

**Гречко Ольга Олександрівна**

*кандидат юридичних наук, молодший науковий співробітник*

*НДІ правового забезпечення інноваційного розвитку*

*НАПрН України*

**Сучкова Анастасія Миколаївна**

*студентка Інституту підготовки юридичних кадрів для Служби*

*безпеки України Національного юридичного університету*

*імені Ярослава Мудрого*

# **НЕДОЛІКИ ТА ПЕРЕВАГИ ЗАКОНУ «ПРО ВНЕСЕННЯ ЗМІН ДО ДЕЯКИХ ЗАКОНОДАВЧИХ АКТІВ УКРАЇНИ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІЙ ІЗ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ»**

Стаття присвячена питанням удосконалення нормативно-правової бази, що регулює діяльність небанківських фінансових установ. Зокрема, автором проаналізовано новели, запроваджені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг», досліджено позитивні і негативні аспекти даних змін.

**Ключові слова:** небанківські фінансові установи, ринок фінансових послуг, державний регулятор, спліт.

**Hrechko Olha**

*PhD, Junior Researcher of Scientific and Research Institute of Providing  
Legal Framework for the Innovative Development of NALS of Ukraine  
Suchkova Anastasiia*

*Student of Juridical Personnel Training Institute for the Security Service  
of Ukraine*

*Yaroslav Mudryi National Law University*

## **DISADVANTAGES AND ADVANTAGES OF THE LAW OF UKRAINE «ON AMENDMENTS TO CERTAIN LEGISLATIVE ACTS OF UKRAINE ON IMPROVING FUNCTIONS IN STATE REGULATION OF FINANCIAL SERVICES MARKETS»**

The article is devoted to the issues of improving the regulatory framework governing the activities of non-banking financial institutions. In particular, the author analyzes the novelties introduced by the Law of Ukraine “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Improving Functions in State Regulation of Financial Services Markets”, investigates the positive and

negative aspects of these changes.

**Keywords:** non-bank financial institutions, financial services market, state regulator, split.

Після обрання Україною європейського вектора розвитку перед державою постало завдання імплементації в національне законодавство норм і стандартів Європейського союзу. Укладена Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає проведення реформ фінансового сектору, в тому числі і в сфері регулювання діяльності небанківських фінансових установ. Інтеграція українських ринків небанківських фінансових послуг в європейську систему можлива лише при відповідності їх критеріям і стандартам ЄС. Міжнародні стандарти включають, зокрема, «Основні принципи ефективного банківського нагляду» Базельського комітету, «Основні принципи страхування» Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю, «Цілі та принципи регулювання обігу цінних паперів» Міжнародної організації комісій з цінних паперів, та інше [1, с. 71, 73].

Державним колегіальним органом, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, завданням якої, зокрема, є: формування та забезпечення реалізації політики державного регулювання у сфері РФП (крім ринку банківських послуг і ринків цінних паперів та похідних цінних паперів). Регулювання фондового ринку в Україні здійснюється державою в особі Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, інших державних органів у межах наданих їм повноважень, об'єднаннями професійних учасників фондового ринку як саморегульованими організаціями [2, с. 38, 40]. Національний банк України здійснює регулювання ринку банківських послуг. Тобто, як ми бачимо, для України характерна децентралізована система державного регулювання. Функції регулятора банківської системи покладаються на НБУ, а регулювання небанківських фінансових установ здійснюється такими регуляторами як НКЦПФР та Нацкомфінпослуг [3, с. 39].

На даний час основною проблемою у формуванні механізму державного регулювання ринків фінансових послуг є відсутність спів-

робітництва та нечіткий розподіл повноважень між регуляторами. Компетенція окремого суб'єкта не охоплює усіх напрямів регулювання на ринках фінансових послуг, при цьому існують і випадки, коли повноваження таких державних регуляторів перетинаються один з одним [4]. У якості приклада можна навести небанківські платіжні організації. Функції реєстрації небанківської фінансової установи на здійснення діяльності з переказу коштів, покладені на Нацкомфінпослуг. У той же час НБ України видає ліцензію, встановлює відповідні вимоги щодо діяльності такої установи, здійснює реєстрацію платіжних систем, контроль за їх діяльністю, контроль за дотриманням членами платіжних систем нормативно-правових актів, що регламентують порядок проведення переказу, застосовує відповідні заходи впливу, передбачені законодавством України, а також узгоджує правила роботи платіжної системи, її членів та учасників відповідно до Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків, затверджене Постановою Правління НБ України від 17.08.2017 № 80 та ст. 27-30 Закону «Про Національний Банк України». Тобто, має місце подвійне регулювання з боку двох різних державних органів – НБ України та Нацкомфінпослуг відносно одного об'єкта державного регулювання [1, с. 78-79].

На початку вересня 2019 року з метою підвищення ефективності та збалансованості управління ринками фінансових послуг, спрощення дозвільних процедур та усунення дублювання функцій національних регуляторів з ліцензування, контролю та нагляду Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» № 1069-2 також відомий як закон про «спліт» [5]. Ключовими моментами даного нормативного акту є скорочення регуляторів ринків фінансових послуг з трьох органів до двох. Зокрема, пропонується віднести до компетенції Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) повноваження щодо регулювання та нагляду за функціонуванням фінансово-кредитних механізмів і управлінні майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю, які раніше виконувалися

ла Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг). Інші повноваження даного органу передбачено покласти на Національний банк України (далі – НБУ), а власне комісію ліквідувати.

Вбачається, що непрозорість операцій на ринку та різні методи регулювання щодо банків і небанківських фінансових установ свідчать про недосконалість існуючої системи та ставлять під сумнів можливість функціонування ринку фінансових послуг на умовах конкуренції. Науковці неодноразово висловлювали чітку позицію, що оптимальною моделлю здійснення належного державного регулювання за небанківськими фінансовими установами в Україні є запровадження єдиного мегарегулятора всіх операції на фінансовому ринку [6].

На практиці ж зазначені зміни були неоднозначно сприйняті представниками фінансового сектору України. Так, низка правників підтримує реформу і вказує, що НБУ має суттєву фінансову і інституційну перевагу перед комісією, а тому здатний оперативно реагувати на виклики ринку небанківських фінансових послуг. Спеціалісти також зазначають, що НБУ наділений значними повноваженнями щодо здійснення перевірок порівняно з Нацкомфінпослуг. В той же час, інші учасники небанківського сектору вказують на недоцільність консолідації усіх повноважень в рамках двох органів і пропонують підвищити рівень фінансової незалежності і інституційної спроможності власне Нацкомфінпослуг. Вони вважають, що реформування фінансового сектору таким шляхом призведе виключно до надмірного регулювання ринку та ускладнення дозвільних процедур. По суті НБУ отримає необмежений контроль за діяльністю небанківських фінансових установ. Дійсно, вважаємо недоліком значне обмеження можливості оскарження рішень регулятора, а також високі ризики зловживання повноваженнями щодо здійснення перевірок і необгрунтованим втручання в господарську діяльність. Прийнятий закон надає актам НБУ про застосування санкцій статусу виконавчих документів, а отже їх оскарження не зупиняє їх виконання. Проте слід зазначити і позитивні зрушення в сфері нормативного регулювання контрольної діяльності НБУ. Наприклад, розроблено переліки під-

став анулювання ліцензій фінансових установ та проведення позапланових перевірок.

До того ж, неоднозначним з огляду на корупціогенні фактори видається регламентація здійснення нових повноважень НБУ власними нормативними актами та відсутність норм щодо відповідальності регулятора за дії, рішення чи бездіяльність. Хоча і в цих питаннях зроблено спробу нівелювати ризики, зокрема шляхом встановлення обов'язку НБУ до прийняття нормативного акту опублікувати його і надати час на ознайомлення. Поточну діяльність з регулювання небанківських фінансових установ передбачено віднести до спеціально створеного комітету НБУ. Не вирішеним залишилося і питання оприлюднення в ЗМІ інформації про діяльність фінансових установ, державне регулювання яких здійснюється на ринках небанківських фінансових послуг. На сьогоднішній день такий обов'язок встановлений для Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, проте у прийнятому законі відсутні аналогічні зобов'язання для НБУ, як суб'єкта до компетенції якого будуть переведені дані повноваження.

Не підтримують окремі фахівці ідею створення мегарегулятора зокрема і через невідповідність українських реалій процесам, що зумовили ефективність даної моделі на європейських ринках. До того ж такий мегарегулятор в країнах ЄС як правило не залежить від центрального банку і функціонує самостійно.

Окремі суперечки точаться навколо умов ліцензування діяльності на ринку небанківських фінансових послуг. Супротивники прийнятого закону зазначають, що деякі положення є декларативними, оскільки вже були вирішені раніше, наприклад, запровадження більш спрощеного процесу отримання ліцензій. Недоцільним вважаємо виключення норм щодо ліцензування діяльності з надання фінансових послуг з Закону України «Про ліцензування господарської діяльності». Хоча більш конкретизовані положення і містяться в профільному законі, такі зміни суперечать базовому принципу єдиної державної системи ліцензування, що забезпечується розробкою чіткого переліку діяльності, що потребує отримання ліцензії. З іншого боку, позитивним вважаємо зроблені законодавцем кроки на

шляху уніфікації принципів та порядку здійснення НБУ та НКЦПФР ліцензування та регуляторної діяльності. Вважаємо за доцільне зазначити, що прийняті зміни не усувають дублювання окремих функцій регуляторів та не містять належного захисту громадян, які отримують небанківські фінансові послуги.

Однозначно позитивним вважаємо встановлення перехідного періоду. Так, розробники законопроекту вказали, що передача відповідних функцій до НБУ та НКЦПФР повинна бути завершена до 1 липня 2020 року. Протягом цього терміну передбачається проведення консультацій між регуляторами, представниками небанківських фінансових установ та провідними експертами. Вбачається правильним і підхід розширення переліку професійних видів діяльності на ринку цінних паперів. Зокрема, законом 1069-2 віднесено до такої категорії і управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю. Надмірне регулювання на ринку небанківських фінансових послуг планується усунути скасувавши Закон України «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати» та Декрет Кабінету Міністрів України «Про довірчі товариства».

Таким чином, запропоновані прийнятим законом зміни неможливо категорично оцінити як позитивні або негативні. Реалізація окремих положень закону 1069-2 створить правове підґрунтя для усунення дублювання деяких функцій національних регуляторів фінансових ринків, стане поштовхом для спрощення прийняття управлінських рішень у цій сфері, забезпечення прозорості даного процесу з подальшою активізацією конкурентного ринку небанківських фінансових послуг. В той же час залишається багато невирішених моментів. З одного боку, можна поставити під сумнів ефективність діяльності Нацкомфінпослуг та в цілому секторальної моделі регулювання фінансового ринку в Україні. З іншого ж необхідно критично підходити до розширення невласливих повноважень НБУ в сфері контролю за небанківським фінансовим ринком. Наслідки банківської реформи останніх років не дають можливості одностайно стверджувати, що НБУ дійсно має необхідні інституційні спроможності для ефективного регулювання фінансового ринку з одночас-

ним гарантуванням належного захисту прав споживачів та інвесторів фінансових послуг та забезпеченням фінансової стабільності та динамічного розвитку ринків фінансових послуг України [7]. Однозначним видається необхідність продовження реформування сегменту діяльності небанківських фінансових установ, але дискусійними залишаються шляхи її впровадження. Наявність спірних положень зумовлюють продовження наукових досліджень даної тематики.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Правове забезпечення адаптації інвестиційної моделі розвитку економіки України та ринків фінансових послуг до права Європейського Союзу : монографія / за ред. С. В. Глібка, Н. М. Внукової, О. О. Дмитрик. Харків : Право, 2017. 400 с.
2. Борисов І. В. Організаційно-правові форми фінансових установ як учасників ринку фінансових послуг : дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 210 с.
3. Глібка С. В. Актуальні питання правового регулювання ринків фінансових послуг в Україні : монографія / за ред. С. В. Глібка, Г. М. Шовкопляс, І. О. Ониськів. Харків : Право, 2016. 186 с.
4. Шовкопляс Г. М. Запровадження міжнародних стандартів регулювання ринків фінансових послуг в Україні : правовий аспект. *Підприємництво, господарство і право*, 2017. №12. С. 107-111.
5. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг: закон України від 12.09.2019 № 79-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-20>.
6. Шовкопляс Г. М. Сучасні теоретичні аспекти державного регулювання ринку фінансових послуг в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2012. № 11. С. 93-96.
7. Шовкопляс Г. М., Демчук А. І. Реформування небанківського фінансового сектору України: проблеми і перспективи. *Завдання господарсько-правової політики держави в умовах четвертої промислової революції: круглий стіл* (м. Харків, 20 березня 2019 р.). Харків. С. 105-108.

## REFERENCES

1. Pravove zabezpechennia adaptatsii investytsiinoi modeli rozvytku ekonomiky Ukrainy ta rynkiv finansovykh posluh do prava Yevropeiskoho Soiuzu. (2017). S. V. Hlibko (Ed.). Kharkiv : Pravo [In Ukrainian].



2. Borysov, I. V. (2016). Orhanizatsiino-pravovi formy finansovykh ustanov yak uchasnykiv rynku finansovykh posluh. *Candidates thesis*. Kharkiv [In Ukrainian].

3. Hlibko, S. V. (2016). Aktualni pytannia pravovoho rehuliuвання ryнкiv finansovykh posluh v Ukraini. S. V. Hlibko (Ed.). Kharkiv : Pravo [In Ukrainian].

4. Shovkoplias, H. M. (2017). Zaprovadzhennia mizhnarodnykh standartiv rehuliuвання ryнкiv finansovykh posluh v Ukraini: pravovyi aspekt. *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo - Entrepreneurship, economy and law*, 12, 107-111 [In Ukrainian].

5. Pro vnesennia zmin do deiakykh zakonodavchykh aktiv Ukrainy shchodo udoskonalennia funktsii iz derzhavnogo rehuliuвання ryнкiv finansovykh posluh: zakon Ukrainy vid 12.09.2019 № 79-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-20>.

6. Shovkoplias, H. M. (2012). Suchasni teoretychni aspekty derzhavnogo rehuliuвання ryнку finansovykh posluh v Ukraini. *Pidpriemnytstvo, gospodarstvo i pravo - Entrepreneurship, economy and law*, 11, 93-96 [In Ukrainian].

7. Shovkoplias, H. M., Demchuk, A. I. Reformuvannia nebankivskoho finansovoho sektoru Ukrainy: problemy i perspektyvy. *Zavdannia hospodarsko-pravovoi polityky derzhavy v umovakh chetvertoi promyslovoi revoliutsii: kruhlyi stil (m. Kharkiv, 20 bereznia 2019 r.) - Tasks of the economic and legal policy of the state in the conditions of the fourth industrial revolution: a round table*. Kharkiv, 105-108 [In Ukrainian].