

М. І. Іншин

**КОНЦЕПЦІЯ ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІНТЕРЕСІВ СУБ'ЄКТІВ НАДАННЯ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ
У СОЦІАЛЬНІЙ СФЕРІ В УКРАЇНІ**

Постановка проблеми. На сьогодні соціальна сфера є широким середовищем, у якому взаємодіє надзвичайно велика кількість суб'єктів. Особливої уваги заслуговують суб'єкти, які займаються фінансуванням соціальної сфери, оскільки за своєю приналежністю ними можуть виступати як бюджетні державні організації, так і організації недержавного сектору. Фактично суб'єкти, які займаються фінансуванням соціальної сфери, є надавачами фінансових послуг у соціальній сфері, однак вони далеко не єдині, хто бере участь у наданні фінансових послуг у цій сфері. Актуальним питанням цієї тематики є правове забезпечення інтересів суб'єктів надання фінансових послуг у соціальній сфері в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню правового забезпечення інтересів суб'єктів надання фінансових послуг в Україні належну увагу у свої працях приділяли такі вчені, як О.М. Величко, Я.К. Голубцова, К.В. Дубич, О.О. Калініченко І.І. Кичко, А.В. Мамонова, С.В. Науменкова, Н.В. Овчарова Д.В. Полозенко та інші. Однак, незважаючи на значний внесок зазначених авторів у розкритті окресленого питання, усе ж таки існує потреба якісного дослідження загальної концепції правового забезпечення інтересів суб'єктів надання фінансових послуг у соціальній сфері в Україні.

Метою статті є дослідження сутності концепції правового забезпечення інтересів суб'єктів надання фінансових послуг у соціальній сфері в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Для того, щоб класифікувати суб'єктів, які надають фінансові послуги в соціальній сфері, необхідно передусім навести класифікації суб'єктів, які надають фінансові послуги та суб'єктів, які фінансують соціальну сферу.

Якщо виходити з того, що суб'єкти надання фінансових послуг у соціальній сфері обов'язково є учасниками ринку фінансових послуг, то не-

обхідно звернути увагу на п. 7 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», згідно з яким учасники ринку фінансових послуг – це особи, які відповідно до закону мають право надавати фінансові послуги на території України; особи, які провадять діяльність із надання посередницьких послуг на ринках фінансових послуг; об'єднання фінансових установ, включені до реєстру саморегулювних організацій, що ведеться органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг; споживачі фінансових послуг. Законами з питань регулювання окремих ринків фінансових послуг можуть визначатися інші учасники ринків фінансових послуг [1]. Таким чином, учасниками ринку фінансових послуг варто вважати не лише надавачів фінансових послуг, але й суб'єктів, які виконують посередницькі функції в цій сфері та споживачів фінансових послуг. Виходячи з такої позиції та інтерпретуючи її на соціальну сферу, слід зазначити, що суб'єктами фінансування соціальної сфери є надавачі, посередники та споживачі, тобто ті суб'єкти, які на різних стадіях процесу надання фінансових послуг у соціальній сфері беруть у ньому участь.

Так, С.В. Науменкова та С.В. Міщенко зазначають, що фінансові послуги, як правило, надають фінансові установи [2, с. 23]. На нашу думку, зважаючи на позицію вчених, варто навести класифікацію фінансових установ, що дасть змогу визначити, які з них є суб'єктами надання фінансових послуг у соціальній сфері.

Відповідно до п. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» до фінансових установ належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди та компанії, а також інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг, а у випадках, прямо визначених законом, – інші послуги (операції), пов'язані з наданням фінансових послуг [1]. З огляду на таку норму законодавства щодо надання фінансових послуг можна зробити висновок, що перераховані учасники ринку фінансових послуг можуть бути як суб'єктами, які здійснюють фінансування соціальної сфери (страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди), так і виконувати посередницькі функції в цій сфері (державні та недержавні банки).

Банківська та казначейська системи беруть участь у виконанні основних функцій фінансової системи таким чином:

- шляхом забезпечення способів переміщення фінансових ресурсів;
- шляхом об'єднання фінансових ресурсів, їхнього розподілу між окремими суб'єктами господарювання;
- шляхом забезпечення безперебійного функціонування платіжних систем.

Зокрема, банківська система виконує такі макроекономічні функції:

- трансформаційна (мобілізуючи кошти на грошовому ринку, банки мають можливість трансформувати строки та розміри грошових капіталів);

- функція створення грошей і регулювання грошової маси;
- функція забезпечення сталості банків та грошового обігу (стабілізаційна).

До 1993 р. в Україні діяла банківська система виконання бюджету, тобто рахунки для виконання бюджету відкривались в установах банків. Вона мала дві схеми фінансування бюджетних витрат: виконання місцевих бюджетів здійснювалось у межах доходів, які реально надійшли; доходи, які надходили до державного бюджету, акумулювались на окремих рахунках в установах комерційних банків. Протягом бюджетного року ці кошти накопичувались, не спрямовуючись на фінансування видатків, даючи комерційним банкам додаткове джерело доходів. З липня 1993 р. касове виконання бюджету почалось здійснюватись Національним банком України в межах реальних доходів через регіональні управління та за його дорученням Укрсоцбанком, банком «Україна», «Промінвестбанком» та іншими банками. З 1 квітня 1997 р. в Україні було запроваджено казначейську систему обслуговування державного бюджету за видатками.

Перехід від банківської системи виконання бюджету до казначейської означає зміну відомчого принципу виконання бюджету на територіальний (через територіальні органи казначейства). Втілення в життя принципу єдиного казначейського рахунку дозволить у майбутньому мати вичерпну інформацію про щоденне становище державних фінансів і забезпечить можливість маневрування державними грошовими коштами. Зміна принципу виконання бюджету є також однією з передумов формування нової концепції фінансування соціальної сфери.

У середньостроковій перспективі передбачається перехід від заявленого фінансування міністерств та інших органів виконавчої влади до надання розпорядниками бюджетних коштів конкретних державних послуг, що здійснюється в розрізі впровадження програмно-цільового методу виконання бюджету. Важливим при цьому є дотримання принципу побудови соціальних програм на державному й регіональному рівнях, складові яких повинні відповідати функціональним напрямам діяльності держави у відповідній сфері [3, с. 18–19]. Значення соціальної сфери важко переоцінити. Вона є одним з основних пріоритетів у сфері видатків бюджету. Це зумовлює акцентування уваги на соціальних видатках. Обсяг коштів, спрямованих на вирішення найважливіших соціальних проблем і програм, збільшується порівняно з іншими видатками бюджету. Частка видатків соціального спрямування протягом останніх 2-х років складає не менше 50% усіх видатків зведеного бюджету. Так, лише на соціальний захист та соціальне забезпечення в Законі України «Про Державний бюджет на 2004 рік» передбачено 12 630 039, 7 тис. грн (19,7% обсягу видатків бюджету).

Використання поняття ефективності під час розробки соціальних програм та їхнього аналізу може мати як позитивні, так і негативні сторони. Зокрема, це дасть можливість удосконалювати структуру соціальної сфери, зупиняти неефективні бюджетні програми. Водночас це може стати

кроком від вирішення широкомасштабних завдань у соціальній сфері до дріб'язкових, поточних, але ефективних і прибуткових.

За структурними підрозділами казначейства закріплюються такі функції, як організаційна, управлінська, облікова, контрольна, розподільча, прогнозна та методологічна.

Особливістю й принциповою відмінністю є те, що лише Державне казначейство України (далі – ДКУ) (центральний рівень) має право розробляти та затверджувати нормативно-методичні документи з питань бухгалтерського обліку, звітності та організації виконання бюджетів усіх рівнів.

У комерційних банках використовуються такі види рахунків: 1) поточні – відкриваються підприємствам усіх форм власності, юридичним та фізичним особам для приймання та зберігання їхніх грошових коштів та для здійснення всіх розрахунково-касових операцій із ними; 2) депозитні (вкладні) – відкриваються фізичним та юридичним особам на підставі депозитного договору на певний строк.

Відповідно до Наказу ДКУ «Про затвердження порядку виконання державного бюджету за видатками за умови функціонування внутрішньої платіжної системи в органах Державного казначейства України» відкриваються такі рахунки: 1) особові рахунки розпорядникам бюджетних коштів, що підлягають подальшому розподілу; 2) реєстраційні та спеціальні реєстраційні рахунки для розпорядників та одержувачів коштів, яким передбачені кошти із загального та спеціального фондів бюджету для обліку операцій із виконання кошторису. До запровадження в Україні казначейської системи виконання бюджету установам соціальної сфери відкривались бюджетні рахунки. Усі згадані рахунки діють за однією схемою: за кредитом рахунків проводиться зарахування коштів, за дебетом – їхнє списання [4, с. 24–26]. Впровадження казначейської системи виконання бюджету вплинуло на перерозподіл повноважень учасників бюджетного процесу. Банківська система здійснює акумуляцію коштів, їхнє зберігання. За міністерствами залишається право розподілу коштів, затверджених бюджетом. Органи Державної податкової служби здійснюють контроль за дотриманням податкового законодавства. Державна контрольно-ревізійна служба здійснює контроль за використанням бюджетних коштів [5, с. 28].

Фактично забезпечення інтересів суб'єктів надання фінансових послуг повинно забезпечуватися окремими державними органами, що здійснюють контроль в цій сфері та недержавними організаціями, які слідкують за належним використанням бюджетних коштів (наприклад, Державна фінансова інспекція України).

Так, відповідно до Положення про Державну фінансову інспекцію України вона здійснює державний фінансовий контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку й фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового

державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували в періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного й місцевих бюджетів [6].

Ще одним суб'єктом, що контролює надання фінансових послуг у соціальній сфері, є місцева державна адміністрація.

Так, повноваження місцевої державної адміністрації в галузі бюджету та фінансів є такими:

1) складання та подання на затвердження ради проект відповідного бюджету й забезпечення його виконання; звітування перед відповідною радою про його виконання;

2) подання в установленому порядку до органів виконавчої влади вищого рівня фінансових показників і пропозицій до проекту Державного бюджету України, пропозицій щодо обсягу коштів Державного бюджету України для їх розподілу між територіальними громадами, розмірів дотацій і субсидій, даних про зміни складу об'єктів, що підлягають бюджетному фінансуванню, балансу фінансових ресурсів для врахування їх під час визначення розмірів субвенцій, а також для бюджетного вирівнювання з огляду на забезпеченість мінімальних соціальних потреб;

3) отримання від усіх суб'єктів підприємницької діяльності незалежно від форм власності інформації, передбаченої актами законодавства для складання та виконання бюджету;

4) здійснення фінансування підприємств, установ та організацій освіти, культури, науки, охорони здоров'я, фізичної культури й спорту, соціального захисту населення, переданих у встановленому законом порядку в управління місцевій державній адміністрації вищими органами державної та виконавчої влади або органами місцевого самоврядування, що представляють спільні інтереси територіальних громад, а також заходів, пов'язаних із розвитком житлово-комунального господарства, благоустроєм та шляховим будівництвом, охороною довкілля та громадського порядку, інших заходів, передбачених законодавством;

5) у спільних інтересах територіальних громад об'єднання на договірній основі бюджетних коштів із коштами підприємств, установ, організацій та населення для будівництва, розширення, реконструкції, ремонту та утримання виробничих підприємств, транспорту, мереж тепло-, водо-, газо-, енергозабезпечення, шляхів, зв'язку, служб з обслуговування населення, закладів охорони здоров'я, торгівлі, освіти, культури, соціального забезпечення житлово-комунальних об'єктів, у тому числі їх придбання для задоволення потреб населення, та фінансує здійснення цих заходів;

6) здійснення в установленому порядку регулювання інвестиційної діяльності;

7) визначення та встановлення норм споживання у сфері житлово-комунальних послуг, здійснення контролю за їх дотриманням.

До основних власних (самоврядних) повноважень виконавчих органів сільських, селищних, міських рад, зокрема, належать:

1) підготовка програм соціально-економічного та культурного розвитку сіл, селищ, міст, цільових програм з інших питань самоврядування, подання їх на затвердження ради, організація їх виконання; подання раді звітів про хід і результати виконання цих програм;

2) забезпечення збалансованого економічного та соціального розвитку відповідної території, ефективного використання природних, трудових і фінансових ресурсів;

3) забезпечення складання балансів фінансових, трудових ресурсів, грошових доходів і видатків, необхідних для управління соціально-економічним і культурним розвитком відповідної території, а також визначення потреби в місцевих будівельних матеріалах, паливі [7, с. 325]

Сучасні трансформації систем державного управління в контексті поширення нових концепцій здійснення управлінської діяльності (насамперед нового державного менеджменту та врядування) привели до зміни способів виконання основних державних функцій. Головні акценти переносяться на дотримання принципів участі (усі громадяни мають право голосу в прийнятті рішень (прямо або за посередництвом легітимних інституцій, що представляють їхні інтереси); широка участь будується на здатності до конструктивного діалогу), прозорості (свобода інформації, її повнота та доступність для всіх, хто в ній зацікавлений), орієнтації на згоду (дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу в питанні про те, що найбільше відповідає потребам суспільства та якими способами, за допомогою яких процедур цього слід досягати), результативності й дієвості (максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян), підзвітності (уряд, приватний бізнес і структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституціональним носіям влади), стратегічного бачення (лідери та громадськість виходять із довготермінових перспектив управління й розвитку суспільства та чітко уявляють ті заходи, яких необхідно вжити для їх реалізації) [8, с. 249–250]. У сфері державного фінансового контролю практичне втілення цих принципів привело до розширення сфери здійснення громадського фінансового контролю. Усе більш активна участь інституцій громадянського суспільства в реалізації фінансового контролю за владними структурами зумовлює актуальність усебічного вивчення основних принципів, напрямів та способів здійснення громадського фінансового контролю.

Громадський фінансовий контроль є одним із видів фінансового контролю за ознакою суб'єктів, які його ініціюють і здійснюють. Громадський контроль може ініціюватись і здійснюватись безпосередньо самими громадянами, їх об'єднаннями, групами спеціалістів, які створюються при представницьких органах влади, а також державних і комунальних підприємствах, установах та організаціях на основі добровільності й безоплатності

[9, с. 443]. Розвинутий громадський фінансовий контроль, з одного боку, є одним із важливих індикаторів розвитку громадянського суспільства й демократії в країні, а з іншого – виступає запорукою ефективної діяльності органів державної влади у сфері здійснення фінансового контролю.

Організації громадянського суспільства, залучені до фінансового контролю на різних його стадіях, включають широкий спектр інституцій: від неурядових громадських організацій до соціальних рухів і дослідних центрів.

Важливим є принцип гласності бюджетної інформації, що означає обов'язкову публікацію в засобах масової інформації бюджетів та звітів про їх виконання, використовується багатьма країнами. Водночас у країнах, де здійснюється стратегічне бюджетне планування, принцип гласності бюджетної інформації трактується набагато ширше, ніж в інших країнах. Зокрема, уряд зобов'язаний інформувати суспільство про такі аспекти:

- досягнуті показники (кількісні та якісні) реалізації бюджетної політики;

- результати аналізу соціальної та економічної ефективності державних видатків протягом року й більш тривалого періоду;

- організацію державного фінансового контролю, а також про дії, які будуть здійснені за результатами проведених контрольних заходів;

- зміни в законодавстві й державній політиці, які виникли за результатами фінансового контролю, про те, як ці зміни сприятимуть досягненню проголошених основних стратегічних цілей бюджетної політики [10, с. 41].

У результаті збільшення гласності бюджетного процесу загалом споживачами результатів фінансового контролю стають дедалі більше організацій: крім уряду й парламенту, також й організації громадського та приватного секторів, окремі політики, менеджери, громадяни. При цьому кожна сторона може ставити перед собою індивідуальні цілі. Наприклад, громадськість за допомогою здійснення фінансового контролю прагне забезпечення прозорості діяльності уряду, політиків, розподілу та витрачання бюджетних коштів відповідно до своїх потреб, виявлення проблем, що є нагальними для вирішення керівництвом країни, тощо. Таким чином, громада втілює в життя своє бажання покращити роботу державних структур.

Водночас уряд також зацікавлений у тому, щоб покращувати свою роботу та оприлюднювати результати своєї діяльності, взаємозв'язки та взаємозалежності в розподілі фінансових ресурсів, коригуванні діяльності міністерств, відомств, обласних, районних виконавчих, виборних органів.

Висновки. Отже, усі перераховані засоби та способи контролю за фінансуванням соціальної сфери дають змогу забезпечувати інтереси суб'єктів, які надають фінансові послуги в соціальній сфері.

Література

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.
2. Науменкова С.В. Ринок фінансових послуг : [навч. посіб.] / С.В. Науменкова, С.В. Міщенко. – К. : Знання, 2010. – 532 с.

3. Кичко І.І. Фінансування соціальної сфери через банківську та казначейську системи / І.І. Кичко // Актуальні проблеми економіки. – 2004. – № 7. – С. 18–23.
4. Величко О.М. Розвиток соціальної сфери у системі бюджетного забезпечення / О.М. Величко // Фінанси України. – 1999. – № 11. – С. 24–30.
5. Полозенко Д.В. Добробут і його фінансове забезпечення / Д.В. Полозенко // Фінанси України. – 2004. – № 10. – С. 28–35.
6. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.
7. Курс адміністративного права України : [підручник] / В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, І.Д. Пастух, В.Д. Сущенко (спец. ред.). – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 780 с.
8. Государственная политика и управление : [учебник] : в 2 ч. / под ред. Л.В. Сморгунова. – М. : Рос. полит. энцикл., 2006. – Ч. 1 : Концепции и проблемы государственной политики и управления. – 2006. – 384 с.
9. Бюджетный менеджмент : [підручник] / [В.М. Федоров, В.М. Опарін, Л.Д. Сафонова та ін.] ; за заг. ред. В.М. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.
10. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России. – М. : Центр фискал. политики, 2002. – 59 с.

А н о т а ц і я

Іншин М. І. Концепція правового забезпечення інтересів суб'єктів надання фінансових послуг у соціальній сфері в Україні. – Стаття.

У статті на основі положень чинного законодавства, а також поглядів учених різних галузей права виокремлено концепцію правового забезпечення інтересів суб'єктів надання фінансових послуг у соціальній сфері в Україні.

Ключові слова: правове забезпечення, фінансові послуги, соціальна сфера, суб'єкти надання фінансових послуг.

А н н о т а ц и я

Іншин Н. И. Концепция правового обеспечения интересов субъектов предоставления финансовых услуг в социальной сфере в Украине. – Статья.

В статье на основе положений действующего законодательства, а также взглядов ученых различных отраслей права выделено концепцию правового обеспечения интересов субъектов предоставления финансовых услуг в социальной сфере в Украине.

Ключевые слова: правовое обеспечение, финансовые услуги, социальная сфера, субъекты оказания финансовых услуг.

S u m m a r y

Inshin M. I. Concept of legal interests of the subjects of financial services in the social sphere in Ukraine. – Article.

On the basis of the provisions of the current legislation, as well as the views of scientists from different branches of law highlighted the concept of legal interests of the subjects of financial services in the social sphere in Ukraine.

Key words: legal support, financial services, social services, provision of financial services entities.