

Ященко Т. В.,
аспірант кафедра адміністративного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ТА СТРАТЕГІЧНІ ПРІОРИТЕТИ ЇХ РОЗВИТКУ

IMPROVEMENT OF GOVERNMENT CONTROL OF MARKETS OF FINANCIAL SERVICES AND STRATEGIC PRIORITIES OF THEIR DEVELOPMENT

У цій статті автор розкриває сучасні проблеми державного регулювання ринків фінансових послуг, досліджує та виокремлює основні стратегічні завдання, які потребують врахування у нормативно-правових актах, які визначають компетенцію таких суб'єктів. Також висвітлено питання специфіки правового статусу суб'єктів, які здійснюють державне регулювання на ринку фінансових послуг, сучасні форми реалізації їх повноважень, а також сформульовано пропозиції щодо подальшого розвитку державного регулювання в окресленій сфері.

Ключові слова: державне регулювання, ринок фінансових послуг, акти суб'єктів державного регулювання, стратегічні напрями розвитку, європейський досвід регулювання.

В этой статье автор раскрывает современные проблемы государственного регулирования рынков финансовых услуг, исследует и выделяет основные стратегические задачи, требующие учета в нормативно-правовых актах, определяющих компетенцию таких субъектов. Также освещены вопросы специфики правового статуса субъектов, осуществляющих государственное регулирование на рынке финансовых услуг, современные формы реализации их полномочий, а также сформулированы предложения по дальнейшему развитию государственного регулирования в очерченной сфере.

Ключевые слова: государственное регулирование, рынок финансовых услуг, акты субъектов государственного регулирования, стратегические направления развития, европейский опыт регулирования.

In this article the author reveals the current problems of state regulation of financial services market, explores and distinguishes the strategic challenges that need to be taken into account in regulations that determine the competence of such entities. Specific issue of the legal status of regulatory bodies of the financial services market, modern forms of exercising their powers are highlighted, a proposal for the further development of state regulation in the outlined area are formed.

Key words: government regulation, financial services market, acts of government regulation, strategic directions of development, the European experience of regulation.

Доступність і розвиненість ринку фінансових послуг є неодмінною складовою частиною економічного розвитку держави, стимулювання інвестування та інноваційного розвитку, що, у свою чергу, призведе до зростання підприємницької активності, зміцнення економіки держави. Актуальність дослідження адміністративно-правових проблем державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг посилюється в умовах європейської інтеграції України, зокрема з огляду на те, що ринки фінансових послуг є важливим елементом структури народного господарства України (так, станом на 18.10.2016 р. у Державному реєстрі фінансових установ зареєстровано 2 162 юридичні особи і простежується тенденція до збільшення їх кількості), який нині перебуває на етапі становлення.

Ринки фінансових послуг включають у себе такі види діяльності, як-от: страхування, надання гарантій і поручительств, послуги кредитування, посередницькі послуги, послуги з клірингу, фінансового лізингу, обміну валютою, факторингу, довірчого управління майном тощо.

Питанням значення та ролі державного регулювання, його проявів та суб'єктів приділено увагу у наукових працях В. Авер'янова, Р. Алієва, О. Данильчука, П. Геги, Д. Голобородька, М. Завального, А. Калюти, Б. Марченко, Д. Приймаченка, М. Савлука, В. Хомаківської, О. Ящищак, а також у працях

зарубіжних науковців М. Агаркова, А. Альшуллера, М. Брагінського, Г. Балдвіна, М. Бернштейна, Р. Давида, Дж. Гіллза, Дж. Гольда, Дж. Вілсона, Ф. Вуда, Д. Осинцева, Ф. Канна, Дж. Фридланда, К. Цвайгерта, Р. Циммерманна, І. Шихата, Дж. Дж. Штіглера, Ф. Джіларді, Дж. Джордани, Д. Леві-Фара, Дж. Маджоне, Р. Нолла, С. Роуз-Акерманта.

Метою цієї статті є визначення можливих напрямів удосконалення державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні.

У зв'язку із цим були поставлені наступні завдання:

- дослідити сучасний стан та стратегічні пріоритети розвитку державного регулювання ринків фінансових послуг;
- розкрити специфіку правового статусу суб'єктів, що здійснюють діяльність на ринку фінансових послуг;
- провести порівняння сучасних форм реалізації повноважень владних суб'єктів у сфері ринків фінансових послуг.

Регулювання є однією з основних функцій держави, яке полягає у здійсненні впорядковуючого впливу на суспільні відносини. Необхідність здійснення державного регулювання у сфері економіки полягає, на думку О. Безуха, зокрема в окремих сферах економіки, зумовлена постійними змінами (соціальними, економічними, політичними, технічними)

у розвитку суспільства, які потребують швидкої реакції [1, с. 79]. Таким чином, у структурі державного апарату має бути передбачений суб'єкт, метою діяльності якого буде забезпечення належного, ефективного та своєчасного правового регулювання у певній сфері (зокрема, у сфері ринків фінансових послуг) із врахуванням необхідності балансу публічних і приватних інтересів.

Зокрема, науковці виділяють монорегуляторну і полірегуляторну моделі ринків фінансових послуг: перша стосується тих країн, де державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг здійснюється єдиним суб'єктом щодо усіх фінансових посередників, а друга передбачає функціонування кількох наділених повноваженнями суб'єктів державного регулювання [2, с. 29–30].

У ролі таких регуляторів у зарубіжних країнах виступають зазвичай спеціально уповноважені суб'єкти, що дало змогу зменшити прямий вплив контроль уряду за такими галузями (так звані «регульовані галузі»), які відзначаються необхідністю збалансування публічних і приватних інтересів, одним із механізмів забезпечення якого є навіть створення природних монополій [3, с. 45]. У таких сферах уповноважені регулятори зазвичай утворюються за експертним принципом задля зменшення політичного впливу на їх формування і діяльність [3, с. 45]. Виникнення спеціальних суб'єктів регуляторів викликано кількома причинами, серед яких варто виокремити такі [4, с. 12]:

- необхідність дійсного досягнення мети регулювання (у розумінні здійснення ефективного впливу на функціональне середовище), а не лише прийняття нормативно-правових актів;
- демократизація управління
- дотримання вимог адміністративного регулювання в частині достатності експертних знань внутрішнього характеру щодо регульованої галузі,
- забезпечення аполітичності, наступності та стабільності у діяльності органів регулювання.

Зазначені вище причини так само можуть бути застосовані і щодо регулювання окремих специфічних галузей економіки. Так, вплив держави здійснюється «через державне регулювання, яке означає не лише встановлення нормативної бази ринкової економіки («правил гри») та застосування непрямих, економічних методів управління стосовно підприємств усіх форм власності (включаючи державні), а й здійснення державного підприємництва» [5, с. 143]. Об'єктом державного регулювання, як зазначено у дослідженнях В. Авер'янова та Ю. Ващенко, виступає не конкретний об'єкт (наприклад, приватна особа), а певне середовище, зокрема і в економічній сфері [6, с. 65; 3, с. 47]. Ринок фінансових послуг є окремою сферою господарської діяльності, яка, відповідно, є об'єктом державного регулювання.

На жаль, вітчизняні фахівці звертають увагу на те, що система державного регулювання діяльності фінансових установ (фінансових посередників) на ринках фінансових послуг не завжди має збалансований та системний характер, а правове регулювання

має рамковий характер і більшою мірою окреслює питання захисту прав споживачів, інвесторів, кредиторів; недостатня ефективність державного регулювання та нагляд, надмірна зарегульованість дозвоільних процедур для фінансових установ призводять, зокрема, до необґрунтованого підвищення вартості надання фінансових послуг споживачам.

Посилення євроінтеграційних процесів призводять до необхідності гармонізації вітчизняного законодавства з *aquis communautaire*. Зокрема, відповідно до змісту Угоди про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, приділено окрему увагу регулюванню фінансових послуг, визначенню пріоритетних напрямів співробітництва і розвитку, а Україна взяла на себе зобов'язання поступово узгоджувати вітчизняне законодавство з *aquis communautaire*. Проте такий процес має супроводжуватися поступовими інституційними змінами у вітчизняній системі функціонування регуляторів (уповноважених державою суб'єктів регулювання) ринків фінансових послуг. С. Юрій та О. Луцишин зазначають у своєму дослідженні: «Базовою умовою ефективного функціонування ринкової економіки є якісно високий рівень розвитку інституційної структури, що через вбудовані механізми (державне регулювання<...>) забезпечує<...> формування фінансового потенціалу економічного зростання, концентрацію і перерозподіл інвестиційних ресурсів, координацію і розподіл ризиків» [7, с. 50]. Таким чином, розвинені інститути у сфері економіки є однією з головних умов забезпечення стабільного економічного зростання та зміцнення держави та суспільства.

Окрему увагу необхідно приділити значенню програмних документів у Європейському співтоваристві. Так, Європейська комісія є виконавчим органом в Європейському співтоваристві, забезпечує видання так званих Білих та Зелених книг, які визначають основні стратегічні напрями розвитку Європейського співтовариства та його держав-членів. Їхнє значення полягає у тому, що, по суті, вони є координаційними актами, втілення положень яких передбачає внесення змін до законодавства держав членів із метою підтримання єдиного правового, господарського простору ЄС.

Зокрема, у Білій книзі про майбутнє ЄС Європа 27 [8] запропоновано п'ять можливих варіантів розвитку (напрямів розвитку) ЄС та його держав-членів із метою обрання найбільш прийнятнього та ефективного. Врахування положень таких програмних документів є необхідним і в Україні, особливо з огляду на те, що ринки послуг взагалі позбувається певних обмежень, кордону, а ринок фінансових послуг починає переймати досвід дистанційного їх надання, а також посилення процесів конвергенції у всіх напрямках діяльності ЄС.

Більше того, у Білій книзі фінансових послуг 2005–2010 [9, с. 9] визначено виклики у сфері здійснення регулювання у сфері ринків фінансових послуг:

– необхідність деталізації внутрішньо-національних обов'язків держав-членів з огляду на посилення інтеграційних процесів, уникнення надлишкового регулювання та нагляду;

– необхідність розширення делегування завдань а відповідальності уповноважених суб'єктів;

– вдосконалення ефективності нагляду (через усунення випадків дублювання повноважень щодо звітності та надання певної інформації уповноваженим суб'єктам).

Вихідним положенням щодо діяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб є їх обов'язок діяти на підставі та у межах, визначених Конституцією та законами України, що, у свою чергу, покладає обов'язок, зокрема, на законодавця, визначати всі можливі форми реалізації повноважень уповноваженими державою суб'єктів.

Ю. Ващенко у своєму дисертаційному дослідженні наголошує на тому, що однією з ознак державного регулювання (яка відрізняє його від державного управління) є те, що суб'єктами державного регулювання є «державні органи з особливим статусом, утворені за експертним принципом, незалежні у здійсненні своєї діяльності від уряду, інших державних органів та регульованих галузей» [3, с. 47].

Ринок фінансових послуг передбачає функціонування кількох груп суб'єктів [10, с. 23]: 1. власники фінансових ресурсів (продавці); 2. користувачі фінансових ресурсів (покупці); 3. фінансові посередники; 4. органи державного регулювання на ринку фінансових послуг; 5. саморегульовані організації.

Відповідно до положень чинного законодавства України, фактично до основних суб'єктів, які здійснюють державне регулювання у сфері надання послуг у фінансовій сфері, належать Національний банк України (далі – НБУ), Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг) та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР).

Щодо статусів цих суб'єктів точаться дискусії, зумовлені зокрема тим, що НБУ є особливим органом у системі органів державної влади, складові елементи правового статусу якого визначені у Конституції України, у спеціальному статусному законі (Закон України «Про Національний банк України»), проте він не належить до жодної з гілок влади. Виходячи із положень законодавства, Національному банку України як суб'єкту реалізації функцій і завдань держави в окремих сферах притаманні такі ознаки:

1) це орган державної влади;

2) це колегіальний орган;

3) його статус визначений Основним законом України;

У свою чергу, щодо статусу Нацкомфінпослуг виникає ще більше питань: її створення не передбачене Конституцією України, статус не визначений у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади», а в самому Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання фінансових

послуг» та у Положенні про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затвердженого Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070/2011 (п. 1) зазначено, що це державний колегіальний орган, який підпорядковується Президенту України та підзвітний Верховній Раді України. Проте створення такого особливого органу як «державний колегіальний орган» не передбачається Основним законом.

Із зазначеного підзаконного акту визначення основного органу спеціальної компетенції у сфері ринків фінансових послуг, ми можемо дійти висновків: 1) це особливий орган державної влади; 2) колегіальний орган; 3) він виключений із традиційної вертикалі органів виконавчої влади (він не підпорядковується Кабінету Міністрів України); 4) утворюється у складі осіб, до яких встановлюються професійні вимоги;

Таким чином, наведені у компетенційному акті визначення свідчать про те, що наявний в Україні орган влади спеціальної компетенції у сфері регулювання ринків фінансових послуг відповідає ознакам, притаманним спеціальним органам регулювання.

Останні тенденції законотворчого процесу в Україні свідчать про те, що відбувається змістовний перегляд функцій і повноважень органів виконавчої влади (зокрема спеціальних суб'єктів) у сферах народного господарства. Наприклад, актуальним питанням поточного законотворчого процесу є консолідація функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг, яким пропонується закріпити перерозподіл функцій Національної комісії з питань регулювання сфери ринків фінансових послуг (яка нині є спеціальним суб'єктом державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг) між Національним банком України та Національною комісією цінних паперів та фондових ринків, проте нині ще не вироблено критеріїв та науково-обґрунтованих підстав для проведення зазначених вище оптимізацій завдань та повноважень. Такі невважені, з точки зору теорії права, дії законодавця можуть призвести до механічного поєднання у правовому статусі одного суб'єкта повноважень, які є різними за природою та змістом. Таким чином, виникає необхідність дійсного визначення значення, місця і природи повноважень щодо здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг.

Ще одним проявом зазначеної вище тенденції є передача повноважень від традиційних органів державного регулювання до незалежних, недержавних установ.

Так, питаннями регулювання сфери ринків фінансових послуг у державах-членах ЄС опікуються спеціальні органи. Наприклад, у Федеративній республіці Німеччина (далі – ФРН) це BaFIN – орган федерального фінансового нагляду, незалежна інституція, до повноважень якої належить здійснення нагляду за банківськими установами, постачальниками фінансових послуг, страховими компаніями, пенсійними фондами, інвестиційною діяльністю,

ринком цінних паперів. Досить важливо, що у сфері здійснення нагляду за банківськими установами у ФРН BaFIN ділить повноваження із Цетробанком – Дойче Бундесбанком. Проте, на відміну від українського законодавства, така сфера перетину компетенцій чітко окреслена і розмежована у Законі про банківську діяльність. З точки зору місця в ієрархічній системі органів виконавчої влади, BaFIN підпорядкований та контролюється Міністерством фінансів (в юридичному та технічному аспектах), водночас його фінансування здійснюється шляхом внесків та вкладів, які надходять від інституцій, за якими BaFIN наглядає, що, очевидно, забезпечує його політичну незалежність.

Дж. Вілсон, розглядаючи регулювання як таку організацію взаємодії між суб'єктами, коли одні мають більшою чи меншою мірою підлягати різним обмеженням, які або спонукають, або примушують до вчинення таких дій, які б за інших обставин (умов) не були б вчинені взагалі, або не у такий спосіб (не в такому обсязі, мірі) [18, с. 700], фактично окреслив зміст регулювання – упорядкування поведінки суб'єктів. Із зазначеного логічно випливає, що форми та способи реалізації такого впливу залежать від мети регулювання (так само, як від мети діяльності органів залежать їх повноваження, від цілей діяльності держави – її функції тощо). Таким чином, ефективна реалізація регулювання, в першу чергу, залежить від кінцевої мети.

Аналогічну позицію викремлює у своєму дослідженні і Р. Балдвін, який наявним у науці визначенням регулювання називає саме «створення системи авторитетних правил, які забезпечуються механізмом діяльності публічного органу, який здійснює моніторинг та стимулювання дотримання таких правил» [4, с. 4]. Таким чином, основні способи реалізації державного регулювання мають на меті мінімальне безпосереднє втручання у діяльність суб'єктів господарювання.

У демократичному суспільстві метою діяльності держави є забезпечення реалізації та захисту прав приватних осіб, забезпечення ефективних механізмів їх реалізації, доступності та рівності можливостей тощо. З огляду на визначені у ч. 2 ст. 19 Конституції України обмеження у частині діяльності органів державної влади, їх посадових та службових осіб, на рівні компетенційних актів мають отримувати своє закріплення основні функції та завдання діяльності відповідних суб'єктів. Проте таку вимогу дотримано далеко не у всіх законодавчих актах. Так, у Законі України «Про Національний банк України» визначено основну функцію такого органу державної влади, а далі – завдання Ради Національного банку. Така методологічна помилка призводить до дублювання окремих повноважень, перетину сфер впливу і контролю органів державної влади, визначення неналежних та неефективних форм та способів реалізації відповідних завдань тощо. Такі недоліки і суперечності необхідно виправляти не лише з точки зору витрачання зайвих зусиль на регулювання одних і тих самих питань (і, внаслідок, неефективне

розпорядження державним апаратом) і, з точки зору переобтяження окремих сфер суспільної діяльності, надмірним державним втручанням.

Однією з нагальних проблем у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг є невизначеність чіткої ієрархії уповноважених суб'єктів у такій сфері, відсутність закріплених правил взаємодії (правил формування та реалізації управлінських зв'язків).

Так, ми звертаємося до проблематики визначення місця органів виконавчої влади зі спеціальним статусом та інших «нетрадиційних» суб'єктів у сфері виконавчої влади (наприклад, державні колегіальні органи). Одними з історичних джерел права, в яких ми можемо знайти ознаки, якими були охарактеризовані органи виконавчої влади, є Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. «Про систему центральних органів виконавчої влади» [9] № 1672 та «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» № 1573, в яких визначено, що органами виконавчої влади зі спеціальним статусом є такі, що мають визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження, щодо них може встановлюватись спеціальний порядок утворення, реорганізації, ліквідації, підконтрольності, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань.

Фактично, за такими ознаками до органів виконавчої влади зі спеціальним статусом у сфері регулювання ринків фінансових послуг ми могли б віднести як НБУ, так і Нацкомфінпослуг, і НКЦПФР, оскільки їх повноваження є особливими (спеціальними, діють у чітко визначених сферах, поширюються на конкретне коло суб'єктів, спрямовані на регламентацію суспільних відносин у конкретних сферах), їх повноваження визначається в актах законодавства (окремі повноваження – у законах, детальніше – у підзаконних нормативно-правових актах). Проте зазначені характеристики не можна вважати об'єктивними, адже, по суті, вони більше характеризують повноваження органів (їхню предметну сферу діяльності), а не їх місце в системі органів влади.

Визначальною, на нашу думку, є така характеристика органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, як їх особливий порядок утворення, підконтрольності та підзвітності. Саме ці критерії дають нам змогу стверджувати, що і Національний банк України, і державні колегіальні органи фактично виключаються з класичної системи побудови органів виконавчої влади, порядку їх організації. Наприклад, Нацкомфінпослуг утворюється указом Президента України, підконтрольна йому та звітує Верховній Раді України. Такі процедури схожі на процедури формування і діяльності Кабінету Міністрів України (більш спрощено). І хоча Нацкомфінпослуг має виконувати нормативно-правові акти Уряду (відповідно до вимог Закону України «Про Кабінет Міністрів України»), фактично вона виключена з ієрархічної структури системи органів виконавчої влади: Уряд не бере участі у формуванні такого державного колегіального органу, не спрямовує і не координує

нує його діяльність, не здійснює контролю за його діяльністю (що не відповідає загальним уявленням про ієрархічну структуру побудови системи органів виконавчої влади та формування відносин субординації між вищими та нижчими органами).

Аналогічна ситуація склалася і щодо НБУ: він, відповідно до Закону України «Про національний Банк України», підзвітний Президенту і Верховній Раді України, він не залежить від Уряду, в окремо визначених питаннях має виключні повноваження, що навіть дають змогу діяти всупереч актам Уряду. Так, у ст. 52 Закону України «Про Національний банк України» визначено, що НБУ взаємодіє з Кабінетом Міністрів України, підтримує його грошово-кредитну політику, якщо це не суперечить стабільності грошової одиниці (у протилежному випадку він має право йти всупереч визначеній Кабінетом Міністрів політиці задля виконання визначеної на рівні Конституції України функції), може брати участь (в особі Голови чи за його дорученням одного з його заступників) із правом дорадчого голосу на засіданнях Уряду, так само як і члени Уряду можуть брати участь із правом дорадчого голосу на засіданнях Правління НБУ. Ми можемо дійти висновку, що між цими суб'єктами простежуються координаційні зв'язки, законодавчо передбачена можливість для таких суб'єктів діяти на рівних засадах у тих сферах, де вони мають спільні та/або суміжні повноваження та завдання.

У свою чергу, відсутність законодавчого визначення ознак, притаманних для органів виконавчої влади різного ієрархічного рівня, фактично призводить до того, що деяких суб'єктів навмисне «виключають» із системи органів виконавчої влади та «розміщують» їх з органами виконавчої влади загальної компетенції. Це призводить до порушення закономірностей формування управлінських зв'язків між такими суб'єктами. А, з огляду на те, що відсутнє нормативне розмежування компетенції, наприклад, у сфері ринків фінансових послуг, відносини між ними будуються, швидше, під впливом політичних факторів, аніж на теоретичних засадах.

Про необхідність визнання порядку формування та характеру повноважень, наданих відповідним суб'єктам, як диференціюючу ознаку свідчить також те, що вона дає нам змогу реально оцінити становище відповідних суб'єктів та обсяг того впливу, які вони потенційно можуть здійснити. Так, аналіз повноважень Голови Нацкомфінпослуг дає змогу дійти висновку про те, що його повноваження подібні до повноважень аналогічної посадової особи НБУ: відповідно до Положення про Нацкомфінпослуг, її Голова може брати участь у засіданнях Уряду з правом дорадчого голосу.

До того ж, Нацкомфінпослуг має право приймати нормативно-правові акти без погодження з іншими органами державної влади (окрім випадків, прямо передбачених законом), що також свідчить про неналежність такого суб'єкта до традиційної вертикалі органів виконавчої влади і про деяку схожість із природою повноважень НБУ (у сфері регулювання рин-

ків фінансових послуг). Зокрема, акти Нацкомфінпослуг можуть бути оскаржені у судовому порядку, проте не можуть бути скасовані, наприклад, рішенням Кабінету Міністрів України, оскільки не належить до його сфери контролю.

Варто зазначити, що виключення суб'єктів із спеціальними повноваженнями в окремих сферах діяльності (наприклад, у сфері ринків фінансових послуг) з системи органів виконавчої влади є також ризикованим: відсутність чітких критеріїв підстав утворення таких суб'єктів може призвести до штучного їх збільшення просто з метою виведення зі сфери впливу Уряду, руйнування централізованої ієрархічної структури органів виконавчої влади, яка дає змогу чітко визначати рух реалізації повноважень, спрямовувати діяльність усіх суб'єктів в один бік, та, звичайно, значно спрощує реалізацію контролю, призведе до хаосу і, навпаки, до концентрації повноважень в іншого суб'єкта, який має повноваження такі органи утворювати.

Таким чином, окреслення чітких критеріїв для визначення сфер, регулювання яких потребує створення спеціального суб'єкта, його повноважень, слугуватимуть, у першу чергу, саме меті забезпечення балансу між публічними та приватними інтересами.

Більше того, визначення основного призначення регулювання в окремих сферах (зокрема щодо ринків фінансових послуг) дасть змогу диференціювати й окремі предметні складові елементи, спеціальне регулювання яких через спеціальні органи буде викликано особливою метою, забезпечивши правове підґрунтя для реалізації ефективних управлінських зв'язків між органом загальної компетенції у відповідній сфері та органом спеціальним.

Наприклад, значення такого предмета (у зв'язку зі специфічною правовою природою чи особливістю процедур, які необхідно застосовувати для належного правого регулювання відносин, що виникають щодо нього (так, послуги щодо обігу цінних паперів, які є фінансовими послугами, є предметом регуляторної діяльності окремого органу державної влади – НКЦПФР).

Як уже було зазначено вище, чітке визначення завдань та функцій органів державної влади дасть змогу визначити, які саме форми та способи реалізації відповідних повноважень повинен мати кожен конкретний суб'єкт, тобто правові форми адміністративної діяльності.

Необхідність комплексного дослідження форм реалізації органів виконавчої влади, їх природи та методів; встановлення чітких критеріїв класифікації форм діяльності уповноважених державою суб'єктів у сфері реалізації функцій держави (зокрема регулювання ринків фінансових послуг) щодо виконання законів викликана тим, що їхня відсутність подекуди унеможливує відмежування окремих проявів реалізації повноважень органами виконавчої влади від інших (не пов'язаних із реалізацією функцій та завдань), не дає змогу забезпечити ефективне правове регулювання з огляду на те, що відсутнє визначення призначення і місця окремих форм діяльності

у всій сукупності можливих органів виконавчої влади.

Нині у вітчизняній науці адміністративного права питанням правових форм адміністративної діяльності приділено небагато уваги, наявна тенденція звуження поняття адміністративної діяльності до адміністративно-юрисдикційних проваджень, під якими розуміють розгляд адміністративно-правових спорів у встановленій законом адміністративно-процесуальній формі спеціально уповноваженими органами, як зовнішні форми прояву реалізації діяльності відповідних органів.

Комплексне дослідження змісту та методів діяльності регуляторних органів дасть змогу чітко відокремити ті дії, які становлять предмет адміністративного права (ті, що пов'язані з реалізацією функцій держави) та які, по суті, є супутніми, допоміжними і можуть, за своєю природою, реалізовуватися й іншими (приватними суб'єктами). Зокрема, Г. Атаманчук вирізняє такі форми реалізації управлінської діяльності уповноваженими суб'єктами [19, с. 171–172]:

- 1) встановлення норм права;
- 2) застосування норм права;
- 3) здійснення організаційних дій;
- 4) здійснення матеріально-технічних операцій;

Фактично, йдеться про прийняття нормативних актів, актів індивідуальної дії, укладання адміністративних договорів та інші дії, які є допоміжними в реалізації повноважень органами виконавчої влади.

Якщо звернемося до Положення про Нацкомфінпослуг, ми відзначимо, що її Голова та власне комісія уповноважені видавати нормативно-правові акти та інші рішення з питань, які належать до сфери її повноважень. До того ж, відсутність поділу рішень (за їх змістом) на загальнообов'язкові (нормативно-правові, наприклад, встановлення вимог до керівників фінансових установ) та індивідуальні (наприклад, щодо проведення аудиторської перевірки чи відмови в реєстрації фінансової установи) унеможлиблює визначення процедур прийняття таких рішень, особливостей повідомлення осіб про їх прийняття, забезпечення права на участь під час прийняття рішень чи ефективних механізмів оскарження таких актів (зокрема у позасудовому порядку), які передбачаються вимогами належного урядування, що є керівними принципами у системі побудови та діяльності публічної адміністрації у країнах Європейського співтовариства.

Так само компетенційним актом про Нацкомфінпослуг не встановлено ані вимог до форм її рішень, ані підстав надання повноважень Голові Нацкомфінпослуг (нагадаємо, що Нацкомфінпослуг – орган колегалійний, а тому всі рішення мають прийматися комісією, а не її головою) не визначено. Така непослідовність у визначенні спочатку статусу органа регулювання у сфері ринків фінансових послуг, а потім і форм реалізації його повноважень, призводить до порушення принципу юридичної визначеності.

Науково обґрунтоване розрізнення відповідних проявів реалізації повноважень органами виконавчої

влади дасть змогу також вдосконалити правове регулювання в частині встановлення вимог та стандартів до власне діяльності та результатів діяльності органів виконавчої влади, ефективну процедуру оскарження таких дій, а також можливість та доцільність передачі окремих повноважень (які можуть реалізовуватися виключно у визначених формах) іншим суб'єктам у контексті реалізації положень щодо децентралізації повноважень у сфері виконавчої влади, а також розв'язати окремі питання визначення підсудності спорів щодо реалізації повноважень органами виконавчої влади на підставі розрізнення їхньої форми та змісту, забезпечення належних механізмів позасудового оскарження дій уповноважених державою суб'єктів.

Таким чином, державне регулювання у сферах ринків фінансових послуг є однією зі складових частин реалізації основоположної функції держави – регулювання суспільних відносин. Таке регулювання має на меті забезпечити спільний напрям діяльності суб'єктів (наприклад, суб'єктів господарювання, які надають фінансові послуги) в єдиному правовому полі, у порядку та згідно зі стандартами, які забезпечать баланс публічних інтересів (інтересів держави та суспільства загалом) і приватних (інтересів конкретних осіб: постачальників та споживачів фінансових послуг).

Стратегічними пріоритетами у розвитку регулювання ринків фінансових послуг мають стати спрощення процедур звітності, інформування, нагляду та моніторингу у сфері ринків фінансових послуг, забезпечення їх прозорості, максимально можливе делегування повноважень від органів загальної компетенції до спеціально уповноваженого суб'єкта регулювання ринків фінансових послуг, уніфікація та оптимізація функцій, завдань, чітке розмежування компетенції суб'єктів, які здійснюють державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, врахування напрямів розвитку регулювання ринків фінансових послуг в європейських країнах (особливо на наднаціональному рівні), запровадження відповідних стандартів, врахування рекомендацій та пропозицій під час розроблення положень вітчизняних політик розвитку галузі ринків фінансових послуг, переймати стандарти щодо здійснення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг

Визначення суб'єкта, якому мають бути надані повноваження у сфері ринків фінансових послуг, має бути обґрунтованим і логічно випливати з мети, якої держава бажає досягти шляхом надання повноважень, діяти від її імені у сфері, відповідно до якої суб'єктам мають бути надані функції (а, отже, й повноваження), які не перетинають чи дублюються аналогічними в інших суб'єктах. Зокрема, суб'єктом державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг є спеціально уповноважений за нормами закону суб'єкт, який відповідно до покладених на нього законом функцій та завдань розробляє, приймає та оприлюднює підзаконні нормативно-правові акти, якими визначається поведінка учасників ринків

фінансових послуг, приймає рішення про включення (виключення) певного суб'єкта до складу учасників ринків фінансових послуг, здійснює нагляд за дотриманням вимог законодавства щодо порядку надання фінансових послуг та захисту прав споживачів фінансових послуг.

Статус, компетенція уповноваженого суб'єкта, який здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, має бути визначений на рівні закону, так само як і порядок його взаємодії з іншими державними органами, процедура прийняття ним рішень та їх оскарження (всі питання адміністративної процедури мають отримати належне закріплення на рівні або конкретного спеціального закону, або загального кодифікованого акта, наприклад Адміністративно-процедурного кодексу).

З огляду на те, що ринок фінансових послуг є неодмінною складовою частиною економічного розвитку суспільства та держави, урегульованість цієї сфери (перевантаженість певної сфери компетентними органами, які мають контрольні повноваження, повноваження з прийняття рішень тощо) призводить до ускладнень у суспільних відносинах в окремих сферах, а отже, знижує їх кількість та може призводити до уповільнення темпів розвитку суспільства загалом. Таким чином, актуальним залишається питання

розмежування повноважень органів державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг в Україні та визначення їх статусу, визначення процедур та форм їх взаємодії, фінансування тощо.

Повноваження таких суб'єктів не мають дублюватися чи певним чином перетинатися, форми їх діяльності мають отримати чітке закріплення на законодавчому рівні з урахуванням науково обґрунтованих підстав класифікації таких повноважень, що надасть можливість встановити окремі процедури прийняття рішень щодо конкретних об'єктів регулювання, а також процедури їх оприлюднення та оскарження. Урахування європейського досвіду цілісного адміністративно-правового підходу до визначення змісту і призначення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг є необхідним для подальшого розвитку адміністративно-правового забезпечення державного регулювання у зазначеній сфері, удосконалення законодавства України, яке регулює відносини, що складаються у процесі державного регулювання ринків фінансових послуг, та практики його реалізації з огляду на зростання кількості сфер взаємодії між органами державної влади України та Європейського Співтовариства, реалізації спільних політик та програм тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Безух О. Проблеми правового забезпечення державного регулювання і державного управління у сфері підприємницької діяльності у контексті інтеграції до світової економіки / О. Безух // *Право України*. – 2008. – № 10. – С. 78–85.
2. Ящишак О. Моделі державного регулювання ринку фінансових послуг // *Адвокат : загальнодержавний професійний журнал / Спілка адвокатів України; Академія адвокатури України*. – Київ, 2011. – № 3 (126). – С. 28–33.
3. Ващенко Ю. Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Ю. Ващенко ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2015. – 488 с.
4. Jordana J. and Levi-Faur, D. (Eds.). *The Politics of Regulation*. Cheltenham, Edward Elgar. 2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://poli.haifa.ac.il/~levi/chapter1.pdf>.
5. Осинцев Д. Методи адміністративно-правового впливу / Д. Осинцев. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2005. – 278 с.
6. Адміністративне право України : академічний курс у 2 ч. : [підручник] / [О. Андрійко та ін.] ; редкол.: В. Авер'янов ; НАНУ; Ін-т держави і права ім. В. Корецького. – Київ : Юридична думка. – Т. 1 : Загальна частина. – 2004. – 584 с.
7. Юрій С. Ринок фінансових послуг як інституційна основа ринкової економіки / С. Юрій, О. Луцишин // *Фінанси України : науково-теоретичний та інформаційно-практичний журнал МФУ*. – 2010. – № 11 (180). – С. 48–59.
8. White paper on the future of Europe. Reflection and scenarios for the EU 27 by 2025 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/white_paper_on_the_future_of_europe_e.
9. White paper Financial services policy 2005-2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/white_paper/white_paper/.
10. Бакаєв Л., Соколова Е., Шиндирук І., Грозницька Л. Ринок фінансових послуг: [навч. пос.] / Л. Бакаєв, Е. Соколова, І. Шиндирук, Л. Грозницька. – К.: ДЕТУТ, 2014. – 384 с.
11. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22 липня 1998 р. № 810/98 // *Офіційний вісник України*. – 1999. – № 21. – С. 32.
12. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг: Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070/2011 // *Офіційний вісник України*. – 2011. – № 94. – С. 41.
13. Про систему центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1672 // *Офіційний вісник України*. – 1999. – № 50. – С. 8.
14. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. № 1573 // *Офіційний вісник України*. – 1999. – № 50. – С. 11.
15. Про Національний Банк України : Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV // *Відомості Верховної Ради України*. – 1999. – № 29. – Ст. 238.
16. Про фінансові послуги і державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III // *Урядовий кур'єр*. – 2001. – № 154.
17. Конституція України: Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996 р. // *Офіційний вісник України*. – 2010. – № 72. Спеціальний випуск. – С. 15. – Ст. 2598.
18. Wilson, George W. (1976) "Deregulation: How Far Should It Go?" // *Indiana Law Journal*. – Vol. 51. – Iss. 3. – Article 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.repository.law.indiana.edu/ilj/vol51/iss3/9>.
19. Атаманчук Г. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.