

ПРОБЛЕМИ ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

УДК 346.5(477):33.06

DOI: 10.31359/2311-4894-2019-25-1-7

ШОВКОПЛЯС Г. М.,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри господарського права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ ТА РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ КОНТРОЛЮ ЗА НИМИ

У статті проаналізована проблема державного регулювання функціонування ринків фінансових послуг України, що характеризується рядом недоліків, серед яких найбільш вагомими є нечіткий розподіл повноважень державних регуляторів та неузгодженість їх компетенції, відсутність єдиної системи засобів впливу.

Ключові слова: контроль, нагляд, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Постановка проблеми. Ринок фінансових послуг є координатором всієї фінансової системи, сферою відносин, за допомогою якої здійснюється рух фінансових ресурсів, яка є механізмом підвищення конкурентоспроможності економіки країни. В основі ефективності діяльності ринку фінансових послуг лежать чітко розроблені засади правового регулювання відносин державними регуляторами.

В Україні механізм державного регулювання функціонування ринку фінансових послуг характеризується рядом недоліків, а саме нечітким розподілом повноважень державних регуляторів та неузгодженістю їх компетенції, відсутністю єдиної системи засобів впливу. Ці питання потребують подальшого дослідження та вирішення на законодавчому рівні.

Аналіз останніх досліджень. Авторами, які розглядали питання щодо державного регулювання, здійснення контролю на ринках фінансових послуг є І. А. Бланк, Р. Й. Бачо, R. Blicharz (Blicharz, 2009), P. Wajda (Wajda, 2009), M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (Wierzbowski, Wiktorowska, 2009), Н. Внукова, О. В. Клименко, Н. С. Кузнецова, В. П. Левченко, К. В. Масляєва, В. І Міщенко, С. В. Науменкова, В. В. Поєдинок, В. І. Полухович, В. П. Приходько, Л. А., Савченко, В. П. Ходаківська, але на сьогодні актуальним стає вивчення питання щодо уніфікації системи контролю та нагляду на ринках фінансових послуг. Більш за все, неузгодженість вбачається в контролі та нагляді, які є важливими елементами для формування єдиних принципів правового регулювання на ринках фінансових послуг.

Мета статті – є дослідження проблемних питань щодо здійснення господарсько-правового регулюван-

ня у формі контролю на ринках фінансових послуг України та з'ясування європейського досвіду діяльності регуляторів з метою удосконалення українського законодавства.

Основні результати дослідження. Одним із основних завдань господарсько-правового регулювання фінансових ринків є розподіл функцій уповноважених органів на ринках фінансових послуг.

Функції державного регулювання на ринках фінансових послуг реалізують відповідні регулюючі суб'єкти. До функцій органів державної влади на ринку цінних паперів, на думку В. І. Полухович, можна віднести:

1) законодавча та нормотворча діяльність: а) прийняття актів законодавства з питань діяльності учасників ринку цінних паперів; б) регулювання випуску та обігу цінних паперів, прав та обов'язків учасників ринку цінних паперів; в) встановлення правил і стандартів здійснення операцій на ринку цінних паперів;

2) дозвільна діяльність та встановлення заборон: а) видача ліцензій на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів; б) заборона та зупинення професійної діяльності на ринку цінних паперів у разі відсутності ліцензії на цю діяльність та притягнення до відповідальності за здійснення такої діяльності згідно з чинним законодавством;

3) облікова та реєстраційна діяльність держави (інформаційно-реєстраційна функція);

4) створення системи захисту прав інвесторів;

5) контрольна діяльність органів [1, С. 65–66]

Розглянемо існуюче нормативно-правове регулювання ринків фінансових послуг в межах державного регулювання. Сучасне державне регулювання ринку фінансових послуг забезпечується трьома упо-

вноваженими органами: Нацкомфінпослуг, НКЦПФР, НБУ. Також, органами регулювання є Антимонопольний комітет, Держфінмоніторинг та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб. Але реалізація функцій контролю за фінансовими послугами забезпечується тільки Нацкомфінпослуг, НКЦПФР, НБУ. Держфінмоніторинг, Антимонопольний комітет та Фонд гарантування вкладів фізичних осіб не ставлять за мету управління сферою ринків фінансових послуг, але можуть здійснювати та здійснюють стосовно них регулятивні повноваження, характер яких зумовлюється функціональною спрямованістю органу. Зокрема, Антимонопольний комітет України має регулятивні повноваження, пов'язані із захистом вільної економічної конкуренції та запобіганням недобросовісній конкуренції в усіх сферах економіки, у тому числі й на ринках небанківських фінансових послуг. Проте, на думку О. В. Клименко, як свідчить функціонування цих ринків, Антимонопольний комітет України не займає активну позицію в цьому питанні [2, С. 61]. НБУ приймає рішення про відкликання банківської ліцензії та ліквідацію банку за пропозицією Фонду гарантування вкладів фізичних осіб.

Як було зазначено раніше, державне регулювання ринків фінансових послуг забезпечується шляхом реалізації Нацкомфінпослуг функцій відповідно до Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12 липня 2001 р. № 2664-III (далі – Закон № 2664), Положення «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг», затверджене Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070 (далі – Положення № 1070), НКЦПФР функцій на підставі Закону «Про цінні папери та фондовий ринок» від 23 лютого 2006 р. № 3480-IV, Закону «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30 жовтня 1996 р. № 448 (далі – Закон № 448), Положення «Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку» затвердженого Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1063 (далі – Положення № 1063), НБУ на підставі Закону «Про НБУ» від 20 травня 1999 № 679 (далі – Закон № 679), Закону «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 № 2121 (далі – Закон № 2121), а саме таких функцій:

1) розроблення і затвердження нормативно-правових актів (п. 1 ст. 28 Закону № 2664 та підпункт 7 п. 3 Положення № 1070; підпункт 3 п. 6 Положення № 1063; ст. 56 Закону № 2121);

2) державна реєстрація фінансових установ (п. 2 ст. 28 Закону № 2664 та підпункти 8, 9 п. 4 Положення № 1070; підпункт 38 п. 4 Положення № 1063; ст. 17 Закону № 2121);

3) надання дозволів та видача ліцензій на провадження діяльності з надання фінансових послуг

(п. 3 ст. 28 Закону № 2664 та підпункт 12 п. 4 Положення № 1070; підпункт 35 п. 4 Положення № 1063; п. 2 ч. 2 ст. 44 Закону № 679);

4) встановлення обов'язкових критеріїв і нормативів для здійснення діяльності фінансовими установами (п. 4 ст. 28 Закону № 2664 та підпункт 18 п. 4 Положення № 1070; (підпункт 5-6 п. 6 Положення № 1063; стаття 66 Закону № 2121);

5) здійснення контролю та нагляду за фінансовими установами (п. 9 ст. 28 Закону № 2664 та підпункт 36 п. 4 Положення № 1070, ст. 29, 30 Закону № 2664; підпункт 51 п. 6 Положення № 1063, пункт 37-5 ст. 7 Закону № 448; ч. 11 ст. 67 Закону № 2121, ст. 66, 71 Закону № 2121);

6) застосування заходів впливу (п. 10 ст. 28 Закону № 2664 та підпункти 39, 40 п. 4 Положення № 1070; підпункт 61 п. 6 та підпункт 64 п. 6 Положення № 1063; ст. 73 Закону № 2121).

Тобто, як ми бачимо, функції державних регуляторів є схожими, але насправді, є певні відмінності у контрольній діяльності. В цьому і проявляються особливості однієї із головних функцій державних регуляторів – контрольної діяльності. Об'єктами такої контрольної діяльності та контролю є:

– достовірність інформації, що надається учасниками ринку фінансових послуг;

– дотриманням умов провадження діяльності з надання фінансових послуг;

– платоспроможність фінансових установ.

Виходячи з вищевикладеного, можна сказати, що контрольна функція наскрізь охоплює весь механізм господарсько-правового регулювання як складової системи державного регулювання ринків фінансових послуг.

Але контроль у широкому розумінні є формою державного регулювання ринку фінансових послуг. Слід відмітити, що належним чином налагоджена система контролю на ринку забезпечує покращення інвестиційного середовища, захист інтересів споживачів фінансових послуг, усунення системних ризиків. Кожний з ринків, що відноситься до вітчизняних ринків фінансових послуг, формується як відокремлений елемент і має свої нюанси господарсько-правового регулювання. Складовими елементами контролю є: нагляд, звітність, моніторинг, фінансовий моніторинг, перевірки, аудит, ревізія, заходи впливу (санкції).

У вузькому розумінні контроль можна розглядати як діяльність органів державної влади на ринках фінансових послуг, одним із засобів - здійсненням нагляду за кількісними показниками фінансових установ, предметом якого є наступні економічні нормативи, які є спільними для всіх вітчизняних фінансових установ, а саме: нормативи капіталу, нормативи ліквідності, нормативи кредитного ризику, нормативи інвестування.

Проаналізувавши викладений перелік функцій державних регуляторів на ринках фінансових послуг з урахуванням висновків про те, що найбільш суттєвим для стабільності ринків фінансових послуг є контроль за економічними нормативами, зупинимося на формуванні переліку форм та засобів контролю як окремої функції при господарсько-правовому регулюванні ринків фінансових послуг.

Структурно-логічну схему засобів та форм контролю органів державної влади на ринках фінансових послуг України можна представити у наступному вигляді:

	Нацкомфінпослуг	НКЦПФР	НБУ
1. Розроблення нормативно-правових актів	+	+	+
2. Державна реєстрація фінансових установ	+	+	+
3. Видача фінансовим установам дозволів, ліцензій	+	+	+
4. Встановлення обов'язкових критеріїв і нормативів надання фінансових послуг	+	+	+
5. Проведення перевірок	+	+	+
6. Застосування заходів впливу та накладення адміністративного стягнення	+	+	+
7. Здійснення пруденційного нагляду та інспектування	+	+	+
8. Наявність територіальних управлінь (органи контролю на місцях)	-	+	+
9. Ліквідація фінансової установи	-	лише ліквідація ПФФ (п. 23 ст. 8 Закону №448) -	разом з фондом гарантування вкладів фізичних осіб +

*Сформовано на підставі норм в законодавстві України

Виходячи з вищевикладеного, ми бачимо, що засоби та форми контролю Нацкомфінпослуг, порівняно з іншими органами не охоплюють всіх напрямів контролю. На наш погляд, це пояснюється наступним. По-перше, Нацкомфінпослуг не має територіальних управлінь, які б відповідно до покладених на них повноважень здійснювали б контроль за дотриманням ліцензійних умов провадження діяльності небанківськими фінансовими установами, здійснювали б пруденційний нагляд за такими установами, застосовували санкції у разі вчинення правопорушення, а також розглядали звернення та скарги щодо порушення фінансовими установами господарської діяльності, зокрема, шляхом проведення планових та позапланових перевірок, у тому числі безвізних та інше. За відсутності таких інститутів на регіональному рівні, споживачі небанківських фінансових послуг для захисту своїх порушених прав змушені безпосередньо звертатися тільки у центральний офіс Нацкомфінпослуг в Києві. По-друге, повинен бути запроваджений інструментарій впливу Нацкомфінпослуг на проблемних та фіктивних учасників ринку небанківських фінансових послуг у вигляді адміністративно-господарської санкції як ліквідації такої установи, як це передбачено для НБУ та Фонду гарантування вкладів для фізичних осіб.

Підсумовуючи викладене, ми бачимо, що НБУ є зараз єдиним державним регулятором, який майже у повному обсязі виконує функції із господарсько-правового регулювання за відповідними фінансовими установами – банками та деякими фінансовими установами. Але створення єдиного мегарегулятора на ринках фінансових послуг у вигляді НБУ не є панацеєю для вирішення проблем щодо державного регулювання на ринку фінансових послуг. На нашу думку, було б доречним виокремлення компетенції щодо здійснення пруденційного нагляду у більш технічно підготовленого регулятора та пристосованого до виконання такої функції з точки зору господарсько-правового регулювання ринків фінансових послуг. Його метою повинна стати підтримка фінансової стабільності окремих фінансових установ, а також недопущення появи чи нівелювання системних ризиків. Було б доречним, якби цей орган передбачав би різні підходи щодо здійснення нагляду за платоспроможними та неплатоспроможними учасниками ринків, а також, особливо за фінансовими установами, які як залучають кошти, так і позичають.

Відповідна єдність щодо здійснення регулювання, контролю та нагляду на ринках фінансових послуг спостерігається в ЄС, незважаючи на існування уповноважених органів з розподілом функцій в європейських державах по окремим ринкам фінансових послуг, що підтверджується в наукових джерелах та нормативно-правових актах.

Для прикладу, теоретичне розуміння нагляду в науково-практичних джерелах Польщі виглядає наступним чином. Р. Wajda (Wajda, 2009) звертає увагу, що нагляд включає в себе дії контрольного характеру (в тому числі визначення компетенцій для даного об'єкта, щодо якого здійснюється контроль, щодо фактичного стану і порівняння його з бажаним станом, тобто нормативним), які поширюються на правозастосування владних дій над підконтрольним об'єктом [3, С. 95]. На думку М. Wierzbowski, А. Wiktorowska (Wierzbowski, Wiktorowska 2009), державний орган, якому приписана функція нагляду, повинен мати важелі впливу і інструменти, дані йому державою і правом, щоб мати можливість контролювати поведінку піднаглядних об'єктів [4, С. 93]. Було запропоновано таке визначення надзору як законне надання правомочностей виконувати певні дії, які обмежать або припинять діяльність піднаглядного об'єкта [5, С. 1369]. Як відмічає R. Blicharz (Blicharz, 2009), поняттю нагляд приписують різне значення, воно може бути багатофункціональним в правових актах і визначає порядок і характер інструментів органів влади, які здійснюють нагляд, а перш за все природу кожного інструменту, який можна застосувати в тій чи іншій ситуації [6, С. 47].

Таким чином, погляди цих авторів підтверджують необхідність віднесення до нагляду максимальної більшості способів та форм контролю необхідних для ефективного здійснення господарсько-правового регулювання діяльності фінансових послуг.

Висновки. В країнах ЄС традиційно систему ринків фінансових послуг складають: ринок банківських послуг, фондовий ринок, страховий ринок, інвестиційний ринок. Тобто, як ми бачимо він є аналогічним ринку фінансових послуг нашої країни. Як наслідок цього, вважаємо за доречним запозичувати принципи з законодавства країн ЄС щодо реформування національного ринку фінансових послуг, бо система регулювання в ЄС, Німеччині, Великобританії найбільше відповідає законодавчій меті побудови в Україні системи фінансових послуг і відповідних їм ринків, що і тягне удосконалення відповідних регуляторів.

Хоча чинне законодавство України у сфері фінансових послуг і відповідає основним стандартам законодавства ЄС, однак поряд з низкою позитивних змін, які були зроблені у напрямку адаптації до ЄС, існують деякі невирішені питання. А саме, актуальними залишаються питання узгодженості дій органів державної влади на ринках фінансових послуг щодо здійснення контролю та нагляду на ринках, відсутність окремих інструментів регулювання у відповідних органів (відсутність територіальних управлінь у Нацкомфінпослуг). Вирішенням цих проблем, як наслідок, є запровадження таких інститутів на регіональному рівні, а також, виокремлення функції у певного регулятора, що відповідав би за пруденційний нагляд на ринках фінансових послуг, як це запроваджено у країнах ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Полюхович В. І. Державне регулювання фондового ринку України: господарсько-правовий механізм: монографія. Київ : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2012. 337 с.
2. Клименко О. В. Розвиток системи регулювання ринків небанківських фінансових послуг в Україні. *Економіка України*. 2014. № 5. С. 58–69.
3. Paweł Wajda Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym, Seria: Monografie Prawnicze Rok: 2009, p. 377.
4. Wierzbowski M., Wiktorowska A., Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego, w: Prawo administracyjne (pod red. M. Wierzbowskiego), Warszawa, 2009.
5. Prawo rynku kapitałowego. Komentarz. Seria: Duże Komentarze Becka. Wydanie: 2. Redakcja: prof. dr hab. Marek Wierzbowski, dr Ludwik Sobolewski, dr hab. Paweł Wajda. Rok: 2014.
6. Rafał Blicharz. Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce. Rok: 2009. p. 364.

REFERENCES

1. Poliukhovych, V.I. (2012). Derzhavne rehuliuвання fondovoho rynku Ukrainy: hospodarsko-pravovyi mekhanizm. Kyiv NDI pryvatnoho prava i pidpriemnytstva NAPrN Ukrainy [in Ukrainian].
2. Klymenko, O.V. (2014). Rozvytok systemy rehuliuвання ryнкiv nebankivskykh finansovykh posluh v Ukraini. *Ekonomika Ukrainy – Economic of Ukraine*, 5, 58–69 [in Ukrainian].
3. Paweł Wajda (2009). Rola decyzji administracyjnej w nadzorze nad polskim systemem finansowym, Seria: Monografie Prawnicze Rok [in Polish].
4. Wierzbowski, M., Wiktorowska, A. (2009). Podstawowe pojęcia teoretyczne w nauce prawa administracyjnego, w: Prawo administracyjne (pod red. M. Wierzbowskiego), Warszawa [in Polish].

5. Prawo rynku kapitałowego. (2014). Komentarz. Seria: Duże Komentarze Becka. Wydanie: 2. Redakcja: prof. dr hab. Marek Wierzbowski, dr Ludwik Sobolewski, dr hab. Paweł Wajda. Rok [in Polish].
6. Rafał Blicharz. (2009). Nadzór Komisji Nadzoru Finansowego nad rynkiem kapitałowym w Polsce. Rok [in Polish].

ШОВКОПЛЯС А. Н.

кандидат юридических наук, доцент кафедры хозяйственного права
Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

РЕГУЛИРОВАНИЕ РЫНКОВ ФИНАНСОВЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ КОНТРОЛЯ ЗА НИМИ

В статье проанализирована проблема государственного регулирования функционирования рынков финансовых услуг Украины, характеризующаяся рядом недостатков, среди которых наиболее значимыми являются нечеткое распределение полномочий государственных регуляторов и несогласованность их компетенции, отсутствие единой системы средств воздействия.

Ключевые слова: контроль, надзор, Национальная комиссия, осуществляющая государственное регулирование в сфере рынков финансовых услуг, Национальный банк Украины, Национальная комиссия по ценным бумагам и фондовому рынку.

SHOVKOPLYAS G. M.

PhD, Associate Professor of the Department of Economic Law of Yaroslav Mudryi National Law University

REGULATION OF MARKETS OF FINANCIAL SERVICES IN UKRAINE AND RESULTS OF CONTROL FOR THEM

Problem setting. The article analyzes the problem of state regulation of the functioning of the financial services markets of Ukraine, which is characterized by a number of shortcomings, among which the most important are the unclear distribution of powers of state regulators and inconsistency of their competence, the lack of a unified system of means of influence.

Target of research. Investigation of problematic issues on the implementation of state regulation in the form of control in the markets of financial services in Ukraine and the elucidation of European experience of regulators in order to improve Ukrainian legislation.

Article's main body. Supervision and control in the financial services market should be maximally harmonized, based on the unity of the capital market and the need for unification of operations with financial institutions. The objects of such control are: the reliability of information provided by participants in the financial services market, compliance with the conditions for conducting financial services, solvency of financial institutions. Control is a form of state regulation of the financial services market. Constituent elements of control are: supervision, reporting, monitoring, financial monitoring, audits, audit, audit, measures of influence (sanctions).

Conclusions and prospects for the development. The means and forms of control of the National Commission for State Regulation of Financial Services Markets are rather weak compared to the National Bank of Ukraine and the National Commission for Securities and Stock Market. This is due to the lack of a National Commission that carries out state regulation in the field of financial services markets of territorial offices that would provide state regulation at the regional level.

Keywords: control, supervision, the National Commission for State Regulation of Financial Services Markets, the National Bank of Ukraine, the National Commission for Securities and Stock Market.