

Аналіз вказаних нормативних актів ЄС дозволяє зробити висновок про те, що в Закон України «Про туризм» необхідно внести наступні зміни: закріпити можливість здійснення посередницької діяльності на території України з укладення договорів про надання туристичних послуг з іноземними суб'єктами туристичної діяльності, при цьому встановити необхідність ліцензування діяльності агентів, які реалізують туристичні послуги іноземних операторів та вирішити розподіл відповідальності туроператора та турагента перед споживачем таким чином: 1) споживач укладає договір з туроператором – відповідальність несе туроператор; 2) споживач укладає договір з турагентом: а) якщо туроператор є резидентом України – відповідальність несе туроператор; б) якщо туроператор є нерезидентом України – відповідальність несе турагент, який має право на стягнення у порядку регресу з будь-яких третіх осіб, які сприяли настанню події, що стала підставою для настання відповідальності. Внесення цих змін буде сприяти процесу адаптації законодавства України, що регулює туристичну діяльність до законодавства ЄС.

1.4. Сучасні теоретичні аспекти державного регулювання ринку фінансових послуг в Україні

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.

Дослідженням ринку фінансових послуг займалися такі науковці, як Бланк І. А., Кузнецова Н. С., Маслова С. О., Масляева К. В., Ходаківська В. П. Також існують окремі наукові дослідження присвячені деяким аспектам державного регулювання господарської ді-

10) виносить в разі порушення законодавства про цінні папери попередження, зупиняє на строк до одного року розміщення (продаж) та обіг цінних паперів того чи іншого емітента, дію виданих НКЦПФР ліцензій, анулює дію таких ліцензій (підпункт 61 п. 6 цього Положення);

11) накладає на осіб, винних у порушенні вимог законодавства про цінні папери, адміністративні стягнення, а також штрафні та інші санкції аж до анулювання ліцензій на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів (підпункт 64 п. 6 цього Положення).

Третім органом, який безпосередньо здійснює регулювання на ринку фінансових послуг (за банківськими фінансовими установами) є НБУ. До основних регулюючих функцій НБУ за банками є:

1) встановлення для банків правил проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна (п. 4 ч. 1 ст. 7 Закону України “Про НБУ” від 20 травня 1999 № 679 (далі – Закон № 679)¹);

2) здійснення банківського регулювання та нагляду (п. 8 ч. 1 ст. 7 Закону № 679) у формі (ст. 66 Закону України “Про банки та банківську діяльність” від 7 грудня 2000 № 2121 (далі – Закон № 2121)²):

Адміністративне регулювання:

- а) реєстрація банків і ліцензування їх діяльності;
- б) встановлення вимог та обмежень щодо діяльності банків;
- в) застосування санкцій адміністративного чи фінансового характеру;
- г) нагляд за діяльністю банків.

ІІ. Індикативне регулювання:

- а) встановлення обов'язкових економічних нормативів;
- б) визначення норм обов'язкових резервів для банків;
- в) здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде державний реєстр банків;

¹ Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 29. Ст. 238.

² Про банки та банківську діяльність: Закон України від 7.12.2000 р. № 2121-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5. Ст. 30.

3) видача та відкликання ліцензій, здійснення контролю, у тому числі шляхом здійснення планових і позапланових перевірок за діяльністю банків (п. 2 ч. 2 ст. 44 Закону № 679);)

4) застосування мір відповідальності до банків, юридичних за порушення правил валютного регулювання і валютного контролю (п. 4 ч. 2 ст. 44 закону № 679);

5) встановлення звітності банків перед НБУ щодо фінансової і статистичної роботи банку, його операцій, ліквідності, платоспроможності, прибутковості.

Проаналізувавши норми діючого законодавства ми бачимо, що повноваження щодо здійснення державного регулювання на ринку фінансових послуг розподіляються між такими трьома органами як НБУ (за банками), НКЦПФР та Нацкомфінпослуг (за небанківськими фінансовими установами). Необхідно відмітити, що виконання зазначених нами вище функцій органів державних влади, насамперед, здійснюється шляхом реалізації певних засобів. Взагалі під засобами державного регулювання розуміють конкретний варіант впливу на суб'єкт підприємництва для досягнення тієї чи іншої мети¹. Стаття 12 ГКУ до засобів державного регулювання господарської діяльності відносить: державне замовлення, ліцензування, патентування і квотування, сертифікація та стандартизація, застосування нормативів та лімітів, регулювання цін і тарифів, надання інвестиційних, податкових та інших пільг, надання дотацій, компенсацій, цільових інновацій та субсидій. На нашу думку, сучасне державне регулювання фінансового ринку являє собою один із найскладніших процесів, який забезпечується державою шляхом виконання певних функцій і завдань із застосуванням відповідних засобів. Також, ми вважаємо, що було б доречним зазначити, що оптимальною моделлю за допомогою якої здійснювалося б належне державне регулювання за небанківськими фінансовими установами в Україні є запровадження в країні єдиного мегарегулятора, який контролює на фінансовому ринку всі операції (окрім банківських) – зі страхування, з цінними

¹ Нилов К. Н. Государственное регулирование предпринимательской деятельности: Учебное пособие. Калининград: Изд-во КГУ, 2001. 142 с.

паперами та інш. та декількох регуляторів, які підпорядковуються безпосередньо основному мегарегулятору.

Також, для більш детального дослідження поняття державного регулювання ринку фінансових послуг необхідно з'ясувати, що є формами такого регулювання.

Взагалі, під формою розуміється вираження будь-якого змісту або чого-небудь іншого¹. Форма – це філософська категорія, яка означає зовнішнє вираження внутрішнього змісту. На нашу думку, під формою варто розуміти той або інший спосіб зовнішнього вираження внутрішнього змісту. Для прикладу, ми можемо здійснити порівняння системи форм і засобів регулювання ринку фінансових послуг та як окремого сегменту господарської діяльності, який в деяких аспектах перехрещуються з ринком фінансових послуг, ринок інвестиційних послуг.

Відповідно до ч. 1 ст. 12 Закону України “Про інвестиційну діяльність” від 18 вересня 1991р. № 1560-ХІІ² формами державного регулювання інвестиційної діяльності є: а) управління державними інвестиціями; б) регулювання умов інвестиційної діяльності; в) контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності. В. В. Поєдинок пропонує розрізняти такі форми державного регулювання інвестиційної діяльності:

- 1) встановлення умов здійснення інвестиційної діяльності;
- 2) нагляд/контроль у сфері інвестиційної діяльності;
- 3) гарантування прав та законних інтересів суб'єктів інвестиційної діяльності³.

На думку О. М. Вінник, зазначені положення закону не віддзеркалюють усі форми та засоби, що застосовує держава у сфері інвестиційної діяльності взагалі і щодо державного інвестування зокрема. Як організатор господарського життя в суспільстві, в т.ч. його складової – сфери інвестування, держава застосовує такі правові форми, як:

¹ Советский энциклопедический словарь / гл. Ред. А. М. Прохорова. изд. 4-е. Москва: Сов. Энциклопедия, 1987. 1600 с.

² Про інвестиційну діяльність: Закон України від 18.09.1991 № 1560-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 47. Ст. 646.

³ Поєдинок В.В. *Форми та засоби державного регулювання інвестиційної діяльності*. http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ppip/2011_10/Poedinek.pdf.

1) нормативне регулювання (тобто встановлення правил організації та здійснення інвестування в Україні за участю суб'єктів, що функціонують на базі будь-яких форм власності – державній, комуністичній; приватно-колективній);

2) поточне управління сферою інвестування (видача дозволів, ліцензій, реєстрація іноземних інвестицій, окремих видів договорів інвестиційного характеру, інвестиційних та інноваційних проєктів, проведення комплексної державної експертизи інвестиційних проєктів будівництва, створення державних приймальних комісій тощо);

3) контроль (перевірка відповідності діяльності інвесторів, виконавців та інших учасників інвестиційних відносин встановленим правилам, нормам і нормативам, виявлення правопорушень та застосування до порушників заходів впливу з метою усунення негативних наслідків неправомірної поведінки та відновлення попереднього – до вчинення правопорушення – стану інвестиційних відносин).

Застосування такої правової форми державного регулювання, як програмування та прогнозування, залежить від сфери інвестування – державний сектор економіки чи інші сектори. Щодо першого застосовується директивне планування, щодо інших секторів економіки – індикативне планування (заохочує виконавців до інвестування за пріоритетними напрямками інвестиційної діяльності)¹.

Деякі науковці не завжди розмежують поняття форми та засоби, а навіть їх отожднюють. *Форма є зовнішнім вираженням діяльності органів державної влади, які реалізують її за допомогою сукупності певних засобів та застосовуючи при цьому певні методи державного регулювання.*

Відповідно до ст. 20 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється шляхом:

1) ведення державних реєстрів фінансових установ і реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг;

¹ Вінник О. М. Інвестиційне право: Навчальний посібник. Київ: Правова єдність, 2009. 616 с.

2) нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ;

3) нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг);

4) застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;

проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг.

Згідно п. 2 ст. 12 ГКУ ліцензування є одним із основних засобів регулюючого впливу держави на діяльність суб'єктів господарювання.

З аналізу норм Закону № 2664 та норм ГКУ видно, що між цими двома нормами є певні протиріччя. Норма Закону визначає ліцензування як форму, а Кодекс як засіб державного регулювання. Так, на думку Д.В. Задихайло, проблема співвідношення Кодексу і підгалузевого законодавства в частині забезпечення системного та ефективного державного регулювання потребує доопрацювання¹.

Як наслідок аналізу норм діючого законодавства та поглядів науковців, можна зробити висновок, що до форм державного регулювання ринку фінансових послуг можна віднести:

1) нормативне регулювання ринку фінансових послуг (прийняття нормативних актів, визначення загальних правил здійснення та організації діяльності споживачів та учасників ринку фінансових послуг);

2) контроль (у широкому розумінні);

3) управління на ринку фінансових послуг як функція державних органів (державна реєстрація фінансових установ, надання ліцензій та інших дозволів) та притягнення до відповідальності.

Виходячи з аналізу норм діючого законодавства та поглядів науковців, можна зробити висновок, що *державне регулювання ринку фінансових послуг* є система форм, методів державного впливу на учасників ринку фінансових послуг, заснована на принципах (засадах) господарського правопорядку, основною метою застосування яких є

¹ Задихайло Д.В. Державне регулювання ринкових відносин як актуальна юридична проблема. Українське комерційне право. 2005. № 6. С. 18-28.

задоволення соціально-економічних потреб споживачів фінансових послуг та реалізація господарської діяльності учасників ринку, яка реалізуються за допомогою сукупності засобів регулювання, заснованих на діючому законодавстві та виконання функцій державних регуляторів.

1.4.1 Контроль як форма державного регулювання ринку фінансових послуг в Україні

Проблема контролю як форми державного регулювання ринку фінансових послуг належить до групи найважливіших, вирішення якої в сучасних умовах існування економічної кризи є необхідним і актуальним. Дослідження форм і засобів цього різновиду державного контролю, на нашу думку, вирішить низку питань, що виникають при застосування норм законодавства відповідними органами державної влади.

На даний момент у правовій науці існує декілька поглядів щодо визначення контролю й виокремлення тих чи інших його форм, але бракує чіткого розмежування між його засобами, формами й методами. А від правильного вибору тієї чи іншої категорії, того чи іншого засобу залежить і дієвість органів державної влади, що здійснюють контроль на ринку фінансових послуг.

На жаль, чинне законодавство не наводить визначення поняття “контролю на ринку фінансових послуг” та й серед науковців немає єдності думок із цього питання. Як загальну категорію можна враховувати закріплену в ч. 1 ст. 1 Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” від 5 квітня 2007 р., № 877-V дефініцію державного нагляду (контролю): це діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади АРК, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення й запобігання порушенням вимог законодавства суб’єктами господарювання й забезпечення інтересів суспільства, зокрема, належної якості

продукції, робіт і послуг, прийняттого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища. Але у ч. 2 ст. 2 цього ж Закону зазначається, що його дія не поширюється на відносини, що виникають у процесі контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг. Ми бачимо, що законодавиць навіть ототожнює терміни “контроль” і “нагляд”. Доречно відмітити трактування, яке надає Податковий кодекс України від 2 грудня 2010 р., № 2755-VI податковому контролю, відповідно до п. 61.1. якого – це система заходів, що вживаються контролюючими органами з метою контролю правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати податків і зборів, а також дотримання законодавства з питань регулювання обігу готівки, проведення розрахункових і касових операцій, патентування, ліцензування та іншого законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи. Спільні риси названих дефініцій поняття “контроль” частково можуть використовуватись і при трактуванні господарського контролю на ринку фінансових послуг.

Як уже підкреслювалося, серед науковців бракує однастайності поглядів на термін “контроль”. Так, В. Б. Авер'янов, спираючись на адміністративно-правову доктрину, тлумачить його як функцію, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання й виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності. Зміст державного контролю включає спостереження, аналіз і перевірку діяльності відповідних органів та їх посадових осіб щодо виконання поставлених перед ними завдань, дотримання установлених державою правил, норм і стандартів¹.

В. М. Гаращук, вивчаючи контроль як особливу функцію державного управління й засіб забезпечення законності в державному управлінні, зазначає, що правова категорія “контроль” окрім перевірки або нагляду з метою перевірки має ще один зміст, який іноді не береться до уваги, – протидію чомусь небажаному. На його думку, правильніше цей термін інтерпретувати як перевірку і спостереження з метою пере-

¹ Виконавча влада і адміністративне право: моногр. / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. Київ: Вид. дім “Ін-Юре 2002. 668 с.

Представники адміністративно-правової науки інтерпретують контроль як функцію державного управління, представники господарського права – як застосування компетентними органами певних заходів з метою забезпечення господарського правопорядку. При власному дослідженні контролю ми будемо використовувати погляди обох груп фахівців, тому що контроль на ринку фінансових послуг, як форма державного регулювання, включає в себе елементи як адміністративного, так і господарського права, бо існує у формі перевірок і ревізій і при цьому має свій вузькоспеціалізований предмет відносини, які складаються між суб'єктами в цій сфері відносин.

Контроль на ринку фінансових послуг можна розглядати у вузькому значенні як господарсько-правовий засіб, який складається з певних елементів і здійснюється відповідною системою державних органів для досягнення наміченої мети. Контроль за банківськими установами виконує Національний банк України (далі – НБУ), за небанківськими фінансовими установами – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі НКЦПФР) і Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі НКРФП).

Такий підхід при визначенні контролю можна охарактеризувати як формально-логічний, оскільки він цілком відповідає нормативному закріпленню функцій і засобів у нормативно-правових актах. Так, за положенням “Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг” від 23 листопада 2011 р., № 1070 НКРФП (1) здійснює нагляд за діяльністю фінансових установ (пп. 4 п. 4); (2) реєструє фінансові установи (пп. 8 п. 4); (3) видає їм дозволи й ліцензії на провадження діяльності з надання фінансових послуг (пп. 12 п. 4); (4) провадить у межах своїх повноважень самостійно або разом з іншими уповноваженими органами виїзні й безвиїзні перевірки діяльності цих установ (пп. 36 п. 4); (5) у межах своїх повноважень виконує функції суб'єкта державного фінансового моніторингу (пп. 138 п. 4).

Відповідно до положення “Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку” від 23 листопада 2011р., № 1063/2011]

НКЦПФР (1) визначає порядок ведення й веде реєстр саморегульованих організацій, які об'єднують професійних учасників ринку цінних паперів (пп. 19 п. 4); (2) установлює особливості організації і проведення внутрішнього аудиту у професійних учасників фондового ринку (пп. 31 п. 4); (3) установлює порядок подання звітності особами, які здійснюють управління активами недержавних пенсійних фондів, і вимоги до змісту такої звітності (пп. 97 п. 4); (4) здійснює моніторинг адміністративних даних та інформації учасників ринку цінних паперів (пп. 160 п. 4); (5) визначає особливості ведення бухгалтерського обліку операцій із цінними паперами (пп. 161 п. 4); (6) провадить планові й позапланові перевірки ведення реєстру забезпечення іпотечних сертифікатів (пп. 28 п. 6); (7) провадить самостійно або разом з іншими відповідними органами перевірки й ревізії фінансово-господарської діяльності професійних учасників ринку щодо здійснення операцій з розміщення й обігу цінних паперів (пп. 51 п. 6).

Згідно із Законом “Про Національний банк України” від 20 травня 1999р., № 679-XIV банківський контроль, як складник банківського регулювання реалізується шляхом: (1) здійснення банківського регулювання й нагляду на індивідуальній і консолідованій основі (п. 8 ст. 7); (2) видачі й відкликання ліцензій, здійснення контролю, в тому числі через проведення планових і позапланових перевірок діяльності банків (п. 2 ч. 2 ст. 44); (3) визначення форм звітності, які є обов'язковими до виконання всіма суб'єктами господарювання (ч. 1 ст. 67).

Безпосередньою метою державного регулювання ринку фінансових послуг, на яку спрямовані дії названих нами органів, є забезпечення й захист прав його учасників і нормальне функціонування ринку в цілому. Саме за допомогою контролю забезпечується наближення діяльності до мети регулювання.

У широкому значенні контроль можна вивчати як форму державного регулювання через його функціональну спрямованість, що дасть змогу розглянути його саме як форму державного регулювання ринку фінансових послуг. За допомогою аналізу функцій органів держав-

готовки, проведення контрольних заходів з питань фінансово-господарської діяльності та реалізації їх матеріалів у митній службі України перевірка – це обстеження й вивчення окремого напрямку фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю. А за ст. 5 Закону “Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні” від 26 січня 1993 р., № 2930-XII перевірка державних закупівель полягає в документальному й фактичному аналізі дотримання підконтрольними установами законодавства про державні закупівлі, яка проводиться органом державного фінансового контролю на всіх стадіях закупівель. Результати перевірки останніх викладаються в акті. Як вважає В. С. Шестак, перевірка, як оціночна діяльність, припускає встановлення відповідності (або невідповідності) об'єкта контролю певним критеріям¹. Відповідно до ст. 4 цього Закону ревізія є формою інспектування й полягає в документальній і фактичній перевірці певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності підконтрольної установи. Вона повинна забезпечувати виявлення наявних фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально відповідальних осіб.

Аудит за ч. 1 ст. 363 Господарського кодексу України – це перевірка публічної бухгалтерської звітності, обліку, первинних документів та іншої інформації щодо фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання з метою з'ясування достовірності їх звітності, обліку, його повноти й відповідності законодавству і встановленим нормативам. Фактично ж контроль є процесом діяльності органів державної влади на ринку фінансових послуг.

Окреме місце займає спеціальна форма контролю фінансовий моніторинг. Пункт 5 ч. 1 ст. 1 Закону України “Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму” від 28 листопада 2002 р., № 249-IV пропонує: фінансовий моніторинг – це сукупність заходів, що здійснюються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних зло-

¹ Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання): дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2002. 195 с.

запит, звітність, експертиза, аудит, ліцензування, реєстрація, атестація, сертифікація, огляд, обстеження, витребування документів, отримання пояснень, вивчення документації тощо слід віднести до методів державного контролю у сфері господарської діяльності¹, більшість із яких фактично, як вбачається, є засобами регулювання ринку фінансових послуг.

Як видно з наведеного, існує декілька позицій учених щодо визначення понять “засоби” і “методи контролю”. Це дає підстави для формування власної думки, згідно з якою до засобів, за допомогою яких здійснюється контроль на ринку фінансових послуг, треба віднести ліцензування й реєстрацію фінансових установ й нагляд за ними, що відповідатиме легальним інструментам в основних законах, які впорядковуюють господарську діяльність на цьому ринку.

Найбільш чітко реалізація функцій державного контролю на ринку фінансових послуг виявляється в окремих засобах. Так, реєстрація розглядається як загальний засіб державного регулювання і як спеціальний засіб контролю на ринку фінансових послуг. У першому випадку вона становить собою засвідчення факту створення самої юридичної особи, тобто первинний етап. У другому набуває особливого статусу суб'єкта господарювання фінансової установи і є засвідченням спеціально уповноваженими органами регулювання на ринку фінансових послуг факту створення й легалізації фінансової установи шляхом включення її до реєстрів фінансових установ з різним ступенем статусу таких реєстрів. НБУ веде реєстр банківських установ, НКРФП реєструє небанківські фінансові установи, НКЦПФР вносить запис щодо професійних учасників фондового ринку й інститутів спільного інвестування.

Після державної реєстрації здійснюється ліцензування фінансової установи відповідними державними органами залежно від виду останньої, завдяки чому установа набуває право надавати лише визначені в ліцензії види фінансових послуг і відповідно до спеціальних для кожного їх виду ліцензійних умов.

¹ Орехова І. С. Державний контроль у сфері господарської діяльності: адміністративно-правові засади: автореф. дис. на здоб. наук. ступ. канд. юрид. наук. 2009. 21 с.

ків фінансово-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.

За функціональним змістом (у широкому розумінні) контроль, як форма державного регулювання на ринку фінансових послуг, – це діяльність суб’єктів організаційно-господарських повноважень НБУ, НКЦПФР, НКРФП, Антимонопольного комітету України, їх органів територіальних та інших, що реалізують свої повноваження з метою забезпечення належного функціонування й виконання зобов’язань кожного із суб’єктів ринку фінансових послуг у чітко визначених межах і відповідно до норм чинного законодавства у формі ревізій, перевірок, аудиту й фінансового моніторингу за допомогою таких засобів, як реєстрація, ліцензування й нагляд.

1.4.2 Регулювання пруденційного нагляду як господарсько-правового засобу

Однією з головних проблем, яка посідає центральне місце на законодавчому та практичному рівні при дослідженні ринку фінансових послуг є – підвищення та забезпечення ефективності регулювання та нагляду за небанківськими фінансовими установами ринку. А також, впровадження пруденційного нагляду як складової частини загальної системи нагляду на ринку фінансових послуг.

Відповідно до статі 29 Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” від 12 липня 2001 р. 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 здійснюються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) з метою захисту прав як інвесторів, так і інтересів самих профучасників¹.

У 2010 році Національна комісія з регулювання ринків фінансових послуг (далі – НКРФП) затвердила Концепцію запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами від 15 липня 2010 р. № 585 (далі – Концепція № 585). Згідно з документом такий нагляд сприятиме 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).

Відповідно до цієї Концепції пруденційний нагляд – це система наглядових процедур НКРФП 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.

Так, ч. 2 ст. 29 Закону № 2664 передбачає, що основними напрямками пруденційного нагляду є додержання встановлених критеріїв та

¹ Ненада О. А. Пруденційний нагляд на фондовому ринку України. Мета, завдання, перспективи. *Економіка. Фінанси. Право*. 2002. № 11. С. 29–33

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 оди-

ниці 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 ПФ 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 ПФ; ж) дотримання вимог, що стосуються обсягу статутного капіталу КІФ.

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 була прийнята раніше на відміну від статті 29 “Пруденційний нагляд” Закону України № 2664, яка з’явилася в редакції закону в червні 2011 року.

На сьогоднішній день пруденційне регулювання здійснюється в усіх секторах фінансових ринків нашої країни. Так, на сайті НКРФП 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 регулювання 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, НКРФП 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 НКРФП 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.

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

Пруденційний нагляд передбачає обов'язкове звітування учасників ринку перед регулятором про дотримання ними необхідних показників. Несвоєчасне відображення та можливість подання обов'язкової фінансової звітності, приховування істотних даних, неповнота звітності та інформативна закритість є приводами 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 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, необхідно встановити вимоги до фінансових установ, піднаглядних НКРФП, 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 при-

пинення надання фінансової послуги; д) інформація про засновників установи, склад наглядової ради та виконавчого органу; є) 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 установ; 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 НКРФП 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 НКРФП (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 НКРФП 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 НКРФП 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 НКРФП. Що стосується **кредитних спілок**, то відповідно до Порядку № 177, звітність, яку подає кредитна спілка до НКРФП, 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 інформація 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 НКРФП в електронній та паперовій формах (п. 2.5.). Електронна форма звітності складається та подається адміністратором через веб-інтерфейс на офіційному сайті НКРФП у режимі он-лайн (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 НКРФП.

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.

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 НКРФП, 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.

1.5. Проблеми правової регламентації спеціальних режимів господарювання

Питання режиму провадження господарської діяльності є сьогодні ключовим при веденні бізнесу в Україні. З боку держави інтерес у встановленні певних режимів ведення господарської діяльності та/або встановлення окремого режиму регулювання діяльності деяких суб'єктів господарювання полягає у досягненні оптимального балансу інтересів держави та бізнесу. Як раз для досягнення цього балансу