

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

БУГА ГАННА СЕРГІЇВНА

УДК 347.732

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ
У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ
В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне
право

Реферат

дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Кропивницький – 2022

Дисертацією є рукопис

Роботу виконано в Донецькому державному університеті внутрішніх справ.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,
член-кореспондент Національної
академії правових наук України,
заслужений юрист України
Коломоєць Тетяна Олександрівна,
Запорізький національний університет,
декан юридичного факультету

доктор юридичних наук, професор
Дрозд Олексій Юрійович,
Національна академія внутрішніх справ,
начальник відділу докторантури та
ад'юнктури

доктор юридичних наук, професор
Петков Сергій Валерійович,
навчально-науковий гуманітарний
інститут Таврійського національного
університету ім. В.І. Вернадського,
професор кафедри публічного та
приватного права

Захист відбудеться «25» листопада 2022 року о 10.00 на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 11.737.02 у Донецькому державному університеті внутрішніх справ за адресою: 25015 м. Кропивницький вул. Велика Перспективна, 1.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Донецького державного університету внутрішніх справ за адресою: 25015 м. Кропивницький вул. Велика Перспективна, 1.

Автореферат розіслано «25» жовтня 2022 року.

**Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради**

Андрій ЗАХАРЧЕНКО

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Відповідно до Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері (2012) необхідність ефективного державного регулювання розвитку національної економіки та формування інститутів управління в умовах ринкового середовища зумовлює створення дієвої системи контролю, стратегічна мета якої – забезпечення стабільності економічного зростання країни шляхом запобігання порушенням у сфері надання фінансових послуг та неефективному використанню фінансових ресурсів. Водночас фінансово-економічна криза 2014–2019 років мала негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України. Криза засвідчила вразливість вітчизняної фінансової системи, її залежність від зовнішнього впливу. Зростання тіньового сектору економіки та криміналізація практично всіх сфер господарювання стримує розвиток ринкових відносин в Україні, загрожуючи національним інтересам та національній безпеці держави, підриває довіру громадян до демократичних інститутів і цінностей, спричиняючи занепокоєння в суспільстві та критичні оцінки міжнародних експертів. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері набирає особливої ваги.

В умовах фінансової кризи особливого значення набувають небанківські фінансові установи (НФУ) із соціальною складовою, які здатні захистити від знецінення заощадження населення, забезпечити доступними фінансовими послугами громадян і підприємництво, залучаючи до 9 % заощаджень населення в країні. Небанківський фінансовий сектор (НФС), який формують страхові компанії, кредитні спілки, фінансові компанії та ломбарди, значно менший за обсягом активів, ніж банківський. Крім згаданих фінансових установ, фінансові послуги також надають юридичні особи – лізингодавці, що не є фінансовими установами. Частка активів НФУ в активах фінансового сектору стало зростала останніми роками і скоротилася лише в 2020 році (–10,9 %, на початок 2022 р. активи НФС становили понад 200 млрд грн). Кількість страхових компаній, кредитних спілок та ломбардів поступово скорочується, переважно через добровільну здачу та анулювання ліцензій. Також виключалися з державного реєстру установи, чії ліцензії було анульовано в попередні періоди. Проникнення небанківських фінансових послуг є помірним, відношення страхових премій (включно зі страхуванням життя) до ВВП становить усього 1,4 %, частка страхування життя – найнижча серед європейських країн.

Однак досвід розвинених країн свідчить, що при ефективному функціонуванні небанківських фінансових інститутів досягається значний економічний ефект. Це проявляється у спроможності ефективно впливати на зростання обсягів інвестиційних ресурсів в економіці країни, задовольняючи

потреби економічних суб'єктів у необхідному капіталі. Цей напрям є особливо актуальним для України в сучасних умовах виходу із фінансової кризи, необхідності становлення інвестиційно-інноваційної моделі розвитку національної економіки та її фінансової системи.

У цьому контексті НФУ чи не найбільше відповідають принципам соціально орієнтованої економіки, заснованим на засадах взаємодопомоги. Однак на ринку фінансових послуг функціонують НФУ, діяльність яких не відповідає ліцензійним вимогам. Так, якщо в 2015–2020 роках з Єдиного державного реєстру фінансових установ виключено 1044 НФУ, то тільки в 2020–2021 роках Національним банком України (НБУ) як регулятором – 708 (+91 %), з яких 225 за заявою самої НФУ, а 383 за систематичне порушення вимог законодавства. За результатами контролю, інспекційних перевірок та розгляду звернень громадян застосовано 2178 заходів впливу, з них: 1138 розпоряджень про усунення порушень у сфері надання фінансових послуг та 948 рішень про анулювання ліцензій НФУ; накладено штрафних санкцій на 1908 тис. грн. Відтак з метою забезпечення розвитку цього сегмента фінансового ринку та гарантування збережень населення в країні повинна існувати дієва система забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ, запобігання порушенням у їх діяльності.

Також варто констатувати, що загостренню ситуації на фінансовому ринку незалежної України сприяє нерозвинута система державного регулювання і контролю, правова розбалансованість учасників фінансового ринку та інші об'єктивні чинники. Ситуація ускладнюється тим, що регулювання банківської діяльності та діяльності на ринках капіталу фактично здійснюється за окремим законодавством, відтак відсутній спільний підхід до визначення однакових для різних частин фінансового ринку положень. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» був прийнятий ще в 2001 році, у зв'язку з цим його положення не відповідають реаліям сьогодення, які склались на ринку фінансових послуг, а також не враховують останні тенденції розвитку світової фінансової інфраструктури. Тому у грудні 2021 року прийнято Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який набирає чинності з 1 січня 2024 року й встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов.

І хоча з 1 липня 2020 року Національний банк України (НБУ) відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» (2019 р.) став регулятором окремих ринків небанківських фінансових послуг, чинне державне регулювання діяльності НФУ та інших суб'єктів нагляду має недостатньо збалансований і системний характер. Правова база обмежується рамковим законодавством стосовно захисту прав споживачів, інвесторів, кредиторів, що разом з відсутністю спеціальних нормативно-

правових актів по окремих видах НФУ стримує інтенсивність розвитку ринків небанківських фінансових послуг, знижує їх інвестиційну привабливість та викривляє їх роль у розвитку економіки України в цілому. Недостатня ефективність державного регулювання та нагляду, надмірна зарегульованість дозвільних процедур для фінансових установ та інших піднаглядних організацій необґрунтовано підвищують вартість надання фінансових послуг споживачам.

Широке коло предметних аспектів, прямо чи опосередковано дотичних до питання забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ, перебували в полі зору багатьох українських й іноземних науковців (передусім визнаних фахівців у галузі адміністративного права) та практиків. Серед яких, у межах окресленого напряму, слід виділити наступних: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, І. Ф. Бінько, О. І. Безпалова, А. І. Берlach, О. О. Бригінець, С. С. Вітвіцький, Л. К. Воронова, Н. В. Гаврилова, Н. В. Галіцина, В. М. Галуцько, В. М. Гаращук, Є. А. Гетьман, А. М. Гуменюк, Б. В. Деревянко, О. Ю. Дрозд, С. П. Завгородня, Д. В. Зеркалова, В. В. Коваленко, Н. В. Коваль, А. Т. Ковальчук, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. Є. Користін, О. Є. Користін, О. В. Кривенко, С. О. Криниця, О. А. Кузьменко, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, В. І. Курило, Є. В. Курінний, М. П. Кучерявенко, С. І. Лекарь, М. І. Логвиненко, Д. М. Лук'янець, В. І. Мельник, О. М. Музичук, Ю. С. Назар, В. А. Некрасов, Н. Р. Нижник, В. В. Пахомов, С. В. Петков, С. П. Позняков, О. П. Рябченко, І. О. Ревак, О. М. Резнік, А. І. Сирота, В. В. Сухонос, О. Ю. Шишута, Н. О. Шмігельська, К. М. Чаплигіна, Х. П. Ярмачі, О. Р. Ящицак та ін.

З-поміж наукових досліджень, з якими має безпосередньо зв'язок дисертаційне дослідження, варто виділити роботи Л. В. Андрущенко, В. О. Басая, А. Ф. Волобуєва, В. В. Гончаренка, О. О. Гудзоватої, А. А. Довгополик, А. В. Духневича, О. Є. Картамишевої, Д. В. Кіріки, В. М. Купрієнка, С. В. Куровського, Р. М. Поліщука, В. М. Прасюка, О. О. Савчук, М. М. Садченко, О. В. Тихонової, А. В. Хомутенка, І. А. Шамрая, Н. О. Шмігельської, В. В. Чернея, С. С. Чернявського, Т. В. Яворської та ін.

Хоча зазначені вчені й зробили вагомий внесок у визначення сутності та особливостей функціонування системи фінансової безпеки України, однак аналіз існуючих наукових праць з дослідження адміністративно-правових засад організації та функціонування системи забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ виявляє відсутність єдиного узгодженого розуміння сутності, значення та особливостей щодо ефективного функціонування цієї системи. Водночас переважна більшість наукових розробок лише фрагментарно торкалася питань дослідження адміністративно-правових засад регулювання порядку створення та діяльності НФУ в Україні як

різновиду господарюючих суб'єктів, аналізу особливостей управлінської діяльності, ліцензування, а також характеристики різних видів юридичної відповідальності. Більшість із них виконано багато років тому, що з об'єктивних причин не відображає повною мірою особливості адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ, забезпечення фінансової безпеки у сфері їх діяльності в умовах реформування контролюючих органів, а запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг НФУ не було предметом досліджень.

Таким чином, необхідність підвищення ефективності функціонування системи безпеки у сфері діяльності НФУ в Україні щодо попередження кризових ситуацій та своєчасного реагування на виникаючі загрози та виклики, недосконалість нормативно-правового забезпечення НФС, недостатність наукових розробок з цієї проблематики зумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-правових засад забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні.

Зазначені обставини й зумовили обрання теми дисертації, визначили об'єкт та предмет дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертацію виконано відповідно до Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року (Указ Президента України від 11 серпня 2021 р. № 347/2021), Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері (розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569), Комплексної Програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року (постанова Національного банку України від 18 червня 2015 р. № 391), Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року (рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 27.12.2019 р. № 797), Тематики наукових досліджень і науково-технічних (експериментальних) розробок на 2020–2024 роки (наказ МВС України від 11 червня 2020 р. № 454), а також згідно з тематикою науково-дослідної роботи Донецького державного університету внутрішніх справ на 2020–2024 роки «Правове забезпечення розвитку відносин між суб'єктами громадянського суспільства, суб'єктами господарювання, органами державної влади і місцевого самоврядування» (№0120U105598).

Тема дисертації затверджена (уточнена) рішенням Вченої ради Донецького державного університету внутрішніх справ (протокол засідання від 31.03.2021 р. № 10).

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є розв'язання комплексної науково-прикладної проблеми забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ за допомогою адміністративно-правових засобів, що полягає у формуванні

цілісної концепції з розробленням пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення законодавства та відповідної правозастосовної практики.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі *завдання*:

- з'ясувати сучасний стан наукових досліджень адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ;
- окреслити історико-правову генезу становлення та розвитку інституту НФУ в Україні;
- систематизувати наукові підходи до визначення НФУ та її ознак;
- виокремити особливості грошово-кредитних відносин у діяльності НФУ України;
- охарактеризувати особливості забезпечення державно-правового регулювання діяльності НФУ;
- провести аналіз реєстрації та ліцензування як методів адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ;
- з'ясувати особливості контролю і нагляду за діяльністю НФУ;
- розкрити зміст та сформулювати поняття фінансової безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні та її елементів;
- надати характеристику нормативно-правового забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні;
- узагальнити зарубіжний досвід організації фінансового контролю в системі НФУ;
- визначити вплив тіньової економіки на вчинення порушень у сфері діяльності НФУ;
- запропонувати складові і заходи наукового супроводження адміністративно-попереджувальних заходів запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ;
- розробити заходи адміністративного припинення порушень порядку надання фінансових послуг НФУ.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, які виникають у результаті порушення порядку надання фінансових послуг НФУ в Україні.

Предмет дослідження – адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ в Україні.

Методи дослідження. Використано загальнонаукові методи формальної логіки (*аналізу, синтезу, дедукції, індукції, аналогії, абстрагування та моделювання*), за допомогою яких розкрито теоретичні засади адміністративно-правового забезпечення безпеки в діяльності НФУ (розділ 1). Завдяки спеціальним методам вдалося запропонувати концепцію такого забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ, зокрема: *історико-правовий метод* допоміг з'ясувати сучасний стан досліджень діяльності НФУ та генезис надання фінансових послуг ними в Україні (розділ 1); *логіко-семантичний та догматичний* методи використано для з'ясування особливостей правового

статусу НФУ з характерними їх ознаками та властивостями як суб'єкта надання фінансових послуг (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1); метод *контент-аналізу* дозволив визначити вплив тіньової економіки на вчинення порушень у сфері діяльності НФУ, показати в якісно-кількісному співвідношенні загалом тенденції рівня поширення порушень у їх діяльності (підрозділи 1.4, 4.1); *порівняльно-правовий (компаративістський)* – при дослідженні особливостей зарубіжного досвіду організації фінансового контролю в системі НФУ та його імплементації у вітчизняне законодавство (підрозділ 1.3); *системний* – для визначення механізму адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ та концептуального бачення шляхів його забезпечення (розділи 2, 4); *аксіоматичний* – допоміг виокремити методи адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ, зокрема особливості реєстрації та ліцензування, а також з'ясувати проблемні питання контролю і нагляду за їх діяльністю (підрозділи 2.2, 2.3), *структурно-функціональний* метод використано для розробки адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного припинення порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ (підрозділи 4.2, 4.3), *формально-логічний* метод виступив універсальним способом формування аргументів, висновків та пропозицій з удосконалення законодавчої регламентації забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ (розділи 1–4), *прогностичний метод* дав можливість сформулювати перспективну модель забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ за допомогою адміністративно-правових засобів (підрозділи 1.3, 2.2, 2.3, 3.2, 4.2, 4.3), *статистичний* – під час вивчення й узагальнення отриманих висновків за результатами опитування (розділи 2–4).

Нормативну основу праці склали Конституція України, міжнародні нормативно-правові акти, а також низка законодавчих та підзаконних актів, у положеннях яких закріплюються правові основи забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ в Україні. Науково-теоретичне підґрунтя становлять здобутки фахівців із галузі адміністративного та фінансового права, а також інших галузевих дисциплін, зокрема: цивільного та господарського права, психології, соціології, філософії тощо. Емпіричну базу дослідження становлять дані проведеного анкетування 167 респондентів, з яких 57 – працівників Департаменту нагляду за ринком небанківських фінансових послуг Національного банку України, 110 – членів Всеукраїнської асоціації кредитних спілок, Національної асоціації кредитних спілок України, а також проаналізовані 72 постанови судів у справах про порушення вимог надання фінансових послуг (ст. 166-8, 188-29 КУпАП).

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в дисертаційній роботі вперше в Україні визначено концептуальні підходи до адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ в Україні. Сукупність положень, висновків і рекомендацій створює новий напрям

в адміністративному та фінансовому праві, що має важливе значення для економічної та фінансової безпеки держави, зокрема:

вперше:

– запропоновано концепцію забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ в Україні, яка включає: а) створення НФУ; б) механізм адміністративно-правового регулювання НФУ (реєстрація, ліцензування, контроль, нагляд); в) формування фінансової безпеки НФУ та її нормативно-правове забезпечення; г) заходи запобігання порушенням у сфері діяльності НФУ (попередження та припинення);

– виокремлено основні етапи розвитку НФУ в Україні (імперський, перехідний, радянський, незалежний, сучасний), нормативних засад їх створення й функціонування та розроблено багаторівневу класифікацію доктринальних напрацювань різних поколінь учених у галузі адміністративного й фінансового права з виокремленням класифікаційних груп за обсягом предмета дослідження у світовій і вітчизняній фінансово-економічній безпеці;

– розроблено комплекс заходів з удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ шляхом затвердження Стратегії розвитку та функціонування НФУ до 2030 року, яка б узгоджувалась зі Стратегіями розвитку фінансового сектору України (2019) та економічної безпеки України (2021), спрямованої на створення правових умов функціонування НФУ відповідно до міжнародних норм, визначених у базових документах Базельського комітету з питань банківського нагляду, а також прийняття законодавства, яке б регулювало системи управління ризиками та ризик-менеджменту, Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг до 2030 року, що визначатиме й забезпечуватиме реалізацію державної політики у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг України та фінансової просвіти;

– охарактеризовано дискреційні повноваження суб'єктів регулювання діяльності НФУ, а саме НБУ та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) в частині забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ, що ґрунтується на ризик-орієнтованому нагляді з урахуванням принципів пропорційності (proportionality), перспективного погляду (forward-looking), раннього виявлення та раннього реагування (early warning), професійного судження (professional judgement), правової визначеності (legal certainty);

– обґрунтовано багатофункціональний підхід до системи адміністративно-правового механізму забезпечення фінансової безпеки НФУ, яка включає такі елементи: 1) суб'єкти забезпечення (НБУ, НКЦПФР, Антимонопольний комітет, НФУ, а також створення органу з функціями контролю, нагляду, реформування – Національне бюро з державного регулювання ринків фінансових послуг); 2) інструменти адміністративно-правового механізму (нормативні акти, фінансові акти, договори, акти-плани та

акти-дії); 3) адміністративно-правові відносини, що надають практичне «забарвлення» правовим інструментам, переводячи тим самим цей механізм у стан дії;

– концептуально доведено необхідність удосконалення правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ шляхом прийняття Закону України «Про основи небанківської фінансової безпеки України», яким визначено принципи та особливості функціонування цієї сфери; виділення складових небанківської фінансової безпеки; впровадження єдиного узгодженого механізму функціонування системи забезпечення небанківської фінансової безпеки, зокрема забезпечення ефективної координації дій суб'єктів, що володіють правовим статусом у зазначеній сфері, а також впровадження системного підходу до планування та забезпечення виконання заходів щодо забезпечення небанківської фінансової безпеки; створення якісно нових можливостей ефективного функціонування усіх способів і засобів, якими забезпечується небанківська фінансова безпека держави;

– запропоновано комплекс адміністративно-попереджувальних заходів, що застосовуються уповноваженими органами державної влади з метою забезпечення фінансової безпеки, профілактики вчинення правопорушень і передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до НФУ у формі: нормативно-правового контролю; пруденційного нагляду; інспектування;

удосконалено:

– поняття «небанківська фінансова установа», «кредитна спілка», «фінансова послуга», «державне регулювання діяльності НФУ», «реєстрація НФУ», «реєстр фінансових установ», «ліцензування НФУ», «фінансовий контроль», «фінансова безпека», «тіньовий НФС», «адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ», «адміністративні заходи припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ»;

– класифікацію НФУ: договірні (страхові компанії; недержавні пенсійні фонди; лізингові компанії; факторингові компанії; ломбарди) та інвестиційні (інвестиційні фонди; фінансові компанії; кредитні товариства; кредитні спілки);

– теоретичні положення щодо розуміння сутності надання фінансових послуг НФУ;

– систему державного контролю за діяльністю НФУ з розподілом на загальний, відомчий, надвідомчий (міжвідомчий), поточний (оперативний), підсумковий;

– наукову модель законодавчого врегулювання нагляду за НФУ у формах: пруденційного нагляду, який передбачає підготовчий і основний етапи (виїзний та безвиїзний); нагляд за ринковою поведінкою; нагляд на консолідованій основі; фінансовий моніторинг;

– наукове бачення застосування заходів впливу до НФУ, зокрема: письмове застереження з вимогою про усунення виявленого порушення та/або вжиття заходів для недопущення такого порушення в подальшій діяльності (письмове застереження); штраф; тимчасове зупинення або відкликання (анулювання) ліцензії на провадження діяльності з надання фінансових послуг; зобов'язання щодо усунення порушення та/або вжиття заходів для виявлення причин, що сприяли їх вчиненню; виключення з Державного реєстру фінансових установ або реєстру осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги; грошове зобов'язання;

дістало подальший розвиток:

– критичне осмислення системи положень нормативно-правових актів, що регулюють НФС, з пропозиціями щодо усунення численних колізій, прогалин і помилок у законодавстві, зокрема: створення системи ідентифікації ризиків, проведення моніторингу та поточного аналізу ринку фінансових послуг з метою вжиття запобіжних заходів до забезпечення фінансової безпеки; посилення прозорості та відкритості в діяльності суб'єктів такого сектору; підвищення платоспроможності та фінансової стійкості; забезпечення захисту споживачів небанківських фінансових послуг; запобігання порушенням у сфері діяльності НФУ;

– систематизація грошово-кредитних ризиків, які впливають на рівень ефективності діяльності НФУ (інституційний, операційний, стратегічний, системний ризику);

– наукове розуміння перспектив процесу ліцензування, що виконує функцію вхідного нагляду, мінімізує ризик допуску на фінансовий ринок НФУ, діяльність якої може загрожувати інтересам суб'єктів ринку і включає такі стадії: I) забезпечення видачі або відмову у видачі ліцензії, а саме: а) порушення ліцензійного процесу (прийняття та реєстрація заяви, інших необхідних документів); б) перевірка даних у документах, поданих заявником для отримання ліцензії, та відповідності його ліцензійним умовам, встановленим для обраного виду діяльності; в) прийняття рішення про видачу ліцензії або відмову в її видачі; II) здійснення контролю за додержанням власниками ліцензій ліцензійних умов, встановлених до обраного виду діяльності (розпочинається з моменту отримання НФУ ліцензії на обраний вид діяльності і припиняється із закінченням терміну дії ліцензії або її анулюванням і може супроводжуватись такими факультативними діями органів ліцензування, як продовження дії ліцензії на наступний термін, її переоформлення та видача дубліката);

– напями взаємодії суб'єктів запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ, виділяючи монорегуляторну та полірегуляторну моделі регулювання ринків фінансових послуг;

– рекомендації щодо запровадження компенсаційних схем при залученні коштів від інвесторів з метою приведення законодавства України у відповідність до вимог законодавства ЄС з урахуванням досвіду Великої Британії – Financial Services Compensation Scheme (FSCS), де відповідальність учасників обмежується їх гарантіями;

– вихідна гіпотеза концепції тіньового НФС як кризи державного управління, функціонування якого пов'язане з існуючим дисбалансом між правом та фінансовими відносинами, визначальними в якому є порушення процесів кредитування, розвиток платіжних систем і регулювання переказу коштів;

– обов'язковість спрямування результатів аудиту, контролю та інспекційних перевірок банків і небанківських фінансових установ до правоохоронного органу шляхом доповнення ст. 73-1 Закону України «Про банки і банківську діяльність» (2000).

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що матеріали дослідження є конкретним внеском в адміністративне та фінансове право, так і практику запобігання порушенням, оскільки сприяють удосконаленню правових та організаційних засад діяльності НФУ, Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України. Викладені в роботі висновки і пропозиції впроваджено та може бути використано в:

– *науково-дослідній роботі* – для здійснення загальнотеоретичних і галузевих досліджень щодо удосконалення діяльності НФУ, запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у їх діяльності (акт Донецького державного університету внутрішніх справ від 04 липня 2022 року);

– *законотворчій діяльності* – при розробці нових нормативно-правових актів, а також підготовці змін і доповнень до Законів України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про фінансові послуги та фінансові компанії» та Кодексу України про адміністративні правопорушення (лист Донецького державного університету внутрішніх справ до Департаменту юридичного забезпечення МВС України та Департаменту освіти, науки та спорту МВС України від 15 липня 2022 року №2504);

– *освітньому процесі* – при підготовці лекцій, методичних рекомендацій, тестових завдань і дидактичних матеріалів з адміністративного та фінансового права (акт Донецького державного університету внутрішніх справ від 05 липня 2002 року);

– *практичній діяльності* – слідчих підрозділів Національної поліції України під час проведення занять в системі службової підготовки, а також при проведенні семінарів, нарад. Також, наведені в роботі теоретичні положення та практичні рекомендації можуть бути застосовані як елемент методики досудового розслідування (акт впровадження Головного слідчого управління Національної поліції України від 12 липня 2022 року)

Особистий внесок здобувача. Дисертація виконана автором самостійно. Усі сформульовані положення та висновки є результатом особистих досліджень автора. Власні теоретичні розробки здобувача в опублікованих у співавторстві наукових працях становлять близько 50 %. Наукові доробки співавторів за темою дисертації не використовувались.

Апробація результатів дисертації. Основні положення та висновки дослідження оприлюднені автором у виступах на всеукраїнських і міжнародних науково-практичних конференціях, семінарі, зокрема: «Український правовий вимір: пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики» (м. Дніпро, 14 травня 2021 р.); «Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики» (м. Маріуполь, 24 вересня 2021 р.); «Діяльність державних органів в умовах воєнного стану» (м. Кривий Ріг, 29 квітня 2022 р.); «Сучасні дослідження світової науки» (м. Куновіце, Чеська Республіка, 17–18 червня 2022 р.); «Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану» (м. Кропивницький, 01 липня 2022 р.)

Публікації. Основні положення дисертації опубліковано в 29 наукових працях, серед яких 1 монографія, 19 статей у наукових виданнях, включених до Переліку наукових фахових видань України, 1 стаття у наукових періодичних виданнях інших держав із напрямку, з якого підготовлено дисертацію, 3 статті у наукометричних базах WOS, 5 статей у збірниках наукових доповідей, оприлюднених на міжнародних, всеукраїнських науково-практичних конференціях та семінарі.

Структура та обсяг дисертації. Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, чотирьох розділів, що містять 13 підрозділів, висновків, списку використаних джерел (453 найменувань на 44 сторінках) та п'яти додатків на 15 сторінках. Повний обсяг дисертації становить 477 сторінок, з них основний текст дисертації – 417 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовано актуальність теми дисертації, висвітлено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами; визначено мету й задачі, об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано методи; окреслено наукову новизну, практичне значення одержаних результатів, особистий внесок

здобувачки; надано відомості про апробацію та публікації результатів дослідження, структуру й обсяг дисертації.

Розділ 1 «Теоретичні засади адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні» складається з чотирьох підрозділів.

У підрозділі 1.1 «Сучасний стан наукових досліджень адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ» констатовано, що вирішенню наявних проблем забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ сприятиме активізація наукових розробок на сучасному етапі та впровадження найбільш прогресивних з них у практичну діяльність. З'ясовано, що у працях учених (В. О. Басая, А. А. Довгополик, А. В. Духневича, О. Є. Картамишевої, Н. О. Шмігельської та ін.) основна увага зосереджена переважно на висвітленні адміністративно-правових засад регулювання порядку створення та діяльності НФУ в Україні як різновиду господарюючих суб'єктів, аналізу особливостей управлінської діяльності, ліцензування, а також характеристики різних видів юридичної відповідальності. Більшість із них виконано за законодавством яке наразі втратило чинність, що з об'єктивних причин не відображає повною мірою особливості адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ, забезпечення фінансової безпеки у сфері їх діяльності в умовах сьогодення й реформування контролюючих органів.

Також узагальнені результати наукових доробків, щодо особливостей функціонування банківсько/небанківської сфери України, надали можливість констатувати, що: а) їх періодичність та активізація були тісно взаємопов'язані та взаємозумовлені з розвитком нормативно-правових засад зазначеної галузі суспільних відносин, зокрема із законодавчими підходами щодо визначення регулятора НФУ й статусу НБУ; б) дослідженням існуючих у НФС проблем хоча і займались різнофахові спеціалісти, проте жоден з них не розглянув НФУ як об'єкт посягань з боку різноманітних винних осіб, включаючи й службових осіб з-поміж небанківських працівників та як суб'єкт запобігання правопорушенням; в) забезпечуючи реалізацію на прикладному рівні міжнародно-правових зобов'язань України, що стосуються адаптації законодавства України до норм міжнародного права, зокрема до законодавства Європейського Союзу, окремі дослідження гіперболізують соціально-правову природу цих правових джерел без урахування економічних, фінансових, матеріально-технічних та інших можливостей нашої держави, створюючи таким чином правові колізії з питань співвідношення міжнародних і вітчизняних правових засад діяльності в тих чи інших галузях суспільних відносин, головне – між Конституцією України та прийнятими міжнародними договорами.

У підрозділі 1.2 «Історико-правові передумови (генеза) становлення та розвитку інституту небанківських фінансових установ в Україні» встановлено,

що система НФУ як елемент фінансової системи на території України почала формуватися в середині ХІХ ст., об'єктивними передумовами виникнення якої були соціальні і економічні зміни, пов'язані з індустріальним розвитком суспільства, який характеризувався розвитком кооперативного руху, великого виробництва, розподілу праці, збагаченням власників засобів виробництва, землевласників і збіднінням широких верств населення, загостренням їх економічних проблем. Потреби простих людей у додаткових фінансових ресурсах для забезпечення свого існування в отриманні фінансових послуг для поліпшення умов життя були першопричиною виникнення НФС.

Однак, незважаючи на досить інтенсивне формування, НФС на сьогодні ще не став головним та зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами. Не дивлячись майже на 30-річний розвиток в умовах незалежності, НФУ переживають початковий період свого становлення, їх розвиток залишається мало динамічним, інколи навіть хаотичним, саме тому актуальним є подальше дослідження їх правої природи, діяльності, функцій, які вони виконують в економіці держави тощо.

Для мінімізації ризиків, які можуть стати наслідком недостатньої стійкості, прозорості та конкурентоспроможності НФС, необхідно зміцнити інституційну та фінансову спроможність органів, що здійснюють державне регулювання ринку фінансових послуг, а також створити ефективну систему запобігання правопорушенням, що вчиняються у сфері їх діяльності, а тому державна політика у сфері НФС повинна бути спрямована на: створення системи ідентифікації ризиків, проведення моніторингу та поточного аналізу ринку фінансових послуг з метою забезпечення створення можливостей для вжиття запобіжних заходів до забезпечення фінансової безпеки; посилення прозорості та відкритості у діяльності фінансових установ та органу, який здійснює державне регулювання і нагляд за такими установами; підвищення платоспроможності та фінансової стійкості; забезпечення належного захисту споживачів небанківських фінансових послуг; запобігання використанню НФУ для непродуктивного виведення капіталу за кордон.

Таким чином, перед НБУ та уповноваженими державними органами постають нові завдання щодо визначення стратегічних напрямів їх діяльності, пошуку нових підходів до запобігання правопорушенням, які б відповідали реаліям і враховували тенденції розвитку суспільства й держави. У цьому контексті важливим кроком є концептуалізація наукових ідей і підходів до створення якісно нового адміністративно-правового механізму запобігання правопорушенням у сфері діяльності НФУ в Україні, виявлення та аналізу його складових, удосконалення відповідного регулятивного законодавства та правозастосовної практики, що матимуть серйозний синергетичний потенціал за умов їх урахування під час розроблення загальнодержавних і регіональних програм забезпечення економічної безпеки та боротьби зі злочинністю.

У підрозділі 1.3 «Небанківська фінансова установа як об'єкт адміністративно-правового регулювання» сформульоване визначення фінансової послуги як господарської операції з грошовими коштами, цінними паперами та борговими зобов'язаннями, що здійснюється на платній або безоплатній основі банківськими або небанківськими фінансовими установами в інтересах замовників послуг – споживачів та можливих третіх осіб за власний рахунок фінансових установ, або за рахунок споживачів чи третіх осіб, або за рахунок грошових коштів, залучених від інших осіб, з метою збереження їх реальної вартості, а у випадках, передбачених договором, – отримання прибутку споживачем.

У свою чергу НФУ охарактеризовано як елемент ринку фінансових послуг, один із фінансових посередників або як елемент фінансово-кредитної системи, і в Україні представлений договірними та інвестиційними юридичними особами.

Констатовано, що фінансова система є ключовою для ефективного функціонування країни та її економічного розвитку, про що зазначено у Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року (2019). Тому така система повинна забезпечувати сталий економічний розвиток за рахунок ефективного перерозподілу фінансових ресурсів в економіці на основі розбудови повноцінного ринкового конкурентоспроможного середовища. Водночас реформи українського фінансового сектору мають відбуватися згідно з міжнародними стандартами, зокрема комплексне врегулювання відносин на ринку передбачає імплементацію міжнародних стандартів IAIS, IOPS та IOSCO, а також вимог актів Європейського Союзу, у тому числі Solvency II, MiFID II та MiFIR, MAR та MAD, CRR та CRDIV, BRRD. У цьому аспекті важливими елементами системи адміністративно-правового регулювання та нагляду за НФУ є: вимоги до подання звітності ними, проведення планових і позапланових перевірок їх діяльності та забезпечення дотримання законодавчих вимог, зокрема шляхом застосування певних заходів впливу у разі виявлення порушення законодавства.

У підрозділі 1.4 «Грошово-кредитні відносини в діяльності небанківських фінансових установ України» доведено, що грошові та кредитні ресурси тісно пов'язані між собою, різниця між ними має потенційно функціональний характер, а тому грошово-кредитні відносини як предмет правового регулювання виокремлюються у двох площинах: з одного боку, йдеться про встановлені державою загальнообов'язкові правила кредитування, правові регулятори, завдяки яким грошово-кредитні відносини функціонують й утримуються в прийнятному для суспільства правовому режимі, а з іншого – про ті конкретні можливості та повноваження, на основі і в межах яких юридичні особи (суб'єкти фінансових відносин) можуть діяти. НФУ, акумулюючи кошти індивідуальних інвесторів і вкладаючи їх у різні економічні

проекти, забезпечують рівновагу на ринку капіталів через погодження пропозиції і попиту на фінансові ресурси, перерозподіляють і знижують фінансові ризики, забезпечують підвищення ліквідності фінансових укладень різних інвесторів внаслідок професійного управління залученими коштами. Таким чином, крім досягнення власних комерційних цілей, НФУ сприяють вирішенню загальноекономічних завдань, економічному зростанню в Україні.

Однак у грошово-кредитній сфері виникають певні ризики, які значно впливають на очікуваний рівень ефективності діяльності НФУ, зокрема: інституційний ризик (НБУ відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки, проте обґрунтовано вважаємо, що в грошово-кредитній сфері в умовах макроекономічної нестабільності існує ймовірність виникнення інституційного ризику, під яким варто розуміти невизначеність, яка виникає внаслідок нераціональної (незваженої) політики інституційних регуляторів на грошово-кредитному ринку); операційний ризик як ризик дії людського, технічного факторів і обставин непереборної сили; стратегічний ризик, тобто наявний або потенційний ризик для надходжень та капіталу, який виникає через неправильні управлінські рішення, неналежну реалізацію рішень і неадекватне реагування на зміни в бізнес-середовищі; системний ризик або ризик порушення діяльності всієї фінансової системи з потенційними істотними негативними наслідками для внутрішнього ринку та реального сектору економіки.

Розділ 2 «Механізм адміністративно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Особливості забезпечення державно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ» встановлено, що частка активів НФУ в активах фінансового сектору стало зростала останніми роками і скоротилася лише наприкінці 2020 року (–10.9 %). На кінець 2021 року на українському ринку небанківського кредитування діяли 684 фінансові компанії. Ринок не дуже концентрований – частка найбільших двадцяти фінансових компаній за кількістю укладених договорів за 2021 рік становила 57,5 %, а за сумами – 54,7 %. Український ринок кредитів, що надаються фінансовими компаніями, демонструє зростання: протягом 2021 року було укладено договорів на суму 88,2 млрд грн, що на 52,5 % перевищує аналогічний показник 2020 року (57,4 млрд грн).

Необхідність державного регулювання зумовлюється тим, що діяльність НФУ носить ризиковий характер. Невиконання ними своїх зобов'язань може призвести до підриву авторитету всієї НФС, або, коли подібні негативні явища поширюються в масовому порядку, що ще небезпечніше, до її кризи. Тому

головним напрямом державно-правового регулювання діяльності НФУ є зведення до мінімуму ризиків, встановлюючи певні обмеження їх діяльності.

Державне регулювання діяльності НФУ – це правотворча діяльність законодавця щодо організації й функціонування НФУ на ринках фінансових послуг; регулююча і наглядова діяльність державних органів, що за допомогою специфічних форм і методів забезпечують стабільність НФС, захист прав кредиторів і боржників. Різновидом державного регулювання діяльності НФУ є адміністративно-правове регулювання діяльності – засіб реалізації уповноваженими органами владно-організаційного, цілеспрямованого впливу на НФУ, який включає в себе: реєстрацію і ліцензування; встановлення вимог і обмежень щодо окремих видів операцій; нагляд; надання рекомендацій; застосування адміністративних або фінансових санкцій.

Державне регулювання діяльності фінансових посередників в Україні здійснюють як уповноважені органи державного регулювання, так і державні органи влади, які провадять нагляд у межах своїх повноважень. Фактично розподіл сфери впливу між уповноваженими органами державного регулювання (НБУ, НКЦПФР, Антимонопольний комітет) за діяльністю фінансових посередників ґрунтується на специфіці створення (ліцензування) та спеціалізації власне фінансових посередників (йдеться про їх поділ на банківські та небанківські).

Чинне державне регулювання діяльності НФУ та інших суб'єктів нагляду на ринках небанківських фінансових послуг має недостатньо збалансований та системний характер. Правова база обмежується рамковим законодавством стосовно захисту прав споживачів, інвесторів, кредиторів, що стримує інтенсивність розвитку ринків небанківських фінансових послуг, знижує їх інвестиційну привабливість та викривляє їх роль у розвитку економіки України в цілому. Недостатня ефективність державного регулювання та нагляду, надмірна зарегульованість дозвільних процедур для фінансових установ та інших піднаглядних організацій необґрунтовано підвищують вартість надання фінансових послуг споживачам.

З метою вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ необхідно: розробити та прийняти стратегію розвитку та функціонування НФУ, яка б узгоджувалась зі Стратегіями економічної безпеки та розвитку фінансового сектору України, спрямовану на створення правових умов функціонування НФУ відповідно до міжнародних норм, визначених у базових документах Базельського комітету з питань банківського нагляду; розробити і прийняти законодавство, яке б регулювало систему управління ризиками в діяльності НФУ, а саме: методичні рекомендації з інспектування («Система оцінки ризиків») та з організації й функціонування систем ризик-менеджменту у сфері діяльності НФУ.

У підрозділі 2.2 «Реєстрація та ліцензування як методи адміністративно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ» встановлено, що класифікація джерел та форм залучення коштів поступово стає основою підходу до регулювання та нагляду за НФУ. Нові принципи дозволяють НБУ правильно розподілити ресурси та ефективніше управляти ризиками на ринку. Для цього запроваджується підхід до регулювання, який базується на розподілі НФУ на три сегменти: I) об'єднані кредитні установи, яким дозволено залучати кошти від широкого загалу для кредитування та надання інших фінансових послуг; II) страхові компанії та страхові посередники; III) усі інші фінансові установи, що не використовують для надання послуг кошти, залучені від широкого загалу.

Зазначено, що ринки фінансових послуг – це важлива та невід'ємна складова економіки кожної держави. Як і будь-який сегмент економіки, вони потребують відповідної системи державного регулювання. Для набуття статусу фінансової установи, здійснення діяльності з надання фінансових послуг, юридичні особи повинні пройти державну реєстрацію та ліцензування. Вибір оптимальної моделі такого регулювання є надзвичайно актуальним пріоритетом подальшого розвитку фінансової галузі. Водночас такий вибір неможливий без аналізу процесів виникнення та еволюції державного управління ринками фінансових послуг на території України. Адже його проведення дасть змогу відібрати найкраще з досвіду минулого та запобігти повторенню помилок сьогодні. Тому, новий закон «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (2021) значно спростив процес виходу на ринок для НФУ, отримання ними ліцензій, зокрема: скасував процедуру реєстрації компанії як фінансової установи; набуття НФУ статусу фінансової установи та включення запису про неї до відповідного реєстру здійснюватиметься одночасно з видачею ліцензії; фінансові установи та ломбарди отримуватимуть лише одну ліцензію з повним переліком фінансових послуг, які вони мають право надавати, яку можна розширити (за потреби); розширення можливостей щодо поєднання видів фінансових послуг, які можуть надаватися компанією; скасовано «виключний» вид діяльності, тобто НФУ зможуть не лише надавати фінансові послуги, а й здійснювати іншу господарську діяльність (з обмеженнями) для повноцінної реалізації своїх ділових можливостей.

У підрозділі 2.3 «Особливості контролю і нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ» з'ясовано, що на ринку фінансових послуг функціонують НФУ, діяльність яких не відповідає ліцензійним вимогам. Так, за 2015–2021 роки з Державного реєстру фінансових установ виключено 658 НФУ, з них лише в 2021 р. – 221 (+ 9 %), з яких 42 за заявою, а 133 за систематичне порушення вимог законодавства у сфері надання фінансових послуг. У свою чергу НБУ з метою запобігання порушенням законодавства на ринку фінансових послуг та захисту прав споживачів за результатами контролю

застосовано 287 заходів впливу, з них: винесено 188 розпоряджень про усунення порушень у сфері надання фінансових послуг та 99 рішень про анулювання ліцензій; накладено штрафних санкцій на 1829 тис. грн на кредитному ринку.

Дієвими інструментами в запобіганні таким порушенням є контроль і нагляд. Встановлено, що в науковій літературі відсутній єдиний погляд на питання про поняття фінансового контролю, тому це поняття визначається по-різному. Аналіз наявних тлумачень поняття дозволяє удосконалити визначення цієї категорії, яке відобразатиме найбільш суттєві сторони цього явища і його роль у здійсненні фінансової діяльності держави: фінансовий контроль – це діяльність державних органів і недержавних організацій, наділених відповідними повноваженнями, яка спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності в ході мобілізації, розподілу й використання фінансових ресурсів держави. Такий термін варто закріпити у ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (2021).

Окрім визначеної автором системи державного контролю за діяльністю НФУ (загальний, відомчий, надвідомчий (міжвідомчий), поточний (оперативний), підсумковий) необхідним додатковим компонентом є формування рейтингових агентств та забезпечення ефективної діяльності бюро кредитних історій, при цьому ці організації повинні знаходитися під безпосереднім наглядом НБУ та одержувати й містити інформацію як про кредитні установи, так і споживачів і їх послуг.

Основними видами нагляду НБУ за діяльністю на ринку небанківських фінансових послуг є:

пруденційний нагляд (нагляд за дотриманням пруденційних нормативів та інших вимог до діяльності, встановлених законодавством України, а також встановлення певних кількісних та якісних вимог (пруденційних нормативів) до діяльності НФУ. Контроль за їх дотриманням дозволяє регулятору своєчасно виявити ризикову діяльність, вжити заходи оперативного втручання та в такий спосіб запобігти настанню негативних наслідків);

нагляд за ринковою поведінкою (нагляд за дотриманням фінансовою установою вимог до ведення діяльності, які передбачають відкритість і прозорість такої діяльності, бездоганну ділову репутацію власників та менеджменту, доброчесність та справедливе ставлення фінансової установи до клієнтів, увагу до їх потреб (надання якісних послуг, реклама, розкриття інформації, залучення посередників тощо), добросовісну конкуренцію щодо інших фінансових установ, недопущення шахрайства чи іншої протиправної діяльності, а також належну внутрішню організацію фінансової установи, яка забезпечує контроль за дотриманням вищезгаданих правил);

нагляд на консолідованій основі. Фінансові групи, особливо ті, що поєднують банківську та страхову діяльність, набувають усе більшого значення

в Україні і такі об'єднання передбачають певні ризики: внутрішньогрупові транзакції створюють можливості для уникнення регуляторних обмежень, є ризик зазнати втрат від поширення труднощів на всі бізнес-одиниці фінансової групи;

ризик-орієнтований нагляд або фінансовий моніторинг (виявлення, контроль та управління ризиками відмивання/фінансування тероризму, забезпечення своєчасного виявлення підозрілих операцій клієнтів).

Розділ 3 «Концептуальні основи забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Поняття та елементи фінансової безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні»* окреслено концептуальне бачення системи безпеки у сфері діяльності НФУ й загалом на ринку фінансових послуг, яка в сучасних умовах може розглядатися як окремий напрям фінансової безпеки. Проблемою, яка потребує розв'язання, є недостатньо ефективне застосування механізмів, спрямованих на нейтралізацію, мінімізацію впливу та усунення явищ і чинників, що призводить до створення зовнішніх та внутрішніх загроз національній безпеці у фінансовій сфері, зокрема: недостатня капіталізація НФУ; низька платоспроможність фізичних і юридичних осіб, низький рівень довіри громадян до інституційних інвесторів; відсутність ефективної системи захисту прав споживачів фінансових послуг; недостатня поінформованість про діяльність НФУ в Україні; низький рівень прозорості діяльності фінансових установ; недосконалість законодавчої бази й системи державного регулювання; незавершеність і суперечливість процесу становлення системи НФУ; недостатня захищеність прав інвесторів.

Державна політика у сфері НФС має бути спрямована на: адаптацію нормативно-правової бази України до вимог законодавства Європейського Союзу та Базельського комітету з питань банківського нагляду; поліпшення координації діяльності регуляторних органів фінансового сектору; створення системи ідентифікацій ризиків, моніторингу й поточного аналізу ринку фінансових послуг задля забезпечення можливості вжиття запобіжних заходів, спрямованих на забезпечення фінансової безпеки; підвищення прозорості й відкритості діяльності фінансових установ та органу, що здійснює державне регулювання та нагляд за ними; підвищення платоспроможності й фінансової стійкості НФУ, достатність капіталу (стійкість, надійність, розширення можливостей доступу на фінансові ринки, здійснення угод злиття – поглинання); забезпечення належного захисту споживачів небанківських фінансових послуг; запобігання використанню НФУ для непродуктивного виведення капіталу за кордон; якість активів (ліквідність, платоспроможність, прибутковість, стабільність, диверсифікованість ризиків, наявність кредитоспроможних позичальників); наявність фінансових інновацій.

З метою виконання функції фінансового забезпечення стабільного економічного розвитку, мінімізації ризиків, що можуть стати наслідком недостатньої стійкості, прозорості та конкурентоспроможності НФС України, запропоновано створити орган (наприклад, Національне бюро з державного регулювання ринків фінансових послуг), на кшталт ліквідованому Нацкомфінпослуг, діяльність якого буде спрямована не тільки на контроль і нагляд, а й реформування НФУ, впровадження кращих європейських практик. Зосередження таких повноважень у НБУ, діяльність якого спрямована на банківську і небанківську сферу, є обтяжливим та менш ефективним.

В організаційному плані необхідне створення громадської приймальні при НБУ та Бюро економічної безпеки (фінансової поліції), що відповідатиме за запобігання та розслідування всіх видів економічних, фінансових правопорушень, здійснення фінансового контролю.

Вжиття зазначених заходів дасть змогу забезпечити захист національних інтересів держави в разі виникнення та поглиблення ризиків фрагментарного характеру у фінансовій сфері, сформувати механізм державного управління ризиками у фінансовій сфері, мінімізувати наслідки глобальних ризиків, що сприятиме збалансованості фінансової сфери та забезпечить ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави.

У підрозділі 3.2 «*Нормативно-правове забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні*» доведена нагальна необхідність створення системи заходів безпеки всіх без винятку операцій, які проводять у своїй діяльності НФУ. Водночас досвід діяльності НФУ в Україні показав, що якоїсь єдиної системи заходів безпеки проведення операцій в Україні не існує. Усі вони, використовуючи існуючу нормативно-правову базу, виробляють свої заходи і з тією чи іншою ефективністю застосовують їх для захисту своєї діяльності, а в основі Стратегії забезпечення безпеки на фінансових ринках лежить розроблення заходів правового характеру.

Тому внесення відповідних змін до чинного законодавства має передбачити створення цілісної, гнучкої, гармонійної системи забезпечення фінансової безпеки держави. На сьогодні існує необхідність визначення концептуальних підходів до комплексного перегляду законодавства України з питань забезпечення фінансової безпеки у сфері НФС, починаючи від норм Конституції України і завершуючи відомчими інструкціями. Особливу увагу при цьому пропонується приділяти напрацюванню базового закону, яким визначити принципи та особливості функціонування системи забезпечення фінансової безпеки в цій сфері. Таким нормативно-правовим актом може стати *Закон України «Про основи небанківської фінансової безпеки України»*, який створить підґрунтя для формування цього сегмента. Його основними завданнями є: виділення складових небанківської фінансової безпеки; впровадження єдиного узгодженого механізму функціонування системи

забезпечення небанківської фінансової безпеки, зокрема забезпечення ефективної координації дій суб'єктів, що володіють правовим статусом у зазначеній сфері, а також упровадження системного підходу до планування та забезпечення виконання заходів щодо забезпечення небанківської фінансової безпеки; створення якісно нових можливостей ефективного функціонування усіх способів і засобів, якими забезпечується небанківська фінансова безпека держави.

У підрозділі 3.3 «Зарубіжний досвід організації фінансового контролю в системі небанківських фінансових установ» з'ясовано, що фінансовий контроль у системі НФУ у країнах світу організований по-різному. До основних позитивних характеристик зарубіжного досвіду, які слід враховувати Україні при розбудові подібної системи, можна віднести: проведення оцінки ризиків як пруденційного фінансового контролю; тестування та перевірку на компетентність керуючих осіб НФУ; обов'язкова вимога наявності у структурі НФУ внутрішніх аудиторів; взаємодія регулюючого (наглядового) органу з внутрішніми службами аудиту та окремими відповідальними особами (менеджери, аудитори) НФУ; наявність вимог щодо обов'язкового проведення незалежного аудиту діяльності та фінансового стану НФУ; проведення регулярних семінарів та тренінгів наглядовими органами для відповідальних посадових осіб НФУ; проведення постійного моніторингу фінансових операцій НФУ наглядовими органами або уповноваженими ним особами; наявність вимог щодо обов'язкового оприлюднення інформації про фінансовий стан НФУ в обумовлених законом періодичних виданнях.

Наголошено, що ринок фінансових послуг України потребує негайного впровадження дієвих механізмів захисту прав інвесторів, шляхом імплементації компенсаційної схеми Великої Британії – Financial Services Compensation Scheme (FSCS), яка поєднує такі схеми: за депозитами, інвестиціями, страховим посередництвом, страховим бізнесом, іпотечними фірмами. FSCS є юридичною особою, яка є приватною компанією, а саме товариством з обмеженою відповідальністю, де відповідальність учасників обмежується їх гарантіями. Компенсації здійснюються зазначеним суб'єктом в порядку та на умовах, визначених законодавством Великої Британії.

При подальшому оновленні вітчизняного законодавства та реформуванні правоохоронної системи доцільно виважено поєднувати перевірені практикою і достатньо ефективні вітчизняні надбання зі стандартами, закріпленими у правових системах зарубіжних країн, оскільки повністю перенести досвід організації і діяльності контрольних служб зарубіжних країн в українське законодавство неможливо, але знання шляху, яким іде розвиток фінансового контролю в системі небанківських фінансових установ у цих країнах, вивчення їх досягнень і помилок допомагає нам на шляху до створення ідеальної системи контролюючих суб'єктів.

Розділ 4 «Адміністративно-правові заходи запобігання порушенням у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 «Вплив тіньової економіки на вчинення порушень у сфері діяльності небанківських фінансових установ» зазначено, що тіньовий сектор відносин не є феноменом ринкових відносин України. Поняття тіньової економіки в Директивах Ради Європейських співтовариств виникло у процесі розробки організаційно-правових заходів щодо боротьби з легалізацією і відмиванням капіталів протиправного походження як деструктивного і руйнівного чинника суспільно-економічних відносин, і характеризується як господарська діяльність, яка розвивається поза державним обліком та контролем, а тому не відображається в офіційній статистиці, не потрапляє до валового національного продукту з різних причин.

Констатовано, що в Україні функціонує значний тіньовий сектор економіки, який не оминув і НФС. Тіньова економіка в НФС – це складне соціально-економічне явище, що є сукупністю неконтрольованих і нерегульованих як протиправних, так і законних, але аморальних фінансово-економічних відносин у сфері діяльності НФУ, які суперечать чинному законодавству і характеризуються навмисними незаконними діями осіб, вчиненими з метою приховування свого доходу від держави та її органів, отримання прибутку, ухилення від сплати податків тощо.

Доктринально доведено, що тіньовий НФС – криза державного управління, сутнісними ознаками якої стали: загострення небанківських конфліктів, які набувають гострого фінансово-політичного характеру, оскільки можливість розв'язання їх, а також вимоги щодо цього адресовані структурам влади для зміни їхнього політичного курсу, стратегії, методів і засобів подолання кризи управління банківською системою; нездатність державної влади управляти та розв'язувати конфлікти, що поширюються, регулювати небанківські процеси шляхом консервації структур і методів управління; розбалансованість структурно-функціональної системи державного управління НФС (дисфункційність державного управління), розрив їхньої взаємодії, ефективних зв'язків із зовнішнім і внутрішнім середовищем; перманентний гострий конфліктний стан суспільства, його небанківської системи.

Олігархічна модель управління господарством, за якої існує структурований взаємозв'язок між корупційними чиновниками всіх рівнів та представниками бізнесу, становить підґрунтя вчинення правопорушень у НФС. Тіньова економіка та корупційні відносини утворюють «паралельну» систему надання фінансових послуг. Відбувається «кримінальна модернізація» в такій сфері, тобто перехід до більш організованих форм, корпоратизації та часткової легітимізації.

У підрозділі 4.2 «Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності небанківських фінансових установ» констатовано, що механізмом правового забезпечення фінансової безпеки держави є ціла система адміністративно-правових заходів впливу, спрямована на попередження, мінімізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці держави. Здійснено розподіл заходів адміністративного примусу у сфері надання фінансових послуг у діяльності НФУ на заходи адміністративного попередження (запобігання), заходи адміністративного припинення та адміністративні стягнення.

Серед адміністративних заходів запобігання одними з найпоширеніших є адміністративно-попереджувальні заходи, які застосовуються уповноваженими органами державної влади з метою забезпечення фінансової безпеки, профілактики вчинення правопорушень і передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до НФУ. Саме в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні.

Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ в Україні НБУ здійснює шляхом:

нормативно-правового контролю за діяльністю НФУ. Головною проблемою правопорушень у сфері надання фінансових послуг є недосконалість нормативного забезпечення й закріплення фінансово-кооперативної природи НФУ. У цьому аспекті видається за необхідне здійснювати фахову підготовку/перепідготовку працівників НФУ (членів правління, голови, секретаря, бухгалтера та ін.); створити Бюро кредитних історій, з метою формування єдиної бази позичальників, що надасть можливість знизити частку прострочених і неповернених позик, а також прискорити процес формування об'єднаних спілок НФУ, діяльність яких сприятиме запровадженню єдиних правил поведінки на ринку небанківських фінансових послуг;

запровадження елементів пруденційного нагляду у формі додержання правил надання фінансових послуг, перегляд фінансових нормативів діяльності НФУ. На відміну від банківської діяльності, у жодному законодавчому акті України з питань небанківської діяльності не закріплено положення про те, що результати внутрішнього аудиту, внутрішнього контролю та інспекційних перевірок мають в обов'язковому порядку спрямовуватись у відповідні правоохоронні органи для встановлення тих чи інших складів правопорушень та використання в контексті організації, реалізації і підвищення ефективності в цілому запобігання правопорушенням у вказаній галузі суспільних відносин. З огляду на те логічно було б Закон України «Про банки і банківську діяльність» доповнити ст. 73-1 «Обов'язковість спрямування результатів

аудиту, контролю та інспекційних перевірок банків й небанківських фінансових установ до правоохоронного органу» та викласти цю норму в такій редакції:

«Узагальнені результати внутрішнього та зовнішнього аудиту, внутрішнього контролю банків і небанківських фінансових установ та інспекційних перевірок Національного банку України та інших уповноважених органів в обов'язковому порядку спрямовуються правоохоронним органам у тій частині, що стосується інформації щодо можливості вчинення правопорушення у фінансовій сфері для їх юридичної оцінки – з метою здійснення запобіжної діяльності»;

спрощення дозвільних процедур розгляду документів шляхом запровадження процедури одночасного прийняття рішень НБУ щодо внесення інформації про заявника до Державного реєстру фінансових установ та видачі йому ліцензії;

використання розробленого порядку вдосконалення умов і механізмів ліцензування з надання фінансових послуг;

подання річної фінансової звітності та аудиторського висновку до НБУ;

формування звітних даних НФУ;

розкриття інформації про фінансову діяльність;

інспекційних перевірок (безвиїзного та виїзного нагляду), ключовими принципами яких є пропорційність та ризик-орієнтований підхід;

вирішення спорів. Створення ефективного режиму захисту споживачів є одним із ключових елементів побудови розвиненого фінансового ринку, підґрунтя для збільшення обсягу кредитування, зростання економіки в цілому та добробуту громадян зокрема. Однією з найефективніших та найпоширеніших моделей для досягнення цієї мети є створення *установи фінансового омбудсмана*, діяльність якої буде спрямовуватися на позасудове врегулювання індивідуальних спорів між споживачами та фінансовими установами. Такий механізм уже апробований у багатьох країнах Європейського Союзу та світу (Аргентина, Індонезія, Нідерланди, Португалія, Швейцарія та ін.);

запровадження ефективної системи компенсацій для споживача та підвищення відповідальності фінансових установ за недобросовісну ринкову поведінку та/або розповсюдження неправдивої реклами. З цією метою варто схвалити *Стратегію реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг до 2030 року*, що визначатиме та забезпечуватиме реалізацію державної політики у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг України та фінансової просвіти.

У підрозділі 4.3 *«Заходи адміністративного припинення порушень порядку надання фінансових послуг небанківськими фінансовими установами»* встановлено, що до заходів адміністративного припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ можна віднести заходи

загального призначення, які залежно від виду правопорушення застосовуються НБУ, а їх застосуванню передують стадії виявлення правопорушення, що вже розпочалося. Такі заходи можуть застосовувати для припинення не лише адміністративних проступків, а й кримінальних правопорушень.

Звертається увага, що найбільш поширеними способами вчинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ є зловживання службовим становищем керівництвом НФУ афілійованих осіб на непрозорих і незрозумілих умовах за рахунок вкладників (54 %); проведення діяльності на ринку фінансових послуг за умови анулювання ліцензії на право провадження такої діяльності (46 %); проведення діяльності НФУ без державної реєстрації як фінансової установи (38 %); надання НФУ недостовірної інформації до Державного реєстру фінансових установ (фальсифікація чи викривлення інформації, яка була подана на момент її державної реєстрації) (37 %); необґрунтоване завищення ставок за окремими депозитами (33 %); незаконне здійснення посадовими особами нарахувань та видачі виплат (відсотків) на додаткові пайові внески членам НФУ, не маючи на те відповідних доходів (29 %); функціонування НФУ за схемою побудови «фінансових пірамід» (25 %); здійснення фінансовою установою операцій із залучення грошових внесків від населення, мотивуючи це провадженням діяльності НФУ всупереч вимогам чинного законодавства, не маючи відповідної ліцензії, порушуючи вимоги Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (23 %).

Дієвим заходом припинення порушень є адміністративна відповідальність у сфері діяльності НФУ в Україні, як реакція уповноважених державних органів, що виникає внаслідок учинення суб'єктами (надавачами фінансових послуг) адміністративних правопорушень у сфері фінансів, у вигляді застосування відповідними органами публічного адміністрування заходів адміністративного примусу – адміністративних стягнень, які є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Вони застосовуються з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так й іншими особами.

НБУ під час прийняття рішень про застосування заходів впливу в разі порушення законодавства про фінансові послуги/законодавства про захист прав споживачів у межах своїх повноважень застосовує до НФУ: письмове застереження з вимогою про усунення виявленого порушення та/або вжиття заходів для недопущення такого порушення в подальшій діяльності (письмове застереження); штраф; тимчасове зупинення або відкликання (анулювання) ліцензії кредитодавця – НФУ, нового кредитора – НФУ на провадження діяльності з надання фінансових послуг; зобов'язання вжити заходів для

усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення; виключення відповідно до законодавства учасників ринків фінансових послуг (крім клієнтів) з Державного реєстру фінансових установ або реєстру осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги; укладення письмової угоди з фінансовою установою, особою, яка не є фінансовою установою, але має право надавати окремі фінансові послуги, за якою така особа зобов'язується сплатити визначене грошове зобов'язання та/або вжити заходів для усунення та/або недопущення в подальшій діяльності порушень, поліпшення фінансового стану фінансової установи, підвищення ефективності функціонування системи управління ризиками; штрафні санкції за порушення прав споживачів, передбачені ч. 2 ст. 41-1 Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

ВИСНОВКИ

У **дисертації** на основі узагальнення концепцій вітчизняних і зарубіжних учених, законодавства, багаторічної практики органів державної влади, банківських і небанківських фінансових установ України та інших країн розроблено концептуальні наукові положення й отримано результати, що в сукупності розв'язують важливу наукову проблему адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ, зокрема:

1. На сьогодні перед державними органами, що регулюють діяльність НФУ, постають завдання щодо визначення стратегічних напрямів їх діяльності, пошуку підходів до забезпечення безпеки та запобігання порушенням у НФС, які б відповідали реаліям і враховували тенденції розвитку суспільства й держави. У цьому контексті важливим кроком є концептуалізація наукових ідей і підходів до створення якісно нового адміністративно-правового механізму забезпечення безпеки, аналізу складових діяльності НФС, виявлення порушень у їх діяльності, вдосконалення відповідного регулятивного законодавства й правозастосовної практики. Тому вирішенню наявних проблем забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ сприятиме активізація наукових розробок на сучасному етапі та впровадження найбільш прогресивних із них у практичну діяльність.

2. Розвиток НФУ, нормативних засад їх створення та функціонування можна розподілити на кілька етапів: I-й етап – зародження кредитної кооперації (сер. ХІХ ст.) (*імперський*); II-й етап – розквіт НФС, перехід до законодавчого врегулювання НФС (II пол. ХІХ ст. – поч. ХХ ст.) (*перехідний*); III-й – занепад кредитної кооперації, ліквідація НФУ (*радянський*); IV-й – відродження кредитної кооперації, початок створення НФС та його законодавче регулювання (*незалежний*); V-й – характеризується прийняттям низки

спеціальних законів, поліпшенням процедур реєстрації та ліцензування (*сучасний*). Таким чином, створення НФУ в Україні має тривалу історію, власні особливості, що формують сучасне уявлення про небанківську фінансову систему як специфічний вид фінансових установ і дають поштовх для їх подальшого розвитку.

3. НФУ – юридична особа, яка не є банком, зі спеціальним правовим статусом фінансового посередника, внесеного до Єдиного державного реєстру фінансових установ, на підставі ліцензії НБУ надає/здійснює одну чи кілька фінансових послуг на ринках страхування, кредитної кооперації, накопичувального пенсійного забезпечення, залучення інвестицій від суб'єктів господарювання та населення. Їх доцільно розподілити на договірні (страхові компанії; недержавні пенсійні фонди; лізингові компанії; факторингові компанії; ломбарди) та інвестиційні фінансово-кредитні установи (інвестиційні фонди; фінансові компанії; кредитні товариства; кредитні спілки).

Основна функція НФУ – це перерозподіл фінансових ресурсів, у процесі здійснення якої вони виконують низку підфункцій, а саме: консолідацію (акумуляцію) заощаджень індивідуальних інвесторів (діяльність НФУ призводить до поділу функції заощадження та функції інвестування, що підвищує ефективність розподілу капіталу); інвестування; сприяння рівноваги на ринку; забезпечення високої ліквідності фінансових вкладень; перерозподіл і зниження фінансових ризиків; сприяння економічному зростанню за допомогою ефективного розміщення інвестицій в економіці, стимулювання підприємницької діяльності тощо.

4. Формування цільового рівня фінансової безпеки є одним із стратегічних пріоритетів у системі національних інтересів, ефективність якого визначається функціональними параметрами державної політики на різних ієрархічних рівнях управління. Тому, незважаючи на досить інтенсивне формування, НФС на сьогодні ще не став головним та зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами. НФУ переживають початковий період свого становлення, їх розвиток залишається мало динамічним, інколи навіть хаотичним, саме тому актуальним є подальше дослідження їх правої природи, діяльності, функцій, які вони виконують в економіці держави тощо. Для мінімізації ризиків, які можуть стати наслідком недостатньої стійкості, прозорості та конкурентоспроможності НФС, необхідно: забезпечити захист прав споживачів небанківських фінансових послуг; зміцнити інституційну та фінансову спроможність органів, що здійснюють державне регулювання ринку фінансових послуг; створити ефективну систему ідентифікації ризиків; провести моніторинг та аналіз ринку фінансових послуг з метою розроблення дієвих заходів запобігання порушенням; виявляти та запобігати виведенню кредитного капіталу за кордон.

5. Державне регулювання діяльності НФУ – це правотворча діяльність законодавця щодо встановлення основ організації і діяльності НФУ на ринках фінансових послуг, регулююча і наглядова діяльність визначених органів (НБУ, НКЦПФР, Антимонопольний комітет України та ін.), які від імені держави за допомогою форм і методів забезпечують стабільність діяльності НФС.

Адміністративно-правове регулювання НФУ включає в себе: 1) порядок створення, реєстрацію і ліцензування їх діяльності; 2) встановлення вимог і обмежень щодо окремих видів операцій; 3) нагляд за діяльністю НФУ; 4) надання рекомендацій; 5) застосування санкцій адміністративного або фінансового характеру.

6. Реєстр фінансових установ – система одержання, накопичення, зберігання, захисту, використання та поширення адміністративної інформації (даних) про НФУ, що створюється з метою сприяння захисту інтересів споживачів фінансових послуг та забезпечення державного регулювання ринків фінансових послуг, а також для забезпечення відкритості інформації про фінансові установи, включені до Реєстру. Власником інформації, що внесена до Реєстру, є держава. Реєстр створюється і ведеться НБУ, яка є його розпорядником та адміністратором.

Ліцензування є ключовим елементом у новій моделі регулювання НФУ. Нові ліцензійні вимоги спрямовані на прозорість, покращення поінформованості регулятора та підвищення стандартів ведення бізнесу. Сам процес ліцензування передбачає оцінку НБУ бізнес-плану кредитної компанії як передумову для надання ліцензії. Мета такої оцінки – впевнитися, що засновник має достатні власні ресурси або може залучити додаткові ресурси для реалізації обраної бізнес-моделі, підтвердити спроможність заявника досягти запланованого обсягу клієнтів, доходу та інших цілей. Зокрема, ліцензування у сфері надання фінансових послуг кредитними спілками як засіб державного регулювання – це діяльність уповноважених органів спрямована на видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу її дублікатів і копій, ведення ліцензійних справ та забезпечення функціонування ліцензійних реєстрів, контроль за дотриманням ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов або законодавства в цій сфері.

7. Необхідність ефективного державного регулювання розвитку національної економіки та формування інститутів управління в умовах ринкового середовища зумовлює створення дієвої системи контролю, стратегічна мета якої – забезпечення стабільності економічного зростання країни шляхом запобігання порушенням у сфері надання фінансових послуг та неефективному використанню фінансових ресурсів. Така діяльність за своїм змістом значно ширша категорії «нагляд», який є складовою частиною контролю. При проведенні контролю між суб'єктом і об'єктом існують відносини підпорядкування, контролюючий орган має право втручатися в

оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, застосовувати юридичні санкції за порушення законодавства.

Нагляд за діяльністю НФУ – це складова державного управління, самостійний специфічний вид діяльності уповноважених суб'єктів нагляду із спеціальним статусом щодо спостереження, аналізу та перевірки відповідності стану та діяльності НФУ законодавчим вимогам, дотримання нею встановлених критеріїв і нормативів діяльності, додержання правил надання фінансових послуг з метою запобігання, виявлення або усунення порушень, як правило, без безпосереднього втручання в їх діяльність. Основною метою нагляду за діяльністю НФУ є забезпечення стабільності і безпечності їх функціонування, захист інтересів споживачів ринків фінансових послуг, створення сприятливих умов для розвитку і ефективного функціонування ринків фінансових послуг. А тому такий нагляд – це різновид державного контролю за НФУ і відрізняється безпосередньо від нього меншим обсягом управлінського навантаження в цих відносинах, визначеним суб'єктом, який перевіряє додержання НФУ, що організаційно непідпорядкована органу нагляду, дотримання законності, спеціальних норм і правил, але безпосередньо не втручається в адміністративно-господарську, фінансову чи іншу діяльність НФУ, не застосовує юридичних санкцій.

8. Під фінансовою безпекою України треба розуміти складну, динамічну, соціальну систему, що гарантує спроможність держави ефективно зберігати від знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси, а також забезпечувати мінімізацію ризику заподіяння шкоди фінансовій системі держави та її відтворення, формувати передумови обслуговування фінансових зобов'язань.

Основними критеріями забезпечення фінансової безпеки в цій сфері є достатність фінансових ресурсів, їх збалансованість і ліквідність, які уможливають сталий розвиток НФУ та банківської системи загалом. До елементів фінансової безпеки необхідно віднести: ефективність, незалежність та конкурентоспроможність фінансової системи.

Визначення концептуальних засад формування ефективного та дієвого механізму державного управління ризиками у фінансовій сфері, спрямованого на запобігання кризовим явищам та мінімізацію їх наслідків, забезпечить ефективне функціонування НФУ, а їх фінансова безпека виступатиме головним елементом економічної безпеки. Основна увага фінансової безпеки має бути спрямована на забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів і підтримання їх на достатньому рівні для ефективної діяльності на ринку фінансових послуг за будь-яких умов. Останнє ж передбачає активну діяльність щодо залучення фінансових ресурсів та їх ефективного вкладання. Фінансова безпека охоплює всі сторони фінансової діяльності НФУ і забезпечує їх стійкість та конкурентоспроможність на ринку.

9. Правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки у НФС – це система норм права закріплених у чинному законодавстві України, які визначають мету, завдання, правила, порядок, процедури діяльності уповноважених суб'єктів щодо врегулювання та розвитку відносин у НФС, забезпечення реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, їх захисту у випадку порушення, створення умов для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечення конкурентоспроможності. Такі норми здебільшого містяться в підзаконних нормативних актах, які приймаються суб'єктами державного регулювання у сфері діяльності НФУ.

Основою адміністративно-правового регулювання, яке здійснюється з метою реалізації державної політики уповноваженими суб'єктами, виступають норми адміністративного законодавства, особливістю яких є те, що вони мають чітко визначену межу своєї дії (межі правового регулювання) – це предметна сфера діяльності органів публічної адміністрації та суспільні відносини управлінського характеру, що складаються внаслідок реалізації ними організаційно-владних повноважень. Норми адміністративного законодавства спрямовані на впорядкування суспільних відносин управлінського характеру, що виникають між державою та НФУ. Особливістю цих відносин є те, що однією зі сторін виступає держава в особі суб'єкта владних повноважень – органу публічної адміністрації, наділеного вданими повноваженнями, який має право вимагати від інших учасників певної правової поведінки – НБУ, НКЦПФР та ін.

10. Світова практика здійснення фінансового контролю має достатні історичні коріння. Підтвердженням цього є багаторічна діяльність Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (ІНТОСАЙ), на ІХ Конгресі якої, у 1977 році прийнято Лімську декларацію про керівні принципи фінансового контролю (the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts), яка містить первинні положення розвитку державного фінансового контролю, зокрема: особливості організації контролю як елементу управління; сфера застосування контролю; принципи побудови системи фінансового контролю; засади незалежності й підзвітності вищих контрольних органів, їх повноваження тощо.

Загалом, у міжнародній практиці відсутня єдина система регулювання фінансового ринку, а кожна країна розробляє і впроваджує свої підходи, які зазвичай ґрунтуються на адаптації світового досвіду до національної правової системи. Тому аналіз зарубіжної практики дозволив виділити країни в яких контрольно-наглядові функції здійснює: а) спеціально створений суб'єкт – орган виконавчої влади (США, Канада); б) центральний банк (Іспанія, Греція, Португалія); в) одночасно обидва регулятори (Киргизька Республіка).

Сьогодні, на вітчизняному ринку фінансових послуг створена ефективна система регулювання діяльності НФУ з чітким виокремленням головного

контролюючого органу – НБУ, водночас основними напрямками імплементації кращих зарубіжних практик щодо запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ є: створення спеціального гарантійного фонду для проведення компенсацій споживачів небанківських фінансових послуг (Фонд компенсування інвестицій); проведення оцінки ризиків; підготовка, тестування та перевірка на компетентність персоналу НФУ; упровадження у штатну чисельність НФУ аудиторів з їх підзвітністю НБУ; здійснення постійного фінансового моніторингу операцій НФУ наглядовими органами.

11. В Україні функціонує значний тіньовий сектор економіки, який не оминув і НФС. Ураховуючи розвиток тіньових процесів у господарській сфері країни, організована злочинність, що контролює значну частину економіки, загрожує національній безпеці. Посилення корупції призводить до суб'єктивізації економічних процесів, унаслідок чого учасники ринкових відносин керуються не об'єктивними економічними законами, що сприяють розвитку чесної конкурентної боротьби, а логікою виживання в умовах корупційного тиску. Основними складовими тіньової економіки в такій сфері є створення НФС з метою приховування доходу та легалізації (відмивання) майна (2020 р. – 60,2 % та 2021 р. – 56,7 %).

Під тіньовим НФС слід розуміти сукупність фінансових відносин, що існують у суспільстві та діють поза сферою державного контролю, чим завдають значних збитків державі. З позиції права (де-юре) під таким сектором розуміється сукупність фінансових відносин, які суперечать чинному законодавству і характеризуються навмисними незаконними діями осіб, вчиненими з метою приховування свого доходу від держави та її органів.

Головними методами запобігання впливу тіньової економіки на вчинення правопорушень у сфері діяльності НФУ є розвиток платіжних систем і регулювання переказу коштів, що передбачає реалізацію таких заходів: дотримання законодавчо визначеної вимоги щодо легалізації діяльності НФУ шляхом внесення (реєстрації) до Єдиного державного реєстру фінансових установ; надання можливості НФУ, які мають ліцензію на переказ коштів без відкриття рахунків та випуск електронних грошей та ін.

12. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ в Україні слід визначити як примусово-владну діяльність органів виконавчої влади та громадських організацій щодо формування у правопорушників чи осіб, схильних до вчинення правопорушення, законслухняної поведінки, запобігання правопорушенням, що посягають на порядок зайняття діяльністю з надання фінансових послуг, з урахуванням обставин та умов, що негативно впливають на індивідуальну протиправну поведінку особи. Такі заходи застосовуються уповноваженими органами державної влади з метою забезпечення фінансової

безпеки, профілактики вчинення правопорушень і передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до НФУ, зокрема:

нормативно-правовий контроль (39 %), у межах якого запропоновано авторський проєкт розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення стратегії реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2023–2027 роки»;

пруденційний нагляд у формі додержання правил надання фінансових послуг (42 %) з розподілом на етапи: підготовчий (перехід на міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ), розвиток національної системи захисту НФС, посилення ролі й відповідальності уповноважених осіб контролюючих органів, створення комплексної інформаційної системи НБУ та зміцнення його інституційної спроможності шляхом підготовки кваліфікованих кадрів) та основний (впровадження європейської системи стандартів звітності Solvency II в Україні, яка буде спрямована на створення загальної системи державного регулювання підтримання достатності капіталу й забезпечить дотримання стандартів управління ризиками для НФУ;

інспектування (19 %), спрямоване на періодичність перевірки НФУ та включає залучення зовнішніх експертів, які мають відповідну кваліфікацію; дослідження порядку надання фінансових послуг тільки з метою виконання завдань нагляду; запрошення посадових осіб НФУ для надання пояснень, необхідної інформації й документів.

13. Адміністративні заходи припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ – примусове зупинення правопорушень у сфері надання фінансових послуг юридичною особою, яка не є банком, зі спеціальним правовим статусом фінансового посередника, внесеного до Єдиного державного реєстру фінансових установ, на підставі ліцензії НБУ та попередження можливих шкідливих наслідків і забезпечення застосування щодо порушника адміністративних стягнень. Такі заходи можуть застосовуватися для припинення не тільки адміністративних проступків, а й кримінальних правопорушень.

Сучасне українське адміністративне законодавство визначає досить велику кількість адміністративних проступків, які прямо чи опосередковано можуть зашкодити фінансовій системі нашої держави. Переважна кількість складів адміністративних правопорушень цього виду визначена в главі 12 КУпАП «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницької діяльності». Деякі склади правопорушень передбачають посягання на правовідносини не тільки у сфері фінансів, а й підприємництва, приватизації, обігу цінних паперів тощо. Аналіз чинного законодавства підтверджує необхідність виокремлення адміністративної відповідальності у фінансовій сфері в окремий розділ КУпАП з метою систематизації фінансових правопорушень.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографія

Буга Г. С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади : монографія. Одеса : Гельветика, 2022. 404 с.

Статті в наукових фахових виданнях України та виданнях, що індексуються у міжнародних наукометричних базах даних

1. Буга Г.С. Особливості адміністративних правопорушень у сфері надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 362–265.

2. Буга Г.С. Поняття адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг. *Держава та регіони. Серія Право*. 2019. №3 (65). С. 312–317.

3. Буга Г.С. Поняття та елементи фінансової безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні. *Правові новели*. 2020. № 12. С. 41–48.

4. Буга Г.С. Небанківська фінансова установа України як суб'єкт грошово-кредитних відносин. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. №3 (76). С. 69–76.

5. Буга Г.С. Державний контроль за діяльністю небанківських фінансових установ в Україні. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2021. № 2. С. 105–111.

6. Буга Г.С. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності небанківських фінансових установ. *Право.ua*. 2021. № 4. С. 42–48.

7. Буга Г.С. Організаційно-правові питання створення кредитних спілок в Україні. *Наше право*. 2021. № 4. С. 41–48.

8. Буга Г.С. Зарубіжний досвід організації фінансового контролю в системі небанківських фінансових установ. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 195–201.

9. Буга Г.С. Концептуальні підходи до нормативно-правового забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні. *Європейські перспективи*. 2021. № 4. С. 57–64.

10. Буга Г.С. Страховий ринок як сфера діяльності небанківських фінансових установ. *Нове українське право*. 2021. № 6. С. 22–28.

11. Буга Г.С. Кредитна спілка на ринку фінансових послуг України : поняття та правове регулювання. *Юридичний вісник*. 2021. № 5. С. 46–54.

12. Буга Г.С. Історико-правові передумови становлення небанківських фінансових установ на території України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2021. № 68 (6). С. 142–147.
13. Буга Г.С. Особливості державно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ на ринку фінансових послуг. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2021. № 6. С. 17–23.
14. Буга Г.С. Реєстрація та ліцензування як методи адміністративно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 6. С. 44–49.
15. Буга Г.С. Особливості ліцензування кредитних спілок в умовах реформування контролюючих органів. *Приватне та публічне право*. 2021. № 4. С. 62–66.
16. Буга Г.С. Особливості нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 164–171.
17. Буга Г.С. Небанківська фінансова установа як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 178–181.
18. Буга Г.С. Вплив тіньової економіки на вчинення правопорушень у сфері діяльності небанківських фінансових установ. *Європейські перспективи*. 2022. № 1. С. 40–46.
19. Буга Г.С. Заходи адміністративного примусу у сфері діяльності небанківських фінансових установ. *Аналітичне-порівняльне правознавство. Електронне наукове видання*. 2022. №1. С.131–136.
20. Буга Г.С. Наукове забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ. *Київський часопис права*. 2022. №1. С. 60–66.
21. Mykola O. Semenushyn, Iryna M. Hryshchenko, Kateryna A. Alekseieva, Volodymyr V. Oliinyk., Hanna S. Buha. Research of Features of Professional Self-Actualization of Civil Servants through the Determinants of Information Security. *Revista San Gregoria*. 2020. №42. P. 41–52. URL: <http://revista.sangregorio.edu.ec/~index.php/~REVISTASANGREGORIO/article/view/1537/5-MYKOLA>
22. Iryna M. Gryshchenko, Alina V. Denysova, Olga O. Ovsianikova, Hanna S. Buha, Elena I. Kiselyova. Means for control over the activities of public authorities by civic democratic institutions: the conceptual framework analysis. *Cuestiones Políticas*. Vol. 39, №69 (Julio – Diciembre) 2021. P. 796–813 URL: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/cuestiones/article/view/36329/38891>
23. Serhii O. Komnatnyi, Hanna S. Buha, Anna M. Fedorova, Valerii M. Horovyi, Kateryna V. Bortniak The role of civil society institutions in ensuring social control over political processes. *Revista de la Universidad del Zulia*, Vol. 12, Núm. 34, Septiembre-Diciembre 2021. P. 341–360 URL: <https://produccioncientificaluz.org/~index.php/rulz/~article/view/36653>.

Праці апробаційного характеру

1. Буга Г. С. Розвиток інституту небанківських фінансових установ в Україні. *Український правовий вимір : пошук відповідей на глобальні міжнародні виклики* : III міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 14 трав. 2021 р.). Дніпро, 2021. С. 80–82.

2. Буга Г. С. Правове регулювання адміністративних правопорушень у сфері надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні. *Приватно-правові та публічно-правові відносини : проблеми теорії та практики* : матеріали міжнар. конф. (м. Маріуполь, 24 верес. 2021 р.). Маріуполь : ДонДУВС, 2021. С. 202–206.

3. Буга Г. С. Поняття адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг. *Діяльність державних органів в умовах воєнного стану* : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. онлайн-семінару (в авторській редакції), (м. Кривий Ріг, 29 квіт. 2022 р.). Кривий Ріг, 2022. С. 122–126.

4. Буга Г. С. Поняття та правове регулювання державного контролю за діяльністю небанківських фінансових установ в Україні. *Сучасні дослідження світової науки* : зб. матеріалів Міжнар. наук.-практ. конф., м. Куновіце, Чеська Республіка, 17-18 черв. 2022 р. Куновіце : Академія ГУСПОЛ, 2022. С. 125–128.

5. Буга Г. С. Поняття нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ. *Забезпечення публічної безпеки і порядку в умовах воєнного стану* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 1 лип. 2022 р.). Кропивницький, 2022. С. 51–53.

АНОТАЦІЯ

Буга Г. С. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні. – На правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2022.

На підставі аналізу широкого кола наукових джерел, законодавства, а також матеріалів практики діяльності органів державної влади в дисертації здійснено комплексне адміністративно-правове дослідження забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні. Розкрито історико-правові передумови становлення та розвитку інституту небанківських фінансових установ в Україні, їх законодавчого врегулювання. Окреслена ситуація у сфері регулювання діяльності небанківських фінансових установ в умовах реформування законодавства. Сформульовано доктринальне бачення механізму адміністративно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ через особливості забезпечення державно-

правового регулювання їх діяльності, реєстрацію та ліцензування, а також контролю й нагляду. Окреслено концептуальні засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ, розроблено і впроваджено адміністративно-правові заходи запобігання порушенням в їх діяльності.

Ключові слова: небанківська фінансова установа, фінансова послуга, фінансова безпека, реєстрація, ліцензування, контроль, нагляд, адміністративні правопорушення, запобігання правопорушенням, попередження, припинення.

ABSTRACT

Buha H.S. Administrative and legal principles of ensuring security in the field of NFI activity in Ukraine. – On the rights of the manuscript.

Dissertation for obtaining the scientific degree of Doctor of Legal Sciences, specialty 12.00.07 – administrative law and process; finance law; information law. – Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, 2022

A comprehensive administrative and legal research on ensuring security in the sphere of non-banking financial institutions' activity in Ukraine based on the analysis of a wide range of scientific sources, legislation, as well as information on the practice of the state authorities is carried out in the dissertation.

Historical and legal prerequisites for establishing and developing the institute of non-banking financial institutions in Ukraine and their legislative regulation are disclosed. The situation in the field of regulation of the activities of non-banking financial institutions in the conditions of legislative reform is outlined. The doctrinal vision of the mechanism of administrative-legal regulation of the activities of non-banking financial institutions is formulated due to the peculiarities of ensuring state-legal regulation of their activities, registration and licensing, as well as control and supervision. The conceptual principles of ensuring security in the sphere of non-banking financial institutions' activity have been outlined, administrative and legal measures to prevent violations in their activities have been developed and implemented

Keywords: non-bank financial institution, financial service, financial security, registration, licensing, control, supervision, administrative offenses, prevention of offenses, prevention, termination

Редакційно-видавниче відділення відділу організації наукової роботи
Донецького державного університету внутрішніх справ
25015, м. Кропивницький, вул. Велика Перспективна, 1
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4473 від 24.01.2013 р.
Підп. до друку 20.10.2022 р. Формат 60x84/16. Гарнітура – Times. Друк RISO.
Папір офісний. Ум.-друк. арк. 1,9. Тираж 100 прим.