

УДК 351.72

О. Б. Дзюнь,  
аспірант, Національна академія державного управління при Президенті України, м. Київ

# ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯДУ ЗА РИНКОМ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

O. Dzyun,  
Postgraduate student of division of Economic policy and governance  
of the National Academy of Public Administration under the President of Ukraine

## IMPROVING THE EFFICIENCY OF REGULATION AND SUPERVISION OF THE NON-BANK FINANCIAL SERVICES MARKET IN UKRAINE

*У статті досліджено міжнародні положення стосовно необхідності органам нагляду сфери фінансових послуг мати достатню спроможність здійснювати регулювання та нагляд, яка полягає у набутті такими органами інституційної, операційної та фінансової незалежності. Також проаналізовано стан упровадження зазначених міжнародних положень для забезпечення відповідного рівня незалежності вітчизняного державного регулятора сфери небанківських фінансових послуг. У результаті проведеного дослідження доведено, що політика державного регулювання діяльності у сфері надання небанківських фінансових послуг, у першу чергу, має бути направлена на захист прав споживачів таких послуг, збереження та обачливе інвестування залучених активів, а також недопущення кризових явищ загалом на ринку фінансових послуг. Для цього державний регулятор має бути наділений відповідними повноваженнями та мати адекватний рівень незалежності.*

*The article explores the international provisions regarding the need for financial services supervisors to have sufficient regulatory and supervisory capability to obtain institutional, operational and financial independence. Also, the state of implementation of the above-mentioned international provisions was analyzed to ensure an appropriate level of independence of the domestic state regulator of the non-bank financial services sphere. As a result of the study, it was proved that the policy of state regulation of activities in the field of providing non-bank financial services should, first of all, be aimed at protecting the rights of consumers of such services, preserving and carefully investing the attracted assets, as well as preventing the occurrence of crisis phenomena in the financial services market in general. To this end, the state regulator should be properly empowered and have an adequate level of independence.*

*Ключові слова: фінансова послуга, небанківський фінансовий сектор, споживачі фінансових послуг, система регулювання, фінансова установа, Solvency II.*

*Key words: financial services, non-banking financial sector, consumers of financial services, the system of regulation, financial institutions, Solvency II.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Стабільність фінансової системи держави, у тому числі, залежить від розвитку ринку небанківських фінансових послуг, функціонування якого пов'язане з підвищеними ризиками. Основними ризиками, які виникають на цьому ринку, є неповернення фінансовими посередниками залучених коштів та невиконання договорів перед споживачами небанківських фінансових послуг у

частині взятих зобов'язань. Також, будучи важливим елементом фінансової системи, будь-які негативні прояви функціонування ринку небанківських фінансових послуг, можуть загрожувати стабільності фінансової системи держави загалом. Тому з боку державного регулятора висувуються підвищені вимоги до фізичних та юридичних осіб, які мають право здійснювати діяльність на ринку небанківських фінансових послуг. В той же час,

для ефективної реалізації своїх повноважень та функцій, державний регулятор має бути наділений відповідними правами та мати достатній рівень інституційної, операційної та фінансової незалежності.

### ВИДІЛЕННЯ НЕ ВИРІШЕНИХ РАНІШЕ ЧАСТИН ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

Теоретичним та методологічним аспектам удосконалення державного регулювання ринків фінансових послуг присвячено багато наукових праць вітчизняних вчених, серед яких: В.Д. Базилевич, Н.М. Внукова, О.Д. Вовчак, С.М. Еш, В.В. Зимовець, В.П. Левченко, В.Л. Пластун, І.О. Лютий, В.І. Міщенко, С.В. Науменкова, С.С. Осадець, О.А. Осадча, В.П. Ходаківська та інші. Водночас у публікаціях, пов'язаних з розвитком ринків фінансових послуг останніх років, не приділено достатньої уваги посиленню спроможності регулятора ринку небанківських фінансових послуг здійснювати ефективне регулювання та нагляд за піднаглядною сферою.

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Головною ціллю статті є дослідження міжнародних вимог стосовно необхідності органам нагляду сфери фінансових послуг мати достатній рівень спроможності здійснювати регулювання та нагляд, які б забезпечували стабільність на ринку та захист прав споживачів, а також проведення оцінки впровадження таких вимог у вітчизняне законодавство та практику.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ.

Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони співробітництво між Україною та ЄС у сфері фінансових послуг передбачає необхідність забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг. Такими міжнародними стандартами є, зокрема, "Основні принципи страхування" Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю (IAIS).

Відповідно до Основних принципів страхування IAIS зазначається: "Виконуючи свої функції та повноваження, наглядовий орган у своїй роботі є незалежним, відповідальним і прозорим, має відповідну правову охорону, має адекватні ресурси, дотримуються високих професійних стандартів. Наглядовий орган і його співробітники, виконуючи свої обов'язки щодо нагляду, не зазнають неправомірного політичного втручання та втручання з боку уряду та промислового сектора. Фінансування наглядового органу здійснюються таким чином, що це не позбавляє його незалежності. Наглядовий орган на власний розсуд розпоряджається власними ресурсами у рамках своєї компетенції, з огляду на власні цілі та передбачувані ним ризики. Незалежність діяльності наглядового органу включає можливість розпоряджатись фінансовими та людськими ресурсами на власний розсуд згідно зі своїми цілями (Принцип 2, у редакції від 2015 р.) [1].

Відповідно до Принципів Міжнародної організації органів нагляду за пенсійними фондами (IOPS): "Пенсійні наглядові органи повинні мати операційну незалежність. Орган нагляду за пенсійним забезпечен-

ням має також фінансуватися таким чином, щоб забезпечити незалежність та прозорий бюджетний процес" (Принцип 2, у редакції від 2010 р.) [2].

Крім того, відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС українська сторона повинна здійснити імплементацію положень Директиви 2009/138/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 р. стосовно започаткування та ведення діяльності зі страхування та перестраховування (Solvency II). При цьому статтею 27 зазначеної Директиви ЄС визначено, що "держави-члени забезпечують, щоб наглядові органи мали необхідні ресурси і відповідний досвід, можливості та повноваження для виконання головної мети нагляду, а саме — захисту власників страхових полісів та бенефіціарів" [3].

Також положеннями Директиви 2013/36/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 р. про доступ до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій та інвестиційних компаній зазначається, що держави-члени повинні забезпечити, щоб функції нагляду та будь-які інші функції компетентних органів були самостійними і незалежними [4].

Під незалежністю державного регулятора мається на увазі: захищеність від втручання в його діяльність інших органів державної влади (операційна незалежність), наявність необхідного рівня матеріального-технічного забезпечення, можливість самостійно здійснювати кадрове забезпечення з належною оплатою праці співробітників (фінансова незалежність), достатній перелік повноважень для підтримання стабільності у сфері небанківських фінансових послуг (інституційна незалежність).

Щодо операційної незалежності. Згідно з положеннями Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" (стаття 21) встановлюється необхідність погодження проектів регуляторних актів, які розробляються регуляторними органами, у т.ч. Нацкомфінпослуг, із Державною регуляторною службою України (ДРС). Також зазначається, що тривалість такого погодження не може перевищувати одного місяця з дня одержання проекту зазначеною службою. Разом з тим, на практиці цей термін у багатьох випадках не дотримуються та, більше того, навіть термін, передбачений законом у випадку настання кризових ситуацій є занадто великим для оперативного реагування регулятора.

Необхідно зазначити, що з-під дії Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" повністю виведені всі акти Національного банку України, які спрямовані на реалізацію ним функцій банківського регулювання та нагляду, що надає можливості цьому регулятору діяти оперативно, у разі необхідності.

Як зазначено у дослідженні МВФ "Чи повинні органи регулювання фінансового сектору бути незалежними?" незалежність у сфері регулювання фінансового сектора означає, що органи регулювання користуються достатнім рівнем автономії, встановлюючи, щонайменше, пруденційні правила та нормативи, які впливають з особливого характеру фінансового посередництва. Ці правила і нормативи відносяться до методів, яки-

**Таблиця 1. Плинність кадрів у Нацкомфінпослуг у 2014—2016 рр.**

Показники	Кількість державних службовців		
	2014	2015	2016
Прийнято	38	33	60
Звільнено	72	51	63
Середньооблікова чисельність	225	189	235
Коефіцієнт плинності кадрів	28,2	33	26,8

Джерело: складено автором на основі: [8, 9, 10].

ми мають користуватись фінансові заклади для збереження своєї безпеки та стабільності, в тому числі до мінімальних коефіцієнтів достатності капіталу, лімітам фактичного ризику та створенню резервів. Коли органи регулювання мають можливість самостійно встановлювати ці правила, від них очікується більша зацікавленість в забезпеченості їх дотримання. Регулятори також мають змогу швидше та з більшою гнучкістю приводити ці правила у відповідність до умов, що змінюються на світовому ринку, не проходячи через тривалий та напружений політичний процес. Незважаючи на конкретні юридичні традиції країни, незалежні органи регулювання повинні мати більше можливостей встановлювати та змінювати нормативи на свій розсуд [5].

Діяльність на ринку небанківських фінансових послуг від інших видів господарської діяльності відрізняється тим, що на цьому ринку фінансові посередники акумулюють вільні заощадження населення. Зважаючи на це, державна політика регулювання та нагляду за діяльністю на ринку небанківських фінансових послуг має бути зосереджена, у першу чергу, на створення умов для збереження та ефективного інвестування залучених коштів, захисті прав споживачів небанківських фінансових послуг, а також недопущенні кризових ситуацій на ринку фінансових послуг. Водночас стосовно інших суб'єктів господарювання одним із пріоритетів, визначених у державних стратегічних документах держави, є зменшення втручання держави у їх діяльність.

Іншим важливим питанням у незалежності регулятора ринку небанківських фінансових послуг є його інституційна незалежність, тобто забезпечення достатніми повноваженнями та інструментами для створення умов, за яких би ринок небанківських фінансових послуг був стабільний та платоспроможний.

Протягом останніх років фінансовий сектор багатьох країн зазнав значних трансформацій. Це, насамперед, стосується інституційних змін, появи фінансових конгломератів, значного зростання обсягів і зміни структури активів окремих підсекторів тощо. Такі зміни об'єктивно зумовили потребу в нових підходах до регулювання та нагляду за діяльністю установ на ринку фінансових послуг, а також необхідність запровадження нових моделей наглядових систем. Ключовим аспектом організації систем регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ є забезпечення інституційної незалежності регуляторних органів [6].

В умовах фінансової кризи всі органи регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні виявили свою інституційну неготовність до дій у надзвичайних ситуаціях. Органи регулювання та нагляду недостатньо жорстко, коли це було потрібно, вживали необхідних регуляторних дій (введення тимчасових адміністрацій,

дій щодо власників банків і небанківських фінансових установ тощо). Несвоєчасне (неоперативне) застосування заходів впливу з боку органів регулювання та нагляду, у свою чергу, лише поглиблювало проблеми фінансових установ. Низький рівень оперативності застосування методів регулювання та нагляду спричинили нестабільність фінансового сектору [7].

Невід'ємною частиною незалежності регулятора ринку небанківських фінансових послуг є його фінансова незалежність. На сьогодні рівень бюджетного фінансування регулятора не дозволяє подолати слабку матеріально-технічну забезпеченість, запровадити повноцінну систему пруденційного нагляду на основі оцінки ризиків, оперативно впроваджувати новації та необхідні регуляторні зміни відповідно до стандартів ЄС, підтримувати належну кваліфікацію кадрів, які забезпечують процес державного регулювання та нагляду на ринку небанківських фінансових послуг, залучати високопрофесійних фахівців та подолати високу плинність кадрів. У табл. 1. подано коефіцієнт плинності кадрів за 2014—2016 рр.

Вважається, що природна плинність до 5% на рік сприяє оновленню кадрів та не потребує вжиття заходів керівництвом. Плинність кадрів, яка спостерігається в Нацкомфінпослуг, є за межею допустимого рівня та впливає негативно на процес регулювання та нагляду за піднаглядним ринком.

За таких умов необхідно переглянути систему фінансування Нацкомфінпослуг та винайти альтернативні джерела її фінансування. Як свідчить аналіз кращої світової практики щодо фінансування регуляторів у сфері фінансових послуг у провідних економіках все більший акцент робиться на законодавчо закріплених цільових джерелах фінансування (платежах з піднаглядних установ). Багато країн визнали систему фінансування національних регуляторів ринків фінансових послуг з державного бюджету неефективною та поступово перейшли на повне фінансування за рахунок платежів з піднаглядної галузі.

З огляду на процес імплементації національного законодавства до законодавства ЄС, рекомендації міжнародних експертів найбільш доцільним механізмом вирішення порушеного питання є фінансування регулятора небанківських фінансових послуг України за рахунок відповідних платежів з суб'єктів піднаглядних ринків. Платежі нагляду сплачуватимуться фінансовими username, державне регулювання та надгляд за якими здійснюється Нацкомфінпослуг. Навіть встановивши ставку платежів нагляду на рівні 0,1% або 0,2%: для страхових компаній від суми валових страхових премій, отриманих за останній звітний рік; для інших небанківських фінансових установ від суми власного капіталу очікувані надходження на утримання регулятора прогнозно становитимуть близько 100 млн грн. у розрахунку на рік (попри 27,3 млн грн. виділених із Державного бюджету України у 2016 р.). Ставки платежів нагляду необхідно буде щорічно переглядати (зменшувати, збільшувати) з огляду на потреби у фінансуванні регулятора. Слід зазначити, що такий механізм збору платежів з піднаглядної галузі в міжнародній практиці запроваджено, як для секторальної моделі, так і на базі мегарегулятора.

**ВИСНОВКИ**

Вітчизняний державний регулятор сфери небанківських фінансових послуг на сьогодні не наділений достатнім рівнем жодної із зазначених у міжнародних документах незалежностей. Більше того, у сфері можливостей органів державного регулювання ринків фінансових послуг реалізувати свої функції максимально ефективно, існує значний дисбаланс, який необхідно виправити.

Крім того, при виборі моделі системи регулювання та нагляду на ринках фінансових послуг України, питання запровадження платежів нагляду для фінансування регулятора небанківських фінансових послуг (посилення фінансової незалежності) має бути відокремленим від питання побудови системи регулювання та нагляду (єдиний регулятор, секторальне регулювання, функціональне регулювання).

**Література:**

1. Основні принципи страхування, ухвалені Міжнародною асоціацією органів нагляду за страховою діяльністю (IAIS) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles/file/58067/insurance-core-principles-updated-november-2015>
2. Принципи Міжнародної організації органів нагляду за пенсійними фондами (IOPS) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://www.iopsweb.org/principlesguidelines/IOPS-principles-private-pension-supervision.pdf>
3. Директива 2009/138/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 р. стосовно започаткування та ведення діяльності зі страхування та перестраховання (Solvency II) [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:335:0001:0155:en:PDF>
4. Директива 2013/36/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 26 червня 2013 р. про доступ до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій та інвестиційних компаній [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0036>
5. Квинтин М., Тейлор М. Должны ли органы регулирования финансового сектора быть независимыми? Международный валютный фонд // Вопросы экономики. — 2004. — №32. — С. 5. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues32/rus/issue32r.pdf>
6. Науменкова С.В. Ринок фінансових послуг. Режим доступу: // [http://pidruchniki.ws/11200611/finans/dosudove\\_virishennya\\_sporiv\\_mizh\\_spozhi\\_vachami\\_nadavachami\\_finansovih\\_poslug#739](http://pidruchniki.ws/11200611/finans/dosudove_virishennya_sporiv_mizh_spozhi_vachami_nadavachami_finansovih_poslug#739)
7. Консультації щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні, Національний банк України. — Режим доступу: // <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=84101>
8. Річний звіт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових по-

слуг, за 2014 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <https://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html>

9. Річний звіт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2015 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <https://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html>

10. Річний звіт Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, за 2016 рік [Електронний ресурс]. — Режим доступу: // <https://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html>

**References:**

- 1 Insurance Core Principles IAIS (2015), available at: <https://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles/file/58067/insurance-core-principles-updated-november-2015> (Accessed 14 July 2017).
2. IOPS Principles of Private Pension Supervision (2010), available at: <http://www.iopsweb.org/principlesguidelines/IOPS-principles-private-pension-supervision.pdf> (Accessed 14 July 2017).
3. Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II) (2009), available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:335:0001:0155:en:PDF> (Accessed 12 Feb 2017).
4. Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC (2013), available at: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013L0036> (Accessed 15 Feb 2017).
5. Quintyn M., Taylor M. (2004), "Should financial sector regulators be independent?" IMF (Economics Issues NO. 32) available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues32/rus/issue32r.pdf> (Accessed 4 July 2017).
6. Naumenkova, S. (2010), "Financial services market" available at: [http://pidruchniki.ws/11200611/finans/dosudove\\_virishennya\\_sporiv\\_mizh\\_spozhi\\_vachami\\_nadavachami\\_finansovih\\_poslug#739](http://pidruchniki.ws/11200611/finans/dosudove_virishennya_sporiv_mizh_spozhi_vachami_nadavachami_finansovih_poslug#739) (Accessed 4 Jan 2017).
8. National Commission for the State Regulation of Financial Services Markets (2015), "Annual Report for 2014" available at: <https://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html> (Accessed 4 July 2017).
9. National Commission for the State Regulation of Financial Services Markets (2016), "Annual Report for 2015" available at: <https://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html> (Accessed 4 July 2017).
10. National Commission for the State Regulation of Financial Services Markets (2017), "Annual Report for 2016" available at: <https://nfp.gov.ua/content/rzviti-nackomfinposlug.html> (Accessed 4 July 2017).

*Стаття надійшла до редакції 22.09.2017 р.*