

11. Оболенський О. Ю. Державна служба : підручник / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2006. – 472 с.

12. Письменний І. В. Суспільні аттрактори як основа формування синергетичного потенціалу публічного управління / І. В. Письменний // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 4. – С. 3–9.

13. Теория управления: социально-технологический подход : энцикл. словарь / под ред. В. Н. Иванова, В. И. Патрушева. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Муницип. мир, 2004. – 672 с.

УДК 347.73

*Андрій Пінчук*

## ОСНОВНІ ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ КОМІСІЇ, ЩО ЗДІЙСНЮЄ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

*У статті проаналізовано деякі із основних проблем діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, які можуть бути вирішені вдосконаленням законодавчого регулювання її діяльності. Так, зокрема, розглянуто питання місця Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг у системі органів виконавчої влади, зроблені висновки про необхідність її законодавчого визначення як центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом.*

**Ключові слова:** державне управління, ринки фінансових послуг, державне регулювання, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, виконавча влада, органи виконавчої влади, вдосконалення законодавства.

Постановка проблеми

Державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг є однією із найважливіших сфер державного управління. Тому не можна заперечувати надзвичайно важливе значення законодавчого регулювання діяльності державних регуляторів у цій сфері.

Головним органом, що здійснює державне регулювання у сфері небанківських фінансових послуг, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Зважаючи на те, що цей орган створений лише у 2011 році (хоча він мав попередника – Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України), законодавство, яке регулює його діяльність, поки що не до кінця узгоджено, зокрема недостатньо визначеним залишається статус Нацкомфінпослуг, його співвідно-

шення із системою виконавчої влади, коло його повноважень тощо.

Зазначені питання мають важливе теоретичне та практичне значення, оскільки саме від них залежить вплив Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, на ринки фінансових послуг у якості державного регулятора та ефективність такого впливу.

Питання державного регулювання ринків фінансових послуг та, зокрема питання законодавчого забезпечення діяльності державних регуляторів у цій сфері, розглядалися у працях таких вітчизняних вчених, 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.

Дослідження законодавчого забезпечення діяльності державних органів у сфері державного регулювання ринків до цього часу були переважно присвячені Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України. Проте, Указом Президента України № 1069 від 23 листопада 2011 р. [1]. Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України була ліквідована. Більша частина її повноважень перейшла до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Разом з тим, необхідно підкреслити, що Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, є різними державними органами. Законодавче забезпечення їх діяльності, їх статус та повноваження мають значні відмінності. Ґрунтовних досліджень основних напрямів удосконалення законодавчого регулювання діяльності саме Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, на теперішній час майже не проводилося.

На сьогоднішній день специфічною рисою державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні є відсутність єдиного державного регулятора, який мав би чітко визначену функціональну компетенцію. Натомість існують кілька державних органів, кожен з яких відповідає за регулювання певних сегментів ринку фінансових послуг.

Таке становище прямо передбачено нормами Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Так, у частині першій статті 20 вказаного Закону зазначено, що державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється:

- щодо ринку банківських послуг – Національним банком України;
- щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів (деривативів) – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;
- щодо інших ринків фінансових послуг – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Разом з цими трьома органами деякі повноваження у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг мають Антимонопольний комітет України, Державна служба фінансового моніторингу України та інші державні органи, які здійснюють контроль за діяльністю учасників ринків фінансових послуг та отримують від них інформацію у межах повноважень, визначених законом.

Найбільш широкі повноваження у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг має Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері

ринків фінансових послуг, яка є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України та підзвітним Верховній Раді України (далі – Нацкомфінпослуг).

Тому питання точності, повноти та чіткості норм, що визначають статус Нацкомфінпослуг, її повноваження, недоприпустимості їх подвійного тлумачення набуває сьогодні надзвичайно важливого значення для всієї системи державного регулювання ринків фінансових послуг. Слід відзначити, що ряд норм, які регулюють діяльність Нацкомфінпослуг, є досить невизначеними, а щодо їх практичного застосування висуваються різні точки зору.

Так, на даний час залишається дискусійним питання про належність Нацкомфінпослуг до виконавчої влади. З одного боку, ні в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», ні в Положенні про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затвердженому Указом Президента України від 23 листопада 2011 року № 1070/2011 [1], безпосередньо не вказується на належність Нацкомфінпослуг до виконавчої влади. У цих законодавчих актах мова йде лише про «державний колегіальний орган, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» [2]. Немає Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг і в Схемі організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади, затвердженій Указом Президента України від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 [3].

Крім того, у частині першій статті 16 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» зазначено, що окрім міністерств, центральні органи виконавчої влади можуть утворюватися у формі служб, агентств чи інспекцій [4]. Існує точка зору, відповідно до якої Нацкомфінпослуг не є службою, агентством чи інспекцією, що також ставить під сумнів її належність до органів центральної виконавчої влади [5, с. 154]. Зазначене свідчить, що на теперішній час Нацкомфінпослуг не входить до органів виконавчої влади (принаймні формально).

Разом з тим, аналіз її повноважень та завдань дає підстави стверджувати, що Нацкомфінпослуг, виконує ряд функцій, притаманних саме центральним органом виконавчої влади. Так, Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» у абзаці першому частини другої статті 1 дає таку дефініцію центральним органам виконавчої влади, які не є міністерствами: «центральні органи виконавчої влади виконують окремі функції з реалізації державної політики» [4].

Стаття 27 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», яка перелічує завдання Нацкомфінпослуг, безпосередньо не оперує словосполученням «реалізація державної політики» – натомість вживається «здійснення державного регулювання та нагляду» [6]. Хоча у преамбулі до цього закону та частині першій статті 19 мова йде саме про «забезпечення реалізації політики державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг». Тому, розглядаючи Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», слід констатувати, що на Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, покладено повноваження з реалізації політики державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Зазначену точку зору підтверджує аналіз Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Пункт

3 згаданого Положення встановлює такі завдання Нацкомфінпослуг, як формування та забезпечення реалізації політики державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг, забезпечення розроблення та координації єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування [2].

Отже, Нацкомфінпослуг виконує функції з реалізації державної політики регулювання ринків фінансових послуг, що, відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», вказує на її приналежність до центральних органів виконавчої влади.

Звичайно, можна заперечити, що порядок підзвітності та підпорядкованості Нацкомфінпослуг не є характерним для органу виконавчої влади. І справді, відповідно до частини першої статті 23 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та пункту 1 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Нацкомфінпослуг є підпорядкованим Президенту України та підзвітним Верховній Раді України. На перший погляд, незалежність Нацкомфінпослуг від Кабінету Міністрів України спростовує припущення про її належність до виконавчої влади. Проте, варто згадати особливості функціонування центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом. Порівняльний аналіз законодавчих актів, які регулюють їх діяльність, та законодавчих актів присвячених Нацкомфінпослуг, дає підстави говорити про значну схожість у їх функціонуванні.

Так, наприклад, Антимонопольний комітет України так само як і Нацкомфінпослуг, є підконтрольним Президенту України та підзвітним Верховній Раді України, у тексті Закону України «Про Антимонопольний комітет України» також відсутні норми, що відносили б його до виконавчої гілки влади (дослівно у тексті Закону говориться «Антимонопольний комітет України є державним органом із спеціальним статусом» [7]), голова Антимонопольного комітету України, так само як і голова Нацкомфінпослуг, може брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів України з правом дорадчого голосу тощо.

Слід вказати і те, що центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом можуть мати різні назви, не обмежуючись переліком: міністерство, служба, агентство, інспекція. Так, на сьогодні серед назв центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом зустрічаються «комітет», «фонд», «адміністрація». Тому слово «комісія» у назві колегіального органу центральної виконавчої влади є цілком припустимим.

Таким чином, на сьогодні Нацкомфінпослуг, відповідно до законодавства, не відноситься до органів виконавчої влади. Проте завдання, які виконує Нацкомфінпослуг, та її місце у системі державних органів є характерним для центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом. При цьому можна вважати за доцільне закріплення за Нацкомфінпослуг статусу центрального органу виконавчої влади із спеціальним статусом на законодавчому рівні (шляхом внесення відповідних змін до частини першої статті 23 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та пункту 1 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг).

Визнання Нацкомфінпослуг центральним органом виконавчої влади із спеціальним статусом значно спростить його роботу передусім за рахунок поширення на цей орган норм, зокрема прав та повноважень, що стосуються центральних органів виконавчої влади.

Крім того, така конкретизація статусу Нацкомфінпослуг точно визначить його місце у системі державних органів влади та спростить його взаємодію із іншими органами, дозволить більш ефективно виконувати завдання, покладені на нього.

Важливість точного встановлення статусу Нацкомфінпослуг пояснюється і тим, що цей орган є головним у системі державного управління ринками фінансових послуг [8, с. 120]. На сьогодні через нього здійснюються всі головні механізми державного регулювання ринків фінансових послуг, зокрема:

- ліцензування професійної діяльності на ринках, тобто визначення відповідальності суб'єкта підприємницької діяльності вимогам державного законодавства, яке регулює цю професійну діяльність, та видача спеціального дозволу (ліцензії) в разі, якщо така відповідність є;
- нагляд за діяльністю фінансових посередників, що передбачає подання періодичної фінансової звітності про діяльність відповідним державним органам з метою її аналізу;
- нагляд за діяльністю професійних учасників фінансових ринків з метою виявлення порушень державного законодавства;
- моніторинг діяльності учасників фінансових ринків з метою виявлення порушень законодавства, що регулює ці ринки. Він передбачає проведення планових та позапланових перевірок діяльності учасників цих ринків і з'ясування всіх обставин і відомостей щодо фактів виявлення порушень законодавства;
- правозастосування, тобто вживання державою відповідних заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства з боку фінансових посередників шляхом застосування санкцій, передбачених законом [9, с. 221].

Щодо конкретних повноважень Нацкомфінпослуг у сфері державного управління ринками фінансових послуг слід зазначити, що на сьогодні стаття 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» встановлює перелік із 27 повноважень. При цьому формально диспозиція статті містить виключний перелік цих повноважень (стаття не містить посилання на наявність додаткових повноважень Нацкомфінпослуг, передбачених іншими нормативно-правовими актами) [6]. Разом з тим, пункт 4 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, містить перелік із 150 повноважень Нацкомфінпослуг, причому цей перелік не є вичерпним, оскільки останній, 150 пункт, сформульовано наступним чином: «здійснює інші повноваження, визначені законами України та покладені на Нацкомфінпослуг Президентом України» [2].

Певна недосконалість тексту законодавчих актів, що регулює діяльність Нацкомфінпослуг, може призвести до помилкового висновку, що Положення про Нацкомфінпослуг встановлює більш широкі повноваження, ніж Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Виникає питання, чи може Нацкомфінпослуг видавати свій нормативно-правовий акт за умови, що він стосується повноважень Нацкомфінпослуг, встановлених у Положенні про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, проте не передбачених у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Особливої актуальності це питання набуває з огляду на приписи частини третьої статті 28 зазначеного вище Закону [6], відповідно до якої нормативно-правові акти Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, які відповідно до закону є регуляторними актами, розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [6].

З іншого боку, більшість повноважень Нацкомфінпослуг, викладених у пункті 4 Положення, є просто більш детальним описом повноважень викладених у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Як свідчить їх аналіз, одному пункту повноважень у Законі може відповідати декілька пунктів повноважень у Положенні.

Так, наприклад, до змісту такого повноваження, як здійснення контролю за достовірністю інформації, що надається учасниками ринку фінансових послуг (передбаченого пунктом 8 частини першої статті 28 Закону [6]), будуть входити кілька дрібніших повноважень, сформульованих у Положенні, зокрема: встановлення порядку розкриття інформації та складення звітності учасниками ринків фінансових послуг відповідно до законодавства; здійснення контролю за достовірністю інформації, що надається учасниками ринків фінансових послуг; визначення порядку подання інформації про існування небанківської фінансової групи, в тому числі структури власності такої групи та види діяльності її учасників; здійснення контролю за дотриманням законодавства в накопичувальній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, за достовірністю інформації, що надається та оприлюднюється суб'єктами цієї системи; встановлення строків та вимог до розкриття інформації та складення звітності учасниками ринків фінансових послуг – суб'єктами накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; визначення спільно з центральним органом виконавчої влади у сфері соціальної політики і Пенсійним фондом України порядку обміну інформацією між Пенсійним фондом України та адміністраторами недержавних пенсійних фондів – суб'єктів другого рівня системи пенсійного забезпечення; визначення форми інформації про стан накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що надається виконавчою дирекцією Пенсійного фонду України; встановлення порядку оприлюднення інформації про послуги з недержавного пенсійного забезпечення, яка підлягає оприлюдненню та визначає вимоги до складу такої інформації; визначення форми та обсягу інформації про діяльність суб'єктів накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що підлягає офіційному оприлюдненню, а також визначення його періодичності; встановлення форми та вимог до інформації про накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка підлягає оприлюдненню та визначає порядок її оприлюднення (відповідно, пункти 27–28, 34, 87–89, 97, 107–109 Положення [2]).

Таким чином, наведений вище приклад дає уявлення про те, що одне повноваження встановлене Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» отримало деталізацію у вигляді десяти повноважень викладених у Положенні. На нашу думку, зазначене є не суперечністю норм Закону та Положення, а проявом співвідношення загального та спеціального нормативно-правового акта, із більш

повним розкриттям у спеціальному акті сутності норм загального.

Разом з тим, окремі недобросовісні особи можуть використовувати недостатню конкретизацію повноважень Нацкомфінпослуг у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» для своїх власних цілей, наприклад оскаржуючи рішення Нацкомфінпослуг на підставі того, що Нацкомфінпослуг ніби то виходить за межі повноважень, встановлених Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Для усунення можливості таких дій доцільним, на наш погляд, буде у тексті статті 28 вказаного Закону України зазначити, що Нацкомфінпослуг може здійснювати інші повноваження, встановлені законодавством.

Отже, підсумовуючи викладене вище, слід зазначити, що на сьогодні законодавство, яке встановлює повноваження Нацкомфінпослуг, потребує вдосконалення.

Так, зокрема, доцільно конкретизувати статус Нацкомфінпослуг як державного органу. На нашу думку, аналіз функцій та повноважень Нацкомфінпослуг дозволяє уналежнити його до центральних органів виконавчої влади із спеціальним статусом. Зазначена норма може бути закріплена шляхом змін до частини першої статті 23 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та пункту 1 Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Крім того, необхідно узгодити повноваження Нацкомфінпослуг, встановлені у Положенні про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Оптимальним шляхом такого узгодження може стати внесення змін до статті 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», якими буде встановлено, що коло повноважень Нацкомфінпослуг не обмежується виключно викладеними у Законі, а встановлюється законодавством.

Перспективи подальших досліджень полягають у подальшому дослідженні законодавчого регулювання діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, виявленні та усуненні законодавчих прогалин та колізій, які можуть негативним чином вплинути на процес державного регулювання ринків фінансових послуг, розробленні проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», який міститиме норми щодо подальшого уточнення статусу та повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

#### Література.

1. Указ Президента України «Про ліквідацію Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України» №1069 від 23 листопада 2011 // Офіційний вісник України – 2011. – № 94. – Ст. 3418.
2. Указ Президента України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері фінансових послуг» № 1070 від 23 листопада 2011 // Офіційний вісник України – 2011. – № 94. – Ст. 3419.
3. Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» № 1085 від 9 грудня 2010 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 32. – Ст. 1026.

4. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 38 – Ст. 285.

5. Ільєнко Є. Є. Характеристика адміністративно-правового статусу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг // Соціум. Наука. Культура: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції / Є. Є. Ільєнко. – К.: Меганом, 2011. – С. 152–154.

6. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1 – Ст. 1.

7. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26 листопада 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 50 – Ст. 472.

8. Беляєва В. В. Ринок фінансових послуг: теорія і практика / В.П. Ходаківська, В. В. Беляєва – К.: ЦУЛ, 2002. – 616 с.

9. Фінансові послуги України: Енциклопедичний довідник / Мітюков І. О., Александров В. Т., Ворона О. І., Недбаєва С. М. – Київ: Укрбланковидав., 2001, 221 с.

10. Закон України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 9. – Ст. 79.

УДК 352.711.4:504.064.3

*Людмила Польська*

### СИСТЕМА ІНДИКАТОРІВ ЯК ІНСТРУМЕНТ МОНІТОРИНГУ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ МІСТА

*Розглядається система індикаторів сталого розвитку в якості інструменту для здійснення моніторингу соціально-економічного розвитку міст. Проведено аналіз поняття моніторингу, його складових, методи проведення, висвітлено основні положення таких методів моніторингу, як метод експертних оцінок і метод Дельфі, завдяки яким здійснюється вибір необхідних індикаторів або показників для подальшого створення системи індикаторів оцінки соціально-економічного розвитку муніципального утворення.*

**Ключові слова:** моніторинг, сталий розвиток міста, індикатори соціально-економічного розвитку, метод експертних оцінок, експертне прогнозування методом Дельфі, оцінка якості життя, управління містом.

Важливим елементом будь-якої програми соціально-економічного розвитку місцевої громади являються механізми моніторингу та оцінки її реалізації, що є одним із ключових факторів, які впливають на вибір стратегії, її планування і подальшого розвитку. В теорії та практиці проведення моніторингу простежується необхідність його здійснення не тільки на