА ПРИРОДА ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ

### 1.1 Публічна фінансова система: поняття та ознаки

Аналіз правової природи публічної фінансової системи передбачає поряд із з'ясуванням правового сенсу цієї категорії визначення двох складових у її змісті: по-перше – поняття фінансів; по-друге – їх система. Саме поєднання цих зазначених явищ і породжує можливість з'ясування змісту такої категорії, як «публічна фінансова система».

Фінансова система – це термін-словосполучення, перша частина якого – «фінанси» походить від латинського, що означає «закінчення, врегулювання». Як правило, в цьому значенні термін «фінанси» використовувався щодо акценту на закінченні або подоланні спору, завершенні правочину, в переважній кількості випадків – грошового. Тобто йшлося про закінчення розрахунків та передачу грошей зобов'язаною особою. Як механізм (процедуру) управління доходами, призначеними для задоволення державних (суспільних) потреб, розуміли «фінанси» у Священній Римській імперії [1, с. 3].

Із часом змістове наповнення вказаної категорії поступово змінювалося. Наприклад, у Франції з початку XVI ст. слово «фінанси» (фр. les finances) набуло публічного сенсу та почало використовуватись у значенні «державні доходи» та/або «грошові кошти (суми)» [2, с. 21]. В теорії фінансового права значного поширення набула думка про те, що з початку XVII ст. категорія «фінанси» отримала міжнародне визнання та починає застосовуватися для позначення всіх відносин, котрі виникають в процесі формування, розподілу і використання грошових коштів [3, с. 6].

При цьому в переважній більшості випадків при використанні категорії фінансів йшлося про грошові кошти, власниками яких ставали носії публічної влади, відповідні адміністративно-територіальні утворення, які або виступали як держава, або представляли відповідну самостійну частку держави. Ця самостійність саме і мала спиратися на відповідну фінансову автономію, що породжує такі відносини:

1) власності на частину коштів, які належали таким відокремленим громадам (місцеві фінанси);

2) узгодження руху фінансів, централізованих на рівні держави (державних) і на рівні окремих адміністративнотериторіальних утворень (місцевих).

До середини ХІХ ст. фінанси не лише набувають публічного сенсу, але і передбачають, виходячи з цього, чітке розмежування фінансів у публічному та приватному сенсі. Так, Карл Маркс у своїй праці «Капітал» використовує термін «фінанси» в контексті грошового капіталу банків та бірж. У словнику Вебстера фінанси розглядаються як доходи правителя (монарха) або держави; іноді дохід фізичної особи/громадянина [4, с. 512]. Ф. Клівленд вважає, що фінанси являють собою бізнес-сферу, котра забезпечує формування та використання ресурсів фондів, необхідних для технічного оснащення і управління підприємством [5, с. 55].

Таким чином, починаючи своє існування з чіткого акценту щодо приватноправової природи явища, фінансові відносини обумовлюють об'єктивний акцент на публічно-правовому сенсі цього комплексного явища і необхідність розмежування фінансів у приватному та публічному сенсі. Значущість такого розмежування в правовому регулюванні обумовлювала упорядкування поведінки осіб різними засобами: щодо приватних фінансів – диспозитивним методом; щодо публічних фінансів – методом влади та підкорення.

Зрозуміло, що сама поява категорії «фінанси» та формування їх сучасного розуміння відбулося не в один момент. Формувалася можливість отримання адекватних заходів впливу на економічні процеси, побудови таких фінансових моделей, які детально відображали стан відповідного етапу розвитку суспільних відносин.

Розглядаючи природу фінансів, абсолютно логічно їх відповідну правову форму пов'язують з економічним змістом. Таким чином, можна зробити висновок про наукову комплексність поняття фінансів, коли економічний сенс

повинен мати відповідне правове закріплення. Більш того, економічну природу фінансових відносин можна досліджувати лише з тієї миті, коли вони набули певної правової оболонки. Лише з моменту появи державного припису щодо того, що собою являють провідні категорії фінансів (бюджет, податок, гроші і т. д.) ми можемо розуміти та досліджувати їх економічну природу.

Виходячи з матеріальної концепції, фінанси розглядаються як фонди коштів, оскільки у сфері бюджетних, податкових або кредитних відносин на перший план виступають грошові кошти, унаслідок того, що останні в умовах будь-якої соціально-економічної формації являють собою своєрідне ядро фінансових правовідносин.

Принциповим положенням при характеристиці фінансів є акцентування уваги щодо їх динамічної природи. Фінанси – це не купа грошей, які знаходяться в статичному положенні, а кошти, що знаходяться в постійному русі, обігу. Формування, розподіл (перерозподіл), а також використання публічних грошових фондів – це результати планомірної діяльності уповноважених суб'єктів, насамперед органів державної влади.

Слід погодитись з тим, що фінанси як сукупність економічних відносин стихійно не проявляються [6, с. 59]. Для їх використання та організації обігу потрібна цілеспрямована діяльність учасників фінансових відносин. При цьому важливо мати на увазі, що має йтися про чітко організований та упорядкований обіг через співвідношення стадій руху коштів.

Акцентуючи увагу на складових фінансової системи, безумовно треба враховувати і сукупність органів, які мають реалізовувати функціонування кожного із елементів фінансової системи, досягнення ним мети, що обумовлює його призначення. Диференціюючи елементи фінансової системи, держава утворює і відповідні органи, які наділені повноваженнями щодо управління динамікою фінансів саме на цьому етапі та саме цього різновиду коштів. Варто зауважити, що трансформація публічних інтересів у царині фінансів детермінує необхідність пошуку оптимальної моделі публічної фінансової системи.

У зв'язку з цим ми вважаємо, що публічну фінансову систему слід розглядати як динамічну категорію, отже, і складові частини останньої з розвитком економічних відносин, зміною публічного інтересу трансформуються, що обумовлює зміну значення окремих елементів усередині останньої.

З'ясувавши вихідні засади щодо розуміння фінансів, для визначення фінансової системи необхідно зупинитися на аналізі змісту поняття «система». В науці під поняттям «система» (з грец. «συστημα» – складене з частин, пов'язане) прийнято розуміти комплекс взаємопов'язаних елементів, які у сукупності та поєднанні утворюють свого роду цілісність (єдність). Вважається, що слово «система» утворилося від дієслова *synistemi* – «ставити разом», «упорядковувати», «засновувати» або «з'єднувати» [9, с. 462].

За допомогою категорії «система» античні філософи у своїх працях підкреслювали, що світ не є хаосом, а володіє внутрішнім порядком, власною організацією і певною мірою цілісністю. Тобто має власну специфічну структуру, є впорядкованим та внутрішньо узгодженим [30, с. 87]. У Стародавній Греції філософи Арістотель і Платон приділяли значну увагу розробці ідеї системності. Продовженням цих досліджень були праці німецьких філософів Спінози, Лейбніца, Канта і Гегеля [33, с. 7], предмет дослідження яких – пізнання системи як підстави для діалектичного мислення. Р. Акофф та Ф. Емері під системою розуміли будь-яку сутність, концептуальну або фізичну, яка складається із взаємодіючих частин [34, с.19]. В основному системність розглядалася з точки зору філософії.

Визначення «системи» як сукупності взаємопов'язаних між собою елементів припускає наявність декількох ознак останньої: *диференціація* на окремі компоненти системи, що називаються її елементами (елемент розглядається як найпростіша частина системи, але він також може складатися зі складових його елементів, і в такому випадку останній набуває ознак підсистеми); *стабільність* (склад елементів і зміст зв'язків між ними характеризуються постійністю); наявність процесів взаємодії між елементами

всередині системи; взаємодія обумовлена взаємозв'язком (не взаємозалежністю) елементів системи [7, с. 63].

Дійсно, принциповою ознакою системи є упорядкованість її елементів. Наприклад, до публічної фінансової системи як певна підсистема входить такий елемент, як місцеві бюджети. Водночас вони включають низку різновидів цього типу бюджетів (відповідно до п. 34 ст. 2 Бюджетного кодексу України), а саме: місцеві бюджети – це бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. В той же час під бюджетами місцевого самоврядування розуміють бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад, що створюються згідно із законом та перспективним планом формування територій громад (п. 5 ст. 2 Бюджетного кодексу України).

Згідно з ч. 1 ст. 9 Бюджетного кодексу України доходи бюджету класифікуються за такими розділами:

- 1) податкові надходження;
- 2) неподаткові надходження;
- 3) доходи від операцій із капіталом;
- 4) трансферти [70].

Кожний різновид доходів має відповідне звуження мети. Метою податкових надходжень є гарантування виконання податкового обов'язку всіма зобов'язаними особами. Адміністративні штрафи як різновид неподаткових надходжень поєднують мету формування дохідної частини бюджету з каральною функцією щодо порушника законодавства та настання для нього несприятливих наслідків. Метою офіційних трансфертів поряд із формуванням дохідних частин бюджетів є вирівнювання доходів та видатків бюджету за рахунок перерахування коштів із іншого бюджету.

У деяких дослідженнях акцентується увага на тому, що всі відомі на сьогоднішній день визначення і трактування поняття «система» володіють двома незаперечними якостями:



- по-перше, в них явно чи завуальовано відображається відоме твердження Аристотеля, що ціле є чимось більшим, ніж сума частин, і не більше;

- по-друге, кожному з них притаманна очевидна неповнота та своєрідна обмеженість (вузька спрямованість) [8, с. 32].

Зрозуміло, що категорія системи є комплексним науковим поняттям, яке спочатку набувало визначеності в філософських дослідженнях. Із другої половини ХІХ ст. поняття системи зустрічається в юридичній науці і практиці. Особливо це стосується системи права, системи джерел права, системи законодавства та його впорядкування. Значну увагу у своїх працях проблемі системності приділив Б. В. Шейндлін. Він підкреслював, що право – це не лише сукупність норм, а система юридичних норм, що утворює єдине ціле [9, с. 8].

Сучасні дослідники також не оминають проблему системності. С. П. Погребняк, розглядаючи характер чинного законодавства, зазначає, що воно є високоорганізованою, цілісною, органічною системою, яка повинна мати такі інтегруючі ознаки, як гнучкість, гармонійність і несуперечність усіх елементів [10, с. 6].

Проектуючи підходи до визначення поняття «система» на фінансово-правові категорії, стикаємося як мінімум з двома питаннями: які елементи утворюють фінансову систему і який зв'язок їх об'єднує? Що стосується відповіді на перше питання, то, уніфікувавши існуючі зараз підходи до визначення структурних елементів фінансів як системної категорії, можна виділити декілька підходів, які утворюють відповідні концепції:

- фондова концепція – диференціація фондів коштів, що обслуговують рух публічних грошей;

- суб'єктна концепція виділення органів, за якими закріплюються повноваження з управління відповідною структурною одиницею;

- інституціональний підхід передбачає виокремлення окремих інститутів фінансово-правової галузі;

- стадійна (або динамічна) концепція регулювання руху публічних фондів грошових коштів.

Зрозуміло, що при такій диференціації ми виходимо з поєднання декількох систем, які тим чи іншим чином стосуються регулювання обігу публічних коштів і становлять відповідні системні явища: а) в першому випадку щодо фондової концепції ми виходимо з того, що йдеться про системне підпорядкування та об'єднання публічних фондів коштів, як централізованих (державний та місцеві бюджети), так і децентралізованих; б) у другому випадку на підставі системності суб'єктної ми підходимо до побудови організації органів фінансової діяльності і фактично підходимо до суб'єктного визначення системи владних учасників фінансово-правових відносин; в) інституційний підхід обумовлює структурування системи фінансового права, на підставі якої складається відповідна ієрархія цієї цілісної системи: галузь фінансового права – підгалузі (бюджетне та податкове право) – інститути (бюджетного процесу, публічного боргу і т. д.) – фінансово-правова норма.

Обумовленість системи фінансового права структурою публічної фінансової системи сьогодні не можна вважати новацією, оскільки ще з радянських часів у науці фінансового права питання про взаємозв'язок цих категорій не викликав сумнівів; г) системність у характеристиці та організації руху публічних фондів грошових коштів акцентує системну спрямованість на забезпечення та реалізацію динамічної природи фінансової системи та послідовної зміни стадій (формування – розподіл – використання).

За таких обставин однорідна, єдина за формами і методами правового регулювання група фінансових відносин визначається як фінансово-правовий інститут. Наявність єдиних за своєю природою і змістом, але різних за формою фінансово-правових інститутів обумовлена різноманіттям сфер застосування фінансів, напрямками їх реалізації.

Саме тому характер системності передбачає необхідність дослідження не тільки об'єктів, які співвідносяться, але і тих, що знаходяться між ними, тобто проміжних ланок. Тому ті чи інші зв'язки можуть існувати за одних умов і не

виникати за інших. Як приклад можна навести взаємозв'язок, що існує між обсягом видатків, визначених законом про Державний бюджет України за попередній бюджетний період, та поточними щомісячними бюджетними асигнуваннями загального фонду Державного бюджету України, що сумарно не можуть перевищувати 1/12 обсягу бюджетних призначень, визначених законом про Державний бюджет України на попередній бюджетний період. Зазначений зв'язок існує не завжди, а можливий тільки за умови, якщо до початку нового бюджетного періоду не набрав чинності закон про Державний бюджет України (ч. 1 ст. 41 Бюджетного кодексу України).

Фінанси – це системна категорія. Досліджуючи системність категорії фінансів, іноді звертають увагу на те, що «під фінансами розуміють в одних випадках – відносини, в других – грошові фонди, в третіх – сукупність фінансових інститутів [11, с. 28]. Дійсно, з цим можна погодитись, але, розуміючи, що йдеться не саме про фінанси, а про категорії та засоби упорядкування і розуміння відносин, які пов'язані з фінансами.

Так, якщо під фінансами розуміти відносини – то це швидше за все предмет відповідної галузі; якщо про грошові фонди – то має йтися про кошти, які акумулюються в режимі публічного регулювання (бюджети та децентралізовані кошти держави й територіальних громад) або в режимі приватного регулювання (грошові фонди юридичних та фізичних осіб); у випадку розуміння фінансів як сукупності фінансових інститутів (ми виходимо з того, що йдеться про правові інститути) – цілісна фінансово-правова галузь [12].

Двоєдине розуміння публічної фінансової системи в основному збереглося в науці фінансового права й дотепер. А. І. Худяков, проаналізувавши поняття публічної фінансової системи в економічному сенсі, зазначає, що в літературі зустрічається ще одне значення терміна «фінансова система». Його можна позначити як організаційне. «У цьому сенсі під публічною фінансовою системою розуміється сукупність фінансових установ держави (фінансове відомство та його підрозділи, казначейство, податкові

органи, центральний державний банк, орган державного страхового нагляду і т. д.)» [13, с. 26].

В іншому значенні «публічна фінансова система» розглядалася як сукупність, розгалужена мережа державних органів та установ, що здійснюють безпосереднє керівництво фінансовою діяльністю держави. Виходячи з подібного розуміння фінансів, формуються і підходи до з'ясування природи публічної фінансової системи, під якою розуміється:

- по-перше, комплекс фінансових інститутів (банки, небанківські кредитні організації, фонди, страхові компанії), кожен з яких забезпечує або бере безпосередню участь в процесі формування та/або використання відповідних публічних фондів грошових коштів;

- по-друге, сукупність державних органів і установ, котрі в межах своїх повноважень здійснюють фінансову діяльність [14, с. 52]. При цьому такий розподіл розмежовує сутнісний склад публічної фінансової системи та систему державних органів, які організують функціонування кожної складової фінансової системи та наділені повноваженнями щодо управління нею.

Водночас «організація грошових відносин між усіма суб'єктами відтворювального процесу» обумовлює дійсну участь усіх суб'єктів, що передбачає регулювання їх поведінки як у режимі приватного права, так і в публічно-правовому режимі. Але лише останній аспект є характеристикою публічно-правової системи.

Все, що стосується відносин між суб'єктами в відтворювальному процесі та пов'язане із предметом цивільного, господарського і т. д. галузей права, до публічної фінансової системи жодного стосунку не має.

При характеристиці публічної фінансової системи треба розмежовувати два носія: *державу та територіальні громади*. При цьому особливість їх правового становища полягає в тому, що в таких особах збігається і організатор відносин, і власник коштів, які отримуються внаслідок цього. Є і певна колізія в такому становищі. Держава як власник своєї частки публічних коштів утворює систему контролюючих органів та наділяє їх відповідними

повноваженнями. Ці ж державні органи здійснюють відповідну діяльність і щодо організації та контролю за рухом місцевих фінансів, тобто реалізують повноваження на місцях. Не слід забувати, що вони представляють державу, і діяльність їх зосереджена, перш за все, на реалізації державного інтересу. Але це не може не породжувати і певних колізій щодо контролю державним органом за рухом коштів, які належать не державі, а територіальній громаді.

Саме тому особливості публічної фінансової системи визначаються в найбільш тісному взаємозв'язку з державою. І це не випадково, оскільки саме держава є найбільш масштабним суб'єктом фінансових правовідносин. Що ж стосується інших учасників, то їх значимість анітрохи не применшується, однак не можна забувати, що вони діють в межах, порядку та у спосіб, визначені державою та її органами [15, с. 37-38].

Характерно, що в юридичній літературі наявний ще один порівняно неординарний підхід до визначення поняття «публічної фінансової системи». Так, пропонується розглядати фінансову систему як сукупність фінансових ресурсів, а також як систему органів державної влади, органів місцевого самоврядування та створюваних ними організацій, котрі забезпечують формування, розподіл і використання публічних фондів грошових коштів [54, с. 26]. Слід зауважити, що принципової новизни в такому підході немає, бо знов-таки йдеться про систему інститутів, які ми включаємо до фінансової системи та систему державних органів, які беруть участь у фінансовій діяльності.

До цього треба додати, що в такому положенні міститься суттєва проблема – що необхідно розуміти під «фінансовими ресурсами». Коли ми характеризуємо складові фінансової системи та виходимо з того, що до них належать інституції, завдяки яким організується обіг публічних коштів, то зрозуміло, що йдеться про публічні гроші, про гроші, власниками яких є держава та територіальні громади.

Однак, незрозуміло, чи можемо ми відносити до фінансових ресурсів майнові об'єкти, майно, які пов'язані із виконанням імперативного фінансового

обов'язку та які в кінцевому стані трансформуються в грошові публічні надходження (майно, яке перебуває в податковій заставі, майно, яке перебуває під податковим арештом і т. д.). Більш того, подібна хиба походить від підходу законодавця, який визначає бюджет саме через фінансові ресурси.

Так, відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджет – це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Зрозуміло, що в цьому випадку йдеться саме про грошові надходження та формування грошового фонду (бюджету), а використання категорії «фінансові ресурси» лише формує підстави колізій та суперечностей при правозастосуванні.

Цікавим науковим «відкриттям» вбачається виокремлення А. С. Нестеренко як окремої складової публічної фінансової системи «фінансів домогосподарств». Так, під домашнім домогосподарством з економічної точки зору розуміється «група осіб, які найчастіше пов'язані родинними відносинами (сім'я), спільно приймають економічні рішення на основі спільного використання фондів грошових коштів, необхідних для споживання і накопичення. Домашнє господарство може складатися з однієї особи, самостійно і незалежно формуючи свій бюджет» [58]. «Фінансові ресурси домогосподарств – це сукупний фонд грошових засобів, що знаходяться у розпорядженні сім'ї... Фінансові ресурси домогосподарств виступають у вигляді відособлених грошових фондів, що мають, як правило, цільове призначення» [59].

Слід виділити низку проблем, які перебувають у полі зору дослідників фінансової системи, а саме: економічні, соціальні, правові та ін. Безсумнівно, значну увагу проблемам функціонування фінансової системи приділяють вчені економісти, які зосереджуються на проблемах ефективності вказаної системи, зокрема аналізують кількісні характеристики публічних грошових фондів, здійснюють певні прогнози й визначають тенденції розвитку та ін.

Дослідження правової природи фінансової системи України здійснюється правознавцями у свою чергу також у різних аспектах.

Так, наприклад, проблеми публічних фінансів спонукають дослідників, зокрема, визначити напрями упорядкування фінансового законодавства; удосконалення правових механізмів узгодження приватних та публічних фінансових інтересів та ін., тобто на перший план виходять саме питання публічного регулювання суспільних відносин. Пов'язані з проблемами публічно-правового регулювання фінансових відносин, але не тотожні їм питання приватноправового регулювання (удосконалення цивільного, господарського законодавства та ін.).

Водночас неприпустимим, на нашу думку, є об'єднання або ототожнення приватних та публічних фінансів та відповідно проблем приватного та публічного правового регулювання.

В економічній і юридичній літературі останніх десятиліть панує плюралізм підходів до розуміння змісту публічної фінансової системи та особливостей структури останньої. Але незалежно від визначення структури фінансової системи ця економіко-правова категорія обумовлює виникнення і здійснення фінансової діяльності держави, муніципальних утворень і господарюючих суб'єктів, будучи об'єктивною передумовою їх появи.

Однією із суттєвих прогалин сучасного фінансового законодавства є **відсутність** законодавчого закріплення поняття «фінансова система». Чинне законодавство не містить такої дефініції. Проте вказаний термін без розкриття його змісту використовувався раніше і продовжує застосовуватись у законодавстві України.

Так, наприклад, в Указі Президента України від 24 березня 2015 р. № 170/2015, яким затверджено Положення про Раду з фінансової стабільності, зазначено, що цей міжвідомчий орган створюється з метою забезпечення своєчасного виявлення і мінімізації ризиків, що загрожують стабільності банківської та фінансової системи держави. Проте, як уже зазначалося вище, жоден із чинних нормативно-правових актів не розкриває змісту поняття

«публічної фінансової системи», тому залишається незрозумілим, щодо чого саме будуть мінімізуватись ризики і на що буде спрямована діяльність міжвідомчого органу.

На сьогодні як у вітчизняній фінансово-правовій науці, так і в науках, які досліджують таке поняття, як фінансова система (економіка, політологія і т. д.) не існує єдиного бачення можливих шляхів уніфікації підходів до розуміння категорії «публічна фінансова система». Деякі науковці висловлюють думку про те, що «фінансова система» являє собою сукупність державних, місцевих та приватних фінансів [62]. Представники узагальненого підходу розглядають фінансову систему як сукупність елементів (ланок), що мають форму фондів і організаційно споріднених з ними ланок фінансів. За таких умов серед елементів фінансової системи, що визначають її матеріальноправовий зміст, виділяються: *бюджетні та державні позабюджетні фонди, державний і муніципальний кредит, фінанси підприємств, організацій та домогосподарств, страхові фонди, банківський кредит*. Тобто в цій ситуації йдеться про всі кошти, обіг яких виражає розширене виробництво, в якому беруть участь усі суб'єкти фінансових відносин, як приватні, так і публічні.

Зараз в Україні відсутнє визначення поняття публічної фінансової системи, а разом з ним і нормативно-правовий акт, який би визначав єдиний порядок організації роботи та здійснював комплексне правове регулювання діяльності останньої. У зв'язку з цим, на наш погляд, доречно закріпити поняття «публічної фінансової системи» шляхом внесення змін до ст. 2 Бюджетного кодексу України, ст. 14 Податкового кодексу України, ст. 1 Закону України «Про Національний банк України», ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність», ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Під публічною фінансовою системою ми пропонуємо розуміти комплекс структурно взаємопов'язаних і взаємодіючих фондів коштів держави та органів місцевого самоврядування, котрі опосередковують процес формування, розподілу та використання публічних коштів [15].



На нашу думку, поняття фінансової системи України – це організаційно-правове об'єднання коштів бюджетної і банківської систем, небанківських фінансових установ, підприємств, установ та організацій усіх форм власності і громадян, що є об'єктом державного регулювання органами управління фінансами, яке провадиться з метою задоволення потреб держави у фінансових ресурсах в особливий період [16].

Функціонування публічної фінансової системи у свою чергу неминуче пов'язане із наявністю певних проблем, які потребують свого вирішення шляхом адекватного реагування на них з боку суб'єктів владних повноважень. Крім того, ефективність і збалансованість публічної фінансової системи впливає на матеріальне забезпечення органів, які здійснюють фінансову діяльність та виступає детермінантою, що визначає об'єктивну обумовленість раціоналізації системи самих цих органів.

Таким чином, можна зробити висновок, що на сьогодні дослідники розглядають публічну фінансову систему у двох основних аспектах:

1) організаційно-правовому – згідно з яким публічна фінансова система розуміється як комплекс структурно взаємопов'язаних і взаємодіючих фінансово-правових інститутів, які опосередковують процес формування, розподілу та використання публічних фондів грошових коштів держави і територіальних громад;

2) інституційному – відповідно до якого публічна фінансова система являє собою сукупність державних органів та установ, котрі від імені держави здійснюють публічну фінансову діяльність.

Підсумовуючи аналіз природи фінансової системи, акцентуємо увагу на декількох аспектах її структурування, відповідно до чого фінансова система може розглядатися як:

- Фінансова система як об'єкт економічних досліджень та предмет економічних наук.

1. Фінансова система як об'єкт правового регулювання:

а) приватна фінансова система, яка поєднує фінанси фізичних та юридичних осіб, правове регулювання якої забезпечується перш за все приписами приватного права та, в більшості випадків, – цивільним правом. Зрозуміло, що при цьому йдеться не про одногалузевий вплив.

Затребувані і цивільні, і господарсько-правові, і трудові і т. д. норми, які базуються на диспозитивних методах регулювання;

б) публічна фінансова система, яка є предметом публічного регулювання та виражає орієнтованість застосування фінансово-правових норм. На жаль, фінансове право дуже часто пов'язують з регулюванням відносин у межах фінансової системи держави. Ми з цим не можемо погодитись. Фінансово-правовий вплив обумовлює врегулювання руху коштів усіх публічних утворень, які знаходяться в межах кордонів держави. Тому ми вважаємо, що публічна фінансова система включає як фінансову систему держави, так і фінансову систему територіальних громад. Саме із цих двох чинників і складається публічна фінансова система.

Зрозуміло, що в деяких випадках їх дуже складно розділити. Це пояснюється тим, що забезпечення публічних інтересів на рівні територіальних громад здійснюється як за рахунок коштів державного бюджету (фінансування потреб громадян України, які має забезпечити держава незалежно від того, на якій території вони проживають), так і за рахунок коштів місцевих бюджетів (кошти, які заробляються на місцях, спрямовані на задоволення потреб виключно тих осіб, які проживають на території відповідних територіальних громад та управління якими здійснюється місцевими радами). До складу публічної фінансової системи включаються:

– фінансова система держави як елемент публічної фінансової системи. В цьому випадку йдеться про виключно публічно-правове регулювання, яке зосереджується на правовому забезпеченні обігу коштів держави. Зрозуміло, що це виключний предмет фінансового права. Водночас це лише частина тих відносин, які регулюються фінансово-правовою галуззю –

відносини, які охоплюють обіг державних централізованих (на рівні державного бюджету) та децентралізованих коштів;

– фінансова система територіальних громад зосереджує публічноправове регулювання обігу коштів, які належать територіальним громадам та охоплюють відносини щодо місцевих бюджетів, місцевих податків та зборів і т. д.

## 1.2 Структура публічної фінансової системи та її складові

Характеризуючи публічну **фінансову систему** та її організацію, необхідно поєднати два підходи щодо розмежування складових. По-перше, йдеться про публічних власників коштів, обіг яких організовується в межах публічної фінансової системи. На цій підставі публічну фінансову систему будуть утворювати *фінанси держави* та *фінанси територіальних громад*.

По-друге, обставиною, на підставі якої диференціюються складові публічної фінансової системи, можна визначити і рівень централізації, виходячи з якого публічну фінансову систему будуть складати централізовані та децентралізовані публічні фонди. Роль бюджетів у забезпеченні функціонування держави й територіальних громад складно переоцінити. Саме коштом бюджетних надходжень формуються відповідні грошові фонди, за рахунок яких фінансово забезпечується виконання державних завдань і функцій, функціонування органів державної влади.

Від стабільності бюджетної системи залежить стан та ефективність функціонування всієї публічної фінансової системи держави. Ослаблення будь-якої ланки фінансової системи, зокрема бюджетної, позначиться на загальному її стані і зрештою негативно вплине на соціально-економічний розвиток суспільства, на добробут громадян. Проте, незважаючи на взаємозалежність ланок публічної фінансової системи, відзначимо, що провідна роль все ж таки належить *бюджетній системі*. Тому максимально ефективна, об'єктивно обумовлена бюджетна політика та сучасне, оновлене відповідно до пріоритетних напрямів суспільного розвитку бюджетне законодавство є необхідними передумовами удосконалення та підвищення ефективності функціонування всієї фінансової системи.

Звернемо увагу на дуже важливе значення саме другого критерію диференціації елементів публічної фінансової системи. Справа в тому, що в умовах переважання організації обігу в межах централізованих фондів всі повноваження впливу зосереджуються у Верховній Раді України або у

відповідних місцевих радах. В умовах децентралізації повноваження щодо обігу коштів поширюються, і на них можуть впливати і виконавчі органи. Поєднання двох вищевказаних критеріїв і дає нам можливість представити склад публічної фінансової системи за рахунок фінансової системи держави (яка буде включати централізований державний фонд – Державний бюджет України та позабюджетні фонди) й фінансову систему територіальних громад (місцеві бюджети та відповідні позабюджетні фонди).

На сьогодні чинне законодавство України об'єднує два різновиди централізованих публічних фондів як бюджетної системи України. Бюджетна система України, як визначено у ст. 95 Конституції України, будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджетна система України становить сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Слід підкреслити, що процес її формування має глибинну історію становлення і розвитку, яка через ряд історичних подій, у тому числі і пов'язаних з втратою незалежності України на значні проміжки часу, була не цілісною та певною мірою не системною через руйнівний вплив спочатку з боку Російської імперії, а в подальшому і комуністичного режиму СРСР [17].

Проаналізувавши наукові праці з фінансового права, можна виділити чотири періоди в новітній історії, що мають окремі особливості формування та розвитку бюджетної системи України:

- до 1990 р. – обумовлений тим, що в цей проміжок часу Україна перебувала в залежності від іншої держави, у зв'язку з чим була позбавлена можливості самостійно формувати власну бюджетну систему;
- 1991–2001 рр. – характеризується становленням основних засад державності та первинним початком формування публічної фінансової системи України, прийняттям Конституції України (1996), Закону України «Про

бюджетну систему України» (1991), створенням системи Державного казначейства України (1995), впровадженням Бюджетної класифікації України (1996), заснуванням Рахункової палати України (1997), прийняттям Бюджетного кодексу України (2001). У цей період починається складний процес первинного становлення бюджетної системи, орієнтованої на ринкову економіку та трансформації фінансовобюджетних відносин, характерною рисою якої є відмова від адміністративно-командної форми управління, запровадження демократичних та ринкових принципів у цій сфері;

– із 2001 р. по 2011 р. – відбувається побудова бюджетної системи шляхом втілення ряду економічних реформ, характерною рисою цього процесу є запозичення позитивного досвіду розвинутих країн зі стабільно зростаючими показниками економічного росту, та проведення децентралізації у сфері міжбюджетних відносин, спрямованої на розширення повноважень громад шляхом розширення дохідної частини їх бюджетів;

– період 2011 р. по теперішній час – набуття чинності нової редакції Бюджетного кодексу України. Сучасний етап характеризується подальшим розвитком фінансової системи України відповідно до завдань, поставлених прийнятим курсом на європейську інтеграцію держави.

Нині, виходячи з норм Бюджетного кодексу України, можна дійти висновку, що бюджетну систему України складають державний бюджет, бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування.

У зарубіжних країнах з унітарним державним устроєм бюджетна система є сукупністю бюджетів усіх територіально-адміністративних одиниць і складається з двох ланок: державного бюджету і бюджетів місцевих органів самоврядування. Наприклад, бюджетна система Франції бюджетна система складається з центрального бюджету і бюджетів 95 департаментів та близько 38 тис. комун. У федеративних державах бюджетна система включає три ланки: державний (федеральний) бюджет, бюджети членів федерації і місцеві бюджети. Бюджетна система США, наприклад, має федеральний бюджет,

бюджети п'ятдесяти штатів і більше ніж 80 тис. бюджетів місцевих адміністративних підрозділів (3 тис. округів, 19 тис. муніципалітетів, 17 тис. міст і тауншипів, 15 тис. шкільних і 29 тис. спеціальних округів). [35].

Слід зазначити, що впродовж останніх десятиліть у світовій практиці поширюється тенденція до посилення децентралізації та автономії органів місцевого самоврядування, а отже, і локалізації в них бюджетних коштів. Наміри децентралізації цілком обґрунтовані. Проте в розвинутих країнах та в країнах із перехідною економікою така тенденція піддається сумніву, а зменшення обсягу бюджетних повноважень центрального уряду на користь органів місцевого самоврядування вважається недоцільним [36].

З метою проведення децентралізації у 2014–2015 рр. в Україні було ухвалено базові нормативно-правові акти реформи адміністративно-територіального устрою та місцевого самоврядування, що й створило передумови для реальних кроків фінансової децентралізації. Так, 1 квітня 2014 р. Кабінет Міністрів України своїм розпорядженням ухвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 17 червня 2014 р. було прийнято Закон України «Про співробітництво територіальних громад». Додатково Верховна Рада України затвердила План законодавчого забезпечення реформ в Україні. Важливим етапом у створенні законодавчого підґрунтя для змін мало б бути прийняття змін до Конституції України в частині децентралізації. Проте маємо констатувати, що задекларовані зміни до Основного Закону держави на сьогодні не ухвалені, а процеси децентралізації поки що регулюють прийнятим у 2015 р. Законом України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

При цьому, на наш погляд, важливо мати на увазі, що фінансова децентралізація має відбуватися в комплексі з реформами децентралізації адміністративно-територіального устрою, а тому саме ухвалення змін до Конституції має стати передумовою якісного втілення задекларованих реформ.

Принципами бюджетної системи країни слід вважати вихідні положення її побудови та правила функціонування. Дотримання принципів бюджетної системи визначає ефективність її функціонування в країні. В основу формування принципів бюджетного устрою України покладено принципи бюджетного устрою, закріплені у законодавстві країн усталеної демократії. Відповідно до основних тенденцій становлення сучасної бюджетної системи України ст. 7 Бюджетного кодексу України визначаються такі принципи її побудови: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності та прозорості. Більшість принципів, закріплених на рівні Бюджетного кодексу України 2010 р., перенесені із Бюджетного кодексу України 2001 р. Разом із тим порівняно з попередньою редакцією зі ст. 7 Бюджетного кодексу України 2010 р. виключено принцип відповідальності учасників бюджетного процесу. Останній отримав змістову деталізацію на рівні окремої глави Кодексу (гл. 18, статті 116–124).

Термін «**бюджет**» походить від давньофранцузького слова «bougette» – шкіряний мішок, сумка [37]. З часів Нормандської війни (1152–1154) у Англії починає застосовуватися термін «budget» та вперше в історії починає використовуватися безпосередньо у розумінні, близькому до сучасного, а саме при реалізації своїх повноважень Парламентом у процесі формування державної скарбниці та планування витрачання коштів – «У визначений день канцлер Казначейства Англії проголошував законопроект, у якому після закінчення фінансового року викладав перед Палатою громад фінансові результати за минулий рік та кошторис доходів і видатків на наступний період. Ці документи Уряд давав на схвалення Парламенту» [38]. До одних з історично найбільш давніх згадок про використання терміна «бюджет» у тлумаченні, близькому до сучасного, є Урядовий бюджет Венеції (Італія), відомий із XIII ст. (Bilanci) та Бургундії (історична область на сході Франції) – з XV ст. З кінця XVIII ст. в розвинутих країнах Європи бюджетом став називатися документ,



який містив розподіл доходів і видатків та затверджувався представницьким органом.

Бюджет є найважливішою фінансовою категорією, яка характеризує центральну складову публічної фінансової системи. Саме бюджет виступає макроекономічним знаряддям у вирішенні соціальних і економічних завдань як у державі в цілому, так і в кожній окремій адміністративно-територіальній одиниці, забезпечення ефективного й інноваційного розвитку економіки, пропорційного та обґрунтованого розвитку всіх регіонів країни. У будь-якій країні бюджет – це ключова ланка фінансової системи, завдяки якій здійснюється мобілізація ресурсів їх витрачання.

Комплексність характеристики бюджету пов'язується з характеристикою його в низці значень:

а) із позиції матеріального підходу до вивчення категорії бюджету влучними є визначення А. М. Бабич з приводу того, що бюджет є централізованим грошовим фондом державного або адміністративно-територіального утворення, призначеного для реалізації завдань та функцій державних органів або місцевого самоврядування [17];

б) у політичному сенсі наукову категорію «бюджет» розглядають із урахуванням суттєвого впливу цього явища на політичне життя країни, досліджуючи бюджети того чи іншого проміжку часу є можливість визначити вплив тих чи інших політичних сил на органи, уповноважені формувати відповідні бюджети, відображає політичну та соціальну спрямованість держави [18].

в) у нормативно-правовому сенсі під бюджетом мають розумітися акти про бюджет, а саме Закон України про Державний бюджет України (щодо Державного бюджету України) та рішення відповідної місцевої ради (щодо окремого виду місцевого бюджету);

г) відповідно до підходу з точки зору економічної категорії бюджет є системою економічних (грошових) відносин, виникнення та реалізація яких

пов'язані з формуванням, розподілом та використанням централізованих фондів державних коштів різного рівня.

Другою складовою публічної фінансової системи є елемент, що поєднує публічні кошти, але вже не на такому централізованому рівні, як бюджети. Йдеться про певний склад функцій та завдань, які має фінансувати держава. Це сукупність публічних фондів соціальної спрямованості, за рахунок яких держава першочергово фінансує найбільш важливі інтереси та потреби суспільства і громадян.

Досліджуючи позабюджетні фонди, М. П. Кучерявенко виокремлює дві групи позабюджетних фондів: публічні позабюджетні фонди, що поповнюються за рахунок страхових внесків і мають виражену соціальну спрямованість; публічні позабюджетні фонди, що поповнюються за рахунок інших джерел [19].

Стосовно визначення терміна «публічні децентралізовані фонди грошових коштів» серед науковців у царині фінансового права також триває дискусія. Наповнення цих фондів відбувається за рахунок ресурсів, отриманих у формі дотації, субвенції, що надаються розпорядникам бюджетних коштів, а також доходів від господарської діяльності юридичних осіб, які частково чи повністю перебувають у державній або комунальній власності. Такі фонди є об'єктом публічного контролю, а їх функціонування регулюється як імперативними, так і диспозитивними правовими нормами [20]. Децентралізованим фондам грошових коштів притаманні такі характерні ознаки, що дозволяють виокремити їх з ряду інших фондів:

1. Суб'єктами, яким держава надає повноваження для формування, розподілу, перерозподілу й використання таких фондів, є органи місцевого самоврядування, державні, комунальні підприємства, установи, організації та їх об'єднання.

2. Формуються за рахунок власних надходжень та державних асигнувань.

3. За рахунок ресурсів децентралізованих фондів забезпечується задоволення соціальних потреб певних категорій населення в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць та/або їх частин.

4. Кошти, акумульовані у фондах, є власністю держави або територіальної громади та перебувають у розпорядженні суб'єктів господарювання на праві повного господарського відання чи оперативного управління.

5. Акумуляція та використання ресурсів публічних децентралізованих фондів грошових коштів у переважній більшості випадків здійснюється на підставі локальних нормативно-правових актів.

З огляду на викладене вище, ми вважаємо, що під поняттям «публічний децентралізований фонд грошових коштів» необхідно розуміти фонд, який створюється з метою фінансування задоволення потреб держави, територіальної громади, певних категорій населення і формування якого здійснюється державними і комунальними підприємствами, установами, організаціями за рахунок власних надходжень та бюджетних асигнувань.

Створенню позабюджетних фондів передували спеціальні фонди. Останні з'явилися задовго до виникнення бюджету з метою вирішення державою конкретних завдань. Вони мали, як правило, тимчасовий характер; число їх зростало у зв'язку зі збільшенням завдань, що стояли перед державою.

Історично склалося, що позабюджетні фонди створювалися двома шляхами: виділення з бюджету певних, найбільш важливих витрат, і створення спеціальних фондів для їх фінансування та формування фондів з власними джерелами доходів. Позабюджетні фонди завжди мають певне, чітко визначене, цільове призначення і управляються автономно від бюджету, кошти цих фондів перебувають у державній або комунальній власності. Законодавство більшості розвинутих зарубіжних країн встановлює, що при перевищенні доходів над витратами таких фондів їх кошти використовуються на поворотній основі для покриття дефіциту бюджетів місцевого самоврядування.

Досвід зарубіжних країн свідчить, що більшість фондів створюються в процесі перерозподілу національного доходу за допомогою спеціальних податків, зборів, позик, а також виділення коштів з бюджету. Бюджетні кошти переводяться до фондів у вигляді субсидії і субвенцій або у формі відрахувань від податкових доходів. Позабюджетні фонди можуть також залучати і позикові кошти для вирішення конкретних завдань. Таким чином, позабюджетні фонди – це специфічна форма перерозподілу і використання фінансових ресурсів країни для фінансування конкретних соціальних і економічних потреб загальнодержавного або місцевого значення.

У західних країнах накопичено величезний досвід створення позабюджетних фондів. Особливо це стосується економічних фондів. Вони розширюють можливості впливу органів місцевого самоврядування на розвиток господарського та соціального життя суспільства у межах окремих адміністративно-територіальних одиниць. Перші фонди економічного сприяння виникли в роки світової економічної кризи (1929– 1933) для надання фінансової підтримки приватному бізнесу. Після Другої світової війни подібні фонди були створені у всіх розвинених країнах світу. Зокрема, у Франції з моменту закінчення війни діє Фонд модернізації, який після об'єднання з низкою інших фондів був перетворений в Фонд економічного і соціального розвитку. У США існує Фонд перебудови і розвитку економіки [39].

Із початку 60-х рр. у розвинутих країнах світу велика увага приділяється створенню науково-технічних фондів. Для формування дохідної частини цих фондів використовуються як бюджетні кошти (надходження з бюджетів, позики держави, безстрокові аванси, субсидії тощо), так і кошти великих компаній, внески університетів і інші джерела. Кошти зазначених фондів спрямовуються на фінансування програм у галузі фундаментальних досліджень, будівництво наукових центрів, підготовку кадрів.

Фінансова залежність публічних страховиків (Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування і Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття) від публічного суб'єкта

настільки висока, що зараз вони не змогли б повною мірою самостійно здійснювати свою фінансову діяльність без істотних за своїм обсягом міжбюджетних трансфертів, які передаються до фондів з Державного бюджету.

Поява державних позабюджетних фондів уособлювала принципово новий спосіб організації акумулювання, розподілу та використання публічних фінансових ресурсів на потреби соціальної підтримки населення, альтернативний традиційному бюджетному способу. Державні позабюджетні фонди були покликані стати фінансовою основою новостворюваної системи обов'язкового державного страхування. З набуттям чинності Бюджетного кодексу України 2001 р. було введено заборону на створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та іншими бюджетними установами (п. 8 ст. 13 Кодексу). Зазначена норма знайшла своє відображення і в чинному Бюджетному кодексі України (п. 9 ст. 13). Проте фонди, що були утворені до набуття чинності у Кодексі продовжують діяти і виконувати свої функції, попри суттєве реформування, і в умовах сьогодення.

Реалізація прав громадян на соціальний захист та забезпечення функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування здійснюється відповідними фондами соціального страхування. Так, в Україні станом на сьогодні діє три фонди, а саме:

1. Пенсійний фонд України, до компетенції якого віднесено збір, акумуляцію та облік страхових внесків, призначення пенсії за віком, по інвалідності; пенсії у зв'язку з втратою годувальника; допомоги на поховання пенсіонерів та підготовка документів для здійснення виплат.

2. Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, функції якого поширюються на питання допомоги по безробіттю; відшкодування витрат, пов'язаних із професійною підготовкою або перепідготовкою та профорієнтацією; дотація роботодавцю для працевлаштування безробітних, у тому числі молоді на перше робоче місце;

допомога на поховання безробітного; профілактичні заходи, спрямовані на запобігання настанню страхових випадків.

3. Фонд соціального страхування України здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та медичним страхуванням (з моменту його фактичного впровадження в Україні), провадить акумуляцію страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечує фінансування виплат за цими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування та здійснює інші функції згідно із затвердженим статутом.

У науковій літературі зазначається два аспекти при вживанні терміна «позабюджетні фонди», які відображають, з одного боку, економічну сутність, а з другого – правову форму організації позабюджетних фондів:

- позабюджетні фонди як сукупність грошових коштів, акумульованих державою для використання в певних цілях і відокремлених від коштів бюджетів усіх рівнів;
- позабюджетні фонди як спеціально створені державою самостійні юридичні особи або органи управління публічними грошовими ресурсами, що мають строго цільову спрямованість [21].

Обидва варіанти організаційно-правового оформлення управління публічними фінансами обов'язкового державного страхування мають як свої переваги, так і свої недоліки. Законодавець обрав варіант управління коштами обов'язкового соціального страхування за допомогою створення спеціально уповноважених ним самостійних юридичних осіб, що не входять у систему органів державної влади, маючи кінцеву мету створення ефективної, автономної від держави системи державного страхування, домінуючу роль у якій покликаний відігравати публічний страховик, який реалізує публічний інтерес і керує публічними фінансами конкретного виду соціального страхування [22].

### **1.3. Порівняльний аналіз світового та національного досвіду в організації контрольної діяльності учасників фінансової системи**

Регулювання фінансової системи звичайно розуміється як упорядкування діяльності її учасників і операцій між ними. Кожна організація, що є учасником фінансового ринку, займається регулюванням своєї діяльності. У той же час вона є об'єктом регулювання з боку певних об'єднань, держави, а також міжнародних організацій.

Державні контрольні органи, вимагаючи від учасників фінансового ринку найсуворішого дотримання законів, самі мусять бути бездоганними у своїй роботі. З іншого боку, той, кого контролюють, повинен мати право й можливості для захисту. Таке право і можливість надає йому українське законодавство, безпосередньо регламентуючи відносини на фінансовому ринку. Згідно із чинним законодавством рішення контролюючих органів можуть бути оскаржені в суді. Посадові особи контролюючих органів за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків відповідають за законами України. Збиток, заподіяний учасникам фінансового ринку неправомірними діями контролюючих органів, підлягає відшкодуванню у повному обсязі за рахунок держави [23].

Слід зауважити, що розпад командно-адміністративної системи управління економікою Радянського Союзу зумовив відповідні зміни у складі та організаційній структурі контролю, внаслідок чого її окремі елементи виявилися:

- зруйнованими і не потребували відновлення, оскільки були притаманними тоталітаризмові, а тому й зникли разом з його розпадом, як, наприклад, партійний, народний та інші види контролю, що панували над усіма сферами суспільно-господарського буття, в той час коли в демократичних системах вони є лише окремими складовими громадянського суспільства;
- застарілими, а тому вимагали оновлення, оскільки, будучи складовими системи управління, повинні трансформуватися відповідно до змін

суспільно-господарського середовища, в якому перебували, та поліпшенню функціонування якого були покликані слугувати;

- відсутніми, оскільки зазнавали утисків чи навіть заборон і були спотворені командно-адміністративною системою або знищені тоталітаризмом, в зв'язку з чим виникла необхідність їх створення за аналогією з іншими країнами [24].

З огляду на ці причини, після проголошення незалежності в Україні виникла нагальна потреба радикального реформування успадкованої від СРСР системи контролю. Однією з передумов здійснення реформ стала необхідність неупередженого аналізу зарубіжного досвіду організації контролюючої системи.

Країни світу, кількість яких на сьогодні наближається до двохсот, суттєво різняться між собою рівнем економічного, соціального, політичного та іншого розвитку, що зумовлює відповідні особливості суспільно-господарського правління та побудови контролюючої системи. Найбільшу цінність для реформування контролю в Україні мають досягнення економічно розвинених країн, оскільки саме вони історично започаткували становлення суспільства на принципах демократії та побудову господарських систем на ринкових засадах.

З огляду на вищевикладене, адаптоване запозичення зарубіжного досвіду організації контролю діяльності учасників фінансового ринку має стати своєрідним орієнтиром для України. Насамперед, воно повинно сприяти усвідомленню об'єктивної необхідності контролю в забезпеченні функціонування господарських систем у суспільстві з перехідною економікою. та позитивно впливати на удосконалення системи контролю в ході реалізації в Україні комплексної суспільно-правової реформи [25].

Компаративний аналіз зарубіжного досвіду свідчить про те, що побудова системи контролю фінансового ринку та ефективність її функціонування значною мірою залежать від суспільно-політичного правління та устрою певної країни, в зв'язку з чим існує потреба дослідження їх досвіду. Однак пряме копіювання відповідної зарубіжної моделі може не лише не принести користі, а



навпаки, зашкодити реформуванню системи контролю в Україні. Тому найдоцільнішим є звернення до надбань розвинених країн та виокремлення в їх складі кількох провідних типів, суспільний лад яких є найбільш близьким до існуючого в Україні.

У світовій практиці в даний час простежуються дві провідні моделі організації контролю фінансової сфери економіки, що зумовлені особливостями побудови правових систем зарубіжних країн.

У країнах з **англосаксонською системою права** та правовими системами, що тяжіють до неї (*США, Великобританія, Канада, Австралія, Ізраїль, Індія, Малайзія, Таїланд та інші*), домінує монократична структура. Тому в цих країнах з метою здійснення контролю створені ієрархічно організовані структури під керівництвом президента (прем'єр-міністра) чи генерального аудитора, які обираються прямими виборами або призначаються шляхом узгодження законодавчим органом та вищою посадовою особою виконавчої влади і далі самостійно визначають структуру та призначають персонал установи.

Що стосується країн **континентальної системи права**, які мають більш глибокі історичні традиції в організації контролю, то вони пішли дещо іншим шляхом. У Німеччині, Франції, Італії та інших європейських країнах контрольні функції покладені на утворені вищими органами влади рахункові палати, які в той же час є незалежними у внутрішніх та зовнішніх питаннях їх діяльності. Вони побудовані за колегіальним принципом, для якого характерна децентралізація прийняття рішень та наявність спеціальних органів, уповноважених приймати ці рішення більшістю голосів.

У багатьох розвинених країн, які за схемою, що в демократичному світі вважається класичною, структуровані на сфери державної влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, а державна влада - розподілена на законодавчу, виконавчу та судову, типовим є наявність кількох контролюючих інституцій, що входять до цих сфер, розподіл між ними контрольних повноважень, організація взаємодії тощо. У той же час цілковитої

аналогії системи контролю принаймні у двох або більше країнах немає, оскільки їх контролюючі органи формувалися впродовж кількох десятиліть під впливом певних традицій в конкретних історичних умовах [40].

На подібних засадах будується, зокрема, система контролю Сполучених Штатів Америки. Провідною контролюючою інституцією у сфері державної влади США є Головне контрольно-фінансове управління (ГКФУ), створене в 1921 році і підпорядковане законодавцеві, функції якого в США виконує Конгрес. ГКФУ є не лише найважливішою, алей найбільшою структурою контролю фінансового ринку, персонал якої нараховує близько 5 тисяч співробітників, більша частина з яких працює у Вашингтоні, а решта зайнята в регіональних бюро та закордонних представництвах.

Як орган парламентського контролю, ГКФУ має доступ практично до всіх фінансових документів міністерств та відомств. За дорученням палат і комісій Конгресу чи його окремих членів ГКФУ може здійснювати оцінку результативності державних програм та діяльності федеральних відомств; проводити спеціальні обстеження та перевірки обґрунтованості цін на продукцію, фінансово-економічних аспектів контрактів Міністерства оборони.

Інспектори ГКФУ здійснюють і самостійні вибіркові перевірки контрактів, а також роботи ревизорів інших міністерств. В окремих випадках перевірки виконуються в координації зі слідчими органами Міністерства юстиції та іншими органами, наділеними подібними повноваженнями.

В структурі виконавчої влади найважливіші контрольні функції належать Адміністративно-бюджетному управлінню (АБУ), що входить до складу управлінського апарату Президента США. Директор АБУ призначається Президентом, затверджується Сенатом і входить до складу Кабінету міністрів. До числа здійснюваних АБУ ключових функцій належать:

- розроблення рекомендацій для Президента з питань фінансової та економічної політики;
- підготовка проекту бюджету та контроль за його виконанням;

- оцінка ефективності організаційних та управлінських структур виконавчої влади;
- контроль за здійсненням федеральних програм;
- координація діяльності міністерств і відомств;
- підготовка рекомендацій щодо законопроектів, які приймаються Конгресом, виконавчих наказів та інших нормативних актів Президента про діяльність державних установ;
- моніторинг законодавства, прийнятого штатами тощо.

Крім ГКФУ та АБУ, система контролю у сфері державної влади охоплює такі контролюючі органи, як, наприклад, Президентська рада по боротьбі з фінансовими зловживаннями в урядових установах ("Рада чесності і ефективності") тощо [26].

У Великобританії контроль фінансового ринку здійснює Національне контрольно-ревізійне управління, яке є урядовим органом і функціонує відповідно до Закону про фінансовий контроль. Управлінню надано право проводити перевірки рахунків усіх урядових установ і широкого кола державних органів, через які проходить більше 60 % витрат, а також субсидії, що надаються місцевими органами влади системі охорони здоров'я, націоналізованим галузям промисловості і державним корпораціям.

У Швеції, яка є парламентарною монархією, головним відомством у справах державного контролю та обліку є Державне ревізійне управління (яке ще в деяких джерелах називають Національним бюро аудиту). Його метою, як визначено урядом, є забезпечення ефективності роботи центрального уряду і досягнення високоякісного управління фінансовою діяльністю. Діяльність Управління характеризується двома напрямками - проведенням щорічних ревізій фінансово-господарської діяльності національних установ і підприємств та ревізій ефективності державних закупівель [40].

У Німеччині фінансова діяльність підприємств також піддається державному регулюванню, а відтак і зовнішньому контролю. Під зовнішнім контролем тут розуміють як ревізію (її проводять фінансові органи з метою

забезпечення правильності стягнення податків), так і обов'язкову перевірку річних балансів, рахунків прибутків і збитків та інших звітних форм (її здійснюють господарські контролери) Зокрема, Федеральне відомство з фінансів займається податковою перевіркою підприємств і оподаткуванням іноземних капіталовкладень, а Федеральна контрольно-ревізійна служба здійснює поточний контроль за бюджетом [43].

Водночас, Федеральна рахункова палата Німеччини, що є вищою незалежною колегіальною структурою в системі державного контролю фінансового ринку, контролює усі федеральні підприємства, страхові установи, приватні підприємства з 50-відсотковою участю витрат держави, а також усі інші організації та підприємства, якщо вони розпоряджаються державними коштами або захищені гарантійними зобов'язаннями держави.

У фінансовій практиці Франції також розрізняють два основних різновиди державного контролю ринку фінансових послуг, а саме - виконавчий і судовий.

Виконавчий контроль здійснюється фінансовими контролерами бюджетного управління Міністерства економіки, фінансів і промисловості, бухгалтерами Управління національного рахівництва, яке підпорядковане цьому міністерству, та службовцями Генеральної інспекції фінансів; судовий контроль - Рахунковою палатою.

Генеральна інспекція фінансів, що створена у складі виконавчої гілки влади Франції ще 1816 року, пов'язана з кабінетом міністра економіки, фінансів і промисловості, проте не входить до жодного з управлінь цього міністерства. Інспекція перевіряє діяльність всіх бухгалтерів та адміністративної бухгалтерії вторинних розпорядників кредитами, що призначаються державою, стежить за дотриманням законодавства з фінансових питань державними підприємствами та квазідержавними органами, а також всіма підприємствами, діяльність яких торкається казначейства.

Крім зазначених відомств, у сфері виконавчої влади Франції функціонують структури спеціалізованих державних установ з контрольними

функціями галузевого спрямування. Зокрема такі, як Банківська контрольна комісія, Центральна служба кредитного нагляду, Центр перевірки балансової звітності, Палата бюджетної дисципліни, Комісія економічного і регіонального розвитку країни, Генеральна інспекція національної освіти, Генеральна інспекція національної політики тощо.

Основними критеріями державного контролю діяльності державних і приватних підприємств, що здійснюють свою діяльність на ринку фінансових послуг Франції, як і в ряді інших країн, є обов'язкове відрахування в державний (федеральний) бюджет належних сум платежів та виконання урядових замовлень. В державному секторі економіки, крім того, об'єктом державного контролю є ефективність роботи підприємств шляхом зіставлення видатків і реалізації продукції, цільове витрачання державних коштів та використання державного майна [44].

В Польщі, яка, як і Україна, тяжіє до змішаної республіканської форми державного правління, контроль за використанням державних фінансів суб'єктами господарювання всіх форм власності здійснюють Вища контрольна палата та Управління скарбового контролю Міністерства фінансів [45].

В Австрії перевірки державного господарства і фінансової діяльності, пов'язаної з благодійними та іншими фондами, здійснює Рахункова палата.

Контроль за використанням суб'єктами господарювання державних фінансових ресурсів також здійснюють: у Великій Британії - Державна контрольна палата (Національний офіс аудиту), Канаді - апарат Генерального контролера, Угорщині - Державна рахункова палата, Індії - служба Генерального інспектора і ревізора Департаменту ревізій і рахівництва Міністерства фінансів, Фінляндії - державні ревізори [45].

Зарубіжний досвід свідчить і про високий рівень результативності контрольних функцій. Ефективність системи контролю зумовлена кількома групами чинників і, зокрема, тим, що її удосконалення йде кількома напрямками, серед яких доцільно виокремити принаймні два, які можна вважати пріоритетними. Перший напрям - це посилення незалежності контролерів від

будь-яких впливів на їх рішення. Важливою запорукою є передусім те, що законодавством багатьох країн встановлені правові гарантії незалежності контролюючих інституцій від органів влади та управління, а також запобігання можливому тиску на них з боку будь-яких органів. Така незалежність досягається насамперед завдяки тому, що парламенти призначають склад вищих контрольних органів на терміни, які є більш тривалими від строків повноважень парламентаріїв цих країн.

Так, в США діяльністю ГКФУ керує Генеральний контролер, який призначається Президентом терміном на 15 років і затверджується на посаді Сенатом. Він може бути усунутим з посади лише згідно з процедурою імпічменту або ж у разі прийняття спільної резолюції Конгресу, підписаної Президентом США [46].

Що стосується Південної Кореї, то її специфіка полягає в тому, що керівник контрольного органу за своїм службовим становищем стоїть вище будь-якого міністра. Статус цього керівника приблизно відповідає рівню першого віце-прем'єр-міністра [47].

Незалежність контролерів Франції полягає в тому, що керівництво Рахункової палати складається з незмінних магістратів, а основні штати, головним чином з казначеїв, які здійснюють контроль у рамках своїх департаментів. Вони мають право самостійно приймати кінцеві рішення щодо стягнень, нарахувань, передання справ до суду тощо, які не підлягають скасуванню ніякими іншими органами державної влади [69].

Істотною запорукою незалежності суб'єктів державного контролю є й те, що витрати на їх утримання затверджуються парламентами за окремими кошторисами.

Іншим важливим напрямом світової практики удосконалення державного контролю діяльності учасників фінансового ринку є підвищення дієвості контрольно-фінансової служби, а також неминучість покарання за порушення, без чого контрольна функція держави стає фікцією.

Дієвість контролю пояснюється насамперед тим, що контролюючі суб'єкти зарубіжних країн наділені широкими повноваженнями. Вони мають право на вільний доступ у будь-який час до всієї потрібної їм інформації, одержання пояснень від різних осіб, які підлягають перевірці, можуть накладати штрафи, а в деяких випадках за результатами ревізій мають право порушення питання про кримінальну відповідальність.

Керівники державних контрольних органів розвинених країн наділені винятковими повноваженнями у питаннях добору кадрів інспекторських служб. У США, Великобританії, Німеччині та інших країнах контролюючі органи мають розгалужену систему з добре організованим апаратом та укомплектованим достатнім штатом компетентних співробітників.

У процесі здійснення перевірок основна увага контролюючих органів зосереджується на доцільності та економічній ефективності витрат. При цьому у разі необхідності суб'єкти контролю розробляють рекомендації щодо скорочення нераціонально чи неефективно витрачених коштів. Внаслідок перевірок до бюджету повертають значні суми незаконно витрачених державних коштів.

Контрольно-ревізійні органи тісно взаємодіють з парламентами, регулярно надають їм інформацію про результати контролю, проводять аналізи та подають на розгляд парламентських комісій і палат звіти про наслідки перевірок використання державних асигнувань на різні цілі, висновки з бюджетно-фінансових питань тощо. Виконання контрольних функцій державними органами у зарубіжній практиці спирається на підтримку громадськості, що досягається завдяки широкій гласності результатів контрольно-ревізійної діяльності.

Для реформування національних систем контролю важливе значення має те, що з метою вивчення і поширення позитивного досвіду у світовій контрольній практиці у 1953 році було сформоване поза-урядове утворення в формі Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI), до

складу якої в даний час входять контрольні органи понад 130 країн світу, в тому числі й України.

Відповідно до програми діяльності цієї організації проводяться конгреси, семінари, конференції, обмін стажистами тощо. Через кожні три роки конгресом INTOSAI видається журнал. У межах INTOSAI діє Міжнародний центр розвитку контролю, основним завданням якого є підготовка та перепідготовка контролерів.

Особливо важливою подією міжнародного значення стало проведення 1977 року в м. Ліма IX Конгресу INTOSAI, який прийняв Декларацію про керівні принципи контролю, які в найбільш концентрованому вигляді містять досвід організації контролю, набутий економічно розвиненими країнами світу. Використання міжнародного досвіду та ідей контролю, нагромаджених INTOSAI, є ефективним засобом допомоги контролюючим органам України у виконанні покладених на них завдань.

Виходячи з викладеного вище, в процесі становлення контролю в Україні доцільно використати ті елементи досвіду економічно розвинених країн, які вже знайшли визнання та підтвердження у світовій практиці. Зокрема, національна система контролю може бути ефективною за умови дотримання керівних принципів контролю, сформульованих у Лімській декларації 1977 року на IX Конгресі INTOSAI [40].

Таким чином, при аналізі світових надбань в організації контролю йдеться не про безпосереднє перенесення зарубіжного досвіду в українську практику, а про дослідження шляху, яким іде розвиток контролю в країнах, що можуть вважатися певним зразком у цій сфері, вивчення досягнень та помилок якого може посприяти становленню в Україні демократичного суспільства з реформованою економічною системою.

Сучасна економіка України знаходиться на етапі інтегрування у загальносвітову економічну систему. Ефективність такої інтеграції залежить від єдності концептуального змісту і принципів основ організації контролю в Україні та економічно розвинених країнах. В той же час пряме перенесення тієї



чи іншої схеми побудови контролю в Україні не завжди доцільне, оскільки може не лише посприяти, але й зашкодити реформуванню економіки. Тому існує необхідність реорганізації національної моделі контролю за допомогою конвергенції наукових досліджень зарубіжних та українських вчених, розроблення цілісної концепції контролю, покликаної стати методологічним фундаментом економічних і соціальних змін, що здійснюються в суспільстві.

Слід зауважити, що на вітчизняних теренах функцію по забезпеченню державного контролю діяльності учасників фінансового ринку, покладено на Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України [209].

Штат ДКРРФПУ складається з центрального апарату та територіальних управлінь. До структури центрального апарату входять методологічний, галузеві, обслуговуючі та інші підрозділи.

Департамент державного регулювання та розвитку ринків фінансових послуг, на який покладені методологічні функції, складається з чотирьох управлінь:

- управління розвитку ринків фінансових послуг, європейської та євроатлантичної інтеграції;
- управління зведеного аналізу ринків фінансових послуг;
- управління методології бухгалтерського обліку нагляду та аудиту;
- управління методології страхування і недержавного пенсійного забезпечення.

Галузеві підрозділи (наглядові департаменти) сформовані за видами фінансових установ, нагляд за діяльністю яких вони здійснюють. До них належать:

- Департамент страхового нагляду;
- Департамент нагляду за недержавними пенсійними фондами;
- Департамент нагляду за кредитними установами;
- Департамент нагляду за фінансовими компаніями.

У галузевих підрозділах структурні одиниці поєднують аналітичні (аналіз звітності), дозвільні (ліцензування і реєстрація) та наглядові функції. Окремо в

галузевих підрозділах виділені структурні одиниці, що відповідають за роботу з територіальними управліннями.

Самостійним структурним підрозділом ДКРРФПУ є Юридичне управління.

Окрім зазначених вище підрозділів, що забезпечують виконання функцій та реалізацію повноважень, покладених на ДКРРФПУ, виділяються підрозділи, що виконують функції, пов'язані із забезпеченням належних умов функціонування ДКРРФПУ. До них належать:

- Адміністративно-господарський департамент;
- Управління організаційно-аналітичного забезпечення роботи керівника;
- Відділ міжнародного співробітництва та протоколу;
- Відділ кадрів;
- Відділ діловодства та контролю;
- Відділ фінансового моніторингу та внутрішнього аудиту.
- Територіальна структура ДКРРФПУ складається з восьми територіальних управлінь. Територіальні управління мають уніфіковану структуру з двох відділів: страхового нагляду та нагляду за фінансовими установами.

## Висновки до розділу I

Аналізуючи проблеми правової природи публічної фінансової системи, які увійшли до першого розділу роботи, ми дійшли наступних висновків:

- Чинне фінансове законодавство застосовує на сьогодні дуже проблемну категорію «фінансові ресурси». В жодному законодавчому акті не надано ні визначення, ні пояснення, ні складу фінансових ресурсів.

- Структурування публічної фінансової системи передбачає поєднання окремих ланок із різновидами публічних інтересів. Державні інтереси лежать в основі формування підсистеми державних фінансів: державний бюджет, як центральний план формування і використання фінансових ресурсів для забезпечення виконання завдань та функцій держави, а також кошти державних підприємств. Аналогічний алгоритм застосовується при виокремленні підсистеми фінансів територіальних громад: бюджети місцевого самоврядування та фінанси комунальних підприємств.

- При характеристиці публічної фінансової системи треба розмежовувати два носія: державу та територіальні громади. При цьому особливість їх правового становища полягає в тому, що в таких особах збігається і організатор відносин, і власник коштів, які отримуються внаслідок цього.

- Аналізуючи природу фінансової системи, треба мати на увазі три аспекти її структурування, відповідно до чого фінансова система може розглядатися як:

А. Фінансова система як об'єкт економічних досліджень та предмет економічних наук.

Б. Фінансова система як об'єкт правового регулювання:

а) приватна фінансова система, яка поєднує фінанси фізичних та юридичних осіб, правове регулювання якої забезпечується, перш за все, приписами приватного права;

б) публічна фінансова система, яка є предметом публічного регулювання та виражає орієнтованість застосування фінансово-правових норм;

До складу публічної фінансової системи включаються:

- фінансова система держави як елемент публічної фінансової системи;
- фінансова система територіальних громад зосереджує публічно-правове регулювання обігу коштів, які належать територіальним громадам та охоплюють відносини щодо місцевих бюджетів, місцевих податків та зборів і т.д.

- Виходячи із функціонального підходу, публічну *фінансову систему* можна визначити як сукупність форм і методів формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих публічних грошових фондів з метою виконання функцій і завдань держави та територіальних громад з метою забезпечення розширеного виробництва, задоволення соціальних та інших потреб суспільства, реалізації фінансово обгрунтованих інтересів держави, територіальних громад та громадян.

- Розвиток ринкових відносин в Україні, поява акціонерних підприємств, комерційних банків та інших господарських структур, притаманних ринку, вимагали докорінної реорганізації системи фінансового контролю. Проте, відсутність стратегії реформування органів контролю, непослідовність дій і прямі помилки - не дозволили створити ефективно функціонуючу в умовах переходу до ринку державну систему контролю діяльності учасників фінансової сфери в Україні.

- **Контроль** як функція соціального управління - це система спостереження і перевірки процесу функціонування відповідного об'єкта у соціальній сфері суспільства, з метою встановлення відхилень від заданих параметрів. Як функція соціального управління контроль об'єктивно необхідний. Він спрямовує процес управління за встановленими ідеальними моделями, коригуючи поведінку підконтрольного об'єкта. Контроль є невід'ємним елементом надбудови суспільства, який зазнає серйозних змін у процесі розвитку його політичної системи, органів державного і господарського управління, законодавчої і виконавчої влади.

- Адаптоване запозичення закордонного досвіду організації контролю діяльності учасників фінансового ринку має стати своєрідним орієнтиром для

України. Насамперед, світовий досвід свідчить про високий рівень результативності контрольних функцій. Ефективність системи контролю зумовлена кількома групами чинників і, зокрема, тим, що її удосконалення йде кількома напрямками, серед яких доцільно виокремити принаймні два, які можна вважати пріоритетними. Перший напрям - це посилення незалежності контролерів від будь-яких впливів на їх рішення. Другим важливим напрямом світової практики удосконалення державного контролю діяльності учасників фінансового ринку є підвищення дієвості контрольно-фінансової служби, а також неминучість покарання за порушення, без чого контрольна функція держави стає фікцією.

- До елементів структури державного регулювання вітчизняного фінансового ринку, необхідно віднести: законодавче регулювання; ліцензування; нагляд; контроль; правозастосування.

## **Розділ II. СКЛАД ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ**

### **2.1 Державна фінансова система як складова публічної фінансової системи**

#### **2.1.1. Правова природа Державного бюджету та його місце в публічній фінансовій системі**

Визначальну роль бюджету у фінансовій системі країни, серед іншого, беззаперечно підтверджує суб'єктний склад учасників бюджетного процесу, до яких, зокрема, належать усі органи представницької та виконавчої влади (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Мінфін України, Нацбанк України, місцеві ради тощо); розпорядники та одержувачі бюджетних коштів.

Розглядаючи державний бюджет як найважливішу ланку, стрижневий елемент фінансової системи країни, що має тісний взаємозв'язок з усіма іншими її ланками, першочергово слід наголосити, що державі для виконання своїх функцій необхідні фінансові ресурси, які акумулюються в бюджеті. З його допомогою здійснюється перерозподіл національного доходу на задоволення загальнодержавних потреб: утримання апарату управління, внутрішню і зовнішню безпеку, соціальну сферу, підтримку окремих галузей народного господарства та ін. Чим вищий рівень продуктивних сил, тим помітнішим є значення бюджету в економіці держави.

При визначенні місця бюджету в фінансовій системі країни у царині фінансово-правової науки державний бюджет розглядається, по-перше, як фінансовий план формування та використання грошових коштів для забезпечення завдань і функцій держави та органів місцевого самоврядування, що складається у вигляді балансу доходів і витрат.

По-друге, як сукупність грошових відносин, що мають об'єктивний характер, які складаються в органів державної влади та органів місцевого самоврядування з юридичними і фізичними особами з приводу перерозподілу національного доходу (частково і національного багатства) у зв'язку з необхідністю задоволення економічних, соціальних і політичних інтересів

суспільства і його громадян. Зазначені грошові відносини називаються бюджетними. Вони є частиною фінансових відносин, але мають певну специфіку.

Ця специфіка полягає в такому:

а) бюджетні відносини представлені в основному перерозподільними відносинами, тобто пов'язаними з подальшим розподілом валового внутрішнього продукту (прибутку, заробітної плати, доходів від власності тощо). Результатом такого перерозподілу є формування фінансових ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які є обов'язковими учасниками бюджетних відносин, у вигляді доходів, надходжень і грошових накопичень;

б) бюджетні відносини виконують особливе призначення – розподіляють внутрішній валовий продукт, доходи від зовнішньоекономічної діяльності і частину національного багатства з метою надання органам державної влади та органам місцевого самоврядування фінансових ресурсів.

Аналіз правової природи Державного бюджету передбачає його характеристику як складного системного явища. Про це свідчить його горизонтальна (доходи та видатки) та вертикальна (загальний фонд, спеціальний фонд) структура. Саме тому доцільно при характеристиці Державного бюджету України визначити таке поняття, як **бюджетний механізм**.

Р.О. Гаврилюк підкреслює, що одним із найбільш вагомих засобів регулювання і стимулювання процесів, які відбуваються у фінансовій системі, є бюджетне фінансування [25]. З його допомогою здійснюється підтримка окремих галузей через надання пільгових кредитів, фінансування високоефективних проектів. У результаті отримують додаткові імпульси для розвитку ті галузі, які не завжди є привабливими для приватного бізнесу, але без розвитку яких неможливий нормальний і збалансований розвиток будь-якої країни.

Бюджетний механізм використовується для досягнення основоположних завдань, що постають перед економікою країни в інтересах швидшого розвитку наукоємних виробництв, прогресивних науково-технічних змін у національному господарстві, піднесення відсталих в економічному розвитку регіонів. Використання бюджетного механізму для регулювання економіки здійснюється за допомогою розподілу та перерозподілу коштів. На законодавчому рівні така гнучкість бюджетної системи можлива через те, що в ній відсутній принцип закріплення доходів за конкретними видами і напрямками видатків, у зв'язку з чим кошти, що надходять до розпорядників бюджетних коштів, знеособлюються і можуть бути використані для досягнення найбільш актуальних цілей (за винятком грошових коштів цільових бюджетних фондів). Перерозподіл бюджетних коштів дозволяє цілеспрямовано впливати на темпи і пропорції розвитку суспільного виробництва. Таким чином, бюджетний механізм є активним інструментом реалізації бюджетної політики держави.

Бюджетний процес ґрунтується на відповідних правових засадах, принципах, які є гарантією чіткого та неупередженого планування, ефективного використання коштів, додержання фінансової (бюджетної) дисципліни і здійснення постійного контролю за виконанням бюджетів та відбивають важливі риси бюджету.

Підсумовуючи теоретичний аспект визначення бюджетного процесу, О. О. Дмитрик робить слушний висновок, що у широкому розумінні бюджетний процес являє собою засновану на владних повноваженнях діяльність відповідних органів, підпорядковану суворим процедурам у галузі бюджету [26], окрім того, заслуговує на увагу відмежування бюджетного циклу від бюджетного періоду.

Так, останній дорівнює календарному року, а бюджетний цикл містить проміжок часу від початку формування бюджету на рік, що планується, до затвердження звіту про його виконання та на практиці триває близько трьох з половиною років.



Процесуальні норми бюджетного права та суворе їх дотримання є гарантією законності застосування матеріальних норм бюджетного права, тобто гарантією правильності та своєчасності надходження в бюджет доходів і законності та своєчасності їх витрачання, тобто сталого функціонування бюджетної системи в цілому [27]. Саме тому бюджетний процес можна визначити як регламентовану процесуальними нормами бюджетного права діяльність держави щодо складання, розгляду і затвердження бюджету, його виконання та укладення, а також складання, розгляду та затвердження звіту про виконання бюджету.

До стадій бюджетного процесу належать:

- 1) складання проектів бюджетів;
- 2) розгляд і прийняття Закону про Державний бюджет України, рішень про місцеві бюджети;
- 3) виконання бюджету, у тому числі в разі необхідності внесення змін до Закону про Державний бюджет України, рішення про місцеві бюджети;
- 4) підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Послідовність слідування стадії бюджетного процесу є суворо впорядкованою, і цей порядок зміни не підлягає. Водночас щоразу робота з новим бюджетом починається знову, оскільки щорічно змінюється обсяг національного доходу держави, по-різному перерозподіляються державні кошти залежно від завдань, що вирішуються державою в цей період. Щорічно змінюються не тільки потреби держави, а й потреби кожної окремої адміністративно-територіальної одиниці в грошових коштах: від цього залежить, як буде розвиватися фінансова система країни наступного року в цілому. Однак порядок, що передбачає послідовність стадій складання, розгляду, затвердження бюджету, виконання бюджету, складання, розгляду і затвердження звіту про виконання бюджету, залишається незмінним.

На кожній стадії бюджетного процесу вирішуються питання, які не можуть бути вирішені в інший час. Так, питання бюджетного регулювання за

рахунок відсоткових відрахувань від загальнодержавних та місцевих податків, а також питання фінансової підтримки територій, розподілу дотацій і субвенцій територіям вирішуються в момент складання бюджету. Остаточні відсоткові відрахування від регулюючих джерел для місцевих бюджетів і питання фінансової підтримки, дотацій і субвенцій затверджуються вищестоящими представницькими органами в момент затвердження державного бюджету. Цим на стадії прийняття закону про бюджет досягається збалансованість показників бюджету. Питання відкриття бюджетних асигнувань вирішуються фінансовими органами і банком тільки після затвердження відповідного бюджету і т. д.

Досліджуючи Державний бюджет України як один із основних елементів публічної фінансової системи держави, слід відзначити, що на законодавчому рівні на сьогодні так і **не надано** визначення терміну «державний бюджет». Враховуючи таку суттєву прогалину вітчизняного законодавства серед науковців, протягом усієї історії незалежної України триває жвава дискусія з приводу того, яке ж саме визначення категорії «державний бюджет» є найбільш точним та всеохоплюючим такої складної та багатогранної правової категорії. В сучасній юридичній літературі поняття державного бюджету є категорією, що обумовлюється структурною різносторонністю публічної фінансової системи, а тому її визначають у різноманітних аспектах, у законотворчості та працях науковців.

Державний бюджет можна розглядати як: фінансовий план країни; державний фонд коштів; план управління фінансовою системою на рік; нормативно-правовий акт, який закріплює фінансовий план держави, чи окремої адміністративної-територіальної одиниці з надходження та витрачання коштів.

Багатогранна сутність державного бюджету вказує на те, що він, з одного боку, є об'єктивною економічною категорією, яка відображає сферу економічних відносин, а з другого – виступає як продукт функціонування держави у формі закону та управлінської діяльності людей, – як фінансовий план, у якому відображаються процеси формування та використання

фінансових ресурсів, на підставі якого здійснюється розпис доходів і видатків держави або її адміністративно-територіальної одиниці на визначений строк. Ураховуючи, що державний бюджет є основним фінансовим планом, у якому відображається економічна діяльність держави та посідає провідне місце у діяльності країни, оскільки визначає її можливості і пріоритети, роль і форми реалізації закріплених за державою функцій. Фактично бюджет, який являє собою баланс доходів і видатків, відображає соціально-економічну, міжнародну, управлінську, оборонну та фінансову політику. З метою забезпечення своєчасного й повного надходження доходів, а також раціонального, цільового й ефективного їх використання існує об'єктивно обумовлена потреба у створенні чітко налагодженої системи управління основним фінансовим планом держави.

Становлення Державного бюджету України на сучасному етапі історії держави розпочинається із прийняття Декларації про Державний суверенітет, саме з цього моменту можна говорити про початок розбудови в Україні власної бюджетної системи. В розд. VI Декларації встановлювалося, що Українська РСР самостійно створює фінансову систему та формує державний бюджет. На розвиток формування власної фінансової системи було ухвалено Закон «Про бюджетну систему Української РСР», який введено в дію з 1 січня 1991 р. Стаття 4 вказаного Закону встановлювала, що Республіканський бюджет забезпечує необхідними коштами фінансування заходів у галузі економічного і соціального розвитку, що мають загальнореспубліканське значення. Через республіканський бюджет здійснюється перерозподіл частини фінансових ресурсів між областями і містами республіканського підпорядкування з метою забезпечення всебічного розвитку їх економіки, зростання матеріального добробуту та культурного рівня життя народу [28].

Державному бюджету України притаманні дві основні функції, які характеризують публічні фінанси в цілому: **розподільча і контрольна**. Розподільча функція Державного бюджету обумовлює необхідність формування системи мобілізації і розподілу бюджетних ресурсів як між

фондами, так і шляхом доведення їх до кінцевих отримувачів (споживачів) уже із фондів для використання відповідно до цільового призначення.

Необхідно виділити ряд чинників, від яких безпосередньо залежить модель фінансових відносин і функціонування бюджету держави. До їх кола належать: історичні традиції; природні ресурси країни; рівень економічного розвитку; нагальні завдання, що стосуються соціальної та економічної сфер. Україні необхідно знайти виважені форми і методи цього перерозподілу, що в сучасних умовах є одним із найважливіших завдань. Частка ВВП, яка перерозподіляється через бюджет у розвинених країнах, сьогодні приблизно становить: США – 37%, Великобританія – 45%, Японія – 36%, Франція – 53%, Швеція – 54% [35]. В Україні на початку 90-х рр. ХХ ст. за допомогою бюджету розподілявся та перерозподілявся 31% валового внутрішнього продукту. До 2016 р. частка зведеного бюджету внутрішнього валового продукту країни поступово зростає до 33,4%, що свідчить про збереження високого рівня централізації розподілу внутрішнього валового продукту через державний бюджет країни задля виконання зобов'язань щодо надання державою суспільних благ та державних послуг.

Контрольна функція державного бюджету містить у собі два складових елементи: по-перше, контроль правильності формування грошових фондів та їх використання; по-друге, оцінка досягнутих результатів використання державних фінансів поставленим цілям.

Основним призначенням контрольної функції є оптимізація руху бюджетних коштів як щодо отримання надходжень, так і їх розподілу, що знаходить своє відображення у відповідних показниках наповнення бюджету і витратних призначеннях. З метою реалізації контрольної функції бюджету держави діє система фінансового контролю, яка дозволяє своєчасно знайти недоліки в управлінні фінансами, проаналізувати формування й використання централізованого фонду грошових ресурсів. Комплексна робота, що здійснюється під час складання, розгляду, затвердження та виконання

державного бюджету, полягає у вивченні та аналізі кожної ланки бюджетної системи України.

Окрім наведених, у сучасній фінансовій та юридичній науці також виділяють такі функції державного бюджету:

- забезпечення існування держави – за допомогою якої забезпечується формування централізованого фонду фінансових ресурсів;
- регулююча функція – наділяє державу повноваженнями здійснювати вплив на економічні, соціальні, регіональні та національні процеси;
- соціальна функція – полягає в перерозподілі внутрішнього валового продукту з метою забезпечення соціальної справедливості, важливість зазначеної функції обумовлюється тим фактором, що значна частина коштів державного бюджету спрямовується на фінансування систем соціального страхування та соціального забезпечення (пенсії за віком, інвалідам, при втраті годувальника, втраті працездатності, допомога по безробіттю), освіти, науки та охорони здоров'я [29].

Підсумовуючи викладений матеріал, маємо дійти висновку про те, що Державний бюджет системи є стрижневим елементом публічної фінансової системи країни та основним механізмом здійснення фінансової політики держави. Саме за допомогою бюджету держава концентрує певну частку валового внутрішнього продукту і централізовано розподіляє її на розвиток національної економіки, для потреб соціального захисту населення, утримання органів державної влади й управління, оборони країни тощо.

Структуру Державного бюджету України слід досліджувати з урахуванням того, що вона має **вертикальний та горизонтальний розподіл**. Виходячи з напрацювань фінансової науки та положень ст. 13 Бюджетного кодексу України, вертикальний розподіл бюджету дає змогу вирізнити у його складі *загальний та спеціальний фонди*, а горизонтальний – визначає склад *доходів і видатків*. Слід відмітити, що доходи та видатки, виходячи з аналізу

правових норм Бюджетного кодексу України, також є складовими частинами загального та спеціального фондів.

Зазначене свідчить про певну невідповідність юридичних положень щодо загального та спеціального фондів бюджетів, оскільки складається правова колізія, коли державний бюджет містить два окремі структурні елементи бюджету – загальний та спеціальний фонди і складові частини загального та спеціального фондів. На нашу думку, ст. 13 Бюджетного кодексу України потребує певного доопрацювання щодо визначення того, що в статті розкривається саме структура бюджету, яка містить у собі певний набір складових елементів, окремо визначений для кожного з фондів.

Питання щодо розподілу бюджету на загальний і спеціальний фонди щорічно визначаються в законі про Державний бюджет України:

1. Загальний фонд державного бюджету складається з фінансування видатків бюджету за рахунок усіх дохідних надходжень, крім призначених для зарахування до спеціального фонду. Цей фонд забезпечує фінансування виконання основних функцій і завдань держави, які певною мірою є узагальненими.

2. Спеціальний фонд державного бюджету – це кошти, що надходять із конкретною метою і використовуються на відповідні видатки за рахунок цих надходжень, вказаний фонд передбачає предметно-цільове використання бюджетних коштів за бюджетним призначенням, яке виступає як повноваження, надане головному розпорядникові бюджетних коштів Кодексом та законом про Державний бюджет України і дозволяє надавати бюджетні асигнування.

Спеціальний фонд державного бюджету не передбачає вилучення доходів, що отримуються бюджетними установами і організаціями. Зазначені доходи залишаються в установах чи організаціях, але видатки здійснюються через бюджет та відображаються у бюджетній звітності. Основною метою утворення спеціального фонду є підвищення прозорості у використанні державних коштів. Поділ бюджету на загальний і спеціальний фонди, джерела

формування спеціального фонду, передача коштів між загальним та спеціальним фондами бюджету здійснюються виключно згідно із законами.

У складі державного бюджету відповідно до ч. 5 ст. 24 Бюджетного кодексу України утворюється *резервний фонд та державний фонд регіонального розвитку*. Накопичені в резервному фонді грошові кошти використовують для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Порядок використання коштів резервного фонду бюджету визначає Кабінет Міністрів України. Рішення про виділення цих коштів приймають відповідно Кабінет Міністрів України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи місцевого самоврядування. Законодавчо закріплений граничний розмір резервного фонду не може перевищувати 1% обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету.

Метою функціонування Державного фонду регіонального розвитку є прискорення соціально-економічного розвитку регіонів України, переведення державних інструментів розвитку регіонів на нову основу, відхід від старої практики фінансування виключно будівництва все нових об'єктів, передусім бюджетної сфери, які домінували в переліках фінансування за кошти субвенції на соціально-економічний розвиток регіонів, субвенцій на соціально-економічний розвиток окремих територій, державних цільових програмах. Створення досліджуваного фонду дозволило започаткувати в Україні фінансування проектів регіонального розвитку на конкурсній основі та відповідно до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації.

Горизонтальна структура державного бюджету визначає склад та співвідношення його доходів та видатків. Необхідно звернути увагу на відмінність термінів «доходи бюджету» і «надходження в бюджет» та «витрати бюджету» і «видатки бюджету».

Доходи державного бюджету – це частина грошових ресурсів, що централізується державою до загальнодержавного фонду для виконання та

реалізації своїх функцій. Формування доходів здійснюється за рахунок внутрішніх джерел – виробленого в країні національного доходу; та зовнішніх надходжень від міжнародного перерозподілу фінансових ресурсів. Перелік доходів Державного бюджету визначено у ст. 29 Бюджетного кодексу України.

Доходи державного бюджету являють собою економічні відносини як з приводу формування бюджетного фонду держави, так і формування фінансових ресурсів державного сектору в цілому. Розмаїття видів доходів відображається завдяки бюджетній класифікації, яка здійснюється з метою проведення необхідного аналізу в розрізі доходів та забезпечення загальнодержавної та міжнародної порівнянності бюджетних показників. Необхідно зазначити, що Класифікація доходів бюджету, що затверджена Міністерством фінансів України [31], в основному зорієнтована на міжнародні стандарти, що містяться у Керівництві зі статистики державних фінансів.

У юридичній науці вирізняється декілька основоположних підходів до класифікації доходів державного бюджету. З урахуванням юридичного та економічного аспектів розподілу доходів між ланками бюджетної системи усі вони поділяються на закріплені та регулюючі. У державному бюджеті є тільки закріплені доходи, у місцевих — і закріплені, і регулюючі. Закріплені доходи — це кошти, які за постійно чинними нормативними актами віднесені до бюджетів відповідних рівнів на невизначений час, у розмірі територіального надходження повністю або у твердо фіксованому розмірі. Закріплені доходи утворюють основу дохідної бази кожного бюджету [32].

За джерелами формування доходи поділяють на: внутрішні, тобто ті, що отримані внаслідок розподілу та перерозподілу внутрішнього валового продукту та національного доходу, національного багатства (накопичених матеріальних та культурних цінностей і розвіданих природних ресурсів), внутрішні запозичення; зовнішні – доходи, отримані в результаті міжнародного перерозподілу фінансових ресурсів (репарація), міжнародні кредити, отримані від іноземних держав або фінансовокредитних установ, оподаткування експортно-імпортової діяльності, валютне регулювання, ціновий механізм



(певний масштаб цін, що склався у світі, зміни в якому призводять до міжнародного перерозподілу ресурсів) [41].

За частотою появи доходи державного бюджету класифікуються на звичайні – регулярно включаються в доходи (податки, збори) та надзвичайні бюджетні доходи, які виникають за виняткових але обґрунтованих обставин (кошти від приватизації, гуманітарна допомога, тощо) [42].

За способом зарахування доходи державного бюджету відносяться до загального та спеціального фонду. Такий поділ Державного бюджету має на меті забезпечення прозорості та реальності системи оцінки усіх джерел доходів і визначення пріоритетів фінансування витрат.

Доходи загального фонду Державного бюджету призначені для фінансування загальних видатків і не мають визначеного спрямування на конкретну мету, серед них: податок на додану вартість; акцизний податок; ввізне мито; податок на доходи фізичних осіб; податок на прибуток підприємств; плата за ліцензії на певні види господарської діяльності; кошти від санкцій; військовий збір та інші доходи, що зараховуються до загального фонду Державного бюджету в розмірах, визначених ч. 2 ст. 29 Бюджетного кодексу України [48].

Джерелами формування спеціального фонду державного бюджету є: акцизний податок з вироблених в Україні пального і транспортних засобів; акцизний податок з ввезених на митну територію України пального і транспортних засобів; ввізне мито на нафтопродукти і транспортні засоби та шини до них; судовий збір та надходження від звернення застави у дохід держави; 50 відсотків виконавчого збору, стягнутого органами державної виконавчої служби; надходження до Фонду соціального захисту інвалідів та інші доходи, визначені ч. 3 ст. 29 Бюджетного кодексу України [49].

Відповідно до положень Бюджетного кодексу України (ч. 1 ст. 9) [70] передбачається класифікація доходів Державного бюджету, що включає в себе чотири розділи:

- 1) податкові надходження – доходи, що надходять до бюджету через систему податків;
- 2) неподаткові надходження: доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності; інші неподаткові надходження та власні надходження бюджетних установ;
- 3) доходи від операцій з капіталом;
- 4) трансферти.

Ураховуючи наведені вище підходи до класифікації доходів державного бюджету, у фінансовій науці пропонується виділяти два основні принципи формування доходів: фіскальна ефективність і соціальна справедливість [50].

Окремо слід зосередити увагу на понятті «видатки бюджету», які відіграють важливу роль у формуванні соціально-економічної політики держави. В показниках видатків бюджету відображаються функції і завдання держави, рівень і напрям суспільного розвитку, взаємозалежність між економікою і фінансами країни, відносини даної країни з іншими країнами.

Оскільки, в розумінні Бюджетного кодексу України [51], видатками є кошти програм та заходів передбачених бюджетом.

Фінансування видатків державного бюджету – це заснований на правових нормах відпуск коштів для забезпечення виконання загальнодержавних функцій, а також для утримання соціально-культурної сфери, створення соціальних гарантій населення та виконання зобов'язань держави, з додержанням режиму економії при всебічному постійному контролі [52].

Фінансування видатків базується на наступних принципах: плановість; безповоротність виділених державних ресурсів; безоплатність; фінансування в міру виконання планів; принцип цільового спрямування коштів; дотримання режиму економії; оптимального поєднання власних, кредитних та бюджетних коштів; контроль за їх використанням.

## Висновки до розділу II

Аналізуючи проблеми правового регулювання публічної фінансової системи, які увійшли до другого розділу роботи, можна зробити наступні висновки:

1. При характеристиці такого елементу публічної фінансової системи, як державний бюджет, динамічність передбачає два аспекти. *По-перше, це динамічність, яка виражає стадії руху бюджетних коштів, яка передбачає послідовну зміну стадій формування, розподілу та використання. По-друге, динамічність у бюджетних відносинах пов'язується із таким поняттям, як «бюджетний процес».*

2. Публічні фінанси системи соціального захисту населення слід розмежовувати на публічні фінанси державного забезпечення і публічні фінанси системи обов'язкового державного страхування.

3. Чинна в Україні система обов'язкового державного страхування передбачає фінансування за рахунок двох основних видів публічних фондів грошових коштів: *по-перше*, частково за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів і, *по-друге*, здебільшого за рахунок коштів бюджетів державних позабюджетних фондів. *Не всі кошти, що акумулюються в державних позабюджетних фондах, надходять на виплати за страховими випадками, частина коштів вказаних фондів направляється на виплати, пов'язані не із страхуванням, а із соціальним забезпеченням, наприклад, на щомісячні грошові виплати ветеранам, інвалідам та ін.*

4. Всі доходи бюджетів державних позабюджетних фондів у повному обсязі є фінансовою основою виключно обов'язкового державного страхування, оскільки ці фонди реалізують публічні функції не тільки в сфері обов'язкового державного страхування, а й у сфері соціального забезпечення населення за рамками страхової системи. *У зв'язку з цим правове регулювання інституту обов'язкового державного страхування складається з норм бюджетного законодавства, норм законодавства про обов'язкове соціальне*

*страхування, а також законодавства, що регулює сплату обов'язкових страхових платежів.*

5. У складі місцевої фінансової системи виокремлюються певні фондові угруповання, що не включено до складу місцевих бюджетів. Тому їх можна віднести до сукупності тих публічних фондів, які існують поза бюджетами. Такими фондами є фонди підприємств, установ, організацій комунальної форми власності.

6. Констатовано наявність колізій певних законодавчих норм. Незважаючи на законодавчу заборону створення органами державної влади і місцевого самоврядування позабюджетних фондів, що закріплена у ст. 13 Бюджетного кодексу України, а згідно з п. 15 ч. 1 ст. 116 Бюджетного кодексу України одним із видів порушень бюджетного законодавства визнано створення позабюджетних фондів, а також порушення вимог щодо відкриття позабюджетних рахунків для розміщення бюджетних коштів. Ці норми, на перший погляд, мають засвідчувати той факт, що на місцевому рівні не може існувати інших публічних фондів, окрім бюджетів. Проте проаналізувавши правові акти органів місцевого самоврядування, дійшли висновку, що на місцевому рівні позабюджетні кошти акумульовано у фондах підприємств комунальної власності. Такий висновок також ґрунтується на положеннях ст. 60 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» та ст. 142 Конституції України, де встановлено, що крім бюджетів, органи місцевого самоврядування мають право створювати підприємства, установи, організації комунальної форми власності з метою забезпечення задоволення публічних потреб своєї адміністративно-територіальної одиниці.

## РОЗДІЛ III. ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ, КОНТРОЛЮ ТА ПОРУШЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

### 3.1. Система учасників фінансового ринку в Україні та правове регулювання їх діяльності

Методологічні підходи по визначенню поняття правових засад діяльності держави на фінансовому ринку опрацьовані П.С. Пацурківським. Він вказує: "Всі операції і дії, що складають зміст фінансової діяльності держави та впливають з компетенції органів, що здійснюють цю діяльність, можна згрупувати у три напрями, якісно відмінні між собою. *По-перше*, це операції і дії, які забезпечують збирання державою грошових коштів у свої фінансові фонди; *по-друге*, це операції і дії, які забезпечують розподіл та перерозподіл фінансових ресурсів всередині фінансової системи держави; *по-третє*, це операції і дії, через посередництво яких здійснюється використання державою фінансових ресурсів" [53].

Перелік учасників управління фінансовим ринком в Україні відповідає наступним ознакам:

- діяльність таких учасників виражає процеси збирання, розподілу і організації використання грошових фондів, що входять до складу фінансової системи держави;
- учасник виступає в якості органу держави, наділеного відповідними повноваженнями;
- такий учасник відображає у своїх діях загальнодержавний інтерес, що є похідним (тобто реалізує функцію держави);
- відносини, які виникають при вказаних процесах, за своїми економічними і правовими ознаками є фінансовими.

На сьогодні в Україні, відповідно до вимог чинного законодавства, до учасників фінансового ринку віднесено:

- страхові компанії та страхові брокери;

- установи накопичувального пенсійного забезпечення;
- довірчі товариства;
- кредитні спілки;
- лізингові та факторингові компанії;
- кредитно-гарантійні установи;
- ломбарди;
- інші учасники ринку фінансових послуг.

Контроль за діяльністю вказаних учасників здійснюється системою державних органів, в межах наданих їм повноважень. Нижче розглянемо кожного учасника окремо.

**Страхова компанія** - це фінансова установа, яка створена у формі акціонерного, повного, командитного товариства або товариства з додатковою відповідальністю відповідно до вимог чинного законодавства, а також одержали у встановленому порядку ліцензію на здійснення страхової діяльності [54].

**Страхові брокери** - юридичні особи або громадяни, які зареєстровані у встановленому порядку як суб'єкти підприємницької діяльності та здійснюють за винагороду посередницьку діяльність у страхуванні від свого імені на підставі брокерської угоди з особою, яка має потребу у страхуванні як страхувальник. Страхові брокери - громадяни, які зареєстровані у встановленому порядку як суб'єкти підприємницької діяльності, не мають права отримувати та перераховувати страхові платежі, страхові виплати та виплати страхового відшкодування.

Водночас, **перестрахові брокери** - юридичні особи, які здійснюють за винагороду посередницьку діяльність у перестрахованні від свого імені на підставі брокерської угоди із страховиком, який має потребу у перестрахованні як перестраховальник.

Чинним законодавством дозволяється здійснення діяльності страхового та перестрахового брокера однією юридичною особою за умови виконання нею вимог щодо здійснення діяльності страхового та перестрахового брокера.

Порядок реєстрації страхових та перестрахових брокерів визначається Державною (національною) комісією регулювання ринків фінансових послуг в Україні (далі – ДКРРФПУ).

Установи накопичувального пенсійного забезпечення - фінансові установи, які відповідно до чинного законодавства здійснюють залучення фінансових ресурсів від фізичних осіб з метою їх розміщення у найбільшприбуткових галузях економіки та їх виплаті з відсотками після настання терміну виходу фізичної особи на пенсію [55].

**Довірче товариство** - товариство з додатковою відповідальністю, яке здійснює представницьку діяльність відповідно до договору, укладеного з довірцями майна щодо реалізації їх прав власників. Майном довірителя є кошти, цінні папери та документи, які засвідчують право власності довірителя.

**Довіритель майна** - юридична особа або громадянин, які передають довірчому товариству повноваження власника належного їм майна відповідно до умов укладеного між ними договору.

Довірче товариство має розрахунковий рахунок, який відкривається комерційним банком, що обслуговує здійснення довірчих операцій і забезпечує відповідальне зберігання власних коштів довірчого товариства та майна довірцелів.

Довірчі операції - послуги, які довірче товариство надає довірцелам майна.

Правила створення, діяльності, а також права та обов'язки учасників і засновників довірчого товариства визначаються законодавством України.

**Кредитна спілка** - це неприбуткова організація, заснована фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки.

Кредитна спілка є фінансовою установою, виключним видом діяльності якої є надання фінансових послуг [56].

У той же час, лізинг або фінансовий лізинг - це вид цивільно-правових відносин, що виникають із договору лізингу (фінансового лізингу). За договором фінансового лізингу лізингодавець зобов'язується набути у власність річ у продавця (постачальника) відповідно до встановлених лізингоодержувачем специфікацій та умов і передати її у користування лізингоодержувачу на визначений строк не менше одного року за встановлену плату (лізингові платежі).

Предметом лізингу може бути неспоживна річ, визначена індивідуальними ознаками та віднесена відповідно до законодавства до основних фондів.

Тож, учасниками лізингу можуть бути:

- лізингодавець - юридична особа, яка передає право володіння та користування предметом лізингу лізингоодержувачу;
- лізингоодержувач - фізична або юридична особа, яка отримує право володіння та користування предметом лізингу від лізингодавця;
- продавець (постачальник) - фізична або юридична особа, в якій лізингодавець набуває річ, що в наступному буде передана як предмет лізингу лізингоодержувачу;
- інші юридичні або фізичні особи, які є сторонами багатостороннього договору лізингу.

**Факторингові компанії** - юридичні особи, які здійснюють фінансові операції щодо переуступки першим кредитором прав вимоги боргу третьої особи другому кредитору з попередньою або наступною компенсацією вартості такого боргу першому кредитору.

**Кредитно-гарантійна установа** - фінансова установа, яка відповідно до чинного законодавства має право за рахунок залучених коштів надавати фінансові кредити на власний ризик, а також бере на себе зобов'язання (у будь-якій формі) гарантувати сплатити за боргами третьої особи у разі невиконання нею своїх грошових зобов'язань у частині несплаченої суми.



**Ломбардна операція** - операція фізичних чи юридичних осіб з отримання коштів від юридичної особи, кваліфікованої як фінансова установа згідно із законодавством України, під заставу товарів або валютних цінностей. Ломбардні операції є різновидом кредиту під заставу.

Як вже зазначалося вище, профілюючим органом на який покладено безпосередній обов'язок здійснювати контроль діяльності учасників ринку фінансових послуг України є ДКРРФПУ.

Серед інших державних органів, що задіяні на фінансовому ринку, слід назвати: Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР), Фонд державного майна України (ФДМУ), Національний банк України (НБУ), Міністерство фінансів України (МФУ) та Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України (МЕПЄІУ).

Згідно із Законом України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" [77] функцію щодо контролю діяльності учасників ринку цінних паперів здійснює Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

На сьогодні ДКЦПФР відіграє провідну роль на фондовому ринку, сприяючи своїми нормативними актами встановленню цивілізованих "правил гри" на ньому. При цьому основні акценти в діяльності ДКЦПФР зараз робляться вже не стільки на створенні елементів інфраструктури фондового ринку та технології їх функціонування, скільки на контроль та нагляд за учасниками ринку, а також на вирішення проблем, пов'язаних з діяльністю акціонерних товариств.

Враховуючи особливості розвитку вітчизняної економіки, і, зокрема, проходження процесу зміни власності, одну з головних ролей на фінансовому ринку сьогодні відіграє також Фонд державного майна України [78].

Одним із найбільш дійових державних органів, що функціонують на вітчизняному фінансовому ринку є Міністерство фінансів України [84].

Безпосередньо Міністерство фінансів України займається:

- розробкою основних напрямків державної фінансової політики;

- складанням та забезпеченням виконання державного бюджету України;
- концентрацією фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку економіки;
- фінансовим забезпеченням державних гарантій соціального захисту населення та створення державних фінансових резервів;
- розробкою та удосконаленням діючих форм фінансових взаємовідносин;
- вдосконаленням фінансового механізму, методів фінансового та бюджетного планування та фінансування витрат шляхом широкого використання довгострокових та короткострокових фінансових інструментів та нормативів.

Основними завданнями Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України є:

- участь у формуванні державної політики економічного і соціального розвитку України, розроблення механізмів її реалізації, прогнозів економічного і соціального розвитку;
- участь у формуванні державної регіональної політики, організація роботи, пов'язаної з її проведенням;
- забезпечення проведення єдиної зовнішньоекономічної політики, державної економічної політики щодо інтеграції України у світову економіку, здійснення економічного та соціального співробітництва з Європейським Союзом (ЄС);
- участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері взаємодії з міжнародними фінансовими організаціями, економічними угрупованнями, відповідними міждержавними і регіональними організаціями, в тому числі кредитно-фінансовими установами інших держав, координація роботи, пов'язаної із залученням міжнародної технічної допомоги тощо.

Зауважимо, що загальні підходи до регулювання розвинутих ринків фінансових послуг поширюються на ринки, які тільки розвиваються.

Необхідність державного регулювання фінансового ринку обумовлюється такими причинами:

- *по-перше*, на фінансовому ринку у значній мірі реалізуються національні інтереси держави, під якими розуміється комплекс макроекономічних та макрополітичних пріоритетів на сучасному етапі розвитку;

- *по-друге*, на фінансовому ринку постійно присутні та активно взаємодіють інтереси різних учасників ринку - банки, страхові компанії, пенсійні фонди, кредитні спілки тощо. Ці інтереси можуть вступати у протиріччя між собою і для забезпечення стабільності і правової упорядкованості ринку, регламентації взаємовідносин між усіма його учасниками держава запроваджує відповідну систему регулювання;

- *по-третє*, головною діючою особою на фінансовому ринку виступає інвестор - вітчизняний або іноземний, юридична або фізична особа. Найбільш масовим інвестором на будь-якому фінансовому ринку є населення, яке, як правило, не має спеціальних знань та кваліфікації з питань фінансового ринку. Без створення надійної системи захисту прав та майнових інтересів інвесторів на ринку фінансових послуг, у першу чергу громадян, неможливо забезпечити подальший розвиток ринку капіталів. Створити та постійно вдосконалювати таку систему під силу тільки державі. У цьому полягає головний обов'язок держави перед своїми громадянами.

Саме здійснення державно-владного впливу на суспільні відносини за допомогою правових засобів, з метою їх впорядкування, утвердження, охорони та розвитку - лежить в основі правового регулювання [56].

Сферою правового регулювання учасників фінансового ринку України є лише відносини, які врегульовані правовими нормами. Механізм дії правового впливу полягає у впливові права на свідомість учасників правовідносин, у той час як правове регулювання впливає на їх дії.

Правове регулювання учасників ринку фінансових послуг здійснюється за допомогою певних способів, зокрема:

*дозволу* - способу правового регулювання, при якому учаснику конкретних суспільних відносин надається право на здійснення певних дій або на утримання від них;

*зобов'язання* - закріпленої у правових нормах обов'язковості поведінки учасника за певних обставин;

*заборони* - закріпленої у правових нормах обов'язковості утримання від вчинення певних дій.

Тип правового регулювання - це загальний порядок суспільних відносин, який полягає в особливостях поєднання його способів.

Механізм правового регулювання - це система правових засобів (способів і форм), за допомогою яких забезпечується впорядкування суспільних відносин, їх відповідність вимогам правових норм.

Механізм правового регулювання на вітчизняному фінансовому ринку утворюють:

- норми та принципи права, що відтворені у законах та підзаконних нормативно-правових актах;
- акти тлумачення права (інтерпретаційні акти);
- акти застосування норм права (правозастосовчі акти);
- правовідносини, суб'єктивні права та юридичні обов'язки учасників правовідносин.

Правове регулювання учасників фінансового ринку являє собою процес послідовного використання правових засобів для розвитку суспільних відносин, шляхом врегулювання поведінки їх учасників, тобто механізм правового регулювання складається з ряду стадій. А саме:

- першою стадією механізму правового регулювання є регулювання суспільних відносин на нормативно-правовому рівні, тобто регулювання всіх відносин даного виду, які виникають й існують, за допомогою встановлення певної правової норми;
- друга стадія передбачає індивідуалізацію певної правової норми щодо вимог певного конкретного випадку. На цій стадії правозастосовчі акти

закріплюють за учасником правовідносин певні суб'єктивні права чи юридичні обов'язки;

- третя стадія механізму правового регулювання - це реалізація правової норми у правомірній поведінці учасників правовідносин. На цій стадії відбувається реалізація норм права, тобто досягається безпосередній результат дії механізму правового регулювання [57].

Визначальною рисою правового регулювання учасників українського фінансового ринку є його специфічний механізм. Поняття механізму правового регулювання використовується в теорії для розкриття взаємодії різних елементів правової системи, за допомогою яких здійснюється регулятивний вплив на суспільні відносини з метою їх впорядкування.

Механізм правового регулювання - це взята в єдності система правових засобів, способів і форм, за допомогою яких нормативність права переводиться в упорядкованість суспільних відносин, задовольняються інтереси суб'єктів права, встановлюється та забезпечується правопорядок.

Разом з тим, регулювання діяльності учасників фінансового ринку є важливим елементом системи регулювання діяльності фінансових ринків та інститутів, а також фінансової політики держави у цілому.

На систему регулювання діяльності учасників вітчизняного фінансового ринку впливають такі чинники:

- повнота та ефективність існуючої системи нагляду за діяльністю всіх учасників фінансового ринку;
- розмір фінансового сектора, в тому числі обсяги фінансових операцій та фінансових активів (глибина ринку, розвиненість фінансових установ та їх активи, обсяги залучених ресурсів, тощо);
- стан чинного законодавства та його перспективи;
- наявність достатньої кількості досвідчених кадрів та технічного забезпечення;
- рівень довіри до фінансового ринку, традиції та передумови створення системи нагляду та регулювання.

Крім цього, при виборі типу системи регулювання та нагляду щодо створення відокремлених органів нагляду за діяльністю окремих учасників фінансового ринку або здійснення комплексного нагляду за їх діяльністю, а в деяких випадках, і всього фінансового ринку, слід звернути увагу на наступні питання створення системи нагляду за діяльністю фінансових установ:

- якість координації та узгодженість дій різних наглядових органів по регулюванню та нагляду за діяльністю учасників фінансового ринку;
- структура фінансового ринку;
- законодавча та фактична гарантія незалежності окремих органів нагляду та регулювання, а також можливість уникнення будь-якого політичного впливу у процесі прийняття управлінських рішень;
- найбільш ефективна та раціональна система використання фінансових та людських ресурсів за умов збереження високої якості нагляду та регулювання;
- уникнення дублювання наглядових функцій та вмілого використання наявних людських ресурсів і матеріально-технічної бази;
- найбільш сприятливі умови для інституційного та професійного розвитку органу нагляду та регулювання, що включає - юридичну та фінансову незалежність, відсутність конфлікту інтересів, власну кадрову політику тощо;
- фінансова стабільність, яка передбачає - ефективність дій представників влади, зокрема органів нагляду за діяльністю учасників фінансового ринку.

З урахуванням викладеного щодо стану та проблем розвитку ринку фінансових послуг, а також приймаючи до уваги критерії створення ефективної системи регулювання діяльності фінансових установ в Україні, можна зробити такі попередні висновки:

- система регулювання діяльності всього фінансового сектора в Україні є фрагментарною та все ще знаходиться на етапі становлення. При цьому, регулювання діяльності учасників фінансового ринку, а також регулювання інфраструктури фондового ринку досягли відносного позитивного

досвіду за 2003-2006 роки. У той же час, регулювання діяльності учасників фінансового ринку є незадовільним, а в деяких випадках - взагалі відсутнім;

- у системі регулювання діяльності учасників фінансового та фондового ринків усе ще існують недоліки, властиві кожному із цих сегментів ринку. Пріоритетами політики регулювання у цій сфері на наступні кілька років має стати удосконалення існуючого законодавства, покращання вже створеної системи нагляду та регулювання, що сприятиме розвитку фінансово стабільних установ на засадах вільної конкуренції;

- будь-які спроби структурного реформування регулювання та нагляду можуть завадити ефективно впроваджувати поточний нагляд та регулювання за діяльністю учасників фінансового ринку, а також зашкодити політиці досягнення більш високого рівня якості, підзвітності та незалежності існуючих наглядових органів [58].

Україна повинна постійно вдосконалювати систему нагляду. Засади такого вдосконалення повинні базуватись на цілісній оцінці діяльності всього фінансового сектора (стабільності, макропоказників та показників діяльності окремих сегментів ринку, кількості та типів фінансових установ, тощо) з урахуванням критеріїв створення ефективного регулювання та нагляду.

Фінансовий сектор України знаходиться сьогодні у зародковому стані та значно поступається іншим секторам з точки зору його значимості, прозорості, системної сформованості та законодавчого забезпечення. Водночас, без ефективної діяльності учасників фінансового ринку є нереальним забезпечити повноцінне охоплення фінансовим сектором усіх сегментів фінансового ринку України та належним чином задовільними існуючі потреби у фінансових послугах реального сектора економіки і населення України. Таким чином, становлення потужного та диверсифікованого фінансового сектору повинно стати одним із основних пріоритетів в процесі структурного реформування фінансової системи України у найближчі роки.

### **3.2. Проблеми правового регулювання та контролю діяльності учасників фінансового ринку України**

Національний фінансовий ринок, тільки вступає в стадію свого становлення. І відбувається це на тлі повільного відродження виробництва та поступового просування вітчизняних товарів на світові ринки.

Формування фінансового ринку нерозривно пов'язано з процесом активізації інших складових цього ринку: ринку страхових послуг, ринку цінних паперів та ринку кредитних ресурсів. Навіть за умови швидкого, а, головне, "розумного" його розвитку, навряд чи на перших етапах варто очікувати відчутного росту прибутковості більшості його учасників. Більше того, значна кількість учасників фінансового ринку вже опинилися на межі банкрутства.

Зрозуміло одне - якщо в умовах, що склалися сьогодні, загине українська промисловість, особливо її наукомісткі галузі, то ми будемо жити в звичайній "банановій республіці" з усіма наслідками, що звідси випливають. Та й фінансовий ринок у цьому випадку практично не потрібний. Але, як відомо, безвихідних ситуацій не буває. Варто згадати і про те, що, насправді, у світі набагато більше країн "що здалися", "переможених" [59].

Розвиток та становлення фінансового ринку України є необхідною передумовою розвитку інших секторів економіки держави. Добре функціонуючий страховий ринок, розвинені небанківські кредитні установи, пенсійні фонди та інші фінансові установи сприяють стабільному та прогнозованому розвитку усіх економічних процесів у суспільстві. Акумулюючи значні обсяги грошових коштів, фінансові установи є потужним джерелом інвестицій в економіку країни, що розвивається досить динамічно.

Фінансовий сектор є однією з найважливіших ланок національної економіки. Вивчення та аналіз актуальних проблем його функціонування є підґрунтям для вироблення ефективних стратегічних рішень, спрямованих на забезпечення економічного розвитку країни та побудови демократичного суспільства [60].



Відсутність цілісного бачення концептуальної моделі всього фінансового сектору України на довготермінову перспективу призводить до нескоординованого розвитку фінансових установ і ринків із існуючими потребами у відповідних фінансових послугах з боку реального сектору економіки та населення України.

Подальший розвиток економіки є не можливим без розвинутого, стабільного, надійного та ефективного фінансового ринку нашої держави. Таким чином, однією з найважливіших цілей нинішнього етапу розвитку економіки країни є втілення обґрунтованих та системних реформ у фінансовому секторі для забезпечення додаткових джерел фінансування економічного зростання. Це в свою чергу потребує розробки та послідовного впровадження довготермінової комплексної стратегії розвитку фінансового сектора України, враховуючи існуючі економічні реалії та стратегічні пріоритети України в умовах глобалізації світових фінансових ринків [61].

Слід зазначити, що за умов глобалізації фінансових ринків та посилення вразливості фінансових систем окремих країн внаслідок впливу зовнішніх та внутрішніх факторів, все більше країн світу приділяють підвищену увагу стратегії розвитку фінансових ринків та координації діяльності різних органів влади, включаючи органи регулювання фінансових ринків.

За останні роки в багатьох країнах світу відбулися значні зміни в системі регулювання та нагляду за діяльністю фінансових ринків і створені засад для більш ефективної співпраці та міжвідомчої координації діяльності по розвитку фінансових установ та ринків з метою сприяння інвестиціям, підвищення конкурентоспроможності та зменшення вразливості фінансового сектора.

Так, у Великобританії, Сполучених Штатах Америки, Канаді, Японії, Австралії та багатьох інших країнах створено спеціальні органи, робочі групи та проводяться регулярні форуми по обговоренню стратегічних питань розвитку фінансового сектора та координації діяльності між Центральним банком, Міністерством фінансів, Казначейством, Комісією по цінних паперах,

органами нагляду за діяльністю банків та небанківських установ, законодавчою владою тощо [33].

Даний світовий напрям необхідно всебічно вивчати в Україні та втілювати в життя у нашій державі, так як це відповідає сучасним світовим тенденціям та вимогам ефективного розвитку фінансових ринків. Регулювання та нагляд за діяльністю учасників фінансового ринку країни є важливим елементом фінансової політики держави в цілому.

Основною метою такої діяльності повинно бути:

- створення ефективної системи регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ, зокрема тих їх видів, щодо яких не існує чіткого та повноцінного законодавчого поля та відсутній орган регулювання та нагляду. Однак, з огляду на досвід проведення адміністративної реформи в Україні, беручи до уваги стан та рівень розвитку ринку небанківських фінансових послуг, а також досвід створення системи нагляду фінансового сектору в країнах перехідної економіки та особливо країнах, що потерпіли від значних фінансових криз, Україні доцільно розглядати можливість створення одного незалежного органу регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ;

- прийняття проекту закону "Про державний контроль фінансового ринку", що визначатиме суть і зміст державного контролю фінансового ринку, як здійснення державою комплексу заходів щодо упорядкування правовідносин між учасниками фінансового ринку з метою забезпечення його справедливості, прозорості, ефективності та запобігання зловживанням і порушенням на ньому. Адже належна організація та функціонування системи державного контролю фінансового ринку - одне з головних напрямів і невід'ємний елемент державної фінансової політики, що полягає в забезпеченні її економічної безпеки, збереженні та приросту національного багатства;

- розроблення та узгодження концепції створення та діяльності незалежного органу регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ. Цей документ має визначати засади створення та

діяльності органу регулювання та нагляду, його функції та механізми їх реалізації, координація та узгодження регулюючої та наглядової діяльності з діями та заходами банківського нагляду Національного банку України та Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, інституційні, кадрові, фінансові та матеріально-технічні потреби органу нагляду, його структуру управління та систему звітності, тощо. Концепція також має передбачати наділення цього органу правом формувати політику регулювання діяльності небанківських фінансових установ, підзаконну нормативну базу, проводити оперативний нагляд за діяльністю небанківських фінансових установ, встановлювати перелік, форму та порядок подання фінансової, бухгалтерської та статистичної звітності щодо діяльності небанківських фінансових установ, здійснювати постійний аналіз та моніторинг стану сектору, встановлювати кваліфікаційні вимоги до кадрів небанківських фінансових установ та висувати вимоги щодо підвищення їх професійного рівня тощо;

- розроблення та узгодження концепції розвитку законодавчого поля фінансового сектору. Ця концепція має передбачати стратегію розробки та прийняття ряду законопроектів, що регламентують діяльність окремих видів небанківських фінансових установ та доповнюють вже існуючу законодавчу базу по фондовому ринку та банківському сектору. Зокрема, концепція розвитку законодавчої бази фінансового сектору може передбачати прийняття законодавства про кредитні спілки, про довірче управління майном та інститути спільного інвестування, законодавство про недержавні пенсійні фонди, тощо. Також, слід передбачити прийняття першочергових та вкрай необхідних законів, направлених на посилення прозорості та дисципліни фінансового ринку, а також внесення змін та доповнень до вже діючих, наприклад, до Закону України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом" тощо;

- розроблення та прийняття єдиної стратегії розвитку фінансового сектору України та визначення в її рамках довготермінової програми, спрямованої на створення сприятливих умов для розвитку небанківського

фінансового сектору в цілому та окремих видів небанківських фінансових установ зокрема [62].

Активний розвиток фінансового ринку, високий рівень технологій, що застосовуються, значні зміни законодавства, яке регулює діяльність на ринку фінансових послуг, а також високі вимоги до правил і стандартів роботи учасників призводять до посилення контролю діяльності учасників фінансового ринку України.

Завдання системи контролю полягає у сприянні і забезпеченні упорядкованого й ефективного ведення бізнесу, запобіганні та виявленні шахрайства і помилок, забезпеченні вірогідності і повноти обліку операцій, контролі за своєчасною підготовкою і наданням звітності.

Контроль діяльності учасників фінансового ринку має розглядатися як постійно діюча система, що включає такі складові, як визначення контрольованих параметрів і об'єктів контролю, установлення "критичних" точок контролю, де ризик виникнення помилок та інших небажаних явищ особливо великий.

Основні цілі контролю за діяльністю учасників фінансового ринку полягають, насамперед, у забезпеченні підвищення ефективності управління компаніями та їх структурними підрозділами, обмеженні ризиків професійної діяльності, дотриманні співробітниками вимог законодавства і нормативно-правових актів профільного органу влади на фінансовому ринку, стандартів і норм професійної етики, внутрішніх правил і процедур організації, що визначають їх політику і регулюють діяльність.

Контроль має реалізовуватися безупинно під час процесу управління, причому не тільки спеціальними контрольними службами держави, але й усіма співробітниками компаній. Грамотно організований контроль покликаний не тільки виявляти недоліки і порушення, але й попереджати їх та сприяти своєчасному усуненню.

До елементів системи контролю належать такі основні аспекти діяльності учасника фінансового ринку [63]:

- 1) дотримання умов доручень клієнтів.
  - 2) дотримання внутрішніх обмежень на проведені операції.
  - 3) дотримання розрахункових нормативів і показників, установлених профільним органом виконавчої влади по ринку фінансових послуг.
  - 4) дотримання заходів, спрямованих на запобігання неправомірному використанню службової інформації при здійсненні діяльності на ринку фінансових послуг.
  - 5) дотримання заходів для попередження маніпулювання цінами на фінансовому ринку.
  - 6) дотримання заходів для зниження ризиків, пов'язаних із професійною діяльністю на ринку фінансових послуг.
  - 7) дотримання заходів, спрямованих на запобігання конфлікту інтересів при здійсненні професійної діяльності на фінансовому ринку, а при наявності конфлікту інтересів - дотримання пріоритету інтересів клієнта.
  - 8) правильність оформлення первинних документів внутрішнього обліку, ведення облікових реєстрів, відображення операцій з фінансовими ресурсами в системі внутрішнього обліку професійного учасника.
  - 9) відповідність матеріалів професійного учасника, що містять рекламу, вимогам законодавства, нормативно-правових актів регуляторного органу.
  - 10) відповідність договорів, укладених професійним учасником, вимогам законодавства.
  - 11) дотримання професійним учасником порядку і термінів розкриття інформації, установлених законодавством, нормативно-правовими актами державного регулятора.
  - 12) складання і надання звітності професійного учасника відповідно до вимог законодавства.
- Наведений перелік завдань контролю діяльності учасника фінансового ринку у цілому розкриває зміст роботи і характер відповідальності осіб, які здійснюють такий контроль відносно учасника ринку.

На жаль, доводиться констатувати, що в даний час проблема створення ефективно функціонуючого контролю діяльності професійних учасників фінансового ринку, незважаючи на всю її актуальність, багато в чому залишається не повністю осмисленою, як із правової позиції, так і стосовно її практичної реалізації.

Зокрема, внаслідок певних організаційних проблем та недостатньої уваги з боку держави до розвитку фінансового ринку України, а також у зв'язку з недостатньою наполегливістю професійних учасників цього ринку та наявністю певних протиріч між ними залишаються невирішеними принципові для подальшого розвитку фінансового ринку питання:

1. Зберігається недовіра потенційних інвесторів (як фізичних, так і юридичних осіб) до фінансових установ, що об'єктивно обумовлена наявністю негативного досвіду 90-х років минулого сторіччя (знецінення вкладів громадян в Ощадбанку СРСР, втрата коштів, які були вкладені в установи Держстраху СРСР, ошукування громадян так званими трастами) та політичною і військовою нестабільністю в Україні у нинішній час. Це не дозволяє ефективно використовувати нові можливості фінансового ринку (інститутів спільного інвестування, недержавних пенсійних фондів тощо) та обмежує фінансову базу цього ринку в Україні.

Тому існує необхідність зосередити увагу держави та професійних учасників фінансового ринку на проведенні інформаційно-роз'яснювальної роботи з населенням з питань вкладення коштів в інституційних інвесторів.

2. Надзвичайно низький рівень корпоративної культури в суспільстві. Законодавче регулювання діяльності акціонерних товариств залишається на рівні вимог перших приватизаційних процесів в Україні і давно не відповідає потребам сучасності та кращому світовому досвіду в цій сфері. У національному законодавстві відсутні ефективні механізми захисту прав акціонерів та інвесторів, відсутній розподіл акціонерних товариств на "публічні" та "не публічні" з відповідною диференціацією вимог до них та

встановленням адекватного рівня контрольно-наглядового впливу з боку держави.

Низький рівень корпоративної культури багато в чому пов'язаний з відсутністю Закону України "Про акціонерні товариства" у такій редакції, яка б відповідала сучасним економічним реаліям та ґрунтувалась на позитивній світовій практиці.

Недосконалість існуючого корпоративного законодавства призводить до високого рівня ризикованості вкладення коштів в акції вітчизняних емітентів для портфельних інвесторів, а відтак до зниження інвестиційної привабливості цього фінансового інструменту. Зазначена проблема негативно впливає на якість вітчизняного фінансового ринку.

3. Затягування процесу консолідації біржової торгівлі та вироблення у цій сфері єдиних стандартів поведінки. Наслідком такого стану справ є:

- непрозорість механізмів ціноутворення на організованому ринку цінних паперів;
- неможливість коректної оцінки поточної ринкової вартості цінних паперів, що перебувають у портфелях інститутів спільного інвестування (ІСІ) та недержавних пенсійних фондів (НПФ);
- випадки торгівлі на організованому ринку цінними паперами, випуски яких скасовано [64].

4. Відсутність надійної системи фіксації прав власності на цінні папери. У першу чергу, це стосується неврегульованості сфери депозитарної діяльності, наявності тенденцій до одержавлення цієї системи через надання нормотворчих повноважень центральному депозитарію. Має місце використання реєстраторів власників іменних цінних паперів у "корпоративних війнах" між окремими групами крупних акціонерів.

5. Процентна політика держави у сфері внутрішніх запозичень дуже слабо спрямована на те, щоб зробити привабливими для інституційних інвесторів облігації внутрішніх державних позик, що звужує перелік інструментів для розміщення фінансових ресурсів інституційних інвесторів.

6. Відсутність нової програми приватизації об'єктів державної власності, яка б передбачала реальні механізми участі в приватизаційних процесах інституційних (портфельних) інвесторів, розширення впливу фондового ринку на процеси приватизації, зокрема шляхом сприяння справедливому ціноутворенню на акції стратегічних підприємств. Це не лише підвищило б попит на акції відповідних підприємств, але й розширило б можливості для інвестування коштів, які були акумульовані небанківськими фінансовими установами.

7. Існування невиправданого дисбалансу в рівнях оподаткування доходу від інвестицій у різні фінансові установи. У той час як відсотки, нараховані фізичним особам за банківськими депозитами, не підлягають оподаткуванню, доходи, які одержані такими громадянами як інвесторами, від вкладення коштів в ІСІ або НПФ оподатковуються за ставками від 5 до 13 % .

8. Недостатня увага держави до розвитку науки та новітніх технологій, що призводить до переорієнтування діяльності ІСІ з інноваційних проектів на інші напрями.

9. Гальмування темпів проведення в Україні пенсійної реформи, зокрема запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Це не лише створює додаткове навантаження на бюджет, але і не дає можливості державі використати пенсійні накопичення як інвестиційні ресурси. Крім того, зволікання із запуском накопичувального фонду збільшує з кожним роком вартість запровадження цієї системи.

10. Регулярні спроби перегляду основних принципів функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення в інтересах компаній страхування життя.

Такі проекти законів України передбачають зміни, спрямовані на:

- невиправдане розширення ролі та повноважень компаній, що надають послуги страхування життя в системі недержавного пенсійного забезпечення;



- запровадження обмежувальних норм щодо набуття застрахованими особами прав на пенсійні накопичення, сформовані на їх користь за рахунок коштів роботодавців;

- поширення вимог страхового законодавства на системи адміністрування, зберігання та управління пенсійними коштами (активами), залученими до складу страхових резервів компаній страхування життя, що послаблює механізми їх захисту, а також рівень професійності та ефективності управління ними;

- відчутну лібералізацію вимог до складу і структури пенсійних коштів (активів), залучених до складу страхових резервів компаній, що надають послуги страхування життя, а також до рівня диверсифікації інвестицій, здійснених за рахунок цих коштів, тощо [65].

11. Поспішне та не виважене запровадження системи рейтингування, що не відповідає світовій практиці. Зокрема, мова йде про безсистемні зміни до законодавства, якими запроваджені:

- примусові норми щодо одержання та використання рейтингових оцінок;
- штучні невикордані вимоги до рейтингових агентств, які покликані обмежити входження рейтингових агентств на цей ринок, а також забезпечити його монополізацію;

- невикордані регуляторні повноваження держави щодо системи рейтингування;

- інші норми, що не відповідають кращій світовій практиці у цій сфері.

Тому нагальним завданням є формування узгодженої позиції учасників фінансового ринку та держави щодо усунення допущених помилок і закладення в основу системи рейтингування випробуваних у світі принципів та підходів.

12. Суттєве відставання від вимог часу і недоліки існуючої системи підготовки кадрів для інституційних інвесторів. Протягом останніх років швидке зростання кількості ІСІ та НПФ суттєво випереджає підготовку фахівців відповідних напрямів економічної спеціалізації. Знання лише нормативних засад професійної діяльності, набуті на короткострокових

навчальних програмах, вже не можуть замінити економічної, і в першу чергу фінансової, освіти, яка у багатьох фахівців компаній з управління активами відсутня.

Тому існує велика потреба у забезпеченні ефективної співпраці інституцій фінансового ринку та держави у напряму системної підготовки фахівців відповідної кваліфікації, що передбачає залучення до цієї роботи профільних вузів і створення повноцінної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів у сфері фінансового ринку.

13. Слабка координація між ДКЦПФР та ДКРРФПУ у частині забезпечення узгоджених контрольних-наглядових дій щодо системи недержавного пенсійного забезпечення, що стримує розвиток нормативно-правової бази діяльності учасників цієї системи та заважає чіткому розумінню ситуації, яка склалась, а також вжиттю скоординованих заходів щодо розв'язання даних проблем.

Зауважимо, що для подолання вищеназваних негативних проблем організаційної спрямованості контрольної діяльності учасників фінансового ринку необхідно забезпечити ефективну роботу, спрямовану на розвиток діяльності з управління активами інститутів спільного інвестування та недержавних пенсійних фондів, шляхом реалізації наступних заходів:

- об'єднання зусиль державних органів та саморегулювальних організацій в частині розробки та впровадження цілісної Концепції розвитку фінансового ринку України;
- продовження паритетної співпраці ДКЦПФР та інших учасників вітчизняного фінансового ринку з питань розвитку законодавчої та нормативно-правової бази діяльності з управління активами пенсійних фондів, вдосконалення нормативно-правових актів з питань регулювання діяльності ІСІ тощо;
- розширення взаємовигідних відносин між учасниками фінансового ринку та ДКРРФПУ з питань розвитку та регламентації функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення;

- налагодження співпраці учасників фінансового ринку з НБУ, а також Асоціацією українських банків щодо врегулювання питань взаємодії компаній з управління активами та суб'єктів банківської системи;
- вдосконалення системи збору, обробки інформації про результати діяльності ІСІ та НПФ, впровадження міжнародних стандартів інвестиційної діяльності (GIPS) у практику роботи учасників фінансового ринку країни;
- розвиток співпраці з навчальними закладами щодо впровадження сучасних програм підготовки ключових категорій фахівців для компаній з управління активами;
- спрямування спільних зусиль на організацію просвітницьких заходів щодо роз'яснення суті та переваг інститутів спільного інвестування та недержавних пенсійних фондів, формування позитивного іміджу ІСІ, в тому числі через організацію моніторингу та висвітлення результатів їх діяльності у засобах масової інформації та мережі Інтернет [66].

Автор вважає, що наявні можливості фінансового ринку використовуються досить незадовільно. Для усунення таких організаційних та інших проблем пропонується вжити низку заходів, найважливішими з яких на сьогодні є такі:

- удосконалення системи контролю на фінансовому ринку відповідно до вимог загальноновизнаної світової практики, що, зокрема, передбачає розробку і реалізацію концептуальних засад і стратегії розвитку фінансового ринку за участю його операторів;
- інтегрований підхід до державного регулювання усіх його сегментів;
- ефективну взаємодію державного регулювання та саморегулювання на фінансовому ринку.

Система державного контролю діяльності учасників фінансового ринку має відповідати Базельським принципам і бути здатною:

- підтримувати стабільність ринку за рахунок впровадження ефективного контролю за адекватністю капіталу, а також нагляду, що базується на комплексній оцінці ризиків та управління ними;

- забезпечувати захист прав інвесторів та споживачів фінансових послуг, використовуючи розкриття інформації учасниками фінансового ринку на основі загальноприйнятих принципів, міжнародних стандартів бухгалтерського обліку і аудиту, та недопущення зловживань з боку фінансових посередників та професійних учасників ринку;

- підтримувати достатній рівень конкуренції, ефективний контроль за фінансовими холдингами і конгломератами, запобігати використанню фінансових установ у "тіньових" та протизаконних схемах;

- забезпечувати виконання не тільки суто контролюючих функцій, а й заходів щодо розвитку фінансового ринку, вдосконалення конкретних механізмів залучення громадян та юридичних осіб до користування послугами цього ринку.

Створення правових основ формування та функціонування нових інструментів фінансового ринку передбачає:

- сприяння більш активному розвитку ринку державних та муніципальних цінних паперів для розширення можливостей інституційних інвесторів, зокрема страхових компаній та НПФ, щодо розміщення резервів, формування інвестиційних портфельів та диверсифікації ризиків;

- появу на ринку фінансових інструментів, забезпечених реальним ліквідним майном, насамперед іпотечних цінних паперів, пов'язаних з нерухомістю та земельними ділянками;

- розвиток ринку похідних фінансових інструментів.

Для стимулювання розвитку ринку похідних фінансових інструментів на законодавчому рівні мають бути врегульовані питання щодо:

- однозначного визначення цих інструментів та базових активів;

- закріплення прав та обов'язків сторін за угодами з похідними фінансовими інструментами;

- створення механізмів захисту інтересів учасників ринку;

- визначення вимог до учасників ринку похідних фінансових інструментів, управління ризиками операцій з цими інструментами, їх обліку тощо [67].

З цією метою необхідно прискорити прийняття Верховною Радою України проекту Закону України "Про строкові фінансові інструменти".

Удосконалення законодавчої бази захисту прав інвесторів і зниження інвестиційного ризику на вітчизняному фінансовому ринку передбачають:

- чим найшвидшого прийняття закону України "Про акціонерні товариства";
- удосконалення корпоративного законодавства та впровадження загальновизнаних принципів корпоративного управління;
- стимулювання емісійної діяльності акціонерних товариств, виведення їх акцій на організований фондовий ринок, у тому числі міжнародний, з метою встановлення реальної вартості компаній, їх цінних паперів та залучення інвестиційних ресурсів;
- підвищення ефективності системи вимог щодо розкриття інформації;
- вирішення проблеми використання інсайдерської інформації та інсайдерської торгівлі, зокрема щодо службових правопорушень посадовими особами-інсайдерами;
- врегулювання питань захисту прав акціонерів у процесах злиття, поглинання та при реорганізації компаній;
- розвиток компенсаційних механізмів на фінансовому ринку країни;
- розбудову та впровадження ефективно діючої системи рейтингування учасників фінансового ринку України.

### **3.3. Напрями удосконалення контролю діяльності учасників фінансового ринку в Україні**

Становлення в Україні державного фінансового контролю відбувалося з процесом державотворення і переходом до ринкових відносин. На жаль, розбудові державного контролю вітчизняного фінансового ринку в перші роки незалежності не було приділено належної уваги, що привело до багаторічного зволікання з формуванням його цілісної системи.

В умовах сучасності у нашій країні запровадження нових законодавчих та інших правових актів значно обмежило державний контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств, установ і організацій, а в певних сферах зовсім виключило можливість його застосування. Така стриманість щодо контролю з боку держави закономірна та цілком зрозуміла, особливо це стосується приватного сектора економіки. Але слід зазначити, що на сьогодні контроль послаблено не тільки щодо приватних підприємств, але й щодо державних і муніципальних підприємств та бюджетних установ [68].

Зауважимо, що останнім часом в Україні з'явилася велика кількість різноманітних підприємств і установ недержавної форми власності. Головна мета енергійних підприємців - отримати якомога більше прибутку; досягти цього можна маючи безперервні зв'язки з державними підприємствами, часто недозволеними прийомами. Частина підприємців не має необхідних фахових знань, достатнього професійного досвіду. Іншій частині бракує моральних якостей, коли рішення оцінюються не тільки з огляду на прибуток, а й з огляду на повагу до закону. Ринкові відносини позначилися на джерелах фінансових ресурсів, принципах фінансування, кредитування, ціноутворення, грошових розрахунках, розподілі доходів, складі фінансово-кредитної системи і взаємовідносинах між її ланками. За цих умов з'явилося багато напрямів контролю фінансового сектора економіки країни, яких не було в планах контрольних органів і яким не приділялась належна увага при пануванні адміністративної системи управління [1].

Відтак сформувалася величезна сфера діяльності для контролю фінансового ринку України. Ефективність такого контролю залежатиме від наявності чи відсутності чітких законодавчих документів, які міститимуть нормативи, ліміти, санкції, обмеження щодо використання державних коштів тощо. Держава не може байдуже ставитися до того, як ведуться справи на підприємствах і в установах недержавної форми власності.

По-перше, цей сектор має в своєму розпорядженні великі національні скарби, які значною мірою безкоштовно або за пільговою оцінкою перейшли до нього з державної власності.

По-друге, значна частина недержавних підприємств і установ за перехідний період ще не напрацювала власного капіталу, наявну фінансову базу створила за рахунок операцій у фінансово-кредитній сфері, а також мобілізації в своє розпорядження державних фінансових ресурсів різноманітними шляхами, в тому числі недозволеними.

По-третє, у фінансово-банківській структурі, що склалася на великих підприємствах (в об'єднаннях, фінансово-промислових групах), державі і громадянам належить значна частина акцій.

На сьогодні вже відомо, до чого призвело послаблення державного контролю вітчизняного фінансового ринку: мільйони вкладників та інвесторів обдурено; бюджетні мільярди витрачено не за призначенням або розкрадено; багатомісячні несплати заробітної плати стали мало не нормою [13].

Незважаючи на окремі недоліки, наближена до ринкової економіки система державного контролю діяльності учасників фінансового ринку в нашій країні все-таки в основному склалася. Вона охоплює як нормативно-правову базу, так і органи, що здійснюють державний контроль, а також форми та методи контролю.

Водночас, наявність останніми роками значних обсягів фінансових порушень вказує на необхідність посилення контрольної функції держави, закріплення на законодавчому рівні права державним контролюючим та правоохоронним органам проводити ревізії та перевірки фінансово-

господарської діяльності на державних підприємства, установах та організаціях незалежно від одержання грошових коштів з бюджетів усіх рівнів.

Крім цього, слід розвивати відомчий контроль діяльності учасників фінансового ринку, який у перспективі може стати підтримуючим та стимулюючим фактором контролю державного.

Відомчий контроль повинен усіяко розвиватися в умовах переходу до ринкових відносин, але його статус, структуру, функції та умови утримання слід істотно реформувати.

Разом з тим, незважаючи на прийняття законів, указів і постанов з питань перебудови системи управління, в тому числі й контролю, відсутність стратегії реформування органів контролю, непослідовність дій і прямі помилки не дали змогу створити ефективну в умовах переходу до ринку цілісну систему контролю фінансового ринку в Україні. Діюча система державного контролю фінансового ринку потребує серйозного реформування.

Сучасний стан державного контролю фінансового ринку в Україні - це, на наш погляд, результат недооцінювання його ролі в успішному господарюванні та розв'язанні соціальних проблем. Реформування системи контролю має не тільки важливе соціально-економічне значення, а й відіграє провідну роль у становленні демократичного суспільства. Практично реформа системи державного контролю вже почалася одночасно з процесами економічних реформ, реформ складових державного устрою. Однак подібне реформування державного контролю може й не привести до бажаних результатів, до формування цілісної системи контролю, оскільки поки що практично відсутня чітка стратегія, яка ґрунтувалася б на достатньо продуманій концепції [24].

Таким чином, проблеми удосконалення та посилення державного контролю діяльності учасників фінансового ринку України залишаються актуальними й сьогодні у зв'язку з невирішеністю ряду як теоретичних, так і практичних питань.

Для посилення функцій державного контролю, його подальшого становлення як повномасштабної системи, що охоплює інтереси держави і її



громадян у фінансовій сфері, потрібно реально оцінити сучасний стан основних елементів цієї системи й розробити шляхи його удосконалення.

Зауважимо, що у науковій літературі практично відсутнє чітке визначення поняття "державний контроль фінансового ринку". Вважаємо, що державний контроль фінансового ринку - це контроль, який здійснюється для забезпечення реалізації фінансової політики держави через систему законодавчих, організаційних, адміністративних, правоохоронних та інших заходів.

Щоб конкретизувати завдання та напрями державної системи контролю фінансового ринку України, способи її дій в різноманітних сферах управління та економіки, після оформлення правових підстав цієї системи в Конституції країни і відповідному законі, можна було б розпочати розробку законодавчих актів для встановлення сфери компетенції спеціальних органів контролю.

З одного боку, структурна основа державної системи контролю має, на наш погляд, складатися з вищих органів державної влади і управління, визначених Конституцією України та законами. З іншого боку, її складовою частиною можуть стати спеціалізовані органи державного контролю як нині діючі, так і новостворені. Спеціальні органи державного контролю здійснюють свою діяльність в конкретних сферах: адміністративній, фінансовій, виробничо-технологічній, соціальній тощо [17].

Відсутність правових вирішень, з одного боку, стає перешкодою для організаційно-практичних дій у сфері контролю, а з іншого - дозволяє залишити фактично безкарним нецільове використання державних коштів. Держава управляє значно більшими коштами, порівняно з тими, що мобілізуються до її бюджету. У зв'язку з цим їй потрібно надати правову базу і відповідний механізм забезпечення цільового та ефективного використання всіх коштів, що їй належать, і контролю за тим, як це здійснюється.

Для підвищення ролі держави у регулюванні ринкової економіки необхідно законодавчо вирішити питання, пов'язані з формуванням міцної нормативно-правової бази державного контролю фінансового ринку, його

сучасним методологічним, інструктивним і матеріально-технічним забезпеченням, соціальним забезпеченням працівників контрольного апарату, стимулюванням праці державних контролерів, забезпеченням їх фізичного захисту тощо [12].

У зв'язку з цим, можна зазначити окремі *недоліки*, що мають місце в Україні у даній сфері правовідносин:

- не розроблено чіткої та повної нормативно-правової та методологічної бази державного контролю фінансового ринку та загальних правил його здійснення;
- не застосовуються сучасні випробувані в розвинених країнах технології контролю;
- не розглядаються нові підходи до напрямів і пріоритетів у діяльності контролюючих органів;
- відсутні належні матеріально-технічна та соціальна бази [21].

Удосконалення контролю на сучасному етапі потрібно здійснювати згідно з Державною програмою створення електронних систем контролю та управління товарним і грошовим обігом, затвердженою Постановою Кабінету Міністрів України від 11 червня 1994 року № 390 "Про впровадження електронних систем контролю та управління товарним і грошовим обігом". Основне призначення не реалізованої з технічних причин цієї Програми - створити електронний обмін інформацією між державними контролюючими та правоохоронними органами. На підставі зазначеної Програми потрібно створити можливість для розвитку і санкціонованого доступу до інформації багаторівневої автоматизованої системи управління фінансовими потоками держави та учасників ринку і на цій основі забезпечити раціональне використання фінансових ресурсів, а також стабільне і в повному обсязі надходження коштів до державного бюджету з усіх галузей народного господарства.

Тож, виходячи з вищевикладеного зазначимо, що окремими напрямками *удосконалення* контролю діяльності учасників фінансового ринку є:

- визначення поняття "система контролю", складові якої мають бути взаємопов'язаними і діяти як єдиний організм на всіх етапах діяльності державних органів;
- закріплення у спеціальній статті Конституції України поняття державного контролю та визначення, які саме державні органи влади та посадові особи користуються правом контролю, в яких сферах і яким чином вони його здійснюють;
- визначення у спеціальному Законі "Про фінансовий контроль в Україні" основ державної системи контролю, права та обов'язки органів державної влади і управління, органів місцевого самоуправління підприємств, організацій, установ, посадових осіб і громадян, структури та організацію державної системи контролю;
- конституційного закріплення з урахуванням принципу розподілу законодавчої, виконавчої влади та особливостей державного устрою країни, основних положень фінансового контролю (статус, компетенцію головних органів, їх систему);
- вирішення на законодавчому рівні питань, які пов'язані з матеріально-технічним і соціальним забезпеченням працівників контролюючого апарату, стимулюванням праці та, відповідно, їх фізичним захистом;
- створення відповідної нормативно-правової, методологічної та інформаційної бази державного контролю фінансового ринку із застосуванням сучасної технології контролю;
- визначення, з яких організацій, на який термін і на яких умовах можливе залучення контролюючими органами фахівців для участі у контрольних-ревізійних процесах;
- надання права керівникам контролюючих органів у межах поточного кварталу здійснювати переміщення кошторисних коштів з одночасним повідомленням про це Кабінету Міністрів України [53].

Вважаємо, що реалізація зазначених напрямів надасть змогу реформувати та удосконалити в Україні систему державного контролю діяльності учасників фінансового ринку.

Водночас, слід зазначити, що у процесі розвитку системи контролю діяльності учасників фінансового ринку України можна виділити два основних етапи [55]:

- становлення (1991-2000 роки), внаслідок здійснення якого сформовані базові умови для створення системи контролю та мережі контролюючих органів, досягнуте конституційне та законодавче закріплення ключових правових гарантій їх діяльності, започатковане розмежування контрольних повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування, утворено каркас інфраструктури незалежного контролю, організовано кадрове, інформаційне, методичне та інше забезпечення контрольної системи;

- удосконалення (2001-2019 роки), який передбачає здійснення заходів щодо реформування та подальшого розвитку контролюючих інституцій у державній і муніципальній сферах та громадянському суспільстві, оптимізації та підвищення їх ефективності в ході реалізації парламентської, адміністративної, судової, муніципальної реформ та реформування громадянського суспільства.

Реалізація першого етапу в основних рисах, забезпечила окреслення системи контролю в Україні. У відповідності до Конституції України, законодавчих та інших нормативних актів сформовано контур системи контролю в Україні:

- а) утворено інститути державного контролю у сфері виконавчої влади, а саме:

- податкову службу;
- державну контрольну-ревізійну службу;
- державне казначейство.

б) створено спеціальну інституцію парламентського контролю у сфері законодавчої влади - Рахункову палату, покликану в конституційному порядку від імені Верховної Ради України здійснювати контроль за використанням коштів Державного бюджету України.

Реалізація другого етапу передбачає завершення процесу становлення та окреслює перспективи подальшого розвитку і удосконалення системи контролю в Україні, а саме:

- створення підрозділів фінансового контролю у складі існуючих судів або спеціальних фінансових судів у структурі судової гілки влади з метою завершення формування системи державного контролю;

- розроблення та практичне впровадження інфраструктури муніципального контролю як підсистеми, що забезпечує можливість саморегулювання економічних відносин у сфері місцевого самоврядування та комунальному секторі національного господарства;

- доповнення мережі фахових аудиторів та аудиторських фірм іншими різновидами незалежного контролю, зокрема розв'язання проблем споживчого контролю, створення інфраструктури громадського контролю фінансового ринку, а також врегулювання контролю економічних відносин між засобами масової інформації, громадськими організаціями, політичними партіями тощо та їх контрагентами в Україні і за кордоном, зокрема щодо фінансових санкцій у їх взаємних стосунках і особливо у стосунках з органами державної влади та місцевого самоврядування;

- розмежування сфер компетенції та повноважень щодо здійснення контролю вказаними суб'єктами, а саме - конкретне, визначене у законодавчому порядку проведення межі між сферами економіки, які відповідно контролюються органами державної влади і місцевого самоврядування та інституціями громадянського суспільства;

- розроблення концептуальних та організаційно-методичних засад контролю процесів дотримання національної економічної безпеки, забезпечення самодостатності та ефективності використання ресурсів у всіх

секторах економіки і досягнення на цій основі сталого економічного розвитку національного господарства;

- послідовне формування координаційних інститутів у складі кожної підсистеми контролю та суспільно-господарській сфері загалом з метою утворення їх інфраструктури, що запобігатиме: з одного боку виникненню неконтрольованих сегментів економічних відносин, а з іншого - паралелізму та дублюванню контрольних дій;

- розроблення з урахуванням зарубіжного досвіду державних стандартів, муніципальних нормативів та норм незалежного контролю з метою уніфікації, типізації та спрощення процедур контролю в державному, комунальному та приватному секторах економіки;

- удосконалення процедур, урізноманітнення форм і різновидів та диверсифікація векторів здійснення контролю, сукупність яких забезпечує випробування, перевірку та відстежування економічних відносин і процесів використання ресурсів з метою досягнення економічного зростання національного господарства України.

Найбільш важливими заходами щодо втілення викладених пропозицій в діяльності господарських систем слід вважати [19]:

- прийняття вищими органами розподіленої державної влади нормативно-правових актів, що регулюватимуть організаційну побудову системи контролю в Україні, її функціонування й розвиток;

- доповнення існуючої мережі низкою контрольних органів, створення яких забезпечить формування цілісної інфраструктури контролю, яка охоплюватиме визначальні сегменти економічних відносин у всіх секторах і галузях національного господарства;

- створення координаційних інституцій на державному (в тому числі загальнодержавному, урядовому, відомчому), муніципальному, громадському та загальнонаціональному рівнях і спрямування їх діяльності на узгодження дій контролюючих суб'єктів з метою запобігання виникненню неконтрольованих

сегментів у сфері національної економіки та паралелізму й дублюванню контрольних функцій;

- уніфікація, типізація та стандартизація контрольних процедур для спрощення з одночасним урізноманітненням форм і різновидів та диверсифікацією векторів контролю з метою забезпечення повноти охоплення підконтрольних об'єктів та підвищення ефективності контрольних дій.

Для забезпечення повноти охоплення контрольованих об'єктів та підвищення ефективності контрольних дій необхідно розробити і затвердити низку нормативно-правових актів, що визначають типові процедури контролю на відповідних ієрархічних рівнях, а саме:

- на рівні органів державної влади - державні стандарти, що врегульовують здійснення контролю в державному, а також комунальному та приватному секторах національного господарства;

- на рівні органів місцевого самоврядування - муніципальні норми, що врегульовують здійснення контролю в комунальному та приватному секторах економіки певних територіальних громад;

- на рівні громадянського суспільства - нормативи незалежного контролю в приватному секторі національного господарства в межах, визначених на заздалегідь узгоджених засадах громадянами, їх об'єднаннями та іншими інститутами громадянського суспільства [5].

З метою нормативно-правового окреслення цілісності контролюючої системи на основі узагальнення вказаних та інших правових актів доцільно розробити і впровадити в господарську практику "Кодекс законів про фінансово-економічний контроль в Україні".

Практичне втілення викладених пропозицій дозволить отримати ряд результатів, найважливіші з яких сприятимуть підвищенню ефективності функціонування системи контролю в Україні з метою поліпшення стеження за досягненням цільових орієнтирів, перевірки дотримання обмежуючих параметрів економічного розвитку господарських систем та своєчасного врегулювання відхилень, виявлених внаслідок здійснення контролю.

Запропоновані підходи стануть основою поступового формування системи та інфраструктури контролю, адекватної сучасному рівневі розвитку національного господарства та вимогам комплексної суспільно-господарської реформи в Україні, їх практичне втілення дасть змогу удосконалити, відновити та сформувати заново підсистеми контролю в такій ключовій сфері економічних відносин, як фінансовий ринок [16].

Удосконалення контролю діяльності учасників фінансового ринку, що здійснюється у відповідності до положень державно-правової реформи, сприятиме поліпшенню державного контролю шляхом усунення існуючих деформацій, уточненню та перерозподілу контрольних повноважень між гілками розподіленої державної влади, запровадженню збалансованості та координації здійснюваних ними контрольних дій.

Втілення викладених концептуальних положень відбуватиметься насамперед завдяки парламентській реформі, в контексті реалізації якої здійснюватиметься законодавче закріплення організаційної побудови контролюючої системи, інфраструктури контрольних органів, норм контролю, ініціювання та здійснення контрольних функцій і врегулювання результатів контролю.

Реалізація пропонованих підходів згідно з положеннями адміністративної реформи спрямовуватиметься на дотримання субординації державних органів контролю у фінансовій сфері, визначення обсягів делегування контрольних повноважень кожним рівнем адміністративно-управлінської вертикалі та запровадження мети контролю між цими рівнями.

Впровадження вказаних концептуальних положень стимулюватиме розвиток незалежного контролю, адекватного потребам становлення громадянського суспільства в Україні, та посилення впливу цього різновиду контролю на фінансовий ринок, який відповідатиме сучасним запитам та найбільш важливим суспільно-господарським потребам.

Дотримання викладених положень на загальнонаціональному рівні, координація зусиль контролюючих органів та інститутів, що репрезентують



кожну з вказаних сфер, дозволить запобігати ризику помилкового визначення учасників, неправильному вибору об'єктів, неефективному виконанню контрольних дій, усувати паралелізм та дублювання в діяльності органів державного і муніципального та інститутів незалежного контролю з одночасним запобіганням утворенню неконтрольованих секторів на фінансовому ринку країни [56].

Удосконалення системи контролю за викладеними напрямами гарантуватиме дотримання економічної безпеки, зміцнення самодостатності секторів і галузей економіки та її захист від руйнівних зовнішніх наливів, сприятиме економічному зростанню національного господарства України тощо.

### Висновки до розділу III

- Відсутність узгодженого законодавства та ефективних принципів регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ є однією з серйозних проблем розвитку фінансового сектора в цілому. Недосконалість сучасного законодавства про фінансові установи та неадекватність системи регулювання та нагляду за їх діяльністю також перешкоджає ефективному впровадженню політики уряду, направленої на поліпшення системи соціального забезпечення, в тому числі проведення медичної та пенсійної реформ тощо;

- Незважаючи на окремі недоліки, наближена до ринкової економіки система державного контролю діяльності учасників фінансового ринку в нашій країні все-таки в основному склалася. Вона охоплює як нормативно-правову базу, так і органи, що здійснюють державний контроль, а також форми та методи контролю. Водночас, є необхідність посилення контрольної функції держави, закріплення на законодавчому рівні права державним контролюючим та правоохоронним органам проводити ревізії та перевірки фінансово-господарської діяльності на державних підприємства, установах та організаціях незалежно від одержання грошових коштів з бюджетів усіх рівнів.

- Для підвищення ролі держави у регулюванні ринкової економіки необхідно законодавчо вирішити питання, що пов'язані з формуванням міцної нормативно-правової бази державного контролю фінансового ринку, його сучасним методологічним, інструктивним і матеріально-технічним забезпеченням, соціальним забезпеченням працівників контрольного апарату, стимулюванням праці державних контролерів, забезпеченням їх фізичного захисту тощо.

- Удосконалення контролю діяльності учасників фінансового ринку, що здійснюється у відповідності до положень державно-правової реформи, сприятиме поліпшенню державного контролю шляхом усунення існуючих деформацій, уточненню та перерозподілу контрольних повноважень між гілками розподіленої державної влади, запровадженню збалансованості та координації здійснюваних ними контрольних дій.

## ВИСНОВКИ

У даному магістерському дослідженні ґрунтовно висвітлено та проаналізовано коло проблем, що стосуються визначення поняття «фінансова система» в правовій науці та в нормах чинного законодавства України, а також вирішено ряд завдань щодо детальної регламентації та подолання законодавчих колізій при здійсненні діяльності у фінансовій системі нашої держави. Узагальнення результатів дисертаційного дослідження дало можливість зробити такі висновки:

– Характеристика публічної фінансової системи та її організації, передбачає поєднання два підходи до розмежування складових. По-перше, за критерієм власника коштів, обіг яких організовується в межах публічної фінансової системи, коли публічну фінансову систему утворюють фінанси держави та фінанси територіальних громад; по-друге, залежно від централізації, виходячи з чого публічну фінансову систему будуть складати централізовані публічні кошти та децентралізовані. Роль бюджетів у забезпеченні функціонування держави й територіальних громад є значною. Саме коштом бюджетних надходжень формуються відповідні грошові фонди, за рахунок яких фінансово забезпечується виконання функцій державною владою та органами місцевого самоврядування.

– При характеристиці такого елемента публічної фінансової системи, як державний бюджет, динамічність передбачає два аспекти. По-перше, це динамічність, яка виражає стадії руху бюджетних коштів, яка передбачає послідовну зміну стадій формування, розподілу та використання. Стосовно державного бюджету, то ці три стадії будуть виражати рух коштів державного бюджету. По-друге, динамічність у бюджетних відносинах пов'язується із таким поняттям, як «бюджетний процес».

– Розвиток ринкових відносин в Україні, поява акціонерних підприємств, комерційних банків та інших господарських структур, притаманних ринку, вимагали докорінної реорганізації системи фінансового контролю. Проте, незважаючи на прийняті законодавчі та нормативно-

правові акти з питань перебудови системи управління, в тому числі й контролю фінансової сфери, відсутність стратегії реформування органів контролю, непослідовність дій і прямі помилки - не дозволили створити ефективно функціонуючу в умовах переходу до ринку державну систему контролю діяльності учасників фінансової сфери в Україні.

– Державний контроль фінансового ринку є невід'ємним і важливим складником державного регулювання економіки, оскільки покликаний забезпечити цей процес достовірною інформацією про використання господарюючими структурами фінансових ресурсів, про ефективність здійсненого регулювання та наявність відхилень від встановлених норм, які перешкоджають формуванню, цільовому та ефективному використанню державних фінансових ресурсів, а також дає змогу вжити необхідні заходи для блокування негативних явищ і профілактики їх на майбутнє.

– Основною метою контролю є: вивчення фактичного стану справ у різних ланках суспільного і державного життя, а також виявлення тих факторів та умов, які негативно впливають на процеси виконання прийнятих рішень, здійснення заходів та досягнення цілей.

– Адаптоване запозичення закордонного досвіду організації контролю діяльності учасників фінансового ринку має стати своєрідним орієнтиром для України. Насамперед, воно повинно сприяти усвідомленню об'єктивної необхідності контролю в забезпеченні функціонування господарських систем у суспільстві з перехідною економікою. Крім цього, воно свідчить про нагальність приведення контролю у відповідність з вимогами, які нині в усьому світі динамічно змінюються. Нарешті, використання іноземного досвіду мусить позитивно впливати на удосконалення системи контролю в ході реалізації в Україні комплексної суспільно-правової реформи.

– Удосконалення контролю діяльності учасників фінансового ринку, що здійснюється у відповідності до положень державно-правової реформи, сприятиме поліпшенню державного контролю шляхом усунення існуючих

деформацій, уточненню та перерозподілу контрольних повноважень між гілками державної влади, запровадженню збалансованості та координації здійснюваних ними контрольних дій.

– Наявні можливості фінансового ринку України використовуються не в повній мірі. Це зумовлено тим, що система державного регулювання, нагляду та правозастосування на фінансовому ринку, яка склалася, відстає від сучасних тенденцій і вимог його розвитку, недостатньо враховує міжнародний досвід та наявний потенціал вітчизняного бізнесу і є одним із головних чинників, що стримує подальшу розбудову фінансової системи країни.

**СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Горбунова О. Н., Грачева Е. Ю. Финансовое право: учебник / под общ. ред. Е. Ю. Грачевой, Г. П. Толстопятенко. М.: Проспект, 2007. С. 6.
2. Websters Complete Dictionary of the English Language. London: George Bell&Sons, 1886. P. 512.
3. King G. Theory of Finance: Being a Short Treatise on the Doctrine of Interest and Annuities-certain. 3 ed. London: Ch.&Edw. Layton, 1898. P. 55.
4. Молодцов Т. Р. Конституционно-правовое регулирование финансовой системы современных государств: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 34–35.
5. Білінський Д. О. Про фінанси як системне поняття . *Право і суспільство: науковий журнал*. 2018. № 4. С. 59.
6. Соколова Е. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований: монография. М.: Юриспруденция, 2019. С. 59.
7. Соколова Е. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований: монография. М.: Юриспруденция, 2009. С. 67.
8. Див.: Систематизація законодавства України: проблеми та перспективи вдосконалення: монографія / за заг. ред.: Н. М. Пархоменко, В. Ф. Сіренко та ін. Київ: ІДП НАН України, 2003. С. 7.
9. Bertalanffy L. von. General System Theory – A Critical Review. *GeneralSystems*. 1962. Vol. VII. P. 1–2.
10. Див.: Дедов Д. И. Системные факторы права. М.: Стартап, 2013. С. 63.
11. Вебстер М. Настольный словарь. М., 2010. С. 298.
12. Білінський Д.О. Щодо вдосконалення бюджетної системи України як складника фінансової системи: порівняльно-правовий аспект. *Держава та регіони*. 2013. № 2 (40) С. 65.
13. Погребняк С. П. Колізії у законодавстві України та шляхи їх переборення: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2001. С. 6.

14. Лукашев О. А. Теоретичні проблеми системи фінансового права: монографія. Харків: Право, 2010. С. 98.
15. Див.: Запольский С. В. Теория финансового права: научные очерки. М.: РАП, 2010. С. 28.
16. Білінський Д.О. Правовая природа публичной финансовой системы. *Економика и право Казахстана*. 2013. №15(447). С.45.
17. Білінський Д.О. Про системний характер фінансів: публічно-правовий аспект. *Актуальні проблеми юридичної науки очима молодих вчених: матеріали всеукраїнської наукпракт. конф. (м. Донецьк, 24 лютого 2012)*. Донецьк, 2012. С. 4-5.
18. Білінський Д.О. Деякі питання визначення поняття «фінансова система». *Правове життя сучасної України : між нар. наук практ. конф. (м. Одеса, 16-17 травня 2013 р.)*. Т.2. Одеса. Націон. ун-т «Одеська юридична академія», 2018. С. 85.
19. Фінансове право: підручник / за заг. ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2013. С. 63.
20. Нестеренко А. С. Фінансова система України: проблеми теорії: монографія. Одеса: Фенікс, 2014. С. 130, 417. Там само. С. 417–418.
21. Молчанова Н. П. Финансовая система в национальной экономике России: становление и развитие. *Аудит и фин. анализ*. 2016. № 1. С. 219.
22. Нестеренко А. С. Фінансова система України: проблеми теорії. С. 80.
23. Білінський Д. О. Про доцільність визначення в законодавстві поняття «публічна фінансова система». *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2016. № 1 (80). С.163.
24. Фінансове право України: навч. посіб. / за заг. ред.: Л. К. Воронової, М. П. Кучерявенка, Н. Ю. Пришви та ін. Київ: Прав. єдність, 2009. С. 15.
25. Павлюк К. В. Формування доходів місцевих бюджетів. *Фінанси України*. 2013. № 4. С. 27.
26. Нестеренко А. С. Фінансова система України: проблеми теорії: монографія. Одеса: Фенікс, 2014. С. 142.

27. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України /за заг. ред. Ф. О. Ярошенка. Київ: Зовн. торгівля, 2010. С. 263.
28. Фінансове право: підручник / за заг. ред. М. П. Кучерявенка. Харків: Право, 2013. С. 29.
29. Шевчук О.Р. Ринок фінансових послуг як об'єкт наукового дослідження фінансово – правової науки. Адвокат № 10 (121). 2012. С. 29 – 32
30. Шевчук О.Р. Шевчук О.Р. Поняття та правова природа фінансових послуг. Підприємництво, господарство і право. № № 5 (197). 2012. С. 29 – 32 .
31. Шевчук О.Р. Фінансово - правові засади діяльності Національного банку України у сфері стабілізації грошово - кредитного та валютного ринків України. Науковий вісник Ужгородського національного університету. № 30. Т 2. 2015. С. 89 - 92.
32. Колесов А. С. Финансовая политика государства: методология оценки и повышения результативности: дис. ... д-ра экон. наук. СПб., 2014. С. 142.
33. Hubbard R. G. Money, the Financial System and the Economy. Addison-Wesley. Boston: Columbia University. 1997. P. 211.
34. Williamson O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*. 2000. Vol. 38, № 3. P. 597.
35. Williamson O. E., Masten S. E. The economics of transaction costs. Northampton: Edward Elgar. 1999. P. 254.
36. North D. C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press. 1990. P. 62.
37. Crane D. B., Froot K. A., Mason S. P., Perold A. F., Merton R. C., Bodie Z., Sirri E. R., Tufano P. The Global Financial System. A Functional Perspective. Boston: Harvard Business School Press. 1995. P. 52.
38. Rozwój systemu finansowego w Polsce w latach 2002–2003. Warszawa: NBP. 2004. 179 s. Deutsche Bundesbank. The Monetary Policy of the Bundesbank. Frankfurt am Main: Special Publications. 1995. P. 52.



39. Janc A. Modern banking in transition economies of Central and Eastern Europe. *The Poznań University of Economics*. 2014. P. 89–93.
40. Schmidt R. H., Hackethal A., Tyrell M. The Convergence of Financial Systems in Europe. *Working Paper Series: Finance & Accounting*. 2001. № 75. P. 37–44.
41. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред.: М. В. Цвік, О. В. Петришин, Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. - Х.: Право, 2011. С 239.
42. Білінський Д.О. Про класифікацію моделей публічних фінансових систем: правові аспекти. *Вісник асоціації фінансового права України*. №1. 2017. С.12.
43. Boot A. W., Thakor A. V. Financial Systems Architecture. *Review of Financial Studies*. 2007. Vol. 10, № 3. P. 695.
44. Levin R. Finance and growth: theory and evidence. *National bureau economic research*. 2014. P. 124-131.
45. Dar H. Global Islamic Finance Report 2010. London: BMB Islamic, 2010. 132
46. Crane D. B., Froot K. A., Mason S. P, Perold A. F., Merton R. C., Bodie Z., Sirri E. R., Tufano P. The Global Financial System. A Functional Perspective. Boston: Harvard Business School Press. 1995. 356 p.
47. Hackethal A. R., Tyrell M. Complementarity and Financial Systems. A Theoretical Approach. *Working Paper Series: Finance & Accounting*. 2013. № 11. P. 21-31.
48. Бутузов В.М. Досвід організації діяльності інститутів спільного інвестування США. // Економіка. Фінанси. Право. - Випуск № 1. - 2000. - С. 16-18;
49. Бутузов В.М., Марущак А.І. Правові основи інвестиційної діяльності // КНТ. - 2005. - 190 с; - 256 с;
50. Дудко В.П. Роль господарського контролю у системі управління // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ. - Чернівці: АНТ ЛТД, 2003. - Вип. II. - 557 с;

51. Корнєєв В.В. Кредитні та інвестиційні потоки капіталу на фінансових ринках. - К.: НДФІ, 2013. - 376 с;
52. Дорош Н.І. Державний фінансовий контроль: зарубіжний досвід і шляхи вдосконалення // Фінанси України. - 2018. - № 1. - С. 47-55;
53. Гаврилюк Р. О. Предмет фінансового права постсоціалістичної держави: навч.метод. посіб. Чернівці: Рута, 2016. С. 8.
54. Бюджетна система: навч. посіб. / за заг. ред.: Н. Д. Чала, Л. В. Лазоренко. Київ: Знання, 2010. С. 62.
55. Бюджетна система: підручник / за заг. ред.: В. М. Федосова, С. І. Юрія. Київ: Центр учб. літ.; Тернопіль: Екон. думка, 2012. С. 74.
56. Рибак С. О. Бюджетна стратегія: українські реалії та зарубіжний досвід. *Економіка України*. 2017. № 8. С. 142.
57. Міжнародні стратегії економічного розвитку: навч. посіб. / Ю. Г. Козак, В. В. Ковалевський, Н. С. Логвінова та ін.; за заг. ред.: Ю. Г. Козака, В. В. Ковалевського, І. В. Ліганенко. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ: Центр учб. літ., 2019. С. 61.
58. Дьяченко Я. Я. Теоретико-методологічні основи забезпечення цільового використання бюджетних коштів. *Фінанси України*. 2016. № 2. С. 16.
59. Шевчук І. Л., Черепанова В. О., Ставерська Т. О. Бюджетна система: навч. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків: Вид. Іванченко І. С., 2015. С. 13.
60. <sup>1</sup> Свірко С. В. Доходи спеціального фонду бюджетних установ у вітчизняній та міжнародній обліковій практиці: характеристика та порівняльний аналіз. *Вчені зап.* 2009. № 11. С. 93.
61. Правове регулювання місцевих фінансів в Україні: монографія / О. В. Солдатенко, В. І. Антипов, О. А. Музика-Стефанчук та ін.; за заг. ред. О. В. Солдатенко. Київ: Алерта, 2011. 22-24 с.
62. Бюджетний кодекс України: Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Верхов. Ради України. – 2010. – № 50. – Ст. 572.
63. Державна Служба статистики. Керівництво по статистиці державних фінансів 2016 року (Government. Finance. Statistics.Manual. 2001)

- (Washington, D.C.: IMF, 2001). – Режим доступа : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/index.htm>. (дата звернення: 11.07.2017).
64. Бюджет України за 2017 рік: статистичний збірник / Л. М. Калініченко, Г. В. Гайдученко, Г. Ф. Ткаченко та ін.. Київ: Міністерство фінансів України, 2018. 308 с.
  65. Державна служба статистики України: офіційний сайт. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>(дата звернення: 19.07.2017).
  66. Податковий кодекс України: Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відом. Верхов. Ради України*. 2010. № 13–14, № 15–16, № 17. Ст. 112.
  67. Нечай А.А. Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі 2005 р.: дис. доктора юрид. наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; 226 адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / Нечай Анна Анатоліївна. – К., 2005. С. 198. <sup>2</sup> [77]  
Василик О. Д. Теорія фінансів: підручник. Київ: НІОС, 2000. С. 83.
  68. Острогляд О. В. Визначення відносин у сфері страхування, що входять у предмет фінансового права. *Право і безпека*. 2010. № 3 (35). С. 233.
  69. Kilgour J. G. Unemployment Insurance in the 21-st Century. 2011. № 64. P. 151.
  70. Конституція України, із змінами і доповненнями від 7 лютого 2019 року N 2680-VIII, ст. 141;
  71. Бюджетний кодекс України із змінами і доповненнями від 14 листопада 2019 року N 293-IX;
  72. Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV, ВВР, 2003, № 18, № 19-20, № 21-22, ст. 144;
  73. Господарський процесуальний кодекс України від 6 листопада 1991 року № 1798-XII, ВВР, 1992, № 6, ст. 56;
  74. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 01.05.2016 року № 3659-XII, ВВР, 1993, № 50, ст. 472;
  75. Про банки і банківську діяльність: Закон України у редакції від 12.06.2011 року № 2121-III, ВВР, 2001, № 5-6, ст. 30;

76. Про встановлення виду державних цінних паперів, які можуть придбавати кредитні спілки: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 04 листопада 2004 року № 2739, зареєстровано в Міністерстві юстиції України 12 листопада 2004 р., за № 1444/10043;
77. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України у редакції від 24.11.2018 року № 448/96-ВР, ВВР, 1996, № 51, ст.292;
78. Про затвердження Положення про Державну аудиторську службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 р. № 43
79. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України 12 липня 2001 року № 2664-III
80. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 24.11.2018 року № 249-IV, ВВР, 2003, № 1, ст. 2