

СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ В РЕЖИМІ ФІНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

MODERN PROBLEMS OF REALIZATION OF PUBLIC FINANCIAL ACTIVITY OF FINANCIAL INSTITUTIONS OF UKRAINE IN THE REGIME OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION

Бернацький І.В., аспірант кафедри фінансового права

*Інститут права Київського національного університету імені Тараса Шевченка
orcid.org/0000-0002-9910-5544*

У статті визначено сучасні тренди фінансово-правового регулювання системи публічних фінансових відносин фінансових установ України. Акцентовано увагу на ключові особливості та недоліки, а також структурні проблеми реалізації публічної фінансової діяльності фінансових установ України в режимі фінансово-правового регулювання. На основі виділених проблем реалізації публічної фінансової діяльності фінансових установ України в режимі фінансово-правового регулювання визначено вектори розвитку сфери публічних фінансів країни з метою оптимізації як економічного балансу, так і правової системи управління фінансовими потоками держави. Запропоновані напрямки розвитку публічної фінансової діяльності фінансових установ України дозволять якісно покращити ефективність системи фінансово-правового регулювання та забезпечать регулятивний баланс участі держави в фінансових потоках.

Автором підкреслено, що на основі проведеного аналізу сучасного стану режиму фінансово-правового регулювання публічної фінансової діяльності фінансових установ України визначено наступні проблеми: фрагментарність та несистемність регулювання даної сфери, зокрема, Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки мала оперативний характер (на 4 роки), при цьому в 2020-2021 рр. не було створено регулюючий стратегічний документ, що визначає довгострокову перспективу реформування системи управління державними фінансами і публічної фінансової діяльності фінансових установ України; наявність нерегульованої системи розв'язання публічних спорів щодо послуг, які надають фінансові установи України з використанням публічних фінансових ресурсів, особливо на фоні відсутності завершеної судової реформи, що значно гальмує ефективність нормозатверджуючої практики; відсутність реформи державного регулятора, оскільки достатнього економіко-правового обґрунтування та управлінського рішення стосовно передачі функцій Нацфінпослуг до іншого регулятора не було проведено, що значно скорочує можливості контролю та нагляду зі сторони держави за публічною фінансовою діяльністю фінансових установ України в стратегічній перспективі.

В роботі зазначено, що виділені проблеми реалізації публічної фінансової діяльності в режимі фінансово-правового регулювання вказують на потребу законодавчого впорядкування фінансово-правових відносин за умови комплексного завершення судової реформи та реформи органів державного нагляду за сферою публічних фінансових ресурсів.

Ключові слова: публічні фінанси, регулювання, фінансова установа, діяльність, клієнт.

The statistics indicate a specific trend in the financial and legal regulation of the system and public financial statements of the financial institutions of Ukraine. The emphasis is on respect for the key features and shortcomings, as well as the structural problems of the implementation of the public financial performance of the financial institutions of Ukraine in the regime of financial and legal regulation. On the basis of the visual problems of the implementation of the public financial flows of the financial institutions of Ukraine in the regime of financial and legal regulation, the vector of the development of the sphere of public finance in the country, by means of the optimization of the legal system balance, is assigned. Proposed directly to the development of the public financial efficiency of the financial institutions of Ukraine, to allow a clear reduction in the efficiency of the system of financial and legal regulation and to preserve the regulatory balance of the state's participation in financial flows.

The author emphasizes that based on the analysis of the current state of financial and legal regulation of public financial activities of financial institutions of Ukraine identified the following problems: fragmentation and inconsistency of regulation in this area, in particular, the Strategy for Public Financial Management for 2017-2020 was operational 4 years), while in 2020-2021 no regulatory strategic document was created, which defines the long-term perspective of reforming the public financial management system and public financial activities of financial institutions of Ukraine; the presence of an unresolved system for resolving public disputes over services provided by financial institutions of Ukraine using public financial resources, especially against the background of the lack of completed judicial reform, which significantly hampers the effectiveness of regulatory practice; lack of reform of the state regulator, as sufficient economic and legal justification and management decision regarding the transfer of functions of National Financial Services to another regulator was not carried out, which significantly reduces the possibilities of control and state supervision of public financial activities of financial institutions of Ukraine in the strategic perspective.

The paper notes that the identified problems of public financial activities in the regime of financial and legal regulation indicate the need for legislative regulation of financial and legal relations under the condition of comprehensive completion of widow's reform and reform of public oversight of public financial resources.

Key words: public finance, regulation, financial setting, efficiency, client.

Актуальність тематики. Розвиток фінансово-правового регулювання відносин, які опосередковують публічну фінансову діяльність фінансових установ України перебуває в постійному русі та доповнюється новими фінансово-правовими нормами і принципами з метою покращення регуляторного впливу та впорядкування сучасних публічних фінансових відносин. В той же час як суб'єкти публічних фінансових відносин фінансові установи не мають в даний час ефективної нормативної бази та законодавчо підкріпленої практики нормо застосування, що значно погіршує захист інтересів іноземних інвесторів та користувачів публічних фінансових послуг в Україні.

Стан наукової розробки проблематики. Питання фінансово-правового регулювання публічної фінансової

діяльності фінансових установ України розглядала значна кількість науковців-правників країни, зокрема: Воронова Л. К., Кобильнік Д. А., Лукашев О. А., Ніщимна С. О. [1, 3-5] та інші. В той же час потребує більш поглибленого дослідження процес виділення проблем реалізації публічної фінансової діяльності фінансових установ України в режимі фінансово-правового регулювання.

Мета статті. Метою роботи є визначення теоретико-методичних та практичних аспектів діагностики проблем реалізації публічної фінансової діяльності фінансових установ України в режимі фінансово-правового регулювання з метою коригування фінансово-правових відносин.

Основна частина. В даний час за умови високого рівня централізації публічних фінансових ресурсів та кризового

стану управління фінансовою системою України загалом актуалізується питання коригування стратегії розвитку державних фінансів, в тому числі і в частині публічної фінансової діяльності фінансових установ України.

Слід відмітити намагання реформувати ринок фінансових послуг України, в тому числі з 2020 року було визначено вектор на коригування регуляторно-наглядових функцій держави за ринком фінансових послуг через ліквідацію Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, на основі Указу Президента України від 30.06.2020 № 259/2020 [10]. В той же час суттєві зміни по регулюванню та нагляду за даним сегментом фінансового ринку не були внесені, а функції колишнього регулятора були розпоршені (поділені) серед інших державних органів, в тому числі НБУ та НКЦПФР, що, на нашу думку, суперечить принципу універсалізації, а за умови слабого рівня розвитку сектору фінансових послуг України може мати згубні фінансово-правові наслідки для даного ринку та його учасників.

Стабільна дефіцитність державного бюджету та непродумана як монетарна, так і фінансова політики України [6-8], особливо на фоні погіршення макроекономічної кон'юнктури та негативних наслідків COVID-19 кризи для економіки України, вказує на потребу коригування сектору публічної фінансової діяльності. Хоча в рамках Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 рр. [9] і було реалізовано окремі позитивні регуляторні заходи з захисту національного фінансового суверенітету (в сфері систем державних закупівель, незалежності Рахункової палати України, покращення прозорості за використання публічних фінансових ресурсів, державної інвестиційної та податкової політик), проте частина фінансово-правових відносин для сегменту фінансових установ залишаються неврегульованими, а вектори розвитку державних публічних фінансів носять радше оперативну, а не тактичну (до 5 років) та стратегічну (5-10 років) спрямованість.

В профільному законі Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [2] законодавець не визначив механізми та вектори передачі функцій регулятора (Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг) іншим державним органам в сфері регулювання та нагляду за фінансовим ринком та фінансовими послугами.

На основі аналізу звітів Рахункової палати України [8] можна відмітити наступні проблеми розвитку публічної фінансової діяльності фінансових установ України в режимі фінансово-правового регулювання:

- загальна сума виявлених недоліків та фінансових бюджетних порушень в 2019 році складала майже 49,8 млрд. грн., що є рекордним значенням, а динаміка приросту порушень була вражаючо негативною (вони зросли в майже 2,9 разів в порівнянні з 2018 роком);

- досить низька якість управління публічними фінансовими ресурсами, зокрема, невикористання близько 72% коштів за програмою МБРР по поліпшенню охорони здоров'я на службі у людей на фоні перевитрати державою коштів на поточне банківське обслуговування даного проекту;

- відсутність досягнення стратегічної мети програми енергоефективності (лише часткове виконання показників програми, відсутність результативних показників за окремими групами індикаторів, відсутність об'єктивної інформації про потребу в публічних фінансових кредитних ресурсах та стан реалізації програми);

- відбулося зростання дефіциту державного бюджету та розміру державного боргу як гривневому, так і доларовому еквіваленту через незадовільну якість макроекономічного прогнозу стану та факторів розвитку сфери публічних фінансових ресурсів;

- високий рівень тінізації економіки за 2017-2020 рр. не зменшився, навіть за умови зростання вимог до ліміту безготівкових переводів без ідентифікації клієнта та цільового призначення платежу, що вказує на формальний характер функціонування системи внутрішнього фінансового моніторингу в банках та небанківських фінансових установах;

- відсутня стратегія приватизації державного банківського сектору, що за 2017-2020 рр. спровокувало значне скорочення ефективності банківської діяльності на фоні росту концентрації державного банківського капіталу до 35-40% від капіталу всієї банківської системи України;

- відсутність стратегії ефективного використання коштів міжнародних фінансових організацій та міжнародних кредитів для забезпечення умов для сталого соціально-економічного розвитку, оскільки формалізовано не затверджені показники якості кредитної політики держави, що створює об'єктивні правові передумови для звичайного вимивання бюджетних ресурсів, що були залучені на основі поворотності, терміновості та платності, в рамках неефективних загальнодержавних та місцевих інфраструктурних проектах;

- втрата стабільності боргової політики, оскільки в 2019 році рівень державного боргу перевищив нормативне значення (частка державного та гарантованого боргу держави не може перевищувати 60 % від величини ВВП на відповідний рік) на 0,9% і в стратегічній перспективі за даним напрямком публічних фінансових відносин очікується стабільне порушення вимог Бюджетного кодексу України;

- непродумана політика залучення коштів на внутрішньому та зовнішньому ринках цінних паперів за ставками (понад 8-10% за облігаціями державного боргу, що емітовані в національній валюті України), що значно перевищують загальний ринковий рівень на світових фінансових ринках (0-2% від вартості облігацій державного боргу) [8].

Наведені тренди вказують на відсутність ефективної системи публічного фінансового регулювання та існування значних макропроблем реалізації публічної фінансової діяльності фінансових установ України в режимі фінансово-правового регулювання.

Висновки і пропозиції. На основі проведеного аналізу сучасного стану режиму фінансово-правового регулювання публічної фінансової діяльності фінансових установ України визначено наступні проблеми: фрагментарність та несистемність регулювання даної сфери, зокрема, Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки мала оперативний характер (на 4 роки), при цьому в 2020-2021 рр. не було створено регулюючий стратегічний документ, що визначає довгострокову перспективу реформування системи управління державними фінансами і публічної фінансової діяльності фінансових установ України; наявність неврегульованої системи розв'язання публічних спорів щодо послуг, які надають фінансові установи України з використанням публічних фінансових ресурсів, особливо на фоні відсутності завершеної судової реформи, що значно гальмує ефективність нормозатверджуючої практики; відсутність реформи державного регулятора, оскільки відповідно до указу Президента України від 30.06.2020 р. № 259/2020 було затверджено рішення про припинення діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, зокрема, шляхом ліквідації, проте достатнього економіко-правового обґрунтування даного рішення та управлінського рішення стосовно передачі функцій Нацфінпослуг до іншого регулятора не було проведено, що значно скорочує можливості контролю. Наглядом зі сторони держави за публічною фінансовою діяльністю фінансових установ України в стратегічній перспективі. Виділені проблеми реалізації публіч-

ної фінансової діяльності фінансових установ України в режимі фінансово-правового регулювання вказують на потребу законодавчого впорядкування фінансово-право-

вих відносин за умови комплексного завершення удової реформи та реформи органів державного нагляду за сферою публічних фінансових ресурсів.

ЛІТЕРАТУРА

1. Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Прецедент : Моя книга, 2006. – 448 с.
2. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». *Відомості Верховної Ради України* (ВВР), 2002, № 1, ст. 1. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text> (дата звернення 02.03.2021)
3. Кобильнік Д. А. Правова природа публічних фінансових ресурсів / Д. А. Кобильнік // *Унів. наук. зап.* – 2007. – №4 (24). – С. 279–282.
4. Лукашев О. А. Теоретичні проблеми системи фінансового права : монографія / О. А. Лукашев. – Х. : Право, 2010. – 304 с.
5. Ніщимна С. О. Принципи публічної фінансової діяльності в бюджетній сфері : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / С. О. Ніщимна. – К., 2013. – 400 с.
6. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk> (дата звернення 02.03.2021)
7. Офіційний сайт НБУ. URL: <https://bank.gov.ua/> (дата звернення 02.03.2021)
8. Офіційний сайт Рахункової палати України. URL: <https://rp.gov.ua/home/> (дата звернення 02.03.2021)
9. Стратегія реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 8 лютого 2017 р. № 142-р.
10. Указ Президента України «Про припинення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» від 30.06.2020 № 259/2020 (дата звернення 02.03.2021).