



А. Г. Пишний*

ФІНАНСОВА СИСТЕМА ДЕРЖАВИ ТА ЇЇ ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ: ТРАНСФОРМАЦІЯ ПОГЛЯДІВ

В умовах трансформації економічної системи нашої країни, виникнення нових організаційно-правових форм господарської діяльності та різних форм власності, запровадження нових фінансово-кредитних інститутів та механізмів, зростання конкуренції відбувається переосмислення предмета фінансового права, виникає необхідність формувати нові критерії щодо розмежування правового впливу тих чи інших відносин. Серед таких актуальних питань знаходимо проблему реалізації статусу державних банків та державних фінансових установ, формулювання спеціальної мети їх діяльності та специфічних завдань і функцій, особливості здійснення управління ними, а відтак їх адекватне правове регулювання. Особливість інституту державних банків обумовлює складність їх правового регулювання. Комплексність правового регулювання діяльності державних банків передбачає необхідність адміністративного, фінансового, цивільного правового регулювання, а також застосування норм корпоративного права. Брак досліджень хоча б в одній із цих галузей обумовлює незавершеність і недосконалість правового регулювання, що своїм наслідком має або неефективність діяльності державних банків, від чого втрачає державний бюджет та потерпає фінансово-кредитна система, клієнти цих банків тощо, або навпаки, від надмірного адміністративного та фінансового регулювання діяльності державних банків може виникнути загроза порушення конкурентного середовища на ринку фінансових послуг, економічна та фінансова неадекватність результатів роботи державного банку, маніпулювання з боку державних органів влади руху кредитних та інвестиційних коштів та багато іншого. Як правило, статус державних банків досліджують у контексті цивільно-правового регулювання та корпоративного права. У цій же статті зроблено спробу звернути увагу наукової громадськості та нормотворця на роль державних банків у фінансовій системі країни та їх взаємозв'язків із іншими ланками фінансової системи. Дане дослідження дозволило також акцентувати увагу на ще одному фінансовому інституті — інституті заощаджень, що є невід'ємною та принциповою складовою фінансової системи будь-якої держави, так як в Україні, так само як і на території країн пострадянського простору, він не досліджувався і окремо не виділявся ученими юристами — фахівцями фінансового права. Мета цього дослідження впливає із публічно-правового статусу державних банків та об'єктивної необхідності фінансово-правового регулювання низки питань, що пов'язані із функціонуванням державних банків.

Теоретичну та методологічну основу дослідження складають праці учених економістів та юристів — фахівців у галузі фінансового права. Серед них Л. К. Воронова та М. П. Кучерявенко, А. А. Нечай. Неодноразово питання доктрини фінансового права піднімав у своїх працях П. С. Пацурківський, а також російські учені: О. М. Горбунова, Н. І. Хімичева, О. Ю. Грачова, Ю. М. Крохіна та ін.



Метою дослідження є визначення ролі державних банків та державних фінансових установ у фінансовій системі держави, дослідження взаємозв'язків різних елементів (ланок) фінансової системи через призму функціонування державних банків, формулювання авторського визначення структури фінансової системи держави із застосуванням нових критеріїв та доведення необхідності виділення нової ланки — інституту заощаджень, з метою вдосконалення правового регулювання цих та інших відносин у сфері фінансів, грошового обігу та кредиту.

Фінансова система, як одна із базових економічних та фінансово-правових категорій, сформувалась на ґрунті змісту категорії “фінанси”. Як правило, під фінансовою системою розуміють сукупність різноманітних сфер чи ланок фінансових відносин, кожна з яких характеризується особливостями у формуванні і використанні фондів грошових коштів, різноманітною роллю у суспільному виробництві¹. У підручниках з фінансового права зміст цієї категорії викладається подібно. Проте існують деякі інтерпретації щодо елементів фінансової системи, їх змісту та їх класифікації, взаємодії між собою. З метою визначення місця і ролі інституту державних банків у фінансовій системі країни вважаємо за доцільне проаналізувати деякі з них та сформулювати окремі положення щодо цих, а також інших тісно пов'язаних із ними відносин.

Принципово новий підхід до вивчення та аналізу змісту фінансової системи України запропонувала Л. К. Воронова, класифікуючи її на дві підсистеми:

1. Публічні державні і муніципальні фінанси. До цієї підсистеми входять централізовані і децентралізовані фонди:

а) публічні централізовані державні й муніципальні фонди — державний і місцевий бюджети;

б) централізовані державні цільові позабюджетні фонди;

в) державний і муніципальний кредит;

г) державне обов'язкове особисте і майнове страхування;

д) фонди державних кредитних установ (автор прямо вказує у відповідній класифікації на Національний банк України, Державний ощадний банк України та Державний Український експортно-імпорتنний банк);

е) децентралізовані державні і муніципальні фонди, створювані державними та муніципальними підприємствами, яким було передано державне і муніципальне майно.

2. Фінанси господарюючих суб'єктів:

а) фонди підприємств, що займаються комерційною діяльністю;

б) фонди фінансових посередників (банків, страхових організацій, недержавних пенсійних фондів тощо);

в) фонди некомерційних організацій (неприбуткових)².

Власне ідея розмежування публічних та приватних фінансів як окремих підсистем фінансової системи країни є дуже важливим критерієм розмежування та класифікації різних видів правовідносин, вибору методу правового регулювання тощо. Як бачимо, Л. К. Воронова прямо вказала на присутність державних банків у системі публічних фінансів України. Систему публічних фінансів більш докладно розглядала А. А. Нечай і в цьому зв'язку хотілося б підтримати зроблений нею висновок щодо змісту підсистеми публічних фінансів, матеріальною основою якої є публічні фонди коштів, а саме:

¹ Финансы, денежное обращение и кредит: Учебник / Под ред. В. К. Сенчагова, А. И. Архипова. — М.: ТК Велби, Проспект, 2004. — С. 41.

² Воронова Л. К. Фінансове право України: Підручник. — К.: Прецедент; Моя книга, 2006. — С. 21-23.



- 1) фонди коштів держави;
- 2) фонди коштів органів місцевого самоврядування;
- 3) фонди коштів, за рахунок яких задовольняються суспільні інтереси, визнані державою або органами місцевого самоврядування, незалежно від форми власності цих фондів³.

М. П. Кучерявенко розглядає фінансову систему як таку, що включає наступні ланки:

- 1) бюджетна система;
- 2) кредитна система;
- 3) обов'язкове державне страхування;
- 4) фінанси підприємств (автор зауважує, що фінанси державних підприємств є безумовною складовою фінансової системи, характеризуються публічним змістом і регулюванням)⁴.

У розвинутих зарубіжних країнах державна фінансова система включає такі ланки фінансових відносин:

- 1) бюджетна система;
- 2) державний кредит і кредити місцевих органів влади, а в федеративних державах кредити членів федерації;
- 3) спеціальні позабюджетні фонди;
- 4) фінанси державних корпорацій⁵.

Стислий екскурс фінансово-правових досліджень складу фінансової системи держави свідчить про те, що більшість учених відносять до неї фінанси державних підприємств та фінансово-кредитних установ. З огляду на сучасні тенденції розвитку фінансово-кредитної системи та державного сегменту у ній Уряд України впродовж останніх кількох років спільно із державними банками, Національним банком України, а також органами регулювання ринків фінансових послуг активно працює над розробленням Стратегії розвитку державних банків. Згідно проектного документа, йдеться про такі державні фінансові установи: державні банки (Банк сприяння розвитку, Експортно-імпорتنний банк та установа страхування експорту, Ощадний банк); Іпотечну установу; Установу з питань інвестицій; Депозитарій; Страхову компанію; Лізингову компанію. Зрозуміло, що в основі змісту діяльності цих установ є забезпечення реалізації відносин у сфері *заощаджень, кредиту* у його різноманітних формах та *страхування*. Разом з тим, специфікою власне державних фінансових установ є виконання ними особливих функцій — функцій, які не властиві комерційному сектору, або ж функцій, які є комерційно не вигідними для приватних фінансових установ, проте їх реалізація є необхідною умовою розвитку економіки держави. Власне специфічна мета, завдання та функції державних фінансових установ, що носять публічний характер, обумовлюють участь публічних фондів грошових коштів у статутних фондах державних установ, є елементом державного управління ними, визначають критерії (індикатори) ефективності їх діяльності на ринку та їх вплив на економіку країни в цілому тощо. Принципово, що діяльність державних банків та інших фінансових інститутів за жодних умов не повинні заважати розвитку комерційного сектора та ринковим перетворенням у країні. Навпаки, їх діяльність повинна сприяти та стимулювати такі процеси шляхом компенсації ще не сформованих ринкових механізмів. Як свідчить практика, держава, використовуючи державні банки,

³ Нечай А. А. Проблеми правового регулювання публічних фінансів та публічних видатків: Монографія. — Чернівці: Рута, 2004. — С. 75-76.

⁴ Воронова Л. К., Кучерявенко Н. П. Финансовое право: Учебное пособие. — Х.: Легас, 2003. — С. 10-11.

⁵ Финансы: Учебник / Под ред. Л. А. Дробозиной. — М.: ЮНИТИ, 2000. — С. 55.



отримує можливість нейтралізувати ризики, характерні для економік що розвиваються, зокрема, регулюючи питому вагу іноземного капіталу та його вплив на національну економіку; визначаючи ринкові стандарти з огляду на державні пріоритети, що в сукупності забезпечує економічну безпеку держави.

Сьогодні в Україні діє два державних банки: Державний експортно-імпортний банк України та Державний ощадний банк України. Вважаємо, що відносини, які виникають у зв'язку із реалізацією правового статусу державних банків, виконання ними публічних завдань та специфічних функцій, а також їх створення, реорганізація, ліквідація тощо мають значний фінансово-правовий вплив, а ресурси, що складають статутний капітал державних банків, державні гарантії, прибутки державних банків тощо є складовою публічних фінансів, що, в свою чергу, складаються із державних фінансів, а також приватних, проте в силу державних гарантій відповідних операцій, створення відповідних фондів з цією метою мають особливе суспільне значення.

Щодо взаємозв'язків із іншими елементами фінансової системи, то державні банки тісно пов'язані із:

1. Бюджетом — як основним централізованим фондом грошових коштів держави, за рахунок якого формується статутний капітал державного банку, а також вносяться зміни до нього; до бюджету можуть зараховуватись фінансові надходження від діяльності державного банку. Із бюджетом пов'язана система фінансових гарантій (для юридичних та фізичних осіб, резидентів та нерезидентів тощо), які держава декларує та реалізовує у механізмі функціонування державних банків.

2. Спеціалізованими фондами. Станом на сьогоднішній день актуальним є питання визначення носія юридичного обов'язку гарантування вкладів фізичних осіб Державного ощадного банку України, оскільки законодавство лише в загальному декларує державні гарантії за вкладами у цьому банку. Проте механізму реалізації цих відносин, так само як і чітко визначеного суб'єкта відповідальності — не вказується. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, який згідно законодавства є державною спеціалізованою установою, що виконує функції державного управління у сфері гарантування вкладів фізичних осіб, поки що не передбачає своїм учасником Державний ощадний банк України⁶. Відтак вважаємо, що однією із принципових засад розвитку фінансово-кредитної системи, зокрема ощадної діяльності в Україні, є зменшення ризиків та навантаження на Державний бюджет у процесі діяльності державних банків. Це, у відповідній частині, передбачає припинення гарантій держави за вкладами Ощадбанку та його вступу до національної системи гарантування вкладів.

3. Кредитом. У силу предмета банківської діяльності кредит є однією із характерних видів банківських операцій. Державні банки здійснюють кредитну діяльність. Проте ще більше характерним є функціонування та діяльність державного банку у сфері державного кредиту. Історично державні банки створювались з метою кредитування держави або муніципалітету (залежно від власника банку). Досвід радянського періоду свідчить, що вклади в установах ощадного банку СРСР були однією із форм державного кредиту. Сьогодні чинне законодавство України передбачає участь державних банків на ринку державних запозичень виключно за допомогою інструментів цивільного обороту на ринкових засадах. Відтак недосконалість механізму корпоративного управління державними

⁶ Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб: Закон України від 20.09.2001 р. // ВВР. — 2002. — № 5. — Ст. 30.



банками залишає теоретичну можливість використання фінансових ресурсів банків поза межами публічного інтересу. Отже, серед питань, які повинні мати чітке правове регулювання, є режим коштів та ресурсів державних банків, а також їх мета, завдання, функції та шляхи вдосконалення механізмів управління з урахуванням прогресивного досвіду⁷.

Аналіз проблем правового статусу державних банків в Україні, що своїм предметом охоплює зокрема діяльність Державного ощадного банку України, дозволив виділити категорію, яка, на жаль, до сьогоднішнього дня не досліджувалась юристами-фахівцями у галузі фінансового права. Ця категорія, на нашу думку, складає самостійний фінансовий інститут — інститут заощаджень⁸. Потреба виділення такого інституту обумовлюється унікальністю функції заощадження і тим, що вона не поглинається будь-яким іншим фінансовим інститутом. Крім цього можна виділити і низку інших факторів, а саме:

а) заощадження населення — це один із найпотужніших ресурсів кредитування економіки;

б) існує об'єктивна необхідність стимулювання населення до зберігання заощаджень у фінансово-кредитній системі через чіткий і доступний механізм правового забезпечення відповідних процедур;

в) значна частина заощаджень населення зберігається у банківських вкладах⁹;

г) ощадна діяльність — є одним із критеріїв визначення спеціалізації банку як ощадного. Згідно з Законом України “Про банки і банківську діяльність”, банк, 50 і більше відсотків пасивів якого складають вклади фізичних осіб, вважається ощадним;

д) обов'язковість гарантування вкладів фізичних осіб — як гарантія надійності банківської системи та стабільності національної грошової одиниці;

е) необхідність пошуку нових та вдосконалення існуючих форм юридичного оформлення заощаджень населення;

є) чинність державних гарантій відновлення заощаджень населення України, здійснених у вклади колишнього Ощадбанку СРСР та державного страхування СРСР, що діяли на території України, а також у державні цінні папери: облигації Державної цільової безпроцентної позики 1990 року, облигації Державної внутрішньої виграшної позики 1982 року, державні казначейські зобов'язання СРСР, сертифікати Ощадного банку СРСР;

ж) важливе суспільне значення можливості здійснення заощаджень та збереження їх реальної вартості, з огляду довіри населення до уряду, до фінансово-кредитної та банківської системи, доступності банківських послуг тощо;

з) інші економічні та правові фактори.

Заощадження — як складова грошових доходів населення, як зростаюча величина в процесі відновлення і безперервного приєднання до накопичених результатів попередніх років — утворюють фінансове багатство населення. Статистично заощадження населення це накопичений залишок грошових коштів

⁷ Станом на 01.10.2007 р. Ощадний банк залишається одним з найбільших кредиторів держави утримуючи в своєму портфелі державні цінні папери на суму 1 433,126 млн. грн.

⁸ У даному випадку мова йде не про правовий інститут, що асоціюється із цивільно-правовим регулюванням, а власне інститут фінансової системи, що у відповідних моментах потребує фінансово-правового регулювання.

⁹ Згідно з інформацією Національного банку України про основні показники діяльності банків в Україні, станом на 1 жовтня 2007 року строкові вклади фізичних осіб складають 141226,9 млн. грн. — для порівняння, станом на 1 січня 2001 року ця сума складала 4569 млн. грн. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/Bank_supervision/Dynamics/2001-last.htm.



сім'ї станом на конкретну дату. Поточне зростання заощаджень, а також накопичена сума фінансового багатства є резервом зростання економіки і розвитку банків, формуючи залучений капітал банків, інвестиційний потенціал держави.

У відносинах заощадження переплетено найрізноманітніші економічні зв'язки:

— виробничі — з приводу розпорядження частиною вартості належного власникам заощаджень суспільного продукту;

— функціонально-грошові — пов'язані із обігом сукупної грошової маси;

— боргові — при формуванні активів населення в банках, на ринку державних і корпоративних цінних паперів, в пенсійних і страхових фондах¹⁰.

У цьому зв'язку цікавою є думка про те, що в умовах сучасних форм грошового обігу, заощадження населення навіть у готівковій формі, перебувають поза обігом лише і виключно для кожного конкретного заощаджувача. Для суспільства в цілому, включаючи іноземних емітентів валют, ці гроші, дякуючи їх кредитній природі, не вибувають із активного обігу, оскільки вони заміщені кредитом¹¹. Цей фактор суттєво доводить комплексність правового регулювання відносин у сфері заощаджень, а саме: цивільне, з огляду на реалізацію права власності заощаджувача, а також його права на здійснення заощаджень взагалі, та фінансове — щодо регулювання грошово-кредитного ринку, державних гарантій, напрямів руху грошових потоків; визначення індикаторів дієвості ощадної справи та ефективності здійснюваних активних операцій тощо.

Ретроспективний аналіз дає підстави стверджувати, що відпрацьований механізм та налагоджені процедури ощадної справи, за часів СРСР, були принципово важливою складовою механізмів державного управління в умовах товарного дефіциту, командно-адміністративних методів регулювання грошово-кредитних відносин. Стабільно функціонуюча система акумулювання грошових коштів населення створювала надійне фінансове джерело, до певної міри компенсуючи недоліки планової економіки. Протягом останніх двадцяти років населення усього пострадянського простору стало свідками девальвації ролі ощадної справи, а відтак потерпіло від невваженої державної політики у цій сфері. Ці та інші обставини свідчать про важливе значення відносин у сфері заощаджень та здійснення ощадної справи, а відтак потребує вдосконалення правового регулювання цього інституту. Перш за все йдеться про виділення такого інституту у фінансовій системі держави. Адже теоретично, гроші у функції заощадження (багатства), перебуваючи у спокої, постійно змінюють свою масу, спричиняючи тим самим нарощення попередньої маси наступною. Разом з тим, процес заощадження відрізняється від багатства наявністю мети і визначеністю періоду накопичення, обумовлених рівнем доходів, а також структурою потреб, що задовольняються за рахунок заощаджень. Особливістю відносин у сфері заощаджень є їх кредитний характер і особлива роль організованих заощаджень населення в системі грошового обігу. Залучення заощаджень у вклади — важлива передумова до розвитку безготівкових розрахунків, системи електронних платежів, тобто більш досконалих форм організації грошового обігу. Організовані заощадження сприяють також режиму економії у сфері грошового обігу (емісійно-касової роботи) за рахунок повторного використання грошових знаків, що повертаються до банку у вигляді вкладів, цінних паперів тощо.

¹⁰ Финансово-кредитный энциклопедический словарь / Под ред. А. Г. Грязновой. — М.: Финансы и статистика, 2002. — С. 877.

¹¹ Там же.



Фінансова система — це система, що об'єктивно сформувалась у державі на певному етапі її економічного, соціального розвитку та правового забезпечення. Оскільки усі фінансові відносини можуть існувати виключно у формі правовідносин, фінансова система функціонує, видозмінюється, доповнюється тощо виключно на підставі правових норм, хоч фактори до їх прийняття можуть мати соціальний, фінансовий, ринковий, політичний характер. У будь-якому випадку ми можемо говорити і визначати фінансову систему країни в той чи інший період часу, орієнтуючись на стратегію економічного розвитку держави та відповідне правове регулювання. Критерієм приналежності тих чи інших інститутів до змісту фінансової системи є їх роль та функції у мобілізації, розподілі, перерозподілі та використанні публічних фондів грошових коштів.

Відштовхуючись від об'єктивно існуючої необхідності докладного правового регулювання без винятку усіх відносин, що складають інститути фінансової системи держави, та ґрунтуючись на усталених підходах до визначення фінансової системи, вважаємо доречним запропонувати аналіз фінансової системи конкретного історичного періоду за допомогою наступних критеріїв:

1) За організаційно-правовою формою:

- бюджет — план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду;

- позабюджетні державні цільові фонди, а також інші спеціалізовані фонди, що створюються та функціонують за рахунок централізованих фондів коштів або обов'язкових платежів з метою задоволення та виконання завдань та функцій публічного характеру;

- фонди державних (муніципальних) фінансових установ та державних (муніципальних) банків;

- фінанси підприємств;

- фінанси господарюючих суб'єктів.

2) За матеріальним змістом відносин:

- фінансування — як безповоротне та цільове перерахування коштів;

- запозичення — як рух позичкових коштів на засадах поверненості, строковості та платності;

- страхування — як формування та використання грошових фондів, за рахунок сплати фізичними особами та юридичними особами страхових платежів (страхових внесків, страхових премій) та доходів від розміщення коштів цих фондів з метою захисту майнових інтересів фізичних осіб та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством;

- заощадження — як частина доходу, що не використовується на поточне споживання, а накопичується з метою його використання у майбутньому.

У силу вже викладених обставин, вважаємо, що відсутність чіткої державної політики у сфері заощаджень, недосконалість механізму гарантування вкладів фізичних осіб, а також проблеми юридичного оформлення зобов'язань Уряду України по вкладах населення в колишньому Ощадному банку СРСР і відображення їх у структурі державного внутрішнього боргу обумовлюють гостру необхідність актуалізації цієї проблеми, її розв'язання на теоретичному рівні та розроблення відповідного правового забезпечення. Вважаємо, що організовані заощадження населення є важливою складовою фінансових ресурсів держави і суспільства, відтак повинні підлягати чіткому правовому регулюванню.

Оскільки категорія “фінансова система” є науковою категорією, що носить абстрактний характер, то зрозумілим є недоречність закріплення подібного



положення у чинному законодавстві. Проте, як вже було сказано, усі ці інститути можуть функціонувати виключно у порядку, встановленому правовою нормою. Виключно правова норма дає можливості для виникнення, зміни та припинення цих відносин. Разом з тим принциповим питанням правового регулювання є визначення та розмежування цивільно-правового, фінансово-правового та іншого галузевого впливу на ці відносини. Без сумніву, відносини у сфері страхування, кредиту, заощаджень реалізуються за допомогою цивільно-правових інструментів та механізмів. У відповідній частині ці відносини складають предмет цивільного права і регулюються цивільним законодавством. Тоді як фінансове законодавство покликано визначати стратегію держави на відповідному ринку або у відповідній сфері; визначати критерії ефективності тих чи інших операцій та їх вплив на економічний чи фінансовий стан держави; визначати параметри фінансової безпеки та стабільності в державі; створювати та забезпечувати реалізацію фінансових інститутів, інструментів, що забезпечують залучення інвестицій, розвиток та підтримку національного товаровиробника, експортно-імпорту діяльність тощо. Аналіз правового регулювання усіх чи окремих ланок фінансової системи держави не є предметом даного дослідження. Вихідним є положення про те, що, зважаючи на структуру фінансової системи, а також шляхом впливу на неї, держава здійснює фінансову політику, спрямовану на мобілізацію фінансових ресурсів, їх розподіл та використання з метою забезпечення економічних перетворень в країні. Аналіз чинного законодавства, з огляду на визначені інститути (ланки фінансової системи країни), дозволив виявити прогалини правового регулювання відносин, що виникають у зв'язку з їх функціонуванням. Зокрема не достатньо визначеними залишаються питання організації, функціонування та припинення державних банків, а також мета та специфічні завдання функціонування цих установ з огляду на їх публічно-правові характеристики; не врегульованими є питання реалізації окремих видів фінансових гарантій держави; актуальним залишається питання прийняття законів України про державний борг України та про гарантії вкладів фізичних осіб тощо.

