

нансово-господарської діяльності, за результатами яких складається довідка або доповідна записка), ревізія (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за наслідками якого складається акт), аудит, фінансовий моніторинг і з загальними і спеціальними засобами, а саме державна реєстрація фінансових установ, надання ліцензій та інших дозволів, нагляд за діяльністю фінансових установ, а також застосування заходів впливу уповноваженими державними органами, спрямованих на припинення правопорушення, ліквідацію його наслідків і покарання винного за протиправну поведінку.

1.2.2. Пруденційний нагляд як основний господарсько-правовий засіб державного регулювання на ринках небанківських фінансових послуг

Проблема пруденційного нагляду посідає центральне місце на законодавчому та практичному рівні при дослідженні ринку фінансових послуг. Впровадження пруденційного нагляду як складової частини загальної системи нагляду на ринку фінансових послуг, на жаль, не урегульовано належним чином.

Вивченням пруденційного нагляду на ринку фінансових послуг займалися Н. Ю. Ерпилова, О. П. Лебедєв, В. П. Левченко, О. І. Полюхович, Л. А. Савченко, І. Б. Чайкін та ін.

Відповідно до статі 29 Закону № 2664 пруденційний нагляд є складовою частиною загальної системи нагляду, що проводиться органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, і базується на регулярному проведенні оцінки загального фінансового стану фінансової установи, результатів діяльності системи та якості управління нею, дотриманні обов'язкових нормативів та інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами. З теоретичної точки зору О. А. Ненада розглядає пруденційний нагляд як систему нагляду та контролю за фінансовим станом професійних учасників ринку цінних паперів, що здійсню-

ються НКЦПФР) метою захисту прав як інвесторів, так і інтересів самих профучасників¹.

В 2010 році Нацкомфінпослуг прийняла Рішення про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами від 15 липня 2010 р. № 585² (далі – Концепція № 585). Згідно з документом засоби передбаченого нагляду сприятимуть оздоровленню та зміцненню вітчизняного ринку небанківських фінансових послуг за рахунок запобігання системних ризиків. Ця Концепція розроблена з метою впровадження пруденційного нагляду за страховими компаніями, недержавними пенсійними фондами та кредитними спілками. Орієнтиром для страхових компаній обрано систему Solvency II, для кредитних установ – рекомендації Міжнародної асоціації кредитних спілок (WOCCU), а для пенсійних фондів – рекомендації Міжнародної асоціації органів нагляду за недержавними пенсійним фондами (IOPS). Внаслідок пропозицій щодо пруденційного нагляду до Закону № 2664 в 2001 році були внесені зміни шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання ринків фінансових послуг» від 02.06.2011 року № 3462³, які передбачили закріплення пруденційного нагляду на законодавчому рівні.

Відповідно до цієї Концепції пруденційний нагляд – це система наглядових процедур Нацкомфінпослуг за дотриманням фінансовою установою пруденційних правил, яка дозволяє зменшити наглядове навантаження на фінансові установи, діяльність яких не несе загрози невиконання зобов'язань перед існуючими клієнтами, і посилити наглядові зусилля за установами, діяльність яких є чи може бути загрозою для виконання таких зобов'язань.

¹ Ненада, О. А. Пруденційний нагляд на фондовому ринку України. Мета, завдання, перспективи [Текст] / О. А. Ненада // Економіка. Фінанси. Право. – 2002. – № 11. – С. 32.

² Концепція запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами від 15 липня 2010 р. № 585 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/FIN56870.html.

³ Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання ринків фінансових послуг [Текст] : Закон України від 02.06.2011 № 3462 // Відом. Верхов. Ради України. – 2011. – № 52. – Ст. 591.

Так, ч. 2 ст. 29 Закону №2664 передбачає, що основними напрямками пруденційного нагляду є додержання встановлених критеріїв та нормативів щодо: (а) ліквідності; (б) капіталу та платоспроможності; (в) прибутковості; (г) якості активів та ризиковості операцій; (д) якості систем управління та управлінського персоналу; (є) додержання правил надання фінансових послуг.

В зазначеній вище нами Концепції ці критерії та нормативи є більш чіткими та деталізованими і залежно від специфіки кожного окремого сегмента ринку небанківських фінансових передбачають, що при здійсненні страхової діяльності контролюються: а) належний рівень статутного фонду та інших резервних фондів; б) дотримання відповідного рівня чистих активів та вимога щодо їх розрахунку на підставі справедливої вартості активів; в) перевищення фактичного запасу платоспроможності над розрахунковим нормативним; г) розміщення коштів страхових резервів в активи визначених категорій, що відповідають вимогам якості та диверсифікації; д) правильність застосування методики розрахунку всіх видів страхових резервів відповідно до облікової політики страхової компанії; є) максимальний розмір ризику, який може утримувати страховик щодо одного об'єкту страхування; ж) належний рівень фінансової стійкості (надійності) перестраховиків шляхом встановлення вимог до наявності відповідного рейтингу, присвоєного міжнародними рейтинговими агентствами. При здійсненні діяльності на ринку кредитної кооперації контролюються: а) дотримання критеріїв та нормативів платоспроможності, якості активів, ризиковості операцій та ліквідності для забезпечення стабільної діяльності фінансових установ; б) належний рівень всіх видів капіталу, продуктивних і непродуктивних активів кредитної спілки; в) дотримання порядку формування резерву забезпечення покриття втрат від неповернених позичок; г) дотримання критеріїв якості системи управління кредитної спілки. В системі недержавного пенсійного забезпечення контролюються: а) дотримання належного рівня власного капіталу адміністратора недержавного пенсійного фонду (далі – НПФ); б) дотримання вимог щодо диверсифікації активів НПФ; г) вимоги щодо якості активів НПФ; д) дотримання правильності розрахунку чистої вартості активів НПФ; є) дотримання правильності розрахунку кількості та чистої вартості одиниці пенсійних

внесків. При здійсненні діяльності компаній з управління активами та осіб, які провадять діяльність з управління пенсійними активами, відповідно до Концепції запровадження пруденційного нагляду за діяльністю професійних учасників фондового ринку контролюються: а) належний рівень статутного капіталу та власного капіталу компанії з управління активами (далі – КУА); б) дотримання відповідних вимог щодо складу та структури активів інституту спільного інвестування (далі – ІСІ) та НПФ; в) дотримання вимог досягнення нормативів діяльності ПФФ під час розміщення цінних паперів ІСІ; г) вимоги, що стосуються наявності в КУА резервного фонду; вартість чистих активів ІСІ; д) вартість активів НПФ; е) дотримання вимог, що стосуються мінімального обсягу активів ПФФ; ж) дотримання вимог, що стосуються обсягу статутного капіталу КІФ.

На нашу думку, введенню пруденційного нагляду на ринку фінансових послуг передувало запровадження та виправдання в певних аспектах такого нагляду за банківською діяльністю. Така точка зору поряд з іншими обумовлена тим, що основне джерело пруденційного регулювання банківської діяльності – Інструкція «Про порядок регулювання діяльності банків в Україні» від 28 серпня 2001 р. була прийнята раніше на відміну від статті 29 «Пруденційний нагляд» Закону № 2664, яка з'явилася в редакції закону в червні 2011 року.

Як було зазначено раніше, на сьогоднішній день пруденційне регулювання здійснюється в усіх секторах фінансових ринків нашої країни. Так, на сайті Нацкомфінпослуг та НКЦПФР систему органів (далі – наглядові органи), які безпосередньо забезпечують реалізацію пруденційного нагляду в центральних апаратах складають: (1) Департамент методології, стандартів регулювання та нагляду за фінансовими установами (відділ стандартів оцінки ризиків, пруденційного та консолідованого нагляду); (2) Департамент страхового регулювання та нагляду (відділ пруденційного нагляду на ринку страхування); (3) Департамент регулювання та нагляду за установами накопичувального пенсійного забезпечення (відділ пруденційного нагляду за установами накопичувального пенсійного забезпечення); (4) Департамент регулювання та нагляду за кредитними установами та бюро кредитних історій (відділ пруденційного нагляду за кредитними установами та бюро кредитних історій); (5) Департамент регулюван-

ня та нагляду за наданням фінансових послуг фінансовими компаніями (відділ пруденційного нагляду за фінансовими компаніями); (6) Комітет з питань моніторингу, пруденційного та консолідованого нагляду й інформаційної політики на фондовому ринку.

Відповідно до Концепції № 585 основними цілями здійснення пруденційного нагляду є: захист інтересів споживачів фінансових послуг, запобігання настанню неплатоспроможності та забезпечення фінансової стійкості фінансових установ через застосування відповідних корегуючих заходів. Згідно з Концепцією запровадження пруденційного нагляду за діяльністю професійних учасників фондового ринку від 12 квітня 2012 р. основними цілями пруденційного нагляду є: забезпечення реалізації єдиної державної політики, захист активів інвесторів і, як наслідок, посилення довіри інвесторів до фондового ринку України, запобігання настанню неплатоспроможності професійних учасників фондового ринку через застосування відповідних заходів. Із аналізу цих двох документів видно, що основними завданнями при впровадженні пруденційного нагляду на ринку небанківських послуг та фондовому ринку на підготовчому етапі є: 1) удосконалення існуючих форм звітності, які забезпечать надходження даних, необхідних для ефективного здійснення пруденційного нагляду (мається на увазі впровадження фінансової звітності у відповідності до Міжнародних стандартів фінансової звітності. Їх застосування дозволить уніфікувати фінансову звітність учасників ринку та зробить її більш прозорою, зрозумілою, взаємопов'язаною, що в свою чергу передбачає підвищені вимоги до повноти розкриття інформації щодо фінансових показників); 2) посилення ролі та відповідальності аудиторів (необхідність підвищення вимог до аудиторів учасників фондового ринку та небанківських фінансових установ); 3) гармонізація облікової політики (для гармонізації та співставності інформації, яка міститься в фінансових звітах учасників ринків фінансових послуг, що використовуються для складання узагальнених звітів регулятора, Нацкомфінпослуг планує провести огляд застосованих облікових механізмів та надати рекомендації щодо їх коригування. Для небанківських фінансових установ повинні бути розроблені методичні рекомендації щодо розкриття в фінансовій звітності інформації щодо загальних положень облікової політики); 4) розвиток

національної системи підготовки актуаріїв та запровадження відповідальності актуарія; 5) створення комплексної інформаційної системи Нацкомфінпослуг та НКЦПФР. Побудова ефективної автоматизованої системи прийому, обробки та аналізу даних на всіх рівнях нагляду; 6) удосконалення інституційної спроможності регулятора, підготовка кадрів, залучення фахівців іноземних регуляторів, проведення навчальних заходів в рамках проектів міжнародної технічної допомоги. На основних етапах реалізації: 1) розробка та затвердження певних пруденційних правил для страхових компаній, пенсійних фондів, кредитних спілок та професійної діяльності на фондовому ринку; 2) встановлення вимог щодо системи управління в фінансовій установі; 3) розкриття інформації небанківськими фінансовими установами; 4) виокремлення установ для здійснення індивідуального нагляду; 5) запровадження інституту рекомендацій та висвітлення найкращих практик на ринку; 6) оцінка ефективності впровадження пруденційних заходів на фондовому ринку; 7) аналіз діяльності емітентів цінних паперів.

Але на нашу думку, перелік цих завдань необхідно доповнити певними пунктами. Так, потрібно не забувати, що сучасна система ринку фінансових послуг характеризується дворівневою системою органів регулювання. Перший рівень становлять вищезазначені нами органи державного регулювання, другий рівень утворюють саморегульовані організації, створені шляхом об'єднання фінансових установ та професійних учасників ринку цінних паперів. Тому, ми вважаємо, що не можна не врахувати цей аспект і додатково пропонуємо власні завдання впровадження пруденційного нагляду, які повинні бути зазначені в концепції. До них відносяться: 1) забезпечення достатності капіталу фінансових установ; 2) уникнення створення системних ризиків при здійсненні операцій учасниками ринку фінансових послуг; 3) недопущення загрози активів клієнтів небанківських фінансових установ; 4) забезпечення ефективної взаємодії державних органів з саморегулювальними організаціями, бо норми і правила, розроблені саморегулювальними організаціями, потрібні для доповнення та деталізації норм державного регулювання; 5) необхідність розробки комплексу заходів, спрямованих на зміцнення ролі об'єднання професійних учасників фондового ринку у здійсненні контролю на рин-

ку цінних паперів і зниження інвестиційних ризиків; 6) уніфікація принципів та стандартів діяльності учасників ринку фінансових послуг; 7) створення системи публічного розкриття інформації професійними учасниками фондового ринку.

Вищезазначені нами завдання пруденційного нагляду визначаються функціями, які в кінцевому рахунку виступають їх формами реалізації і реалізуються через прийняття нормативних актів. Так, до основних функцій пруденційного нагляду відносяться: (1) мінімізація ризиків в діяльності небанківських фінансових установ; (2) захисна функція, яка забезпечує інтереси вкладників (інвесторів – фізичних та юридичних осіб) у разі банкрутства фінансової установи; (3) забезпечення підтримки для фінансових установ у разі виникнення кризових ситуацій¹.

Виходячи з вищевикладеного, пруденційний нагляд, на нашу думку, можна визначити як захід впливу на діяльність суб'єктів ринку фінансових послуг, що реалізується органами, які здійснюють державне регулювання, та має на меті забезпечення стабільного та належного функціонування ринку фінансових послуг в цілому, а також захист прав споживачів фінансових послуг шляхом встановлення звітності, моніторингу та реагування відповідних органів влади на порушення норм законодавства та надання звітності.

Пруденційний нагляд передбачає обов'язкове звітування учасників ринку перед регулятором про дотримання ними необхідних показників. На нашу думку, несвоєчасне відображення та можливість подання обов'язкової фінансової звітності, приховування істотних даних, неповнота звітності та інформативна закритість є причинами для накладання адміністративно-господарських санкцій та як ознака наявності у установи більш серйозних проблем. На сьогодні рівень розкриття інформації небанківськими фінансовими установами перед споживачами та наглядовими органами не дозволяє приймати зважені рішення про користування фінансовими послугами та здійснювати ефективний. Інформація, яка міститься у звітності і розкривається суб'єктами нагляду повинна бути повною для визначення фінансового стану таких установ. Фінансова обізнаність населення щодо стану

¹ Кротюк, В.Л. Національний банк – центр банківської системи України. Організаційно-правовий аналіз [Текст] / В.Л. Кротюк. – К. : Видав. дім «Ін Юре», 2000. – С. 131.

небанківського фінансового сектора та перспектив його розвитку, діяльності фінансових установ, ризиків та переваг, пов'язаних із наданням ними фінансових послуг недостатня для прийняття обґрунтованих рішень щодо вибору фінансової послуги, оцінки рівня власних ризиків і своїх майбутніх зобов'язань. Фінансова звітність є структурованим відображенням фінансового стану та фінансових результатів діяльності суб'єкта господарювання. Метою такої звітності є надання інформації про фінансовий стан, фінансові результати діяльності та грошові потоки суб'єкта господарювання, яка є корисною для широкого кола користувачів при прийнятті ними економічних рішень. І тому, виходячи з вищевикладеного пропонуємо наступне. Встановити вимоги до фінансових установ, піднаглядних Нацкомфінпослуг, розкривати інформацію про себе та про послуги, які ними надаються, шляхом розміщення такої інформації в єдиній загальнодоступній інформаційній базі даних на сайті наглядового органу та на власних веб-сайтах у мережі інтернет з певним змістом, який необхідно визначити в законі та в порядку встановленим наглядовим органом, а саме: а) повне найменування та місцезнаходження фінансової установи; б) перелік фінпослуг, які вона надає із визначенням їх вартості; в) порядок сплати податків та зборів за рахунок споживачів та інвесторів; г) правові наслідки та порядок здійснення розрахунків з споживачами внаслідок дострокового припинення надання фінансової послуги; д) інформація про засновників установи, склад наглядової ради та виконавчого органу; е) відомості про ліцензії та отримані дозволи; ж) річна фінансова звітність; з) порушення провадження у справі про банкрутство, введення процедури санації та рішення про ліквідацію фінансової установи; і) додержання нормативів. Така інформація повинна подаватися як кожного року, так і в менший період часу, і в разі відсутності оприлюднення відомостей або несвочасного їх подання, до суб'єктів ринку фінансових послуг Нацкомфінпослуг застосовуються певні заходи впливу, а саме: адміністративно-господарський штраф, зупинення дії установи або анулювання ліцензії. Звітність як основний елемент нагляду є обов'язковою для всіх фінансових установ і урегульовується певною системою нормативно-правових актів. А саме, для страховиків – Порядок складання звітних даних страховиків (далі – Порядок № 39) від

3 лютого 2004 р., для недержавних пенсійних фондів – Порядок складання, формування та подання адміністратором недержавного пенсійного фонду звітності з недержавного пенсійного забезпечення (далі – Порядок № 674) від 27 жовтня 2011 р. для кредитних спілок – Порядок складання та подання звітності кредитними спілками та об'єднаними кредитними спілками до Нацкомфінпослуг (далі – Порядок № 177) від 25 січня 2003 р. Розглянемо окремі аспекти щодо інформації, яку містить звіт окремих суб'єктів ринку фінансових послуг. Так, Порядок № 39 визначає процедуру складання, термін подання до Нацкомфінпослуг звітних даних щодо здійснення страхової діяльності. Форми звітних даних складаються у вигляді документів, у електронній та паперовій формах. Електронна форма звітності складається та подається страховиками через веб-інтерфейс на офіційному сайті Нацкомфінпослуг в режимі он-лайн. Звітні дані страховика, що надаються у паперовій та електронній формах, повинні бути достовірними та повними (п. 2.1.). За строками складання звітність поділяється на: проміжну та річну (п. 2.2.). Проміжна складається щоквартально наростаючим підсумком із початку звітного періоду за станом на останній день кварталу. Щокварталу страховик складає такі форми звітності: а) загальні відомості про страховика; б) звіт про доходи та витрати страховика; в) звіт про страхові платежі та виплати за структурними підрозділами страховика; г) пояснювальну записку до звітних даних страховика; г) проміжну фінансову звітність (п. 2.3.). Річна звітність складається страховиком за станом на 31 грудня року, за який подаються дані. Весь цей пакет документів подається до Нацкомфінпослуг. Що стосується кредитних спілок, то відповідно до Порядку № 177, звітність, яку подає кредитна спілка до Нацкомфінпослуг, включає: річну фінансову звітність та звітні дані (п. 2). Річна звітність включає: баланс, звіт про фінансові результати, про рух грошових коштів, про власний капітал (п. 2.1.). Звітні дані включають: загальну інформацію про кредитну спілку, звітні дані про фінансову діяльність, про склад активів та пасивів, про доходи та витрати, розрахунок необхідної суми резерву покриття втрат від неповернених кредитів кредитної спілки, звітні дані про кредитну діяльність кредитної спілки, про залучені кошти від юридичних осіб (п. 2.2.1.). Звітні дані подаються в електронній та паперовій формах

(п. 2.2.3.). Звітність недержавних пенсійних фондів здійснюється на підставі Порядку № 674, яку адміністратор складає та подає до Нацкомфінпослуг в електронній та паперовій формах (п.2.5.). Електронна форма звітності складається та подається адміністратором через веб-інтерфейс на офіційному сайті Нацкомфінпослуг у режимі онлайн (п.2.6.). Звітність в паперовій формі формується у вигляді друкованих таблиць, які за складом інформації відповідають електронній формі цієї звітності (п.2.7.). До складу звітності про діяльність недержавного пенсійного фонду входять: фінансова звітність, загальні відомості про недержавний пенсійний фонд, звіт про склад, структуру та чисту вартість активів фонду, звіт про зміну чистої вартості пенсійних активів фонду, звітні дані персоніфікованого обліку учасників фонду, звітні дані про реалізацію пенсійної схеми, про результати діяльності корпоративних і професійних НПФ, звіт про склад та структуру активів НПФ, про договори, що були укладені за цінними паперами українських емітентів, які входять до складу активів НПФ, інформація щодо зміни чистої вартості одиниці пенсійних внесків (п. 3.1.). Адміністратор оприлюднює інформацію про діяльність НПФ в порядку та згідно з вимогами до складу інформації, яка підлягає оприлюдненню, встановленими Нацкомфінпослуг.

Виходячи з вищевикладеного, на нашу думку, перелік інформації, який міститься у звіті вищезазначених фінансових установ, необхідно також доповнити ще інформацією про скарги та заходи впливу, які застосовувалися до установ, про систему ризиків, які пов'язані з тим чи іншим видом діяльності, а також оприлюднення інформації щодо показників втрати коштів споживачів ринку фінансових послуг.

Підбиваючи підсумки питання пруденційного нагляду, необхідно обов'язково зазначити той факт, що при реалізації пруденційного нагляду необхідно застосовувати принцип пропорційності, що сприймається та полягає в необхідності застосування наглядових вимог до учасників ринку фінансових послуг виходячи з їх розміру, сфери діяльності, характеру проведених операцій та ризиків, притаманних цим операціям. Також при впровадженні системи пруденційного нагляду, повинна бути передбачена можливість індивідуального підходу до оцінки ризиків окремих учасників ринку або їх активів. А основним висновком необхідно ввести встановлення вимоги до

фінансових установ, піднаглядних Нацкомфінпослуг розкривати інформацію про себе та про послуги, які ними надаються, шляхом розміщення такої інформації в єдиній загальнодоступній інформаційній базі даних на сайті наглядового органу та на власних веб-сайтах у мережі інтернет з певним змістом, який необхідно визначити в законі та в порядку встановленим наглядовим органом для забезпечення захисту прав споживачів ринку фінансових послуг.

1.3. Органи, які здійснюють державне регулювання на ринках фінансових послуг та їх повноваження

1.3.1. Загальнотеоретичні питання державного регулювання ринку фінансових послуг

Наслідки виникнення фінансової кризи в Україні засвідчили той факт, що рівень державного регулювання на ринку фінансових послуг виявився недостатньо ефективним та надійним. Незважаючи на тривалий період часу, який пройшов з того моменту, питання щодо створення та розбудови системного та якісного регулювання з боку держави за фінансовим сектором України залишається і досі актуальним та проблематичним.

Перш ніж ми розглядати державне регулювання ринку фінансових послуг, з'ясуємо що ж є державне регулювання взагалі та державне регулювання господарської діяльності.

Взагалі державне регулювання з економічної точки зору визначають як система знань про сутність, закономірності дії та правила застосування типових методів та засобів впливу держави на хід соціально-економічного розвитку, спрямованих на досягнення цілей державної економічної політики¹. Деякі науковці розглядають державне регулювання як управління соціально-економічним розвитком країни, тобто

¹ Державне регулювання економіки [Текст] : навч. посіб. / С. М. Чистов, А. Є. Никифоров, Т. В. Куценко та ін. – К. : КНЕУ, 2000. – С. 14.