

УДК 354.21:347.73(477)

**Тахтай О. В.** – заступник Міністра внутрішніх справ України – керівник апарату, м. Київ

## **СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ**

*Висвітлено становлення та розвиток державного регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні. Проаналізовано запровадження системи належного адміністративно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ. Доведено, що їх функціонування є вагомим чинником регулювання й розвитку економіки та сприяє процесу трансформації заощаджень в інвестиції та кредити, задоволенню потреб розвитку ринкової економіки, економічному зростанню.*

**Ключові слова:** небанківські фінансові установи, механізм державного регулювання, адміністративно-правові заходи, правопорушення.

**Р**инки фінансових послуг – це важлива й невід'ємна складова економіки кожної держави. Як і будь-яка частина економіки, вони потребують відповідної системи державного регулювання. Вибір оптимальної моделі такого регулювання є надзвичайно актуальним завданням, яке стоїть перед нашою державою. Воно безпосередньо пов'язано з аналізом процесів виникнення та еволюції державного управління ринками фінансових послуг на території України. Адже здійснення такого аналізу дасть змогу почерпнути найкраще з досвіду минулого та запобігти повторенню помилок.

Розвиток фінансового сектору, підприємництва та конкурентного середовища в Україні зумовлюють перебудову всіх складових фінансового ринку, зокрема ринку фінансових послуг. Водночас важливого значення набуває діяльність фінансових посередників, передусім небанківських фінансових інститутів, які задовольняють потреби економічних суб'єктів шляхом надання широкого спектру вузькоспеціалізованих

фінансових послуг. Це стимулює зростання конкурентного потенціалу окремих небанківських фінансових посередників, що охоплюють максимальну кількість споживачів на різних рівнях економічної діяльності.

Дослідженню проблеми державного регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні приділили увагу такі науковці, як В. М. Гаращук, В. В. Гончаренко, О. В. Дзюблюк, Б. С. Івасів, В. В. Корнєєв, Ю. М. Крупка, Б. Л. Луців, І. О. Лютий, А. М. Мороз, С. В. Науменкова, О. П. Орлюк, М. І. Савлук, В. П. Ходаківська, В. М. Шелудько та ін. Однак, попри наявність численних досліджень відомих учених із цієї проблеми, у науковій літературі залишається недостатньо висвітленим питання особливостей становлення та розвитку державного регулювання діяльності фінансових посередників в Україні як з огляду на специфічність і важливість діяльності небанківських фінансових установ, так і з урахуванням особливостей правопорушень, учинених зазначеними установами.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей становлення державного регулювання діяльності небанківських фінансових посередників в Україні за допомогою державних уповноважених органів, а також органів державної влади, що здійснюють регулювання в межах своїх повноважень.

Особливість сучасного етапу розвитку небанківських фінансових інститутів полягає в необхідності поліпшення не лише кількісних, а й якісних показників їх діяльності на ринку фінансових послуг. Перебудова та підвищення ефективності системи функціонування небанківських фінансових посередників стає найважливішим фактором, що здатний забезпечити розвиток ринку фінансових послуг України.

Небанківські фінансові інститути – це заклади, що не є банками, але здійснюють певні фінансові операції. Законодавець не визначає поняття «небанківська кредитна установа». Водночас у нормативно-правових актах зафіксовано визначення поняття «небанківська фінансова установа». Дефініції цієї категорії наявні у двох підзаконних нормативно-правових актах (постановах Національного банку України) і майже збігаються. Згідно з п. 1.4 Постанови Національного банку України «Про затвердження Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам ліцензії на переказ» від 26 лютого 2013 року № 57 [1], небанківська фінансова установа –

це юридична особа, що відповідно до законодавства України не є банком, надає одну або кілька фінансових послуг і яку включено до відповідного державного реєстру фінансових установ у порядку, встановленому законодавством України. Відповідно ж до п. 9 Постанови Національного банку України «Про затвердження Положення про діяльність в Україні внутрішньодержавних і міжнародних платіжних систем» від 4 лютого 2014 року № 43 [2], небанківська фінансова установа – юридична особа, включена до відповідного державного реєстру фінансових установ, що отримала ліцензію на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків і в разі здійснення нею валютних операцій – генеральну ліцензію на здійснення валютних операцій. Використане в першому визначенні словосполучення «юридична особа, яка не є банком» некоректне з правової позиції, тому базовим варто вважати друге з наведених тлумачень. Таким чином, на підставі визначення кредитної установи та небанківської фінансової установи можна сформулювати таке визначення небанківської кредитної установи: юридична особа, яку включено до відповідного державного реєстру фінансових установ у порядку, встановленому законодавством України, та яка, відповідно до закону, має право за рахунок залучених коштів надавати фінансові кредити на власний ризик.

Згідно із законодавством, діяльність небанківських фінансових установ не стосується процесу створення депозитів, а отже, залучення коштів здійснюють двома способами: на договірних засадах; шляхом продажу посередником власних цінних паперів (акцій, облігацій). З огляду на це, усіх їх можна розподілити на договірні фінансові установи, що залучають кошти на підставі договору з кредитором (інвестором), та інвестиційні фінансові установи, які залучають кошти через продаж кредиторам (інвесторам) своїх акцій, облігацій, паїв тощо. Серед договірних фінансових установ за видами послуг, які вони надають своїм кредиторам, можна виокремити страхові компанії, пенсійні фонди, ломбарди, лізингові компанії, факторингові компанії.

Історія виникнення та діяльності шахрайських небанківських фінансових установ на українському фінансовому ринку пов'язана з Декретом Кабінету Міністрів України «Про довірчі товариства» від 17 березня 1993 року № 2393.

У лютому 1995 року, після серії гучних трастових скандалів, сесія Верховної Ради України доручила Контрольній комісії з питань приватизації проаналізувати діяльність довірчих товариств щодо дотримання чинного законодавства. Під час зазначеної перевірки постало питання: який законодавчий акт слід вважати чинним? З'ясувалося, що Декрет Кабінету Міністрів «Про довірчі товариства» має три редакції. Причому всі варіанти претендували на «законну силу». У варіанті, підписаному Главою Уряду (Л. Д. Кучмою), не було передбачено залучення довірчими товариствами грошових коштів громадян. У двох інших, які надійшли з Кабінету Міністрів України до юридичного відділу Верховної Ради України й після цього були опубліковані, ішлося про те, що довірчі товариства можуть залучати грошові кошти громадян [3, с. 7]. З огляду на зазначені факти, Верховна Рада України прийняла три постанови (від 13 грудня 1995 року № 467/95-ВР, від 22 грудня 1995 року № 491/95-ВР, від 31 жовтня 1996 року № 452/96-ВР), проте «авторів» цієї акції так і не було встановлено.

Зазначений Декрет Кабінету Міністрів України надавав довірчим товариствам ідентичний обсяг можливостей залучення коштів громадян, не врахувавши негативних наслідків діяльності таких скандально відомих структур, як «МММ», «Український фінансовий будинок» тощо. Декрет не передбачав механізму захисту прав і законних інтересів вкладників. Не було визначено, що відповідні державні органи мають здійснювати контроль за діяльністю довірчих товариств, тому чимало з них грубо порушували чинне законодавство: 1) обсяги залучення коштів і майна населення перевищували статутні фонди, які часто не досягали передбаченого законом розміру; 2) не дотримувалися порядку проведення касових операцій, зокрема з іноземною валютою; 3) фактично не вели статистичну звітність про діяльність і фінансовий стан компаній [4, с. 101]. Зазначені обставини без належного контролю створювали «ідеальні» умови для злочинного обману громадян і юридичних осіб. Ці факти на тлі вже відомої шахрайської діяльності компаній в Україні дають підстави для висновку про те, що діяльність фінансових компаній в Україні, які залучали кошти громадян, була також добре організованою на найвищому рівні злочинною діяльністю.

Особливості розкрадань грошових коштів із використанням небанківських фінансових установ зумовлені також перехідним

періодом у розвитку України, конкретними економічними й правовими умовами. З плином часу ці умови змінюються, що, безперечно, позначається і на способах учинення розкрадань. Є підстави вважати, що правоохоронні органи ще довго будуть протистояти їм, однак дещо трансформованим. Підтвердженням цього є розкрадання засобів, учинене за схемою «Понці» в США 2005 року керівником благодійної організації «Нова ера» Дж. Бенетом на суму понад 470 млн доларів США. Причому він, як і Чарльз Понці 1919 року, просто залучав інвесторів, сплачуючи дивіденди з їхніх вкладів [5].

З метою регулювання діяльності небанківських фінансових установ 2007 року було створено Комітет Верховної Ради України з питань фінансів і банківської діяльності – профільний комітет Верховної Ради України, а також прийнято низку нормативно-правових актів, зокрема: Указ Президента України «Про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії»; закони України «Про страхування», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)», «Про кредитні спілки», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», «Про недержавне пенсійне забезпечення»; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері» тощо [4, с. 105].

Страхові та лізингові компанії, інвестиційні й недержавні пенсійні фонди, довірчі товариства, кредитні спілки, ломбарди посіли відповідне місце у відносинах мобілізації та розподілу капіталів, конкуруючи інколи з банківськими установами. Небанківські фінансові установи, акумулюючи кошти індивідуальних інвесторів і вкладаючи їх в різні економічні проекти, забезпечують рівновагу на ринку капіталів шляхом погодження пропозиції та попиту на фінансові ресурси, перерозподіляють і знижують фінансові ризики, забезпечують підвищення ліквідності фінансових вкладень різних інвесторів унаслідок професійного управління залученими коштами. Таким чином, окрім досягнення власних комерційних цілей, небанківські фінансові установи сприяють вирішенню загальноекономічних питань, економічному зростанню України загалом [6, с. 39].

Процес цілеспрямованого й активного впливу державних і наддержавних органів управління на функціонування фінансових посередників, здійснення комплексних заходів щодо впорядкування, контролю, нагляду за ними та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері за допомогою певного комплексу форм і методів називають державним регулюванням діяльності фінансових посередників [7, с. 33].

Державне регулювання діяльності фінансових посередників в Україні здійснюють з метою:

- 1) провадження єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг;
- 2) захисту інтересів споживачів фінансових послуг;
- 3) створення сприятливих умов для розвитку й функціонування ринків фінансових послуг;
- 4) створення умов для ефективної мобілізації та розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства;
- 5) забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг і захисту прав їх учасників;
- 6) додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства;
- 7) запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг;
- 8) контролю за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг;
- 9) сприяння інтеграції в європейський і світовий ринки фінансових послуг [8, с. 56–57].

Державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюють шляхом: ведення державних реєстрів фінансових установ і ліцензування діяльності з надання фінансових послуг; нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ; нагляду за діяльністю фінансових установ; застосування вповноваженими державними органами заходів впливу; проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг.

У світовій практиці немає єдиного підходу до здійснення державного регулювання діяльності фінансових посередників. Його проводять з урахуванням особливостей функціонування національної фінансової системи. Наприклад, країни з високим і середнім рівнями концентрації фінансового капіталу надають

перевагу єдиному регуляторному органу. Загалом виокремлюють три основні моделі наглядових систем за діяльністю фінансових посередників: секторну модель; модель нагляду за завданнями, або «двох вершин»; модель єдиного нагляду [7, с. 34].

Найпоширенішою та базовою моделлю регулювання діяльності фінансових посередників є секторна модель. Вона дає змогу регулювати окремі сегменти фінансового ринку (наприклад, банківський, страховий чи фондовий), з огляду на специфіку їх діяльності та функціонування економічних суб'єктів. Водночас за такої моделі не завжди легко досягти узгодженості між регуляторними органами щодо одновекторної політики у фінансовій сфері.

Перехідною моделлю щодо регулювання діяльності фінансових посередників між секторною та моделлю єдиного нагляду є модель нагляду за завданнями (модель «двох вершин»). Її сутність полягає в тому, що наглядові органи розподіляють обов'язки на пруденційний нагляд за діяльністю фінансових посередників і на регулювання бізнесу у фінансовій сфері з метою забезпечення його прозорості.

Останньою моделлю нагляду за діяльністю фінансових посередників є модель єдиного нагляду, що притаманна більшості європейських країн. Це зумовлено зростанням рівня глобалізації у фінансовій діяльності та переважанням тенденції до злиття фінансових посередників. Модель єдиного нагляду ґрунтується на концентрації всіх наглядових функцій у єдиному наглядовому органі. Так, у Чехії та Словаччині ці функції виконує центральний банк, а в Естонії, Латвії, Мальті, Угорщині – єдиний наглядовий орган, що діє відокремлено від центрального банку [9, с. 21].

Безперечно, в Україні побудовано секторну модель нагляду за діяльністю фінансових посередників, адже, відповідно до ст. 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», уповноваженими органами, що здійснюють державне регулювання на ринку фінансових послуг, визнано:

Національний банк України – щодо ринку банківських послуг і діяльності з переказу коштів;

Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку – з питань ринків цінних паперів і похідних цінних паперів (деривативів);

Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, – щодо інших ринків фінансових послуг;

Антимонопольний комітет України й інші державні органи – у межах повноважень, визначених законом [10].

Отже, державне регулювання діяльності фінансових посередників в Україні здійснюють як уповноважені органи державного регулювання, так і державні органи влади, які виконують нагляд у межах своїх повноважень.

Фактично розподіл сфери впливу між уповноваженими органами державного регулювання (Національним банком України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, а також Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг) за діяльністю фінансових посередників ґрунтується на специфіці створення (ліцензування) та спеціалізації власне фінансових посередників (ідеться про поділ їх на банківські й небанківські).

Попри досить інтенсивне формування, небанківський фінансовий сектор нині ще не став головним і зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами. Він перебуває на початковому етапі становлення, його розвиток є повільним, інколи навіть хаотичним, саме тому актуальним є подальше дослідження його правової сутності, діяльності, функцій, які він виконує в економіці держави тощо.

Для мінімізації ризиків, що можуть стати наслідком недостатньої стійкості, прозорості й конкурентоспроможності небанківського фінансового сектору, необхідно зміцнити інституційну та фінансову спроможність органів, що здійснюють державне регулювання ринку фінансових послуг, а також створити ефективну систему запобігання злочинам, учиненим у сфері діяльності небанківських фінансових установ.

Державна політика у сфері небанківського фінансового сектору має бути спрямована на: створення системи ідентифікації ризиків, проведення моніторингу та поточного аналізу ринку фінансових послуг з метою своєчасного вжиття запобіжних заходів до забезпечення фінансової безпеки; посилення прозорості й відкритості в діяльності фінансових установ й органу, який здійснює державне регулювання та нагляд за такими установами; підвищення платоспроможності, фінансової стійкості



небанківських фінансових установ; забезпечення належного захисту споживачів небанківських фінансових послуг; запобігання використанню небанківських фінансових установ для непродуктивного виведення капіталу за кордон.

Отже, перед державними органами, що регулюють діяльність небанківських фінансових установ в Україні, постають нові завдання щодо визначення стратегічних напрямів їх діяльності, пошуку нових підходів до боротьби з організованою економічною злочинністю, які відповідали б реаліям і враховували тенденції розвитку суспільства та держави. У цьому контексті важливим кроком є концептуалізація наукових ідей і підходів до створення якісно нового механізму запобігання правопорушенням у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні, виявлення й аналіз його складових, удосконалення відповідного регулятивного законодавства та правозастосовної практики.

### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ**

1. Про затвердження Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків [Електронний ресурс] : Постанова Національного банку України від 26 лют. 2013 р. № 57. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0407-13>. – Назва з екрана.

2. Про затвердження Положення про порядок реєстрації платіжних систем, учасників платіжних систем, учасників платіжних систем та операторів послуг платіжної інфраструктури [Електронний ресурс] : Постанова Національного банку України від 4 лют. 2014 р. № 43. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0348-14>. – Назва з екрана.

3. Трасти: за обман доведеться відповідати // Урядовий кур'єр. – 1997. – 6 черв. – С. 7.

4. Черней В. В. Історико-правові засади становлення та розвитку інституту небанківських фінансових установ в Україні / В. В. Черней // Митна справа. – 2013. – № 4. – Ч. 2. – Кн. 1. – С. 101–107.

5. Создание финансовой пирамиды Чарльза Понци [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://finfact.org/piramydy/shema-ponzi>. – Загл. с экрана.

6. Корнєєв В. В. Фінансові посередники: інституційна роль та інструментарій / В. В. Корнєєв // Фінанси України. – 2000. – № 2. – С. 37–45.

7. Чеберяко О. В. Особливості державного регулювання діяльності фінансових посередників в Україні / О. В. Чеберяко, А. Б. Лобода // Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка. – 2014. – № 1 (154). – С. 33–39.

8. Васенко В. К. Фінансове посередництво: проблеми і перспективи розвитку : монографія / В. К. Васенко. – Черкаси : Чабаненко Ю. А., 2009. – 450 с.

9. Науменкова С. В. Зарубіжний досвід організації систем регулювання й нагляду за діяльністю фінансових установ / С. В. Науменкова // Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 20–27.

10. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 1. – Ст. 1.

*Стаття надійшла до редколегії 19.10.2016*

---

**Takhtai O.** – *Deputy Minister of Internal Affairs of Ukraine – Chief of Staff, Kiev, Ukraine*

### **Establishment and Development of State Regulation Mechanism for Non-Bank Financial Institutions' Functioning in Ukraine**

Article provides analysis of establishment and development of state regulation mechanism for non-bank financial institutions' functioning in Ukraine. Author underlines the importance of effective system to be launched regarding administrative-legal regulation of non-bank financial institutions' functioning as these entities are essential elements of economic sustainable development which stimulate savings transformation into investments and credits, answer all claims of modern market economy and foster economic growth.

Peculiarities of funding thefts involving non-bank financial institutions are rooted mostly from specific economic and legal conditions of the transition period in Ukraine. With the course of time these conditions will undoubtedly change (already changing) generating relevant changes in theft modus operandi.

State regulation of financial intermediaries' activity is a process characterized by direct active influence of state management bodies on financial intermediaries' activity, supervision upon complex measures taken regarding organization and control of its activity along with prevention of any type of violations and abusive practice.

New challenges are faced by the state bodies responsible for regulation of non-bank financial institutions' activity in terms of defining new strategic directions, search of new approaches to economic crime combating corresponding to key tendencies of social and political dynamics. In this context it is important to create updated mechanisms of crime prevention in the area of non-bank financial institutions' functioning in Ukraine, detection and analysis of crime elements, improvement of relevant legislation and law enforcement practices.

**Keywords:** non-bank financial institutions, mechanism of state regulation, administrative and legal measures, offense.