

8. Фалько С. Г. Контролінг та його національні особливості / С. Г. Фалько // Економіка та держава. - 2007. - № 10. - С. 14-18.

9. Экономическая безопасность предприятия. Угрозы. - Режим доступа : <http://kolchuga-ksb.com.ua/2009-07-05-15-32-33/64-economicheskayabe-sopas-nostpredpriyati-yaugrozi.html/>

10. John Gilbert of nQueue Billback. Use Legal Project Management to Stop Financial Leakage. - Режим доступа : <http://practice.findlaw.com/financing-a-law-firm/use-legal-project-management-to-stop-financial-leakage.html/>

11. Secure Remote Access Control. - Режим доступа : <http://www.cryptzone.com/solutions/financial.asp/>

12. The tree dictionary. - Режим доступа : <http://financial-dictionary.thefreedictionary.com/leakage/>

Андрій Пінчук,

народний депутат України,

аспірант кафедри економічної політики НАДУ

Виникнення та еволюція державного управління ринками фінансових послуг на території України

У статті проаналізовано процес виникнення та еволюції державного управління ринками фінансових послуг на території України. Так, зокрема, розглянуто регулювання фінансових послуг на території України у часи Російської імперії, Української РСР, сучасної незалежної Української держави, зроблені висновки про необхідність синтезу державного регулювання та саморегулювання для ефективного функціонування ринків фінансових послуг.

Ключові слова: державне управління, історія державного управління, ринки фінансових послуг, державне регулювання, державний фінансовий контроль, фондові ринки, небанківські фінансові установи.

In the article process of origin and evolution of financial service markets public administration on the territory of Ukraine is analyzed. The financial services regulation on the territory of Ukraine on times of Russian empire, USSR and modern independent Ukrainian state are reviewed, the conclusions about the necessity of synthesis governmental regulation and self-regulation for financial service markets effective operation are made.

Key words: public administration, history of public administration, financial service markets, governmental regulation, public financial control, stock markets, non-banking financial institutes.

Постановка проблеми. Ринки фінансових послуг - це важлива й невід'ємна частина економіки будь-якої держави. Як і будь-яка частина економіки, вони потребують відповідної системи державного регулювання. Вибір оптимальної моделі такого регулювання є надзвичайно актуальним завдан-

ням, яке стоїть перед нашою державою. Але такий вибір неможливий без аналізу процесів виникнення та еволюції державного управління ринками фінансових послуг на території України. Адже проведення такого аналізу дасть змогу відібрати найкраще з досвіду минулого та запобігти повторенню помилок, які вже були колись зроблені у цій сфері.

Аналіз останніх публікацій. Питання державного регулювання ринків фінансових послуг розглядалися в контексті загального економічного аналізу їх функціонування в працях таких вітчизняних учених, як В.Д.Базилевич, В.М.Геєць, І.С.Гуцал, Л.А.Жук, В.В.Зимовець, А.Г.Зюнькін, М.І.Камлик, О.М.Мозговий, М.В.Мних, А.А.Рибальченко, В.В.Сопко, В.Ф.Столяров, В.О.Шевчук, Л.К.Яцишина тощо.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. У дослідженнях регулювання ринків фінансових послуг основна увага концентрувалася переважно на сучасному стані такого ринку. Водночас питання історії державного управління у сфері фінансових послуг на території України висвітлювалися дещо фрагментарно. Так, наприклад, мало досліджувалося питання управління ринками фінансових послуг до 1917 р. Разом з тим побудова дієвої моделі державного регулювання у цій сфері потребує аналізу всього історичного досвіду.

Завдання статті - проаналізувати процес виникнення та еволюції державного управління ринками фінансових послуг на території України.

Виклад основного матеріалу. Перші спроби впорядкування та регулювання процесів надання фінансових послуг на території України датуються кінцем XIX ст. Саме на цей період припала поява повноцінних небанківських фінансових установ, а отже, і виникла потреба в їх регулюванні, зокрема встановленні єдиних стандартів їх діяльності.

Скасування кріпацтва на території Російської імперії (до складу якої в той час входила більша частина території України) зумовила бурхливий розвиток внутрішнього ринку, появу якісно нових видів товарно-грошових відносин. Саме на цей період припадає утворення великої кількості акціонерних товариств, банків, страхових компаній, бірж. Відміна кріпацтва також значно розширила коло осіб, які користувалися фінансовими послугами.

Разом з тим законодавство того часу виявилось не до кінця готовим до розвитку ринків фінансових послуг. Протягом існування Російської імперії так і не було вироблено єдиної стратегії з їх державного регулювання. Зокрема, окремі розпорядження з питань фінансових послуг видавалися Міністерством фінансів та Державним банком Російської імперії. Проте, вони мали переважно фрагментарний характер.

Так, наприклад, держава тривалий час ігнорувала питання регулювання професійної діяльності на фондовому ринку. До 80-х рр. XIX ст. на території Російської імперії взагалі не існувало фондових бірж, а угоди з цінни-

ми паперами укладалися на товарних біржах [1, с. 56]. Лише на початку 80-х рр. XIX ст. стали з'являтися перші фондові біржі (на території України - Київська, Одеська, Харківська). Перші правила ведення біржової торгівлі також приймалися зборами членів цих бірж, а не державними органами (єдиним неофіційним для них зразком стали "Правила для угод з купівлі-продажу фондів та акцій", затверджені Санкт-Петербурзькою біржею у 1883 р.). І навіть ці правила дозволяли лише операції за готівку. Тільки 8 червня 1883 р. було прийнято рішення Державної Ради "Про деякі зміни в постанови щодо бірж", покликане легалізувати торгівлю на фондовому ринку [2]. Проте і цей закон не встановив державного контролю за фондовим ринком, обмежившись посиленням дисциплінарної відповідальності біржових комітетів.

Аналогічна ситуація склалася і в інших сферах фінансових послуг. Держава контролювала переважно діяльність державних фінансових установ, у той час як управління недержавними здійснювалося шляхом саморегулювання.

Тому не дивно, що на початок XX ст. у сфері фінансових послуг спостерігалася значна кількість порушень - починаючи від помилок у звітності і закінчуючи відвертим шахрайством.

Зі встановленням на території України радянської влади та входженням її до складу СРСР підхід до державного регулювання фінансових послуг змінився на абсолютно протилежний - тотальний державний контроль. Після громадянської війни, воєнного комунізму та націоналізації більшість приватних фінансових установ припинила своє існування [3, с. 69]. Була впроваджена державна монополія на будь-які фінансові послуги. Більше того, надання ряду фінансових послуг в обхід державної монополії (наприклад діяльність з обміну валют) стало вважатися злочином.

Незначна та нетривала активізація недержавних фінансових установ відбулась протягом так званого НЕПу (1921-1928 рр.). Так, на короткий час знову активізується ринок цінних паперів, який, щоправда, мав обмежений характер через відсутність фондових бірж. Поновлюється недержавне страхування - проте не через традиційні страхові компанії, а через дозвіл кооперативам здійснювати взаємне добровільне страхування.

Але навіть ці обмежені фінансові послуги підлягали надзорсткому державному регулюванню. Так, у вищенаведеному прикладі зі взаємним страхуванням кооперативів останні навіть не мали права визначати тарифи на страхування. Зазначені тарифи встановлювалися Держстрахом СРСР.

Згорання НЕПу наприкінці 20-х - на початку 30-х рр. XX ст. призвело до ліквідації небагатьох останніх можливостей отримати недержавні фінансові послуги. Так, відповідно до постанов Центрального Виконавчого Комітету та Ради Народних Комісарів СРСР від 23 березня 1930 р. "Про обов'язкове страхування кооперативного майна" [4] та Ради Народних Комісарів СРСР від 23 червня 1930 р. "Про ліквідацію кооперативного гарантій-

ного страхування" [5] будь-яке недержавне страхування було скасоване, а сама кооперація набула виключно споживчого характеру. Такі ж явища, як ліквідація акціонерних товариств, ліквідація інституту комерційного кредиту, у свою чергу, призвели до концентрації більшої частини фінансових послуг у Державному банку.

Саме тому протягом існування СРСР ключову роль у питанні регулювання державних фінансових послуг відіграв Державний банк та Народний комісаріат (згодом - Міністерство) фінансів.

Особливе місце серед фінансових установ у СРСР посідали ломбарди. Радянські ломбарди мали державну форму власності і не вважалися "повноцінними" фінансовими установами, а розглядалися скоріше як підприємства з побутового обслуговування населення.

Характерною рисою радянського періоду в історії державного регулювання у сфері фінансових послуг було також часткове ототожнення державного регулювання з державним контролем. Це зумовило надання значних повноважень щодо контролю у сфері фінансових послуг контрольно-ревізійним управлінням. Перші з них почали створюватися в жовтні 1937 р. у складі Народного комісаріату фінансів СРСР. Основним завданням контрольно-ревізійних управлінь вважалося проведення ревізій і контроль за фінансовою звітністю. Хоча контрольно-ревізійні управління контролювали фінансову звітність усіх господарюючих суб'єктів, фінансовим установам приділялася особлива увага (враховуючи специфіку їх діяльності, документообігу та звітності) [6, с. 28]. Необхідно відзначити й те, що до 1956 р. Українська РСР не здійснювала власного фінансового контролю. Ревізори на українських територіях підпорядковувалися безпосередньо центральній виконавчій владі РСР - Контрольно-ревізійному управлінню Наркомфіну СРСР. У 1956 р., з початком процесів "відлиги" та певним пом'якшенням владної вертикалі, відбулося деяке розширення повноважень республік СРСР. Так, зокрема, Міністерство фінансів Української РСР отримало своє власне Контрольно-ревізійне управління, якому почали підпорядковуватися ревізори на її території.

Незважаючи на деякі послаблення кінця 50-х - початку 60-х рр., система державного управління у сфері фінансових послуг та контролю за ними залишалася вкрай жорсткою та авторитарною. Майже до самого кінця існування СРСР зберігалася державна монополія на надання фінансових послуг. Усе це вкрай негативно позначалося на економіці держави.

Адміністративно-командна система управління призвела до повного одержавлення фінансових послуг та деформування цієї сфери [7, с. 109]. Державне управління у цій сфері здійснювалося без належної гнучкості, що і призводило до його малої ефективності.

З початком кризових явищ у радянській економіці в кінці 90-х рр. виявилось, що система державного управління у сфері фінансових послуг не

встигає за швидкими змінами економічних умов, а реформування цієї системи в умовах планової економіки було неможливим.

Здобуття незалежності Україною у 1991 р. хронологічно збіглося з бурхливим розвитком сектору недержавних фінансових послуг та появою нових їх видів (фінансовий лізинг, адміністрування фінансових активів для придбання товарів у групах тощо). Усю історію державного управління ринками фінансових послуг у незалежній Україні можна умовно поділити на три періоди: з 1991 р. - до 1996 р. (початкового розвитку); з 1996 р. - до 2001 р. (утворення спеціалізованих органів державного регулювання у сфері фінансових послуг) та з 2001 р. по нинішній час (сучасний).

Період 1991-1996 рр. характеризується передусім роздержавленням сфери фінансових послуг, розвитком недержавних фінансових установ та зменшенням ролі державного регулювання у зазначеній сфері. На цей період припадає ухвалення найперших законодавчих актів стосовно регулювання окремих ринків фінансових послуг та нагляду за діяльністю фінансових установ.

Разом з тим безпосередньо нормативні акти щодо фінансових послуг концентрувались на особливостях здійснення підприємницької діяльності з використанням фінансових послуг, а державному регулюванню в них відводилося значно менше місця. Крім того, на даному етапі увага законодавчого органу зосереджувалася передусім на банківських фінансових послугах (так, зокрема, було прийнято Закон України "Про банки та банківську діяльність" та ряд наступних змін до нього). Водночас серед законів України, присвячених державному регулюванню небанківських фінансових послуг, можна згадати насамперед Закон України "Про цінні папери і фондову біржу". За відсутності профільних законів ринок фінансових послуг був змушений керуватися нормативними актами виконавчої гілки влади (Декрет Кабінету Міністрів України "Про довірчі товариства") та глави держави (Указ Президента України "Про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії"). І якщо декрети Кабінету Міністрів України за юридичною силою прирівнювалися до законів, то постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, так само як і укази Президента України, мали статус підзаконних актів. Безсумнівно, що їх практичне значення було послаблене через відсутність базових законів із зазначених питань. Варто зазначити і те, що державному регулюванню фінансових послуг у цих нормативно-правових актах присвячені лише деякі окремі норми, в той час як більша частина стосувалася особливостей функціонування фінансових установ та сфери господарських і фінансових відносин між підприємцями.

Різкий перехід від повної державної монополії до вільного ринку фінансових послуг поряд із недостатньою законодавчою базою у цій сфері зумовили послаблення державного контролю за ринками фінансових послуг та збільшення кількості правопорушень у цій сфері [8, с. 277]. Потер-

пілими від таких правопорушень ставали як держава (значний обсяг тіньових та напівтіньових фінансових послуг зумовлював недостатнє наповнення коштами бюджету, корупційні правопорушення в державних органах тощо), так і споживачі фінансових послуг, до кола яких входили як фізичні, так і юридичні особи. Випадки шахрайств та інших злочинів при наданні фінансових послуг зумовили певну недовіру до них з боку українських споживачів, не кажучи вже про іноземних інвесторів. На кінець цього періоду стало зрозумілим, що відмова від державного регулювання та контролю у сфері фінансових послуг є неприпустимою, а отже, необхідно визначити державні органи, відповідальні за таке регулювання та надати їм відповідні повноваження.

З огляду на все це важливою рисою періоду 1991-1996 рр. стало утворення спеціалізованих органів державного регулювання у сфері фінансових послуг. Прийняття у 1996 р. Конституції України стало тим базисом, на основі якого можна було розбудовувати нову систему державного управління економікою та фінансами. Так, спочатку було розподілено державне управління у сфері діяльності банківських та небанківських фінансових установ. Головним органом у сфері управління банківськими установами став Національний банк України (у цей період прийнятий Закон України "Про Національний банк України" та нова редакція Закону України "Про банки і банківську діяльність").

Стосовно ж питання державного регулювання небанківських фінансових послуг, слід відзначити утворення нового органу державного регулювання та нагляду - Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку і прийняття Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні". На цей же період припадає прийняття більшості Законів України, присвячених регулюванню окремих ринків фінансових послуг та нагляду за діяльністю фінансових установ: "Про страхування", "Про Національну депозитарну систему та особливості електронного обігу цінних паперів в Україні", "Про лізинг", "Про фінансовий лізинг", "Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)", "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні", "Про обіг векселів в Україні" тощо.

Незважаючи на значне поліпшення стану державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні, на кінець другого періоду стала очевидною необхідність прийняття базового законодавчого акта й утворення єдиного органу у сфері регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг. Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку не могла виконувати функцій цього органу, оскільки вся сукупність фінансових послуг не обмежується виключно операціями на фондовому ринку. Не могло бути ним і Міністерство фінансів - через переобтяженість іншими функціями у сфері державного регулювання фінансів чи Національний банк - сфера впливу якого не поширювалася на небанківські фінансові установи [9, с. 112].

З огляду на наведені вище обставини 12 липня 2001 р. Верховною Радою України було прийнято Закон України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" [10], який встановив загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, а також у сфері здійснення державою регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг. Відповідно до цього закону 11 грудня 2002 р. був виданий Указ Президента України № 1153 "Про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України", який передбачав утворення Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України як уповноваженого органу виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг.

Саме з цього моменту і можна розпочинати відлік сучасного періоду розвитку державного управління ринками фінансових послуг в Україні. За період існування Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України було розроблено близько 200 відомчих нормативно-правових актів та понад 100 проектів законів України, указів Президента України і постанов Кабінету Міністрів України, прийнято більше 7 тис. розпоряджень з питань взяття на облік юридичних осіб, що надають окремі види фінансових послуг, внесення організацій до реєстру фінансових установ, видачі, зупинення дії та анулювання ліцензій на надання різних видів фінансових послуг, видачі дозволів на проведення аудиту небанківських фінансових установ, державної реєстрації кредитних спілок тощо [11].

Значного успіху вдалося досягнути за цей період завдяки контролю Державної комісії за діяльністю фінансових установ та діяльності, спрямованої на приведення небанківського фінансового сектору Української держави у відповідність із міжнародними стандартами. Комісія увійшла до світового співтовариства регуляторів фінансових ринків [11], що дає підстави стверджувати про його визнання і на міжнародному ринку фінансових послуг.

На сьогодні в Україні триває процес вироблення стратегії оптимізації державного регулювання ринків фінансових послуг. Приймаються нові законодавчі акти: у 2006 р. був прийнятий Закон України "Про цінні папери та фондовий ринок" (на заміну доволі застарілому "Про цінні папери і фондову біржу"), у 2008 р. - Закон України "Про акціонерні товариства", неодноразово вносилися зміни до Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг". У 2011 р. указами Президента України № 1069 та № 1070 [12; 13] на базі Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України вирішено утворити Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Фактично йдеться про реорганізацію Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України. На Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, було покладено майже всі функції Державної комісії, планується навіть деяке

розширення її повноважень (розробка та координація єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування тощо).

Висновки. Таким чином, можна констатувати, що в останні роки в Україні значно покращився стан регулювання ринків фінансових послуг. Проте процес удосконалення форм та методів управління в цій сфері ще не завершений. Під час вибору оптимальних шляхів розвитку ринків фінансових послуг слід взяти до уваги і тривалий історичний досвід. Він свідчить про те, що повне саморегулювання (досвід Російської імперії) призводить до поширення правопорушень та злочинів у цій сфері, а повне державне регулювання (досвід СРСР) не забезпечує достатньої гнучкості управління, здатності своєчасно реагувати на зміни економічних умов та пригнічує розвиток ринків фінансових послуг. Зважаючи на викладене, можна дійти висновку, що найкращих результатів регулювання ринків фінансових послуг досягає за умови гармонійного поєднання механізмів державного регулювання та саморегулювання.

Перспективи подальших досліджень полягають у подальшому розробленні теоретико-методологічних засад синтезу саморегулювання та державного регулювання ринків фінансових послуг. Також перспективним є більш детальне дослідження історії державного регулювання ринків фінансових послуг з метою застосування окремих правових норм минулого в цій сфері (за умови, що вони принесли позитивні результати) у сучасній нормотворчій діяльності.

Список використаних джерел

1. *Башилов А. П.* Русское торговое право / А. П. Башилов. - СПб. : Изд-во А. С. Суворина, 1887. - 298 с.
2. Высочайше утвержденное мнение Государственного Совета "О некоторых изменениях в постановлениях о биржах" от 8 июня 1893 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание третье. Т. XIII. - СПб. : Гос. тип., 1897. - Ст. 9742.
3. *Дяченко С. П.* История финансов СССР (1917-1950 гг.) / С. П. Дяченко. - М. : Наука, 1978. - 493 с.
4. Об обязательном страховании кооперативного имущества : Постановление Центрального исполнительного комитета и совета народных комиссаров СССР от 23 марта 1930 г. // Собр. законов СССР. - 1930. - № 20. - Ст. 221.
5. О ликвидации кооперативного гарантийного страхования : Постановление Совета Народных Комиссаров СССР от 23 июня 1930 г. // Собр. законов СССР. - 1930. - № 38. - Ст. 414.
6. *Митрофанов В. М.* Контроль и ревизия хозяйственной деятельности предприятий / В. М. Митрофанов. - М. : Финансы, 1971. - 280 с.

7. Миркин Я. М. Ценные бумаги и фондовый рынок: Профессиональный курс в Финансовой академии при Правительстве РФ / Я. М. Миркин. - М. : Перспектива, 1995. - 536 с.

8. Гуцал І. С. Функціонування кредитного механізму в Україні в перехідний до ринку період / І. С. Гуцал. - Тернопіль : Збруч, 2001. - 312 с.

9. Зимовець В. В. Фінансове посередництво / В. В. Зимовець, С. П. Зубик. - К. : КНЕУ, 2004. - 288 с.

10. Закон України про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг // Відом. Верхов. Ради України. - 2002. - № 1. - Ст. 1.

11. Річна звітність ДКЦПФР // Офіц. сайт Нац. комісії з цінних паперів та фонд. ринку. - Режим доступу : <http://www.ssmc.gov.ua/activities/annual>

12. Про ліквідацію Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України : Указ Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1069 // Офіц. вісн. України. - 2011. - № 94. - Ст. 3418.

13. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері фінансових послуг : Указ Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1070 // Офіц. вісн. України. - 2011. - № 9. - Ст. 3419.

Леся Рудалева,
аспірант кафедри управління
національним господарством НАДУ

Державне регулювання інвестиційної діяльності банків на ринку цінних паперів

У статті проаналізовано роль держави в регулюванні інвестиційної діяльності банків на ринку цінних паперів. Вироблено рекомендації щодо вдосконалення цієї сфери державно-управлінської діяльності.

Ключові слова: державне регулювання, банківський нагляд, інвестиційна діяльність банків.

The role state in regulation of investment banking operations on stock market are analysed in the article. The recommendations of improving the state regulation of investment banking operations on stock market are elaborated .

Key word: state regulation, banking regulation, investment banking operations.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями. Швидкий розвиток фондового ринку в Україні створив необхідні умови для використання у сфері банківської діяльності операцій з цінними паперами. В Україні сформувалася модель фінансового ринку, на якому мають рівні права у проведенні операцій з цінними паперами і комерційні банки, і небанківські інвестиційні інституції.