

ШОВКОПЛЯС Г. М.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри господарського права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого)

УДК 346.5(477):33.06
DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736-2019-5-1-22>

**ПРОЕКТ БІЛОЇ КНИГИ ЯК КОНЦЕПТУАЛЬНЕ БАЧЕННЯ НБУ
ЩОДО ОСНОВНИХ ПРИНЦИПІВ НОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ
НЕБАНКІВСЬКОГО РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ**

У статті визначено сутність проекту Білої книги «Майбутнє в регулюванні небанківського фінансового сектору», підготовленої і оприлюдненої Національним банком України (далі – НБУ), яка передбачає нове регулювання ринку небанківських фінансових послуг. Відповідний документ не є нормативно-правовим документом, а є лише концептуальним баченням НБУ щодо основних принципів та підходів до нового регулювання небанківських фінансових установ, а саме щодо сегментації ринку, ліцензування, пруденційного нагляду, звітування, перевірок та захисту прав споживачів. Статус представленої Білої книги наближений до стратегії, але в ньому відсутні вимоги до цього нормативного акту. Прийняття даного документа пов’язано з необхідністю вдосконалення організації державного регулювання на ринку фінансових послуг. Документ стосується діяльності страхових компаній, кредитних спілок, ломбардів, лізингових і факторингових компаній, різних фінансових компаній, які займаються операціями обміну валют, переказом коштів, кредитуванням, наданням гарантій та інших послуг. На даний час в Україні функціонує секторальна модель регулювання, за якою нагляд за ринком банківських послуг, діяльністю з переказу коштів та валютними операціями здійснює НБУ, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку здійснює нагляд за ринками цінних паперів та похідних цінних паперів (деривативів), а Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, здійснює нагляд за іншими ринками фінансових послуг. А Біла книга передбачає запровадження в Україні частково консолідованої моделі регулювання фінансового ринку, за якою весь фінансовий сектор буде регулюватися двома регуляторами – НБУ і Національною комісією із цінних паперів та фондового ринку.

***Ключові слова:** ринок небанківських фінансових послуг, державне регулювання, Біла книга, Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.*

The article defines the essence of the White Paper project “The future in regulating the non-banking financial sector”, prepared and published by the NBU, which provides for new regulation of the non-banking financial services market. The relevant document is not a legal document, it is only a conceptual vision of the NBU on the basic principles and approaches to the new regulation of non-banking financial institutions, namely market segmentation, licensing, prudential supervision, reporting, audits and consumer protection. The status of the White



Paper presented is close to the strategy, but it does not have the requirements for this regulation. The adoption of this document is related to the need to improve the organization of state regulation in the financial services market. The document relates to the activities of insurance companies, credit unions, pawnshops, leasing and factoring companies, various financial companies engaged in currency exchange operations, funds transfer, lending, guarantees and other services. Currently, there is a sectoral regulatory model in Ukraine, under which the NBU supervises the banking services market, funds transfer and currency transactions, the National Securities and Stock Market Commission oversees the securities markets and derivatives (derivatives), and the National Commission for Regulation of Financial Services Markets oversees financial services. And the White Paper foresees the introduction in Ukraine of a partially consolidated model of financial market regulation, according to which the entire financial sector will be regulated by two regulators, the NBU and the the National Securities and Stock Market Commission.

Key words: *non-banking financial services market, government regulation, White Paper, The National Bank of Ukraine, The National Securities and Stock Market Commission, The National Commission for Regulation of Financial Services Markets.*

Вступ. Забезпечення стабільності ринку фінансових послуг є одним із найважливіших питань розвитку сучасної держави, в тому числі і України. Це, у свою чергу, створює основу для постійного розвитку і вдосконалення системи регулювання ринку фінансових послуг відповідно до європейських нормативів. У статті нами проведено аналіз основних тенденцій і проблемних аспектів розвитку фінансової системи України відповідно до прийняття такого документа, як Біла книга «Майбутнє в регулюванні небанківського фінансового сектору». У статті обґрунтовано напрями подальшого розвитку і запропоновані рекомендації щодо вдосконалення чинного регулювання на ринку небанківських фінансових послуг. При цьому реформування українського небанківського фінансового сектору має проходити відповідно до міжнародних стандартів, але з урахуванням тих умов регулювання, які передбачені чинним законодавством України.

Питанням державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг у науковій літературі приділяється недостатньо уваги. Серед науковців, які досліджують цю проблему, варто виділити праці І.А. Бланка, Н.С. Кузнецової, В.П. Левченко, К.В. Масляєвої, В.В. Поєдинок, В.І. Полохович, В.В. Тимошина, В.П. Ходаківської. Але й досі проблеми державного регулювання небанківського сектора економіки залишаються предметом наукових пошуків і потребують свого вирішення.

Постановка завдання. Мета статті – дослідити окремі ключові питання нової моделі регулювання ринку небанківських фінансових послуг, передбаченої проектом Білої книги «Майбутнє в регулюванні небанківського фінансового сектору».

Результати дослідження. Як зазначає А.І. Бондаренко, державне регулювання ринку фінансових послуг має свої певні особливості. А саме суб'єкти, які діють на даному ринку, на відміну від виробників інших послуг, оперують в основному не власними ресурсами, а грошима, залученими в довірчє управління (пай, позики тощо). Тому управління ризиками на цьому ринку має значення не лише для виробників фінансових послуг, але й для макроекономіки, оскільки криза може спричинити як банкрутство самого фінансового інституту, так і розпад усього ланцюга економічних зв'язків і відносин [1, с. 40].

Механізми державного регулювання ринку фінансових послуг набувають особливого значення в умовах його інформатизації та глобалізації, збільшення асортименту фінансових послуг і різноманіття їхніх виробників. Це особливо важливо в українських умовах, де клієнтами цього ринку досі були в основному юридичні, а не фізичні особи [2, с. 117].

Згідно з даними Державного реєстру фінансових послуг станом на 31.12.2018 року в Україні налічувалося 2024 фінансові установи.



Таблиця 1

**Кількість фінансових установ
у державному реєстрі фінансових установ, 2016–2018 роки**

Фінансові установи	Станом на 31.12.2016	Станом на 31.12.2017	Станом на 31.12.2018
Фінансові компанії	809	818	940
Страхові компанії	310	294	281
Кредитні установи	462	378	358
Пенсійні фонди	86	86	84
Ломбарди	456	415	359
Разом	2125	1993	2024

* Складено автором на основі [3]

Проаналізувавши цю таблицю, можна зробити висновок, що кількість небанківських фінансових установ зменшилась на 101 одиницю порівняно з 2016 роком та збільшилась на 31 одиницю порівняно із 2017 роком. Але ця кількість збільшилась за рахунок лише окремого виду суб'єктів, а саме фінансових компаній.

Виходячи з вищевикладеного, можна зазначити, що ринок небанківських фінансових послуг розвивається нединамічно. Це пов'язано з існуванням відповідних проблем, а саме: з низьким рівнем довіри населення до фінансових установ, відсутністю прозорості ринку фінансових послуг, неналежним захистом споживачів від порушень, із недосконалим державним регулюванням діяльності небанківських фінансових установ тощо.

Так, у жовтні 2018 року НБУ підготував і оприлюднив проект Білої книги «Майбутнє в регулюванні небанківського фінансового сектору» [4], в якій представив своє бачення регулювання ринку небанківських фінансових послуг. Цей документ не є нормативним актом, це концептуальне бачення НБУ щодо основних принципів та підходів до нового регулювання небанківського фінансового ринку, а саме щодо сегментації ринку, ліцензування, пруденційного нагляду, звітування, перевірок та захисту прав споживачів. Також цей документ висвітлює принципи та завдання на «найближче майбутнє» після прийняття Законопроекту № 2413-а. Він має на меті представити широкій аудиторії базові елементи бачення нового регулювання на ринку фінансових послуг.

Документ стосується діяльності страхових компаній, кредитних спілок, ломбардів, лізингових і факторингових компаній, різних фінансових компаній, які займаються операціями обміну валют, переказом коштів, кредитуванням, наданням гарантій та інших послуг. Так, на думку експертів, які розробляли проект Білої книги, передача функцій регулювання та нагляду за небанківськими установами від Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг), до НБУ та Національної комісії із цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) має розглядатися як перший крок у процесі реформи регулювання небанківського фінансового сектору.

Наразі в Україні функціонує секторальна модель регулювання, за якою нагляд за ринком банківських послуг, діяльністю з переказу коштів та валютними операціями здійснює НБУ, НКЦПФР здійснює нагляд за ринками цінних паперів та похідних цінних паперів (деривативів), а Нацкомфінпослуг здійснює нагляд за іншими ринками фінансових послуг. В Україні діє з 2003 року секторальна модель, із моменту створення Держкомфінпослуг. Так, 7.07.2016 року в першому читанні було прийнято і рекомендовано до прийняття у другому читанні проект Закону 2413-а «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг», який передбачав делегування повноважень щодо регулювання та нагляду за небанківськими фінансовими установами НБУ. Передбачалося, що даний законопроект запровадить в Укра-



їні частково консолідовану модель регулювання фінансового ринку, за якою весь фінансовий сектор буде регулюватися двома регуляторами – НБУ і НКЦПФР.

Передача функції контролю та нагляду за небанківськими фінансовими установами від Нацкомфінпослуг та НКЦПФР до НБУ перетворить НБУ на потужний мегарегулятор та призведе до звуження ринку. Проведення відповідної реформи на ринку фінансових послуг призведе до скорочення відповідних фінансових установ, а не до їхнього розвитку.

До недоліків зазначеної реформи можна віднести:

1) по-перше, НБУ буде змушений суттєво підвищити вимоги до небанківського ринку, що призведе до звуження обсягів небанківського кредитування та виведення з ринку багатьох фінансових компаній;

2) по-друге, НБУ – це орган контролю, який не зміг забезпечити розвиток банківської системи, а навпаки, за останній час кількість банків із 180 на початок 2014 р. зменшилась до 82 на 2018 рік;

3) по-третє, сьогодні кількість небанківських фінансових установ приблизно складає більш ніж 2000, до яких відносяться страхові компанії, фінансові, лізингові компанії, кредитні спілки, ломбарди, пенсійні фонди.

Відмінності щодо ведення обліку, наявних ризиків вимагають різні підходи до регулювання цього ринку. А такий новий регулятор, як НБУ, не має досвіду такого регулювання, коли кожен напрям діяльності регулюється окремо. І, як наслідок, неможливість впоратися з різноманітними фінансовими ринками тягне за собою звуження небанківського сектору до обсягів, за яких НБУ зможе виконувати свої функції шляхом підвищення вимог до капіталу, нормативів, що приведе до знищення невеликих компаній.

Особливу увагу НБУ приділить кредитним установам, які мають право залучати кошти населення для подальшого кредитування й надання інших фінансових послуг. До них НБУ застосує норми європейських директив, а саме нормативи, встановлені Директивою 2013/36/ЄС щодо діяльності кредитних установ [5] та Регламентом № 575/2013 про пруденційні вимоги до кредитних установ та інвестиційних компаній [6]. Такі нормативи щонайменше будуть включати:

- 1) вимогу до мінімального початкового та регулятивного капіталу (в розмірі 5 млн. євро);
- 2) нормативи достатності регулятивного капіталу (на рівні не менше 8%);
- 3) нормативи концентрації кредитних ризиків на одного контрагента (не більше 25%);
- 4) нормативи миттєвої ліквідності (понад 60%).

Тобто, як ми бачимо, розмір статутного капіталу кредитної спілки повинен складати майже половину розміру статутного капіталу банківської фінансової установи, який існує на даний час. Експерти даного законопроекту передбачають дві опції для кредитних спілок. А саме, перше: якщо у кредитних спілок немає маніпуляцій із внесками, але є великі обсяги і великі ризики, то вони будуть перекваліфіковані в банки або в квазібанки, до яких будуть висуватися відповідні вимоги з управління ризиками; та друге – маленькі кредитні спілки, які не потребують регуляції.

Скорочення небанківських фінансових установ на ринку фінансових послуг призведе до зменшення податкових надходжень до бюджету та зменшення обсягів надання фінансових послуг і, як наслідок, їхнього подорожчання.

На думку експертів, поступове запровадження нового регулювання повинно покращити інвестиційну привабливість та забезпечити більшу прозорість небанківського фінансового сектору, а також сприяти захисту споживачів фінансових послуг та запобігти незаконним практикам на ринку. Також нове регулювання має запровадити рівні умови діяльності для небанківських фінансових установ та банків і сприяти розбудові конкурентного середовища для надання фінансових послуг.

Але, вважаємо, є нелогічним той факт, що НБУ готував «Білу книгу», у зв'язку з тим, що не був прийнятий законопроект № 2413-а. Він ніякого відношення до небанківського сектору не має і, тим більш, з розпуском ВРУ наступна доля законопроекту не відома. Так, відповідно до ст. 55 Закону України «Про Національний банк України» НБУ здійснює



функції банківського регулювання і нагляду на індивідуальній та консолідованій основі за діяльністю банків та банківських груп у межах та порядку, передбачених законодавством України. НБУ здійснює постійний нагляд за дотриманням банками, їхніми підрозділами, афілійованими та спорідненими особами банків на території України та за кордоном, банківськими групами, представництвами та філіями іноземних банків в Україні, а також іншими юридичними та фізичними особами банківського законодавства нормативно-правових актів Національного банку і економічних нормативів. Тобто, як ми бачимо зі змісту цієї норми, до регулювання небанківських фінансових установ НБУ ніякого відношення не має.

Також є доречним під час складання проекту «Білої книги» звернути увагу експертів на положення Зеленої книги ЄС «Про роздрібні фінансові послуги», де акцент робиться на підвищенні довіри та задоволенні потреб споживачів ринків фінансових послуг. Акцентується увага на тому, що ініціатива «зеленої книги» може бути успішною лише в тому випадку, якщо вона зосереджує увагу на створенні ринку ЄС, в якому права споживачів добре захищені, вони мають рівні можливості та доступ до прозорих послуг та продуктів, що приносять їм прибуток; вона визнає цінність надання споживачам простих, безпечних послуг; закликає європейські інституції нагляду регулярно оцінювати вплив ціни та конкуренції на роздрібні фінансові послуги; закликає Комісію запровадити просту та безпечну систему фінансових продуктів [7].

На нашу думку, прийняття законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» є неприйнятним для нашого ринку фінансових послуг, бо він не сприятиме розвитку ринку фінансових послуг, не підвищить якість послуг та захист прав споживачів, а лише ускладнить ведення бізнесу та створить додаткові перешкоди для розвитку небанківського сектору. Не буде вирішене питання узгодження монопольного нагляду за фінансовими установами, за якого НБУ завжди буде займати бік значущих для фінансової системи України суб'єктів – банків.

Існує серед експертів думка, що даний законопроект є лише перерозподілом регуляторних функцій між існуючими регуляторами, але це не зовсім так.

Вже раніше нами було згадано про занепад банківської системи в останні часи та скорочення банківських фінансових установ більш ніж вдвічі. Серед потерпілих клієнтів таких банків були не лише фізичні та юридичні особи, а серед них опинилися і кредитні спілки і страхові компанії та інші учасники небанківського ринку фінансових послуг. У результаті скорочення такої кількості банківських фінансових установ небанківський сектор залишився чи не єдиним джерелом фінансування громадян та малого і середнього бізнесу.

Цей проект передбачає передачу повноважень від одного органу до іншого, але він не визначає процедури регулювання небанківського ринку фінансових послуг, а саме яким чином буде здійснюватися контроль за цими установами і чим він є кращим за вже існуючий, бо в кожній небанківській фінансовій установі є свої нормативи, стандарти обліку та ймовірні ризики.

Як ми вважаємо, є некоректним встановлення для українського фінансового ринку вимог аналогічних європейським норма. Усі фінансові операції в Україні здійснюються у гривні, всі ризики також розраховуються у гривні, чому ж тоді розмір статутного капіталу повинен бути прив'язаний до євро. Також потрібно зазначити, що ризики, які мають місце під час здійснення фінансових операцій в нашій країні, є набагато нижчими, ніж у країнах ЄС, і це також необхідно враховувати під час встановлення мінімального розміру статутного капіталу фінансових установ.

Висновки. Шляхом вирішення проблеми, яка має місце на ринку фінансових послуг, на нашу думку, повинно стати не делегування повноважень від одного органу до іншого, що, у свою чергу, створить додаткові перешкоди, а прийняття відповідного пакету нормативно-правових актів, що урегулюють певні спірні питання, які виникають на ринку небанківських фінансових послуг (наприклад, Закон «Про ломбарди»), розроблення актуальної стратегії розвитку фінансового ринку, запровадження системи пруденційного нагляду. Зазначені



вище засоби повинні бути спрямовані на досягнення ефективності та прозорості ринку небанківських фінансових послуг, а також наближення небанківських фінансових послуг до провідних європейських стандартів, але не шляхом збільшення розміру нормативів, а шляхом забезпечення прозорого державного регулювання з боку державних органів (оперативного виявлення проблем ринку та усунення їх). Так, на офіційному сайті НБУ була оприлюднена інформація, що до кінця 2019 буде розроблено Стратегію розвитку фінансового сектору України на 2020–2025 роки, про що було зазначено в підписаному 27 травня Меморандумі про взаєморозуміння та співробітництво між НБУ, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та Міністерством фінансів [8]. Відповідне спільне стратегічне бачення дозволить створити комплексний і всеохоплюючий документ, цілі якого будуть спрямовані на зміцнення фінансової стабільності, розвиток фінансових ринків та впровадження інновацій у фінансовому секторі.

Список використаних джерел:

1. Бондаренко А.І. Механізми державного регулювання ринку фінансових послуг України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2017. Вип. 1. С. 39–44.
2. Орлюк О.П. Фінансове право : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 528 с.
3. Публічний звіт про діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2018 рік. URL : <https://www.nfp.gov.ua/files/ZVIT/Publichnij%20zvit%202018%20-%20na%20сайт.pdf>.
4. Проект Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору. URL : <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=80189428>.
5. On access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending: Directive of the European Parliament and of the Council: of 26.06.13 № 2013/36/EU. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/uri=CELEX:32013L0036&qid=1564830401383&rid=1>.
6. On prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending: Regulation of the European Parliament and of the Council: of 26.06.2013 № 575/2013/EU. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/AUTO/?uri=CELEX:32013R0575&qid=1564831084828&rid=1>.
7. On the Green Paper on Retail Financial Services: Resolution of the European Parliament: of 22.11.2016.
8. Регулятори спільно розроблять п'ятирічну стратегію розвитку фінансового сектору. URL : https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=95699424.

