

СОЛОШКІНА І. В.,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
(Харківський національний університет
імені В. Н. Каразіна)

УДК 346.009.6

ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

У статті досліджено діяльність регулюючих та наглядових органів в сфері фінансових послуг в Україні, визначено місце та роль цих органів як інституцій державного управління та регулювання фінансовими установами. Розглянуто перспективи створення в Україні єдиного регулюючого органу в сфері фінансових послуг.

Ключові слова: сфера фінансових послуг, ринки фінансових послуг, організація, управління, регулювання, мегарегулятор, реформування.

В статье рассмотрена деятельность регулирующих и надзорных органов в сфере финансовых услуг в Украине, определено место и роль этих органов как институтов государственного управления и регулирования финансовыми учреждениями. Рассмотрены перспективы создания в Украине единого регулирующего органа в сфере финансовых услуг.

Ключевые слова: сфера финансовых услуг, рынки финансовых услуг, управление, регулирование, мегарегулятор, реформирование

The article describes the activities of regulators and supervisors in the financial services industry in Ukraine, the place and the role of these bodies as institutions of public administration and regulation of financial institutions. The prospects for the creation of a single regulatory authority in Ukraine in the field of financial services.

Key words: financial sphere service, financial service markets, organization, management, regulation, mega regulation, reformation.

Вступ. Динамічний розвиток ринку фінансових послуг в Україні, різноманітність і складність фінансових продуктів вимагають вдосконалення системи регулювання в цій сфері. Саме сприяння розвитку ринку фінансових послуг допоможе прискорити процес інтеграції України до світового ринку. Але на заваді цьому стоїть недосконалість сучасної вітчизняної нормативно-правової бази, що виражається, насамперед, неузгодженістю норм загального та спеціального законодавства, а також слабкою координаційною діяльністю існуючих державних регуляторів.

Окремі питання державного регулювання ринку фінансових послуг підіймалися в наукових дослідженнях І.Г. Андрущенко, Ю.В. Сеннікової, А.В. Попової, Н.С. Кузнецової, І.Р. Назарчук, С.А. Кузьміної, О. Онуфрієнка, В.Г. Зайцевої, О.І. Барановського, С.В. Науменкової, В.В. Беляєва, М.Д. Білик, Н.М. Внукова, О.В. Васюренко тощо.

Дослідження зазначених науковців зробили певний внесок у розвиток механізму правового регулювання ринку фінансових послуг. Однак цілісного вирішення проблеми державного регулювання ринків фінансових послуг й донині немає.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз діяльності регулюючих та наглядових органів в сфері фінансових послуг в Україні та визначити місце та роль цих органів як інституцій державного управління та регулювання фінансовими установами.

Координаційні, контрольні та наглядові функції за ринками фінансових послуг здійснюють ряд уповноважених органів. Вони покликані в рамках чинного законодавства здійснювати державне регулювання фінансового ринку та сфери фінансових послуг.

Результати дослідження. Основоположним для визначення системи нагляду за фінансовими установами є різні способи впливу державних регуляторів, які визначенні Законом про фінансові послуги, зокрема органами, що здійснюють державне регулювання сфери фінансових послуг [1]. Таким органами на сьогодні є:

- Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг) [2];
- Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку (НКЦПФР) – щодо ринків цінних паперів і похідних цінних паперів [3];
- Національний банк України (НБУ) – щодо ринку банківських послуг [4];
- Державна служба фінансового моніторингу України (Держфінмоніторинг України) – щодо запобі-



гання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму [5];

– Антимонопольний комітет України – в межах повноважень, визначених законом [6].

Серед названих державних регуляторів сфери фінансових послуг виділяється Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, яка наділена найбільш широкими повноваженнями. Зокрема, у разі порушення учасниками ринків фінансових послуг законів та на основі аналізу інформації стосовно порушень, що мали місце і можливих наслідків від цього, Нацкомфінпослуг обирає та застосовує адекватні заходи впливу. Державний регулятор має досить широкий вибір, яким чином і при цьому з найбільшою мірою адекватності відреагувати на здійснені порушення: 1) зобов'язати порушника вжити заходів для усунення порушення; 2) вимагати скликання позачергових зборів учасників фінансової установи; 3) накладати штрафи в розмірах, передбачених статтями 41 і 43 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»; 4) тимчасово зупинити або анулювати ліцензію на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг; 5) відсторонювати керівництво від управління фінансовою установою та призначити тимчасову адміністрацію; 6) затверджувати план відновлення фінансової стабільності фінансової установи; 7) виключати відповідно до законодавства учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг) з Державного реєстру фінансових установ або реєстру осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги; 8) установлювати для небанківських фінансових груп підвищені економічні нормативи, ліміти та обмеження щодо здійснення окремих видів операцій; 9) виносити рішення про заборону недержавним пенсійним фондам – суб'єктам другого рівня системи пенсійного забезпечення – укладати нові пенсійні контракти з учасниками накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування у разі порушення вимог, установлених для таких недержавних пенсійних фондів законом та ліцензійними умовами [1].

Таким чином, Нацкомфінпослуг наділена досить широкими можливостями щодо впливу на суб'єктів надання фінансових послуг.

Але як свідчить практика діяльності структурних підрозділів Нацкомфінпослуг, застосування тих чи інших заходів впливу на учасників ринку фінансових послуг носить досить вибірковий та суб'єктивний характер. Насамперед, це стосується практики застосування штрафних санкцій. Відповідно до ст. 42 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» штрафи за правопорушення, вчинені на ринках фінансових послуг, мають право накладати Головою Уповноваженого органу, його заступниками, директорами департаментів чи головою відповідного територіального управління. В той же час в Положенні про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги зазначено, що накладення стягнень у вигляді штрафу належить лише до повноважень Голови Нацкомфінпослуг або директорів департаментів за напрямками здійснення нагляду за окремими ринками фінансових послуг.

Крім того, рішення про відсторонення керівництва від управління фінансовою установою та призначення тимчасової адміністрації оформляється у вигляді письмового розпорядження Нацкомфінпослуг, який фактично є виконавчим документом. На нашу думку, запровадження таких кардинальних заходів слід здійснювати або за рішенням загальних зборів, або за рішенням суду. За такого стану речей досить легко як призупинити, так і посприяти ліквідації окремої бізнесової структури, що працює на ринку фінансових послуг.

Необхідно визнати, що органічна взаємодія між різними державними інституціями до цього часу не налагоджена. Скоріше, навпаки, спостерігається явна тенденція до прямого ігнорування будь яких спроб до координації зусиль, які з свого боку ініціювала Нацкомфінпослуг. Тому цілком закономірно, що останнім часом усе більш активно просувається ідея створення свого роду «мегарегулятора» фінансового ринку, який би був уповноваженим координувати дії взаємопов'язаних сфер. До цієї ідеї схилиються багато дослідників та фінансистів-практиків.

На нашу думку, створення універсального координуючого органу з широкими повноваженнями та функціями регулювання найбільш важливих сфер фінансового ринку, які нині знаходяться в стадії становлення і тому гострої (фактично – недобросовісної) конкуренції, сьогодні є невідкладним. Адже тільки-но проконстатована проблема нерозривно пов'язана з іншими першочерговими завданнями розвитку базових для національної фінансової системи сегментів і ринків. Збільшення міжсегментної консолідації сфери фінансових послуг вимагає створення мегарегулятора, який здійснюватиме консолідований нагляд, координацію та покращення співпраці між різними сегментами фінансових ринків. Заодно це спонукатиме до створення фінансово-посередницьких конгломератів, які в стані сконцентрувати значні фінансові ресурси та активи з тим, щоб стати конкурентоспроможними світовому ринку.

Нині діюча система контролюючих та наглядових органів в Україні не відповідає сучасним потребам сфери фінансових послуг. Ринку вимагає подальшого розвитку цієї сфери, яка ще має великий потенціал зростання. Система фінансових послуг є досить складною, а вітчизняна система державного регулювання явно застаріла. На нашу думку, сучасний стан речей вимагає не просто вдосконалення механізму розме-



жування повноважень регулюючих органів за функціональним принципом. Нагальним є не роздільне регулювання різних секторів сфери фінансових послуг, а поєднання інформаційних ресурсів та зусиль в одній взаємодіючій системі. Це вкрай необхідно для адекватного та швидкого реагування на потреби споживачів фінансових послуг.

Структура регулювання та нагляду на ринках фінансових послуг в Україні сформована на принципі функціонального регулювання. Незважаючи на певні позитивні характеристики, цей принцип має суттєві недоліки. Функціонально-інституціональне регулювання створює основу для дублювання функцій різних органів, що здійснюють регулювання та нагляд в сфері фінансових послуг, а також про створення штучних бар'єрів для бізнесу та зайвих витрат державних коштів на утримання цих органів. Про це неоднократно наголошувалося в низці публікацій [7; 8; 9; 10]. Існування подвійних стандартів для суб'єктів фінансових послуг ставить їх в неординарне становище, надаючи переваги окремим суб'єктам. Жоден орган державного контролю в фінансовій сфері не здатен повною мірою відповідати за свій сектор. Адже, здебільшого, ефективність окремого органу прямо залежить від ефективності діяльності інших регулюючих органів. Існування певної конкуренції між окремим державними регуляторами заважає спільній праці, провокує окремі органи на дії щодо відвоювання сфери свого особливого впливу [11, с. 62]

В Україні на даний час законодавче регулювання окремих секторів фінансового ринку носить здебільшого «рамковий», загальний характер. Більша частина регулювання ринку фінансових послуг здійснюється на рівні відомчих нормативно-правових актів. Неузгодженість позицій різних відомств ускладнює створення комплексних фінансових продуктів. Адже необхідно одночасно відповідати всім вимогам відомств різних секторів фінансового ринку [12, с. 31].

Вирішення даної проблеми вимагає ретельного дослідження зарубіжного досвіду щодо створення універсальних мегарегуляторів фінансових ринків. Фінансова система в Україні все ще знаходиться на етапі трансформації, а тому потребує створення єдиного регулятора. В даний час такий фінансовий мегарегулятор існує у Великобританії, і його діяльність може слугувати взірцем для створення аналогічної структури в Україні. Єдиний мегарегулятор існує також в Данії, Ісландії, Японії, Південній Кореї, Норвегії, Швеції, Угорщині, Латвії та Естонії.

До створення єдиного фінансового регулятора в цих країнах існували окремі державні інституції в кожному окремому сегменті фінансових послуг. Насамперед, мова йде про банківські послуги, цінні папери (фондовий ринок) та страхову діяльність. Глобалізаційні тенденції та розширення спектру фінансових послуг призвели до створення універсальних контролюючих і наглядових органів. Створення єдиного, об'єднаного та незалежного органу регулювання допомагає побудові послідовної та більш простої нормативної бази. Нині ж регулювання ринку капіталів здійснюється фрагментарно і розподілено поміж декількох регуляторів. Поки що в країні не спостерігається якихось суттєвих змін щодо державного регулювання фінансовою сферою. Спроби чіткого розмежування сфер діяльності окремих відомств призводять до створення до відомчих бар'єрів для реалізації державної політики в цій сфері та ускладнює співробітництво між органами нагляду та контролю.

В той же час необхідно відзначити, що створення мегарегулятора має як позитивні, так і негативні аспекти. Крім того, створення такої інституції є довготривалим процесом, який вимагає розроблення концепції його організації та дослідження позитивних і можливих негативних наслідків його створення для фінансового ринку.

Аналіз функціонування такого мегарегулятора в країнах ЄС дозволяє виділити досить значимі переваги. По-перше, основною метою мегарегулятора є створення єдиного регулювання на фінансовому ринку. За нинішньої системи розподілу повноважень між різними регулюючими органами, коли функції одних органів накладають на функції інших органів, кожен з них бажатиме контролювати певну частину ринку, виникає надлишкове регулювання. Адже іноді певні дії/документи необхідно погоджувати з декількома державними установами, здавати різну звітність, що створює додаткове навантаження для компаній і підприємств. Разом з тим єдиний регулятор покликаний усунути ситуації, коли учасники ринку використовують протиріччя в регулюванні ринку різними органами на свою користь. За наявності мегарегулятора такі зловживання стануть неможливими, бо ці стандарти й правила будуть єдиними.

По-друге, мегарегулятор має здатність більш оперативно справлятися з ризиками на ринку, оскільки за наявності будь-яких проблем за певним напрямком він зможе швидко реорганізуватися й направити необхідну частину свого кадрового потенціалу на вирішення цієї проблеми. Нині ж це не відбувається, адже над проблемою працює якийсь певний державний орган й інші органи не мають можливості спрямувати частину своїх співробітників для вирішення цієї проблеми. Таким чином, мегарегулятор зможе краще використовувати свій кадровий потенціал, що призведе до зниження витрат на утримання єдиного великого регулятора в порівнянні з витратами на утримання декількох регулюючих органів, а також до більш ефективного контролю на ринку.

По-третє, мегарегулятор зможе краще згенерувати потоки інформації й забезпечити їхню конфіденційність. Це пов'язане з тим, що обіг інформації здійснюється не поміж декількома організаціями, а



всередині однієї організації. У зв'язку із цим зменшується небезпека витоку інформації та її незаконне розголошення.

По-четверте, мегарегулятор буде здійснювати єдиний контакт із фінансовими інститутами в інших країнах. Це допоможе стимулювати міжнародне співробітництво щодо координації фінансового ринку й більш відкритому обміну інформацією [13, с. 70].

Опоненти створення єдиного мегарегулятора наводять свої аргументи зводять до кількох основних: по-перше, поява універсального мегарегулятора може призвести до монополізації регуляторних повноважень нового утворення, понизить рівень конкуренції на ринках фінансових послуг; по-друге, передача функцій нагляду за банківською сферою від НБУ до нового фінансового регулятора може послабити рівень контролю за комерційними банками; по-третє, за умови дефіциту фінансування і висококваліфікованих кадрів злиття діючих уповноважених органів може породити некерованість і нестабільність у відповідних сегментах сфери фінансових послуг [14, с. 98]

У ринково розвинутих системах діє важливе правило, за яким функціонування ринків фінансових послуг, як правило, не супроводжується таким організаційним поєднанням – наявністю єдиного наглядового органа і водночас функціонуванням ряду різних нормативно регулюючих органів.

Бюрократизм сучасного законодавства щодо координації діяльності різних регулюючих на наглядових органів в сфері фінансових послуг чітко простежується в тексті ст. 22 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»: Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку і національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, з метою співпраці та координації своєї діяльності зобов'язані проводити оперативні наради не рідше одного разу в місяць або частіше на вимогу одного з керівників цих органів. За результатами зазначених нарад складаються відповідні протоколи та/або укладаються міжвідомчі угоди. Рішення, які містяться у зазначених протоколах та угодах, обов'язкові для розгляду та впровадження кожним з органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг [1].

Проведення таких нарад не вирішує перманентні проблеми, а відволікає від необхідної роботи. В країнах з розвинутою економікою сфера фінансових послуг розвивається не завдяки надмірного впливу державних контрольно-наглядових органів, а завдяки ринковим механізмам. В деяких країнах, взагалі, функції контролю та нагляду передані недержавним інституціям.

Фактично на сьогодні відповідний розподіл сфери впливу базується лише на специфіці створення і спеціалізації даних фінансових установ. Інститути спільного інвестування створюються, насамперед, для здійснення посередницьких з цінними паперами; діяльність із залучення грошових коштів та створення грошових фондів з цих коштів для них є вторинною (оскільки, як правило, вони створюються під вже існуючі капітали інвесторів). Натомість для недержавних пенсійних фондів базовою є діяльність із залучення дрібних вкладів населення та їх збереження; діяльність же з інвестування у цінні папери для них, у свою чергу, є вторинною. Тому недержавні пенсійні фонди було вирішено відносити до наглядової сфери Нацкомфінпослуг – органу, створеного за типом Національного банку України для контролю за вкладно-кредитними операціями та гарантування платоспроможності для виконання грошових зобов'язань.

Прибічники Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку переконують відповідні інстанції, що контрольно-наглядові функції мають концентруватися саме в цьому органі, тобто мають стосуватися всіх фінансових установ – як інститутів спільного інвестування, так і банків, страхових компаній, недержавних пенсійних фондів тощо. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, за їх переконанням, має контролювати також сектор операцій, які на сьогодні «курує» Нацкомфінпослуг. У свою чергу, їх опоненти стверджують, що Нацкомфінпослуг, як уповноважений наглядовий орган за небанківськими фінансовими установами, закономірно має здійснювати контроль (вступний, поточний та наступний) за всіма фінансовими установами як суб'єктами фінансових послуг. І таких зіткнень на полі корпоративних інтересів (на жаль, не лише теоретичного штабу) в останній час стає все більше. А це засвідчує очевидні вади організації регулювання сфери фінансових послуг за «відомчим» принципом – коли кожен «ринок» чи фінансово-послуговий сегмент повинен мати для керівництва свій Уповноважений орган.

Висновки. У зв'язку з вищевикладеним мусимо констатувати відсутність узгодженості дій та чітких меж компетенції державних регуляторів. Саме це є чи не найбільшою проблемою державного впливу на ринок фінансових послуг. Величезна кількість правових колізій та суперечностей, зарегульованість окремих секторів та недостатнє законодавче регулювання інших нівелюють можливості сучасного правового забезпечення цієї сфери.

Список використаних джерел:

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/>.
2. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1070/2011 // Офіційний вісник Президента України від 23.11.2011 р. – № 31, стор. 9, стаття 1197.



3. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 23.11.2011 р. № 1063/2011 // Офіційний вісник Президента України від 23.11.2011 р., № 31, стор. 9, стаття 1193.
4. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
5. Про Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 466/2011 // Офіційний вісник Президента України від 21.04.2011 р., № 12, стор. 39, стаття 632.
6. Про Антимонопольний комітет України: Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-XII [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3659-12>.
7. Співак Л.С. Структуризація ринку послуг в перехідній економіці // Стратегія економічного розвитку України : Наук. зб. – Вип. 5 / Відп. ред. О.П. Степанов. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 148–153.
8. Ринок фінансових послуг : навч. посібник / М.А. Коваленко, Л.М. Радванська, Н.В. Лобанова, Г.М. Швороб. – Херсон : Олді-плюс, 2004.
9. Співак Л.С., Терещенко А.Н. Державне регулювання фондового ринку та послуг // Економічна теорія: сучасна парадигма та її еволюція на порозі ХХІ століття : Матеріали міжнародної науково-практичної конференції 1-2 березня 2000 р. – К. : КДТЕУ, 2000. – С. 152–154.
10. Стадник А.А. Відродження кредитних кооперативів // Фінанси України. – 2005. – № 8. – С. 96–100.
11. Ковальчук А.Т. Фінансове право України: стан та перспективи розвитку. – К. : Парламентське видання, 2007. – 488 с.
12. Ларина Л.И. Перспективы создания единого регулятора финансового рынка / Л. Ларина // Деньги и кредит : Ежемесячный теоретический научно-практический журнал. – 10/2005. – № 10. – С. 30–32.
13. Кормош Ю. Шаги к созданию финансового мегарегулятора в России / Ю.Кормош, А.Буркова. // Рынок и право. – 2006. – № 15 (318). – С. 69–72.
14. Дмитрієва О.А. Сфера фінансових послуг в економіці України: організаційні засади державного регулювання : дис. на здобуття наук. ступ. к.е.н. / О.А. Дмитрієва. – Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 2008. – 212 с.

ШЕРСТЮК С. В.,
кандидат економічних наук,
доцент кафедри історичних
і соціально-політичних дисциплін
(Харківський національний аграрний
університет імені В. В. Докучаєва)

УДК 349.2

ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ РАДИ НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ

У статті розглянуті законодавчі аспекти створення та існування Ради Національного банку України, її правовий статус. Висвітлено порядок формування Ради Національного банку України. Проаналізовано основні функції Ради Національного банку України.

Ключові слова: Рада Національного банку України, правовий статус, стабільність грошової одиниці, Голова Ради Національного банку України.

В статье рассмотрены законодательные аспекты создания и существования Совета Национального банка Украины, его правовой статус. Отображен порядок формирования Совета Национального банка Украины. Проанализированы основные функции Совета Национального банка Украины.

Ключевые слова: Совет Национального банка Украины, правовой статус, стабильность денежной единицы, Глава Совета Национального банка Украины.

The article deals with legal aspects of creation and existence of the Council of the National Bank of Ukraine, its legal status. Clarifies the procedure for formation of the Board of the National Bank of Ukraine. There are analyzes the main functions of the Board of the National Bank of Ukraine.

Key words: Council of the National Bank of Ukraine, legal status, the stability of the currency, Board Chairman of the National Bank of Ukraine.

