

УДК 346.5(477):33.06

DOI <https://doi.org/10.32837/npuuola.v26i0.672>*Г. М. Шовкопляс*

СПЕЦИФІКА КОНТРОЛЮ НА РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ЗАЛЕЖНО ВІД ВИДУ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ: ДОСВІД ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Фінансовий ринок України постійно перебуває у стані нестабільності після світової фінансової кризи 2008–2009 рр. та внутрішньої політичної й економічної кризи 2014 рр., але зараз він починає відновлюватися. Однак такий сектор фінансового ринку, як небанківський, потребує особливого регулювання, нагляду та контролю з боку органів державної влади в результаті існування численних загроз.

Питання контролю на ринку небанківських фінансових послуг знайшло відображення у працях таких науковців, як А. І. Бондаренко, Р. Й. Бачо, О. П. Поєдинок, О. П. Орлюк. Але й досі проблеми контролю за небанківськими фінансовими установами залишаються предметом наукових пошуків і потребують свого вирішення.

Мета статті – дослідити окремі ключові питання щодо здійснення контролю за небанківськими фінансовими установами України, порівнюючи з досвідом країн ЄС.

Згідно з підписаним наприкінці 2018 р. з МВФ меморандумом, Україна зобов'язана була прийняти законопроект про «Спліт». 7 липня 2016 р. ВРУ ухвалила в першому читанні проект Закону України «Про внесення деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій державного регулювання ринків фінансових послуг», згідно з яким частково консолідовану (інтегровану) модель регулювання фінансового ринку має бути введено в Україні. Весь фінансовий сектор буде регулюватися 2-ма регуляторами. Це буде зроблено шляхом передачі функцій Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг), Національному банку України (далі – НБУ) та Національній комісії з цінних паперів і фондового ринку (далі – НКЦПФР).

Зокрема, НБУ буде регулювати та контролювати діяльність банків, страхових компаній, лізингових компаній і суб'єктів господарювання, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але мають право надавати послуги фінансового лізингу, факторингових компаній, кредитних спілок, бюро кредитних історій, ломбардів, інших фінансових установ.

У сферу відповідальності НКЦПФР входить регулювання недержавних пенсійних фондів і фондів фінансування будівництва, фондів операцій із нерухомістю.

Метою та результатом такого поділу, на думку експертів, є безпека та стабільність фінансової системи, захист інтересів вкладників, кредиторів та інших споживачів небанківських фінансових послуг.

Необхідність реформування вітчизняної системи регулювання небанківського фінансового сектору була оновлена у 2019 році через те, що для внутрішнього фінансового ринку є низька проблем, які органи державної влади за останні роки не змогли вирішити. Серед них, зокрема, слід виділити такі: а) низький рівень фінансової грамотності населення, який не дає змоги потенційним споживачам фінансових послуг інвестувати у фінансовий ринок; б) низький рівень функціонування та ефективності інфраструктури ринку фінансових послуг; в) низький рівень інвестиційної привабливості фінансових інструментів і низький рівень інвестиційної активності вітчизняних інвесторів; г) ризиковість інвестиційних ресурсів.

Заходи органів державної влади, спрямовані на реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг України, здійснюються в умовах невизначеності. Спроби впровадження реформаторських заходів знижують довіру самих фінансових установ до національних регуляторів і споживачів фінансових послуг.

Роль державного регулятора в забезпеченні безпеки функціонування та розвитку ринків фінансових послуг полягає у: встановленні вимог до діяльності фінансових установ під час їх створення, нагляді за якістю фінансових послуг, контролі за інформаційною прозорістю.

З іншого боку, розмежування функцій між двома регуляторами ринку фінансових послуг можна вважати одним із етапів переходу до інноваційної моделі контролю та нагляду за ринком України відповідно до європейських вимог і стандартів. Деякі повноваження державних органів можуть бути передані саморегульним організаціям та об'єднанням учасників ринку фінансових послуг. Зокрема, їм може бути передано повноваження в частині надання інформаційних і консультаційних даних учасникам ринку фінансових послуг, покладення на них розроблення механізму звітування учасників ринку фінансових послуг перед регуляторами. Таке розмежування дасть поштовх для формування інноваційних підходів до державного регулювання безпеки небанківського фінансового сектору, застосувавши до них відповідні стандарти, які встановлені для банків в Україні. Також, на нашу думку, буде приділено увагу забезпеченню високого рівня прозорості даних про поточний стан фінансових установ. Буде очищено ринок від учасників, які не відповідають вимогам щодо управління ризиками. Рівень нагляду за якістю фінансових послуг буде посиленням і вживатимуться заходи для забезпечення захисту прав та інтересів споживачів фінансових послуг, впровадження гарантійних механізмів виконання зобов'язань фінансовими установами перед клієнтами.

Якщо звернутися до європейського законодавства, то кожна директива або регламент ЄС щодо регулювання фінансових послуг визначає основні вимоги до виконання компетентним органом держави-члена певних функ-

цій, а саме: повноваження щодо нагляду, контролю, вжиття заходів впливу та взаємодії з компетентними органами інших країн. Зокрема, Директивою 2014/65/ЄС [1] та Регламентом (ЄС) 600/2014 [2] регулюється діяльність на ринках фінансових інструментів, Директивою 2009/138/ЄС [3] врегульовано ведення діяльності у сфері страхування і перестраховування, Директивою 2013/36/ЄС [4] та Регламентом (ЄС) № 575/2013 [5] встановлено вимоги до діяльності кредитних організацій і пруденційного нагляду за діяльністю кредитних організацій та інвестиційних компаній.

Прямих вимог до порядку заснування та моделі організації компетентного органу не визначено, окрім п. 26 ч. 1 ст. 4 Директиви 2014/65/ЄС про ринки фінансових інструментів, де зазначається, що «компетентний орган» – орган, призначений кожною державою-членом відповідно до ст. 67 цієї директиви, в якій встановлено вимоги до призначення компетентних органів. Ці компетентні органи повинні виконувати функції, передбачені як Директивою 2014/65/ЄС, так і Регламентом (ЄС) 600/2014. При цьому компетентні органи повинні бути державними органами без шкоди для можливості делегування завдань іншим організаціям, якщо це прямо передбачено Директивою 2014/65/ЄС.

Крім норм законодавства ЄС, є низка міжнародних стандартів рекомендаційного характеру щодо здійснення нагляду й контролю на ринках фінансових послуг. Серед них – Основні принципи ефективного банківського нагляду (Базельський комітет із банківського нагляду – BIS) [6], Ключові принципи страхової діяльності (Міжнародна асоціація органів нагляду за страхуванням IAIS) [7], Цілі і принципи регулювання ринку цінних паперів (Міжнародна організація комісій з цінних паперів – IOSCO) [8] тощо. Вплив зазначених міжнародних регуляторів обмежений. Ухвалення узгоджених на міжнародному рівні заходів щодо регулювання є добровільним, і національні органи нагляду можуть утримуватися від їх виконання, вважаючи, що національні умови (інтереси) потребують іншого підходу.

Зазначені вище документи містять вимоги рекомендаційного характеру до організації діяльності компетентного органу та забезпечення функцій щодо нагляду й контролю за певним ринком фінансових послуг. При цьому спеціальних вимог до форми організації компетентного органу регулювання й нагляду за діяльністю фінансових установ не віднайдено.

Отже, обрання ефективної форми організації компетентного органу регулювання й нагляду за діяльністю фінансових установ і встановлення доцільного розподілу функцій між компетентними органами вирішується державами самостійно з урахуванням позитивного міжнародного досвіду та об'єктивних факторів, що склалися у країні.

Різні класифікації наявних у країнах форм (моделей) організації державного регулювання й нагляду за діяльністю фінансових установ можливо узагальнити за такими трьома моделями: а) секторальна модель, яка полягає в існуванні у країнах певних органів, що здійснюють нагляд за діяльністю окремих секторів: банківського, страхового ринку, ринку цінних паперів тощо (Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Кіпр, Литва, Португалія, Словенія, Франція); б) модель єдиного наглядового органу (концентрація всіх наглядових функцій в єдиному наглядовому органі) (Німеччина, Фін-

ляндія, Швеція, Швейцарія, Польща, Естонія, Бельгія, Румунія, Болгарія, Австрія тощо); в) модель розподілу повноважень щодо нагляду за ринком і щодо пруденційного нагляду, або функціонально орієнтована модель Twin Peaks (Велика Британія, Нідерланди).

Для аналізу форм організації систем функціонування компетентних органів, що існують у країнах ЄС, доцільно враховувати, що поняття «регулювання» є лише однією з функцій управління системою. Систему державного адміністрування (управління чи керування) діяльністю на фінансових ринках можливо розглядати як виконання трьох взаємопов'язаних функцій: регулювання шляхом оцінки стану, встановлення та вдосконалення норм і правил щодо здійснення діяльності з надання фінансових послуг; здійснення нагляду та контролю за дотриманням встановлених норм і правил; вжиття заходів впливу до порушників встановлених норм і правил.

Регулювання і нагляд за діяльністю на фінансових ринках реалізується регуляторами (Regulators) та органами нагляду (Supervisors). Регулятори оцінюють стан фінансового ринку та встановлюють певні норми та правила. Органи нагляду забезпечують нагляд, контроль і вживають заходів впливу. Виокремлення таких підсистем пов'язане не стільки з необхідністю розподілу компетенцій для забезпечення незалежності органів та усунення конфлікту інтересів, скільки з необхідністю забезпечення ефективного адміністрування шляхом економії часових витрат завдяки їхній спеціалізації та забезпечення нагляду за всім фінансовим ринком.

Вибір моделі державного регулювання й нагляду за ринками фінансових послуг залежить від багатьох об'єктивних і суб'єктивних факторів. При цьому слід враховувати, що жодна модель не буде ефективною, якщо її не адаптувати до реалій країни.

Проблема створення принципово нової моделі нагляду та контролю за діяльністю фінансових установ на ринках фінансових послуг в Україні обговорюється протягом тривалого часу. І та модель, яка існує зараз, потребує певних коректувань.

У разі, коли до НБУ буде передано невластиві центральному банку функції нагляду за небанківськими фінансовими установами, у яких, на відміну від банків, інша природа ризиків, а також система обліку, яка має відмінності від банків, він не забезпечить належне їх функціонування та регулювання. Є ймовірність його перетворення на неефективний владний орган, що не сприятиме розвитку фінансового ринку. Пенсійні фонди, кредитні спілки, страхові компанії не мають такого доступу до фінансових ресурсів, як банки, і тому вимушені шукати більш ризиковані напрями для інвестування. На думку E.W. Nier, якщо центральному банку надається більше повноважень у забезпеченні фінансової стабільності, включно зі здійсненням пруденційного нагляду за окремими фінансовими установами, ці повноваження повинні бути підкріплені надійними механізмами, що забезпечують прозорість і підзвітність дій центрального банку для забезпечення фінансової стабільності [9, с. 55].

Наприклад, НБУ передаються всі повноваження щодо контролю за небанківськими фінансовими установами, його діяльність буде спрямована на забезпечення захисту прав споживачів небанківських фінансових

послуг. Діяльність НБУ має доповнюватися розвиненою системою самоконтролюючих учасників небанківських фінансових послуг.

А спеціально уповноважений орган, який буде створений при НБУ, буде встановлювати вимоги до достатності капіталу та забезпечувати пруденційний нагляд за небанківськими фінансовими установами для забезпечення стабільності фінансової системи.

Метою пруденційного нагляду має стати оцінка ризиків і вжиття адекватних заходів для мінімалізації втрат на випадок реалізації системного ризику для фінансової системи загалом і підтримання фінансової стабільності.

Такий пруденційний нагляд спеціально уповноважений орган забезпечуватиме у співпраці з НБУ. Також спеціально уповноважений орган (пруденційно-наглядовий) встановлюватиме критерії віднесення небанківських фінансових установ до найбільш ризикованих, за якими здійснюється пруденційний нагляд. Отримавши інформацію від небанківських фінансових установ про фінансовий стан, пруденційно-наглядовий орган за власною методикою зможе оцінити ризики. А вже на підставі рішень такого органу НБУ буде приймати рішення щодо визнання небанківської фінансової установи неплатоспроможною.

ЄС встановлює високі вимоги до діяльності фінансових установ, якщо вони залучають і використовують кошти від широкого загалу. Законодавство ЄС також забороняє будь-яким особам, які не відповідають встановленим вимогам, залучати від широкого загалу кошти із зобов'язанням щодо їх повернення. Класифікація джерел і форм залучення коштів має стати основою підходу до регулювання та нагляду за небанківськими фінансовими установами.

Одним із різновидів небанківських фінансових установ є страхові компанії та страхові посередники. Регулювання у страховому секторі буде здійснюватися з урахуванням стандартів, встановлених європейським законодавством, включно з вимогами до: а) капіталу й платоспроможності, технічних резервів, якості системи корпоративного управління та ризик-менеджменту (Директива 2009/138/ЄС про вимоги до діяльності у сфері страхування і перестраховування, далі – Solvency II); б) розкриття інформації, правил підготовки та складання регуляторної і фінансової звітності (Solvency II, Директива 91/674/ЄС про річні та консолідовані звіти страхових компаній); в) ринкової поведінки та продажу страхових продуктів (Директива ЄС 2016/97 про реалізацію страхових продуктів і Директива ЄС 2009/103 про страхування цивільної відповідальності (автотранспортні засоби)).

Також буде встановлено вимоги до мінімально необхідного капіталу для страхових компаній. Такі вимоги становитимуть 3,2 млн євро для страховиків, які здійснюють страхування життя, та 2,2 млн євро – для інших страхових компаній. Крім вимог до мінімального розміру капіталу, із врахуванням стандартів директив ЄС має бути встановлено такі нормативи діяльності страхових компаній: а) вимоги до необхідного платоспроможного капіталу; б) вимоги до технічних резервів; в) вимоги до розподілу відповідних власних фондів; г) ліміти власних фондів.

Інший сектор небанківських фінансових установ становлять фінансові установи, що не використовують для надання послуг кошти, залучені від широкого загалу. Питання щодо встановлення вимог до капіталу та інші пруденційні нормативи до цієї категорії суб'єктів є невирішеними.

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що потрібна нова, удосконалена модель регулювання й нагляду на фінансовому ринку, а саме: поєднання концентрації всіх контролюючих функцій в єдиному наглядовому органі – НБУ з частковим застосуванням функціонально орієнтованого поділу повноважень із новоствореним органом щодо пруденційного нагляду – Компетентним пруденційно-наглядовим органом щодо пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами.

Література

1. Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0065>.
2. Regulation (EU) No 600/2014 of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0600&from=EN>.
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). URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0138>.
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. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013L0036>.
5. Regulation (EU) No 575/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on prudential requirements for credit institutions and investment firms. URL: <http://eurlex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?qid=1474800744984&uri=CELEX:32013R0575>.
6. Core principles for effective banking supervision. URL: <https://www.bis.org/publ/bcbs230.pdf>.
7. Insurance Core Principles. URL: <http://www.iaisweb.org/page/supervisory-material/insurance-core-principles>.
8. Objectives and Principles of Securities Regulation. URL: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD323.pdf>.
9. Nier, E.W. (2009). *Financial Stability Frameworks and the Role of Central Banks: Lessons from the Crisis*. (IMF Working Paper, WP/09/70). URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp0970.pdf>.

А н о т а ц і я

Шовкоплас Г. М. Специфіка контролю на ринку фінансових послуг залежно від виду небанківських фінансових установ: досвід Європейського Союзу. – Стаття.

Важливість державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг пов'язана насамперед із необхідністю забезпечення єдності ринку, відкритості такого ринку, нагляду за функціонуванням небанківських фінансових установ і захисту прав споживачів небанківських послуг. У зв'язку з цим було здійснено реформування системи органів державного регулювання на ринку фінансових послуг. Повноваження щодо здійснення контролю на рику будуть розподілені між двома органами – Національним банком України та Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку України, а такий орган, як Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України, буде ліквідовано. Національний банк України буде регулювати та контролювати діяльність банків, страхових компаній, лізингових компаній і суб'єктів господарювання, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але мають право надавати по-

слуги фінансового лізингу, факторингових компаній, кредитних спілок, бюро кредитних історій, ломбардів, інших фінансових установ. У сферу відповідальності Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку входить регулювання недержавних пенсійних фондів і фондів фінансування будівництва, фондів операцій із нерухомістю. Проблема створення принципово нової моделі нагляду та контролю за діяльністю фінансових установ на ринках фінансових послуг в Україні обговорюється протягом тривалого часу. І та модель, яка є зараз потребує певних коректувань. Але жодна модель не буде ефективною, якщо її не адаптувати до реалій країни. Тому постає питання про потрібність нової моделі регулювання, яка поєднає всі контролюючі функції в єдиному наглядовому органі – Національному банку України з частковим застосуванням поділу повноважень із новоствореним органом щодо пруденційного нагляду.

Ключові слова: Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг України, ринок небанківських фінансових послуг, державне регулювання, контроль, нагляд.

S u m m a r y

Shovkoplyas G. M. Specificity of control in the financial services market depending on the type of non-bank financial institutions: experience of the European Union. – Article.

The importance of state regulation of the non-banking financial services market is related, first of all, to the need for ensuring the unity of the market, the openness of such market, supervision of the functioning of non-banking financial institutions and protection of the rights of consumers of non-banking services. In this connection, the system of state regulatory bodies in the financial services market was reformed. The powers to exercise market control will be shared between two bodies, the National Bank of Ukraine and the National Securities and Stock Market Commission of Ukraine, and a body such as the National Commission for the State Regulation of Financial Services Markets in Ukraine. The National Bank of Ukraine will regulate and control the activities of banks, insurance companies, leasing companies and entities, which by their legal status are not financial institutions, but have the right to provide financial leasing services, factoring companies, credit unions, credit bureaus, pawnshops, et al. financial institutions. The responsibility of the National Securities and Stock Market Commission will include regulating non-state pension and construction financing funds, real estate funds. The problem of creating a fundamentally new model of supervision and control over the activities of financial institutions in the financial services markets in Ukraine has been discussed for a long time. And the model that currently exists needs some adjustments. But no model will be effective unless adapted to the realities of the country. Therefore, the question arises of the need for a new model of regulation that combines all controlling functions in a single supervisory authority – the National Bank of Ukraine with partial application of the division of powers with the newly created prudential oversight body.

Key words: National bank of Ukraine, National securities and stock market commission of Ukraine, National commission for state regulation of financial services markets of Ukraine, non-bank financial services market, state regulation, control, supervision.