

УДК 351.82

Г. В. Дмитренко,
 д. держ. упр., директор департаменту регулювання та нагляду за кредитними
 установами та бюро кредитних історій національної комісії, що здійснює державне
 регулювання у сфері ринків фінансових послуг

ОСНОВНІ ЗМІНИ ЗАКОНОДАВЧИХ ІНІЦІАТИВ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

G. Dmitrenko,
 Doctorate in Public Administration, Director of Regulation and Supervision of credit institutions and National Bureau
 of Credit Histories Commission provides state regulation the areas of financial services

MAJOR CHANGES LEGISLATIVE INITIATIVES IN THE FIELD OF FINANCIAL SERVICES REGULATION

У 2012 році Верховною Радою України прийнято актуальні закони, розроблені національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, метою яких є сприяння здійсненню оперативного державного регулювання ринків фінансових послуг; захист пенсійних активів, що розміщені на депозитних рахунках або знаходяться на зберіганні в банках; створення фонду гарантування страхових виплат за договорами страхування життя для захисту громадян у разі неплатоспроможності страховиків; унеможливлення неконтрольованого залучення коштів від населення.

In 2012, the Verkhovna Rada of Ukraine adopted the current laws, developed a national commission that carries out state regulation of financial services aimed at facilitating the implementation of effective state regulation of financial services, protection of pension assets placed on deposit or in storage in banks, creating a guarantee fund insurance premiums for life insurance contracts to protect citizens in the event of insolvency of insurers; prevent uncontrolled raising funds from the public.

Ключові слова: фінансові компанії, фінансові установи, законодавча та нормотворча діяльність, страхові ринки, кредитна кооперація, лізинг.

Key words: financial companies, financial institutions, legislative and regulatory activities, insurance markets, credit cooperatives, leasing.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Світова фінансова криза, що розпочалася в жовтні 2008 року, продемонструвала недосконалість інститутів регулювання як банків, так і небанківських фінансових посередників, що, в свою чергу, негативно вплинуло на фінансовий стан фінансових посередників у цей період. Тож питання реорганізації контролюючо-регулюючих органів є досить актуальним. На державному рівні вже зроблені деякі кроки, проте й досі відсутній комплексний дієвий підхід до цієї проблеми. Наприклад, робочою групою при НБУ у 2010 році була розроблена та оприлюднена Зелена книга з метою започаткування публічних дискусій усіх зацікавлених сторін щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні, визначення чинників, які зумовлюють неефективність дій органів регулювання та нагляду, визначення шляхів нейтралізації або зменшення негативного впливу цих чинників, а також можливих напрямів реалізації політики". Ці нормативні акти є законодавчим підґрунтям для зміни існуючого етапу розвитку системи регулювання та нагляду вітчизняного фінансового ринку [2].

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

На сучасному етапі у світі нагромаджено значний досвід регулювання фінансових ринків як розвинутих, так і таких, що розвиваються. Питання для України полягає в тому, як правильно і раціонально використати цей досвід. Для України принципово важливо будувати своє законодавство ґрунтовно регулювання фінансового ринку відповідно до міжнародних рекомендацій.

Проблеми удосконалення системи регулювання та нагляду за фінансовим ринком відображені у працях вітчизняних і зарубіжних вчених: Г. Балянт, В. Коваленко, В. Міщенко, О. Лук'янець, С. Науменко, П. Лансков, Я. Міркін, Д. Тарулло та ін.

Проте дослідження показали, що ще залишається багато невирішених питань щодо реорганізації системи регулювання та нагляду за фінансовим ринком України.

Але у вітчизняній науковій літературі, ця проблематика ще не стала об'єктом для ґрунтовних досліджень.

ФОРМУВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Першочерговим стратегічним завданням є розробка і розвиток системи регулювання та нагляду за фінансовими посередниками в Україні та визначення шляхів її удосконалення.

Необхідно зважити і на те, що найбільш масовим інвестором на ринку є населення, у якого в Україні відсутні і спеціальні знання, і спеціальна кваліфікація щодо обігу цінних паперів.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Формування передумов створення системи регулювання фінансового ринку (1991—1995 рр.). Зі здобуттям незалежності нашої держави, постала необхідність створення фінансових інститутів як професійних учасників фінансового ринку, адже вектор розвитку економіки молодої держави був направлений в бік ринкових відносин. У цей період приймаються перші нормативні акти, що мали регулювати створення та функціонування фінансових посередників. Регулювання здійснювалося Національним банком України, Кабінетом Міністрів України. А в 1995 році запрацювала Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку. Це було необхідністю, адже саме цього року Кабінет Міністрів України вперше емітував облігації внутрішньої державної позики (ОВДП), що стало поштовхом до розвитку фондового ринку в Україні.

— Становлення системи регулювання фінансового ринку (1996—2000 рр.). Протягом даного періоду продовжувалося створення та удосконалення нормативної бази як підґрунтя для функціонування існуючих фінансових інститутів та появи нових. У 1999 року був прийнятий закон, який безпосередньо регулює діяльність Національного банку України, окреслюючи чітко завдання, функції, структуру, принципи діяльності регулюючого органу, а саме Закон України "Про Національний Банк України".

— Удосконалення системи регулювання фінансового ринку (2001—2008 рр.). У 2002 році був створений ще один орган регулювання та нагляду — Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України — покликаний регулювати діяльність небанківських фінансових інститутів. Паралельно приймаються закони, що регулюють створення та функціонування окремих парабанків, зокрема недержавних пенсійних фондів, інститутів спільного інвестування, кредитні спілки. Також в ці роки переоцінюють підходи до банківського нагляду та вперше замислюються над створенням єдиного мегарегулятора.

— Адаптація системи регулювання фінансового ринку до кризових умов (2009—2010 рр.). Світова фінансова криза, що настала в кінці 2008 року, досить негативно вплинула на показники діяльності фінансових посередників, що виявились неготовими до такого випробування, хоча і демонстрували начебто ефективний розвиток. Неготовими до таких подій виявились і органи регулювання та нагляду за їх діяльністю, регулюючі заходи яких не завжди були раціональними та дієвими. У цей період був посилений контроль за парабанками, нагляд за якими був завжди слабшим, ніж за банками. Всі ці події продемонстрували недосконалість системи регулювання та нагляду за діяльністю фінансових інститутів. [3].

— Функціонування системи регулювання фінансового ринку в посткризовий період (2011 р. і дотепер). У період відновлення економіки після фінансової кризи, задля подальшого ефективного розвитку фінансового ринку України сьогодні проводяться певні кроки щодо реорганізації системи регулювання та нагляду фінансового ринку в Україні. Кризові процеси у функціонуванні фінансового ринку спонукали замислитись над недосконалістю системи захисту вкладів, що акумулювалися фінансовими посередниками, зокрема парабанками.

Сьогодні вже є спроби створення Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у кредитних спілках, нажалі, поки що все це на стадії створення законопроекту. На початку 2012 року реорганізовано Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України, натомість з метою удосконалення нагляду за діяльністю за фінансовими інститутами небанківського типу створено Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Проте діяльність даного регулюючого органу має проблеми функціонального порядку, зокрема: немає офіційного сайту, незрозумілим залишається структура, принципи діяльності тощо.

Також слід відмітити, що й інші державні органи здійснюють часткове регулювання фінансових інститутів. Наприклад, Міністерство фінансів України, відповідно до своїх повноважень, має право вносити пропозиції при розробці нормативних документів, що регулюють діяльність фінансового ринку [4].

Залежно від характеру розвитку тієї чи іншої країни, стану її економіки, особливостям законодавства, політичної ситуації, специфіки фінансових відносин виділяють три основні моделі наглядових системи:

- модель єдиного наглядового органу;
- секторна модель;
- функціональна модель.

Модель єдиного наглядового органу означає створення мегарегулятора та зосередження усіх регулюючо-наглядових інструментів у розпорядженні єдиного органу. Регулюючо-наглядовий орган такого типу вперше був створений 1982 року у Сінгапурі, потім такий метод регулювання фінансових відносин використали країни Скандинавського півострову, у подальшому ж у багатьох розвинених країнах світу, зокрема в країнах Європи, Японії, Австралії, Китаї. Сьогодні така модель інтегрованого регулювання та нагляду використовується у країнах Європейського Союзу: Німеччині, Великобританії, Швеції, Польщі, Австрії, Естонії, Латвії, Чехії, Мальті, Словаччині, Бельгії, Ірландії, Угорщині, Данії [2]. Причому єдиною функцією Центрального банку за таких умов залишається провадження грошово-кредитної політики. Слід зауважити, що 1997 року у Великобританії було створено Управління фінансових послуг, у компетенцію якого входить регулювання та нагляд за діяльністю всіх інститутів, що надають фінансові послуги. Також у 2002 році в Німеччині запрацював новий мегарегулятор, Федеральне відомство фінансового нагляду, що регулює діяльність банків, страхових компаній, бірж.

При цьому, як зазначає Г. Бальянт: "Нині немає єдиної моделі фінансового мегарегулятора як із позиції концентрації наглядових функцій щодо різних фінансових посередників грошового ринку, так і з погляду інституційної структури. В деяких країнах (Чехія, Словаччина, Сінгапур, Ірландія) ці функції виконує центральний банк, а в окремих країнах (Естонія, Латвія, Мальта, Угорщина, Великобританія, Німеччина, Китай) єдиний наглядовий орган відокремлено від центрального банку, і він є незалежним спеціалізованим органом" [3].

Секторна модель передбачає створення окремого регулюючо-наглядового органу за певним сектором фінансового ринку. Проте, починаючи з 2000 року, багато країн відійшли від такого моделі нагляду. Та все ж у таких країнах, як Болгарія, Греція, Кіпр, Литва, Фінляндія, Словенія, Румунія, Іспанія, а також Україна застосовують і до сьогодні. Варто зазначити, що в Італії, Франції та Португалії використовують окремі принципи такого регулювання, зокрема в даних країнах один такий орган нагляду регулює кілька сфер фінансових відносин.

Функціональна модель означає наявність двох інститутів регулювання. Один з органів регулює діяльність фінансових інститутів, інший — розробляє норми функціонування

фінансових інститутів на ринку, здійснює нагляд за дотриманням цих норм, а також захищає права інвесторів, споживачів фінансових послуг, контролює стан конкуренції на фінансовому ринку. Таку модель у чистому вигляді використовують лише у Нідерландах, де в 2004 р. Центральний банк цієї держави, органи, що регулюють діяльність страхових компаній та пенсійних фондів, були об'єднані з подальшим завданням здійснювати продуційний нагляд за фінансовими відносинами. Натомість регулювання та нагляд за бізнесом, за доступністю, відкритістю економічної інформації виконує орган нагляду за фінансовими ринками [3].

В українських реаліях є можливим і необхідним створення саме єдиного регуляторного центру. Проте, для зменшення ризиків перехідного періоду для фінансових інститутів, варто впроваджувати окремі елементи механізму функціонування майбутнього єдиного органу регулювання та нагляду вже сьогодні, мається на увазі приведення до максимально наближених механізмів регулювання фінансових інститутів, адаптація міжнародних стандартів діяльності фінансових посередників в Україні, вирішення питань, пов'язаних з підвищенням рівня політичної та економічної незалежності [5].

Метою прийнятих нормативно-правових актів та тих, що знаходяться в стадії розробки, є вдосконалення державного регулювання діяльності небанківських фінансових установ, підвищення надійності та платоспроможності таких установ, захист інтересів споживачів фінансових послуг, розвиток ринків цих послуг. Так, національною Комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, було розроблено:

— проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення діяльності бюро кредитних історій" (реєстр. № 0698 від 12.12.2012), основною метою якого є вдосконалення законодавства та створення належного правового підґрунтя для повноцінного функціонування бюро кредитних історій, що у свою чергу має сприяти загальному збільшенню обсягів кредитування в Україні та зменшення ризиків неповернення кредитів [1];

— проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо мінімізації ризиків фізичних осіб на фінансовому ринку та підвищення надійності фінансових установ" (реєстр. № 0971 від 12.12.2012), метою якого є вдосконалення діючих законів у частині розкриття інформації про реальний стан справ суб'єктів господарювання, які працюють з коштами населення за рахунок використання оцінки кредитного рейтингу;

— проект Закону України "Про внесення змін до деяких законів України (щодо забезпечення пенсійних активів)" (реєстр. № 9687 від 12.01.2012). Метою законопроекту є забезпечення пенсійних активів, що розміщені на депозитних рахунках або знаходяться на зберіганні в банках, у випадку введення в такому банку мораторію на задоволення вимог кредиторів та введення тимчасової адміністрації (прийнято Закон України від 24.05.2012 № 4841-VI);

— проект Закону України "Про внесення змін до статей 41 та 43 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" (щодо санкцій) (реєстр. № 8631 від 03.06.2011), розроблений з метою створення правових основ для забезпечення захисту інтересів споживачів фінансових послуг шляхом застосування заходів впливу за порушення законодавства про захист прав споживачів на ринках небанківських фінансових послуг, вдосконалення механізму застосування санкцій до небанківських фінансових установ за такі порушення, встановлення відповідальності за ненадання споживачеві фінансових послуг необхідної, доступної, достовірної та своєчасної інформації про умови надання фінансових послуг, надання якої вимагається законом;

— проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України" (щодо застосування тимчасових адміністрацій як інструменту відновлення платоспроможності небанківських фінансових установ) (реєстр. № 8565 від 25.05.2011), розробка якого пов'язана з необхідністю наблизити умови введення інституту тимчасової адміністрації в небанківських фінансових установах до світової практики та гармонізувати їх із законодавством про банки та банківську діяльність. (12.12.2012 проект Закону України відкликано);

— проект Закону України "Про внесення змін і доповнень до деяких законів України щодо реклами у сфері фінансових послуг" (реєстр. № 9469 від 17.11.2011), розроблений з метою запобігання фактам поширення недобросовісної реклами на ринках фінансових послуг, страхових, послуг у сфері накопичувального пенсійного забезпечення та інших послуг, визначених Законом України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", та збільшення рівня захисту прав споживачів фінансових послуг (12.12.2012 проект Закону України відкликано);

— проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань діяльності системи кредитної кооперації" (реєстр. № 0959 від 12.12.2012), прийняття якого сприятиме створенню централізованих джерел підтримання ліквідності кредитних спілок, а також ринкової інфраструктури, покликаної мінімізувати їхні операційні та фінансові ризики (17.12.2008 проект Закону прийнято Верховною Радою України в першому читанні);

— проект Закону України "Про ломбарди і ломбардну діяльність" (реєстр. № 0960 від 12.12.2012), розроблений з метою врегулювання економічних, правових та організаційних засад створення ломбардів та провадження ломбардної діяльності (19.05.2009 проект Закону прийнято Верховною Радою України в першому читанні);

— проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо гарантування внесків (вкладів) членів кредитних спілок на депозитні рахунки" (реєстр. № 10519 від 23.05.2012), метою якого є забезпечення фінансової стабільності системи кредитної кооперації в Україні та підвищення рівня захисту найбільш уразливих верств населення від втрати ними своїх заощаджень, розміщених на депозитах у кредитних спілках у разі настання неплатоспроможності останніх (28.08.2012 проект Закону України відкликано).

Крім того, Нацкомфінпослуг супроводжувала такі проекти, як:

— проект розпорядження Кабінету Міністрів України "Про схвалення Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012—2017 роки", що формуватиме та забезпечуватиме реалізацію державної політики у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг України та фінансової освіти;

— прийнятий Верховною Радою України Закон України від 18.09.2012 № 5284-VI "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування платіжних систем та розвитку безготівкових розрахунків". Положення цього закону спрямовані на упорядкування діяльності платіжних систем, використання електронних платіжних засобів, посилення контролю за функціонуванням платіжних систем і захист інтересів їхніх користувачів (12.10.2012 Закон повернуто з підписом від Президента);

— проект постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження змін до Порядку подання фінансової звітності", метою якого є вдосконалення порядку складання бюджетної звітності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів та застосування економічної класифікації, приведеної у відповідність до міжнародних стандартів, при складанні бюджетної звітності;

— проект наказу Міністерства фінансів України "Про затвердження змін до деяких наказів Міністерства фінансів України", розроблений Державною податковою службою України з метою приведення у відповідність до положень деяких законів норм Податкового кодексу України, які відображаються у формах податкових декларацій з податку на прибуток;

— проект постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до Положення про обов'язкове особисте страхування від нещасних випадків на транспорті", метою якого є усунення існуючої невідповідності розміру страхових виплат потерпілим від нещасних випадків на транспорті, пов'язаних з цими витратами, шляхом збільшення розміру страхової суми за зазначеним видом страхування [6].

Так, протягом 2012 року Кабінетом Міністрів України було прийнято низку актів, розробником яких виступала Нацкомфінпослуг, а саме:

— постанова Кабінету Міністрів України від 19.12.2012 № 1173 "Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 року № 1776", розроблена за результатами розгляду зауважень та пропозицій, що надійшли до проекту постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 6 липня 1998 року № 1024 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 року № 1776", та з метою приведення регуляторної бази у сфері обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів у відповідність до вимог Закону України "Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів" з урахуванням змін, внесених згідно із Законом України від 05.07.2012 № 5090-VI "Про внесення змін до деяких законів України щодо обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів";

— постанова Кабінету Міністрів України від 17.12.2012 № 1161 "Про внесення змін у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2009 р. № 353", відповідно до якої затверджено зміни у додаток до постанови Кабінету Міністрів України від 15 квітня 2009 року № 353 "Про затвердження критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від провадження господарської діяльності, пов'язаної зі збиранням, обробленням, зберіганням захистом і використанням інформації, що складає кредитну історію, та визначається періодичність проведення планових заходів державного нагляду (контролю)". Постановою розроблено з метою удосконалення здійснення державного нагляду (контролю) у сфері додержання вимог законодавства про провадження господарської діяльності, пов'язаної зі збиранням, обробленням, зберіганням, захистом і використанням інформації, що складає кредитну історію;

— розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.12.2012 № 988-р "Про внесення змін до плану заходів щодо врегулювання проблемних питань кредитної кооперації", розроблення якого зумовлено змінами, внесеними до розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 № 580-р "Про затвердження плану заходів щодо врегулювання проблемних питань кредитної кооперації" на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 № 256 "Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України". Розпорядження підготовлено з метою організації виконання розпорядженням Кабінету Міністрів України від 22.06.2011 р. № 580-р;

— постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2012 № 1013 "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів

України від 6 січня 2005 року № 5 "Про затвердження розмірів страхових платежів за договорами міжнародного обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів", розроблена з метою реалізації Закону України від 05.07.2012 № 5090-VI "Про внесення змін до деяких законів України щодо обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів". Постановою передбачається встановлення Кабінетом Міністрів України максимальних розмірів страхових платежів для договорів міжнародного обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, а в рамках повноважень Моторного (транспортного) страхового бюро України — встановлення обов'язкових для своїх повних членів єдиних розмірів страхових платежів за такими договорами в межах максимальних розмірів страхових платежів, встановлених Кабінетом Міністрів України [7].

ВИСНОВКИ

Створення мегарегулятора — це не панацея від всіх проблем, що виникають при розбудові ефективного фінансового ринку в Україні. Проте це один із варіантів оптимізувати процес регулювання та нагляду за діяльністю фінансових посередників. Світова практика доводить, що це дієвий спосіб проводити раціональну регулятивну політику, особливо сьогодні, коли фінансова глобалізація набула вражаючих розмірів. Інтеграційні об'єднання, фінансові конгломерати, транснаціональні компанії, класифікація економіки та фінансової сфери, а також фінансові кризи, інтервал між якими поступово скорочується, потребують нового підходу до організації системи регулювання та нагляду за фінансовим ринком. Фінансовий ринок в Україні потребує раціональних, ефективних заходів, направлених на удосконалення фінансових відносин, розбудову системи фінансового посередництва, впровадження міжнародних стандартів діяльності фінансових інститутів, урізноманітнення фінансових послуг, а також переосмислення підходу до регулювання та нагляду.

Література:

1. Закон України "Про кредитні спілки" від 20 грудня 2001 року за N 2908-III.
 2. Консультації щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=84101>
 3. Лук'янець О. Реформування фінансового регулювання та нагляду для забезпечення стійкості фінансової системи України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pprbsu/2011_31/11_31_19.pdf
 4. Бялянт Г. Сучасні тенденції у сфері банківського регулювання // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє. Випуск. 16. — Тернопіль: ТНЕУ "Економічна думка", 2011. — С. 20—27.
 5. Електронне наукове фахове видання "Ефективна економіка" включено до переліку наукових фахових видань України з питань економіки (постанова президії ВАК України № 2-05/3 від 08.07.2009 р.).
 6. Інформація про діяльність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за лютий 2013 року. Офіційний сайт. — Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua>
 7. Звіт про роботу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг за 2012 рік.
- Стаття надійшла до редакції 16.07.2013 р.*