



ДОНЕЦЬКИЙ
ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

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

Буга Ганна Сергіївна



ГЕЛЬВЕТИКА
ВИДАВНИЧИЙ ДІМ



9 789669 927873

helvetica.ua



ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

Г. С. БУГА

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

Монографія



Видавничий дім
«Гельветика»
2022

УДК 342.9:351.862.4:336.1(477)
Б90

Рецензенти:

Віхляєв М. Ю. – доктор юридичних наук, професор, директор Центру українсько-європейського наукового співробітництва;

Дніпров О. С. – доктор юридичних наук, заступник Керівника Офісу Президента України;

Дубинський О. Ю. – доктор юридичних наук, професор, проректор з науково-педагогічної роботи, економічних, юридичних та соціальних питань Національного університету кораблебудування ім. адмірала Макарова

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Донецького державного університету внутрішніх справ
(протокол № 11 від 1 квітня 2022 року)*

Буга Г. С.

Б90 Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади : монографія / Г. С. Буга. – Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2022. – 404 с.

ISBN 978-966-992-787-3

На підставі аналізу широкого кола наукових джерел, законодавства, а також матеріалів практики діяльності органів державної влади у монографії 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. Сформульоване 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.

Праця буде корисною для науковців, викладачів, аспірантів і студентів закладів вищої освіти юридичного профілю, практичних працівників банківських та небанківських фінансових установ, правоохоронних органів, фахівців органів державної влади, суддів та всіх, хто зацікавлений у фінансовій безпеці.

УДК 342.9:351.862.4:336.1(477)

ISBN 978-966-992-787-3

© Г. С. Буга, 2022

ЗМІСТ

ВСТУП	5
--------------------	----------

РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО	
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ	
НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ ..	10

1.1. Сучасний стан наукових досліджень	
адміністративно-правового забезпечення безпеки	
у сфері діяльності небанківських фінансових установ	10
1.2. Історико-правові передумови (генеза)	
становлення та розвитку інституту небанківських	
фінансових установ в Україні	33
1.3. Небанківська фінансова установа	
як об'єкт адміністративно-правового регулювання	61
1.4. Грошово-кредитні відносини	
у діяльності небанківських фінансових установ України	106

РОЗДІЛ 2	
МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО	
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НЕБАНКІВСЬКИХ	
ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ	118

2.1. Особливості забезпечення державно-правового	
регулювання діяльності небанківських фінансових установ	118
2.2. Реєстрація та ліцензування як методи	
адміністративно-правового регулювання діяльності	
небанківських фінансових установ	153
2.3. Особливості контролю і нагляду	
за діяльністю небанківських фінансових установ	185

РОЗДІЛ 3	
КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ	
БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ НЕБАНКІВСЬКИХ	
ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ	225

3.1. Поняття та елементи фінансової безпеки на ринку	
небанківських фінансових послуг в Україні	225

3.2. Нормативно-правове забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні	250
3.3. Зарубіжний досвід організації фінансового контролю в системі небанківських фінансових установ	283

РОЗДІЛ 4

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

308

4.1. Вплив тіньової економіки на вчинення порушень у сфері діяльності небанківських фінансових установ	308
4.2. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності небанківських фінансових установ	330
4.3. Заходи адміністративного припинення порушень порядку надання фінансових послуг небанківськими фінансовими установами	361

ВИСНОВКИ	395
---------------------------	------------

ВСТУП



Відповідно до Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері (2012 р.) 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 усіх 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 набуває 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 мале підприємство, 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 у активах фінансового сектору стало зростала останніми роками і скоротилася лише у 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, чиї ліцензії було анульовано в попередні періоди. Проникнення небанківських фінансових послуг є помірним, відношення страхових премій уключно 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. Даний напрямок 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 у 2015–2020 роках з Єдиного державного реєстру фінансових установ виключено 1044 НФУ, то тільки у 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 сегменту 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 у 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 вступає в силу з 1 січня 2024 року й встановлює чіткі вимоги до роботи фінансових установ.

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, чинна система державного регулювання діяльності НФУ та інших суб'єктів нагляду має недостатньо збалансований й системний характер. Правова база обмежується рамковим законодавством стосовно захисту прав споживачів, інвесторів, кредиторів, що разом з відсутністю спеціального законодавства по окремим 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 рамках окресленого напрямку, 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, Л. К. Воронова, Н. В. Гаврилова, Н. В. Галіцина, В. М. Галуцько, В. М. Гаращук, Є. А. Гетьман, А. М. Гуменюк, Б. В. Дерев'яно, О. Ю. Дрозд, Я. А. Жаліло, С. П. Завгородня, Д. В. Зеркалова, В. В. Коваленко, Н. В. Коваль, А. Т. Ковальчук, Т. О. Коломосьць, 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. Лекар, 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. П. Позняков, О. П. Рябенко, І. О. Ревак, О. М. Рєзнік, А. І. Сирота, В. В. Сухонос, О. Ю. Шишута, Н. О. Шмігельська, К. М. Чаплигіна, Х. П. Ярмак, О. Р. Ящишак та ін.

З низки наукових досліджень, із якими має безпосередньо зв'язок монографія, 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. Разом з тим 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 у роботах вказаних вчених в Україні не проводилось.

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 законодавчого та нормативно-правового забезпечення НФС, недостатність наукових розробок з цієї проблематики, обумовлюють актуальність комплексного дослідження адміністративно-правових засад забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

1.1. Сучасний стан наукових досліджень адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ

Фінансова безпека держави є невід’ємною складовою національної безпеки держави та перебуває в тісному взаємозв’язку з усіма економічними процесами, що відбуваються в суспільстві. Вона сприяє створенню соціально орієнтованої ринкової економіки, забезпечує зростання рівня життя й добробуту населення, відіграє провідну роль у провадженні ефективної економічної політики держави, а також виступає гарантом соціальної стабільності в суспільстві та є запорукою фінансового розвитку країни, її становлення на міжнародній арені як конкурентоспроможного й інвестиційно-привабливого суб’єкта¹.

Корінна зміна економічного курсу держави, що відбулася наприкінці ХХ ст., спровокувала складні та суттєві суперечності соціально-економічного розвитку суспільства. Унаслідок цього виникла значна кількість загроз економіці (нестабільність фінансових інститутів, зростання неплатежів, криза фондового ринку, «відтік» капіталу тощо) та соціальній сфері (значне зниження рівня життя більшості населення, безробіття та ін.) держави.

¹ Тихонова О. В. Фінансова безпека України: кримінально-правові та кримінологічні основи : ... монографія. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2015. 484 с. С. 6.

Наслідки дії цих загроз мають для держави важливе значення. Найчутливіше на такі фактори реагує фінансова система держави, що обумовлює актуальність питань, пов'язаних із забезпеченням фінансової безпеки. Особливо гостро це відчувається під час деструктивних змін, які відбуваються на внутрішньому ринку держави та безпосередньо впливають на стан її фінансової системи, на кшталт різкої та необґрунтованої зміни курсу іноземної валюти.

Сьогодні існують певні потенційні загрози національній безпеці України, що зумовлені неналежним забезпеченням фінансової безпеки держави, зокрема, зниження інвестиційної активності в державі, тінізація економіки, нестабільність національної валюти й кредитно-фінансового ринку тощо.

Розв'язання наявних проблем адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ сприятиме активізації наукових розробок на сучасному етапі та впровадження найбільш прогресивних із них у практичну діяльність. Значна роль у цьому приділяється ученими, але важливе значення і практики, тому що, як писав А. І. Берг, «ніщо не може замінити тут практичного експерименту, теорія лише дозволяє правильно направити і спланувати такий експеримент»².

Сутність реалізації наукових досліджень полягає в передачі їх результатів практиці. Наукові здобутки щодо механізму адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ будуть вносити бажані зміни і створювати необхідні умови удосконалення їх функціонування на науковій основі.

Як уже зазначалося, безпосередньо проблематика діяльності НФУ вчених-адміністративістів не цікавила. У різні історичні періоди вчені зосереджували увагу на загальних засадах адміністративно-правового регулювання у галузі економіки і у контексті такого підходу дуже фрагментарно висвітлювали (іноді навіть не згадували їх) діяльність НФУ. Саме тому дуже складно виокремити будь-які етапи доктринального дослідження адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ.

²Берг А. И., Черняк Ю. И. Информация и управление. М. : Экономика, 1966. 385 с. С. 79.

Можна вести мову про дослідження проблематики взагалі процедур створення суб'єктів господарювання, в тому числі й у сфері, яка привертає увагу, ліцензування певних видів діяльності у працях вчених-адміністративістів, положення яких цілком можливо застосовувати і для діяльності НФУ. Наприклад, праці О. Рябченко¹, Г. Остапович², С. Буткевича³, А. Шеваріхіна⁴, І. Шамрай⁵, К. Рябець⁶. Щоправда, з кінця ХХ ст. розпочався умовно виділений активний етап доктринальних досліджень відповідних узагальнених питань з елементами спеціалізації – щодо специфіки діяльності окремих суб'єктів, наприклад, товариств з обмеженою відповідальністю (праці Н. Галіциної⁷), або ж стосовно окремої сфери діяльності, наприклад, автомобілебудування, електроенергетики, банківської справи, антимонопольної діяльності тощо (праці О. Губрієнко⁸,

¹Рябченко О. П. Державне управління економікою України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2000. 466 с.

²Остапович Г. М. Державний контроль на ринку цінних паперів України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2006. 21 с.

³Буткевич С. А. Адміністративно-правовий статус державного комітету фінансового моніторингу України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 233 с.

⁴Шеваріхін А. О. Адміністративно-правові проблеми ліцензування господарської діяльності органами внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2003. 198 с.

⁵Шамрай І. А. Правові основи створення фінансових установ в Україні та ліцензування їх операцій : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 220 с.

⁶Рябець К. А. Адміністративно-правове регулювання екологічної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 205 с.

⁷Коломось Т. О., Галіцина Н. В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2010. 290 с.

⁸Губрієнко О. М. Організаційно-правові засади державного управління в галузі електроенергетики в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2006. 20 с.

Ю. Пирожкової⁹, Є. Курінного¹⁰, П. Харченка¹¹ та інших). Саме посилення принципу спеціалізації доктринальних досліджень щодо певної сфери суспільних відносин, або ж певного суб'єкта таких відносин є характерним для наукових робіт, в тому числі і щодо питань адміністративно-правового регулювання процедур створення і діяльності суб'єктів, які з'явилися саме з кінця XX ст. Це цілком виглядає обґрунтованим у контексті кардинального перегляду предмету адміністративного права, пошуку нових пріоритетів наукових досліджень з адміністративно-правової проблематики, запозичення позитивного зарубіжного досвіду у відповідній сфері.

Окрім того, зупиняючись на характеристиці реєстраційних, ліцензійних, контрольних процедур, вчені-адміністративісти намагаються, хоча і дещо узагальнено, виділити їх специфіку у грошово-фінансовій, кредитній сфері, в тому числі за участю НФУ. Аналогічний підхід спостерігається і у роботі Ю. Дмитрієва, А. Євтеєвої, С. Петрова¹².

У сучасній вітчизняній науковій літературі можна вести мову про одночасне домінування кількох напрямків досліджень, які, взаємодоповнюючи один одного, сприяють більш-менш поглибленому дослідженню проблематики адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ, зокрема:

а) висвітлення проблем адміністративно-правового регулювання у галузі економіки, а інколи фінансів, яке зберглося ще з попередніх років і з деякими змінами, зумовленими вимогами часу спостерігається і в наш час (воно дозволяє отримати уявлення про загальні питання);

⁹Пирожкова Ю. В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2007. 20 с.

¹⁰Курінний Є. В. Адміністративно-правова охорона банківської системи України та шляхи її вдосконалення : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 1996. 188 с.

¹¹Харченко П. Г. Адміністративно-правові заходи забезпечення захисту від недобросовісної конкуренції в діяльності органів Антимонопольного комітету України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2004. 203 с.

¹²Дмитриев Ю. А., Евтеева А. А., Петров С. М. Административное право : учебник. М. : Изд-во Эксмо, 2005. 1008 с. С. 538–620.

б) ґрунтовне дослідження адміністративних процедур, їх різновидів взагалі й намагання виділити специфіку їх прояву або в діяльності окремих суб'єктів, або ж у певній сфері суспільних відносин (в тому числі економічній, фінансовій тощо);

в) вивчення адміністративно-деліктної проблематики, оскільки відповідні відносини за участю НФУ також у певній мірі можна вважати складовою адміністративно-правового регулювання їх діяльності.

Сплеск уваги вчених-юристів до проблематики адміністративних процедур обумовлений оновленим поглядом на систему адміністративного права, адміністративного процесу, зростанням ролі процедурних відносин у діяльності суб'єктів, зростанням ролі процедурних відносин у діяльності суб'єктів публічного адміністрування, розробкою проєкту Адміністративно-процедурного кодексу України, що у свою чергу, потребує надійного фундаменту. Саме роботи О. Кузьменко¹, О. Миколенка², О. Лагоди³, С. Денисюка⁴ та інших, щоправда із урахуванням специфіки діяльності, можна використовувати як базові при дослідженні адміністративно-правового регулювання порядку створення і діяльності НФУ. Цілком можливим є також зосередження уваги на наукових працях, в яких висвітлюються питання адміністративно-правового регулювання аналогічних адміністративних процедур, щоправда стосовно діяльності інших суб'єктів, (наприклад, щодо товариств з обмеженою відповідальністю – роботи Н. Галіциної⁵). Однак саме

¹ Кузьменко О. В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 404 с.

² Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

³ Лагода О. С. Адміністративна процедура: теорія і практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 187 с.

⁴ Денисюк С. Ф. Громадський контроль за правоохоронною діяльністю в Україні : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Дніпропетровськ, 2010. 36 с.

⁵ Коломоєць Т. О., Галіцина Н. В. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності товариств з обмеженою відповідальністю в Україні. Запоріжжя : Запорізький національний університет, 2010. 290 с.

спеціалізований характер наукових досліджень відрізняє роботи такого різновиду, і їх також слід використовувати, що дозволяє запозичити певні результати, а також методику дослідження.

В наявності значна кількість наукових доробок з адміністративно-деліктної проблематики, в тому числі на рівні монографічних досліджень (наприклад, роботи В. Колпакова⁶, Д. Лук'янець⁷, А. Комзюка⁸, О. Миколенка⁹, Є. Герасименка¹⁰, Я. Кінаш¹¹ та інших), які зосереджують домінуючі положення вітчизняної доктрини щодо феномену адміністративної відповідальності в цілому та щодо окремих сфер суспільних відносин зокрема.

На сучасному етапі розвитку адміністративно-правової доктрини, підготовки нового кодифікованого адміністративно-деліктного акту цілком виправданими є як узагальнені, так і вузькоспеціалізовані (щодо окремої сфери, в тому числі і НФС, або ж стосовно окремих її суб'єктів) доктринальні дослідження. Не варто забувати і про дослідження феномену адміністративного судочинства, роль якого у забезпеченні реалізації та захисту прав НФУ, а також у процедурі припинення їх діяльності є достатньо важливою. Незважаючи на появу значної кількості наукових робіт з проблематики адміністративного судочинства взагалі (наприклад, праці В. Бевзенка¹²,

⁶ Колпаков В. К. Деліктний феномен в адміністративному праві України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 455 с.

⁷ Лук'янець Д. М. Розвиток інституту адміністративної відповідальності: концептуальні засади та проблеми правореалізації : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2007. 410 с.

⁸ Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 408 с.

⁹ Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

¹⁰ Герасименко Є. С. Питання реформування інституту адміністративної відповідальності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2000. 221 с.

¹¹ Кінаш Я. І. Трансформація адміністративної відповідальності: правові та організаційні засади : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2005. 182 с.

¹² Бевзенко В. М. Управління природно-заповідним фондом в Україні: організаційно-правові питання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 268 с.

Р. Мельника¹, О. Пасенюка², В. Тимощука³, І. Шруб⁴ та ін.), питання його ролі і специфіки у діяльності НФУ не досліджена. Спеціалізація досліджень дозволить якомога повніше з'ясувати особливості різних способів захисту НФУ від протиправних посягань.

Отже, про дослідження адміністративно-правового регулювання взагалі, в тому числі і порядку створення та діяльності НФУ, у вітчизняній адміністративно-правовій доктрині можна вести мову з кінця ХХ століття. До цього часу відповідні дослідження характеризувалися узагальненим характером при висвітленні особливостей адміністративно-правового регулювання у галузі економіки, фінансів. Сучасний період відзначається певною спеціалізацією доктринальних правових досліджень при однозначному пануванні кількох базових (умовно виділених) напрямків, спрямованих на з'ясування реального правового потенціалу адміністративних процедур, адміністративної відповідальності (в тому числі щодо окремих сфер відносин та окремих суб'єктів), адміністративного судочинства та загальних напрямків адміністративно-правового регулювання у НФС. Саме посилення засад спеціалізації варто вважати пріоритетним напрямком адміністративно-правових доктринальних досліджень, що і дозволить сформувати оновлений науковий базис для сучасного нормотворчого процесу, спрямованого на створення правових засад створення і діяльності НФУ.

Вивчення й аналіз наукових досліджень за періоди незалежності України свідчить, що деяким проблемам адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ та забезпечення

¹ Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 211 с.

² Адміністративне судочинство України : підручник / за заг. ред. О. М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 672 с.

³ Тимошук В. П. Процедура прийняття адміністративних актів: питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 214 с.

⁴ Шруб І. В. Функціонування адміністративних судів в Україні: організаційно-правові засади та їх реалізація : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 210 с.

фінансової безпеки за цим напрямом присвячено наукові дослідження таких науковців, як:

А. Т. Ковальчук у дисертації «Фінансово-правове регулювання грошово-кредитних відносин» провів комплексне наукове дослідження проблем фінансово-правового регулювання грошово-кредитних відносин в умовах ринкової трансформації. З'ясовано сутність та виявлено характерні особливості фінансового права; запропонована концепція вдосконалення правового режиму грошово-кредитної сфери; сформульовано законодавчо-правові підходи до фінансово-правового регулювання монетарної політики. Обґрунтовано, що грошово-кредитна сфера у правовому вимірі – це означена сукупність принципів, критеріїв, правил та організаційних форм, які базуючись на чинному законодавстві, забезпечують необхідні умови для реалізації і розвитку грошово-кредитних відносин. Доведено, що законодавчо-правове забезпечення грошово-кредитних відносин супроводжується юридичними колізіями, окремі з яких носять антагоністичну природу; проаналізовано правовий режим безготівкового грошового обігу, а також консорціумного кредитування⁵.

Л. В. Андрущенко своє дослідження «Державно-правове регулювання страхування у сфері зовнішньоекономічної діяльності» (2008 р.) присвятила дослідженню державно-правового регулювання страхування у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Визначено поняття, принципи, операції, ризики та специфіку страхування у зовнішньоекономічній сфері. Розглянуто деякі види страхових правопорушень та викладено сутність інституту перестрахування у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Виокремлено групи факторів, що впливають на ефективність регулювання діяльності на вітчизняному страховому ринку. У роботі подаються висновки, пропозиції і рекомендації щодо підвищення ефективності державно-правового регулювання страхування у сфері зовнішньоекономічної діяльності. Дисертація розкриває комплекс теоретично-методологічних і практичних питань щодо

⁵ Ковальчук А. Т. Фінансово-правове регулювання грошово-кредитних відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2004. 170 с.

основних напрямків подальшого розвитку національного законодавства, яке регулює відносини у сфері страхування¹.

А. В. Духневич у своїй монографії «Кредитні спілки в Україні: історія та сучасність» (2010 р.) визначив правове становище кредитних спілок як позабанківського кредитно-фінансового інституту, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг своїм членам; обґрунтував необхідність внесення змін до законодавчого визначення кредитної спілки як неприбуткової організації, заснованої фізичними особами на кооперативних засадах із метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднання грошових внесків членів кредитної спілки; виділив три основні типи кредитних спілок: ринкового, соціального та інфраструктурного напрямків, що обумовлено принципами об'єднання їх членів; визначив співвідношення кредитної спілки як об'єднання, що діє на кооперативних засадах, з іншими господарськими утвореннями; провів правовий аналіз структури органів управління та доведено доцільність розмежування управлінської структури на три основні гілки: вищу, контрольну та виконавчу, які забезпечують ефективне функціонування кредитних спілок; обґрунтував необхідність здійснення функцій контролю за діяльністю кредитних спілок не лише органами державної виконавчої влади але й органами громадського контролю; надав правовий аналіз права членства в кредитній спілці, який ґрунтується на принципі добровільності вступу; визначив власно кредитні та пов'язані з ними кредитно-фінансові майнові групи операцій кредитної спілки².

У свою чергу Д. В. Кіріка «Правові та організаційні засади фінансового моніторингу у сфері страхової діяльності в Україні» (2010 р.) визначила поняття адміністративно-правового регулювання протидії відмиванню коштів у сфері страхової діяльності; сформулювала особливості адміністративно-правових відносин щодо протидії

¹ Андрущенко Л. В. Державно-правове регулювання страхування у сфері зовнішньоекономічної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 181 с.

² Духневич А. В. Кредитні спілки в Україні: історія та сучасність : навч. посіб. Луцьк, 2010. 234 с.

відмиванню коштів у сфері страхової діяльності; з'ясувала відмінність адміністративно-правових відносин щодо протидії відмиванню коштів у сфері страхової діяльності від інших, що полягає у своєрідності структурних елементів цих правовідносин, тобто у своєрідності їх суб'єктів, об'єкта та змісту; визначила й обґрунтувала методи адміністративно-правового регулювання страхової діяльності щодо протидії відмиванню коштів, що полягають у сукупності прийомів і способів цілеспрямованого та конкретно визначеного і законодавчо врегульованого впливу суб'єктів управління (органів державної влади й управління або їх посадових осіб) на підпорядковані їм колективи, групи людей або окремих громадян³.

Дисертація А. А. Довгополик «Адміністративно-правове регулювання порядку створення та діяльності кредитних спілок в Україні» (2011 р.), яка присвячена висвітленню адміністративно-правових засад регулювання порядку створення та діяльності кредитних спілок в Україні як різновиду господарюючих суб'єктів. Приділяється увага феномену кредитних спілок в системі суб'єктів адміністративно-правових відносин, історіографії дослідження у адміністративно-правовій науці адміністративно-правового регулювання подяку їх створення та функціонування із виділенням конкретних етапів та характеристикою генезису нормативного закріплення засад їх створення та діяльності, детальному аналізу особливостей реєстрації відповідних спілок, ліцензуванню їх діяльності, встановленню кваліфікаційних вимог щодо допуску до професійної діяльності, взаємодії кредитних спілок з іншими суб'єктами правовідносин, державному контролю за діяльністю кредитних спілок та припиненню, а також зарубіжному досвіду нормативного врегулювання відповідних питань, напрямкам його запозичення та основним шляхам вдосконалення відповідного різновиду правового регулювання порядку створення та діяльності кредитних спілок в Україні⁴.

³ Кіріка Д. В. Правові та організаційні засади фінансового моніторингу у сфері страхової діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2010. 220 с.

⁴ Довгополик А. А. Адміністративно-правове регулювання порядку створення та діяльності кредитних спілок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2011. 254 с.

Значний інтерес представляє робота О. Є. Картамишевої «Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні» (2012 р.), яка є одним з перших у вітчизняній юридичній науці монографічним дослідженням правових проблем адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ в Україні. Автором визначена проблемна ситуація у сфері адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ та здійснено її всебічний аналіз. Проаналізовані соціально-економічні та правові причини виникнення НФУ на території України і зроблено висновок, що саме в середині 19 століття вони сформувалися як складова кредитної системи країни; сформульовано визначення «небанківська фінансова установа» як юридична особа із спеціальним правовим статусом, внесена до державного реєстру фінансових установ, яка на підставі ліцензії Національного банку України виконує окремі банківські операції, спеціалізується на наданні певних видів фінансових послуг шляхом недепозитної мобілізації коштів фізичних і юридичних осіб, розміщенням їх від свого імені і на власний ризик, створюючи при цьому власні зобов'язання і вимоги з метою задоволення потреб замовників, а також отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів; доведено, що необхідність адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ та здійснення нагляду за їх діяльністю обумовлюється вимогами правових норм, які встановлюють правовий статус НФУ і в першу чергу їх спеціальну правоздатність¹.

На наш погляд, окрім зазначеного, ця робота цікава тим, що у ній запропоновано науково-практичні рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ в Україні.

У подальшому М. М. Садченко у дисертації «Правові та організаційні засади діяльності органів внутрішніх справ у здійсненні фінансового контролю» комплексно дослідила здійснення

¹ Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с.

державного фінансового контролю за участю органів внутрішніх справ, зокрема, в частині дохідної та витратної частин державного та місцевих бюджетів.

Авторка визначила необхідність участі органів внутрішніх справ у здійсненні державного фінансового контролю через реалізацію ними адміністративно-юрисдикційної функції, що полягає у виявленні протиправних фінансових діянь, збиранні та оцінці матеріалів, кваліфікації адміністративних правопорушень, а також у здійсненні адміністративних проваджень у справах щодо фінансових правопорушень. Встановила, що на ефективність діяльності органів внутрішніх справ щодо здійснення державного фінансового контролю впливає відсутність закону прямої дії, який би регулював систему державного фінансового контролю. Сформульовано пропозиції з удосконалення нормативно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ у здійсненні фінансового контролю, через необхідність забезпечення фінансової дисципліни як на стадії формування дохідної частини бюджетів, так і на стадії витратної частини².

Зростаюча роль державного впливу на сферу публічних фінансів найбільше відчувається в умовах економічних та фінансових криз, причому це стосується всіх, без винятку, сфер публічної фінансової діяльності. А тому у 2016 р. С. В. Куровський у роботі «Фінансово-правова охорона банківських відносин» зробив висновок про те, що банківські відносини як правова категорія та складова публічної фінансової діяльності потребують фінансово-правової охорони. Значення правової охорони банківських відносин слід розкривати крізь призму принципів, притаманних фінансовому та банківському праву у цілому, з урахуванням того, що принцип законності виступає стрижневим принципом банківської діяльності. Розроблено загальні ознаки фінансово-правової відповідальності (як виду юридичної відповідальності), що застосовується до порушень у сфері банківської діяльності, а також

² Садченко М. М. Правові та організаційні засади діяльності органів внутрішніх справ у здійсненні фінансового контролю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2015. 260 с.

визначено особливості, якими характеризується така відповідальність. На підставі аналізу теоретичних джерел, положень чинного законодавства та правозастосування запропоновано авторську класифікацію банківських правопорушень й запропоновано внесення змін до Закону України «Про банки і банківську діяльність» щодо визначення порядку застосування НБУ заходів впливу за порушення вимог банківського законодавства, законодавства з питань фінансового моніторингу¹.

У той же час Н. О. Шмігельська в роботі «Адміністративно-правове регулювання профілактики правопорушень у сфері економіки» розглянула питання адміністративно-правового регулювання профілактики правопорушень у сфері економіки. Проаналізовано стан і загальний характер адміністративних правопорушень у сфері економіки в Україні. Визначено особливості реалізації адміністративно-правових заходів профілактики правопорушень у сфері економіки. Розкрито поняття та зміст профілактики адміністративних правопорушень у сфері економіки. Охарактеризовано об'єкти адміністративних правопорушень у сфері економіки та розглянуто діяльність Національної поліції як суб'єкта забезпечення профілактики правопорушень у сфері економіки. Розглянуто світовий досвід профілактики правопорушень у сфері економіки та можливість його адаптації до законодавства України в контексті асоціації України з ЄС та забезпечення достатнього рівня економічної безпеки держави. Окреслено теоретичні і правові основи удосконалення профілактики економічних правопорушень суб'єктами профілактики. Запропоновано зміни та доповнення до законодавства України в частині профілактики правопорушень у сфері економіки².

У дисертаційній роботі О. О. Гудзоватої на тему «Механізми реалізації грошово-кредитної політики в системі зміцнення

¹ Куровський С. В. Фінансово-правова охорона банківських відносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 251 с.

² Шмігельська Н. О. Адміністративно-правове регулювання профілактики правопорушень у сфері економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2016. 173 с.

фінансової безпеки України» (2019 р.)³ розроблено теоретико-методологічні положення системної державної грошово-кредитної політики у сфері фінансової безпеки держави як тріади складових: 1) структурно-функціональної – протидії системі ризиків і загроз за напрямками та сферами, формами і видами; 2) інституційно-організаційної – системи фінансово-економічних, соціальних, організаційних відносин і зв'язків, сукупності інституцій та середовища їх діяльності; 3) елементно-ресурсної – системного комплексу елементів і засобів державного регулювання (рівнів, форм, цілей, ресурсного забезпечення, механізмів та інструментів), які становлять концептуальну основу при формуванні стратегій і програм структурно-збалансованої державної грошово-кредитної політики в системі зміцнення фінансової безпеки держави; запропоновано концептуальний підхід до ідентифікації та утвердження стратегічної основи і напрямів формування державної грошово-кредитної політики як окремого структурного елементу системи забезпечення фінансової безпеки держави, імплементація якого здійснюється за допомогою планування і подальшої реалізації комплексу заходів відповідно до елементів внутрішньої структури системи фінансової безпеки: 1) самодостатності і незалежності, 2) стабільності та стійкості, 3) здатності до саморозвитку і прогресу.

Системний аналіз основних засад адміністративно-правового регулювання державного фінансового контролю за законодавством України у 2020 р. проведено В. М. Прасюком у роботі на тему «Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю за законодавством України»⁴. Охарактеризовано складові елементи системи нормативно-правового регулювання державного фінансового контролю, що характеризується складним ієрархічним характером. Встановлено, що всі елементи зазначеної

³Гудзовата О. О. Механізми реалізації грошово-кредитної політики в системі зміцнення фінансової безпеки України : дис. ... докт. юрид. наук : 21.04.01. Київ, 2019. 421 с.

⁴Прасюк В. М. Адміністративно-правове регулювання державного фінансового контролю за законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2020. 227 с.

системи становлять нормативно-правовий базис для належної організації і проведення державного фінансового контролю в Україні, проаналізовані і міжнародні акти, які застосовуються у цій сфері. Звернута увага на механізм державного фінансового контролю як безперервний процес чіткого функціонування всіх суб'єктів державного фінансового контролю на підставі спеціальної нормативної-правової бази, що визначає єдину методику здійснення, завдання і функції з метою реалізації державної політики у сфері фінансових правовідносин. Визначено структуру механізму державного фінансового контролю через сукупність взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів, кожен з яких є окремим складним самостійним явищем: суб'єктів, об'єктів, предмету, спеціальних правових норм, які встановлюють повноваження суб'єктів державного фінансового контролю, принципів, методів, видів, форм контролю, порядку його здійснення, періодичності тощо.

У сучасних кризових умовах правове регулювання та контроль (нагляд) за діяльністю небанківських фінансових установ при наданні кредитних послуг має бути максимально ефективним. В цьому ж аспекті, за умов реалізації політики євроінтеграції належний розвиток сфери небанківських фінансових послуг неможливий без імплементації до положень національного законодавства відповідних міжнародних вимог. Тому в умовах сьогодні, О. О. Савчук у роботі «Економіко-правове регулювання діяльності небанківських кредитних установ в Україні з урахуванням питань адаптації до законодавства Європейського Союзу» запропонувала визначальним для системи правового регулювання кредитного ринку послуг НФУ як критерій вважати «кредитний характер» цих послуг. Поєднуючим терміном для всіх видів діяльності НФУ є «кредитні послуги». З метою адаптації законодавства України до права ЄС, запропоновано ввести таку інституційну структуру НФУ, яка б здійснювала надання кредитних послуг. Встановлено, що термін «фінансові установи» є поєднуючим для всіх ринків фінансових послуг. Термін «кредитні установи» є загальним для банків, кредитних спілок, ломбардів, фінансових компаній, лізингових компаній, факторингових компаній. Запропоновано, що одна з ключових послуг – залучення коштів

фізичних осіб із зобов'язанням щодо наступного їх повернення, може здійснюватися тільки кредитними спілками та фінансовими компаніями, які повинні стати учасниками Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. У інших кредитних установ буде тільки право залучення коштів у юридичних осіб та здійснення кредитних послуг.

Нами підтримано залежність від обсягу ризиків, у тому числі правових, в діяльності НФУ при наданні кредитних послуг, збільшення впливу на публічні та приватні інтереси та необхідності посилення регулювання та ризик-орієнтованого нагляду за цими фінансовими установами, а також формування методики визначення ризиків порушення прав споживачів кредитних послуг НФУ на основі узагальнення уразливостей прав споживачів та прогалин у законодавстві¹.

Не можна оминати й роботу Р. М. Поліщука «Фінансово-правове регулювання відновлення платоспроможності страховиків або визнання їх банкрутами» (2021 р.)² в якій досліджені основні проблеми фінансово-правового регулювання відновлення платоспроможності страховиків або визнання їх банкрутами. Запропонував визнати на законодавчому рівні право Національного банку України ініціювати процедуру банкрутства страховика шляхом подання заяви до господарського суду; сформулював авторське визначення поняття «страховий фонд» – страхові резерви, які утворюються з метою, визначеною ст. 31 Закону України «Про страхування» та формуються за рахунок сплати платежів суб'єктами страхової діяльності та доходів від їх розміщення; обґрунтував, що відмова у відкритті провадження у справі про банкрутство страховика в повному обсязі залежить від дій/бездіяльності самого боржника, адже у разі зволікання такого страховика у суду будуть наявні всі формальні підстави задля відкриття провадження у справі.

¹ Савчук О. О. Економіко-правове регулювання діяльності небанківських кредитних установ в Україні з урахуванням питань адаптації до законодавства Європейського Союзу : 12.00.04. Харків, 2021. 220 с.

² Поліщук Р. М. Фінансово-правове регулювання відновлення платоспроможності страховиків або визнання їх банкрутами : дис. ... докт. філософ. : 081 «Право». Київ, 2021. 234 с.

Ще одним важливим напрямом у контексті предмета дослідження є праці присвячені запобіганню порушенням у сфері діяльності НФУ.

У цьому контексті варто зауважити, що новітній період формування законодавства про профілактику правопорушень розпочався з прийняттям низки Концепцій профілактичної діяльності в Україні, який продовжується і до нині.

Профілактику адміністративних проступків вченими пропонується розглядати в широкому і вузькому розумінні з метою успішної реалізації її у різноманітних сферах життя і діяльності людей, зокрема тих, що пов'язані зі сферою економіки.

Широке розуміння профілактики попередження адміністративних правопорушень передбачає здійснення комплексних загальносоціальних заходів, спрямованих на скорочення проступків, нейтралізацію, локалізацію й усунення негативних чинників, що сприяють вчиненню правопорушень, підвищення рівня правової культури населення.

Профілактику адміністративних правопорушень у вузькому розумінні можна розглядати як діяльність державних органів, адміністрацій підприємств, установ та організацій, їх трудових колективів, громадських організацій та окремих громадян, що спрямована на попередження окремих проступків, застереження конкретних осіб або груп людей від вчинення ними адміністративно караних протиправних дій¹.

У контексті нашого дослідження слід звернути увагу на низку дисертаційних досліджень, які були підготовлені в останні роки. Так, наприклад, викликає певний інтерес робота В. В. Чернея «Теоретичні та практичні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні» (2014 р.), у якій з наукових позицій проведено ретроспективний аналіз діяльності щодо запобігання злочинам у сфері діяльності НФУ, що надало можливість окреслити шість етапів розвитку кримінального законодавства, зумовлених як об'єктивними

¹ Подлінев С. Д. Адміністративна деліктологія. Одеса : Юрид. літ., 1999. 43 с. С. 6.

закономірностями становлення фінансового ринку, так і характером суспільно-політичних процесів у державі в різні історичні періоди; розкрито зміст діяльності НФУ не лише в аспекті реалізації ними функції фінансових посередників, але і як суб'єктів запобігання злочинам, що взаємодіють з правоохоронними органами, державними регуляторами, учасниками фінансового ринку та громадськістю з метою захисту прав і законних інтересів споживачів небанківських фінансових послуг; з огляду на виявлені тенденції розвитку криміногенних явищ і процесів на ринку небанківських фінансових послуг у незалежній Україні, здійснено прогноз перспективних змін криміногенної ситуації в найближчі роки, на основі чого запропоновано низку змін і доповнень до законодавства, а також визначено пріоритетні завдання правоохоронних органів щодо запобігання злочинам; запропоновано систему правових та організаційних заходів запобігання найбільш небезпечним злочинам на ринку страхування, у сфері діяльності кредитних спілок, інвестиційних компаній (фондів), а також інших суб'єктів, які надають небанківські фінансові послуги; удосконалено науково-теоретичні положення стосовно законодавчого забезпечення виявлення та припинення діяльності організацій, створених за принципом «фінансової піраміди», до завершення активної фази злочинної діяльності таких організацій, зокрема шляхом запровадження кримінальної відповідальності за організацію фінансових пірамід, а також правові та організаційні засади взаємодії правоохоронних органів як між собою, так і з іншими органами, що здійснюють нагляд і контроль за додержанням фінансового законодавства, та різними учасниками фінансового ринку, на загальнодержавному, відомчому (міжвідомчому) та міжнародному рівнях під час виявлення та припинення злочинів та ін.²

В. О. Басай дисертація на тему «Запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні» (2021 р.) присвячена теоретико-прикладним проблемам

²Черней В. В. Теоретичні та практичні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2014. 523 с.

запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні. У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукового завдання, яке полягає у тому, щоб з'ясувати сутність, зміст та особливості запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні, а також спираючись на позитивний вітчизняний та зарубіжний досвід встановити напрямки вдосконалення норм чинного законодавства у відповідній сфері суспільних відносин.

Автором запропоновано авторське визначення поняття запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності кредитних спілок в Україні, під яким запропоновано розуміти примусову-владну діяльність уповноважених державних органів та громадських організацій у визначеному законом порядку, щодо попередження та припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності кредитних спілок та застосування до них адміністративних стягнень; здійснено історичну періодизацію розвитку законодавства, яке регулює питання запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні, а також аргументовано, що кредитні спілки мають подвійну правову природу, тобто, з одного боку, існують на основних принципах кооперації, а саме: добровільність вступу та свободи виходу з кредитної спілки, рівноправність членів, самоврядування тощо, з іншого, члени кредитної спілки добровільно об'єднуються на основі членства для ведення діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних потреб через взаємне кредитування (надання фінансових послуг) за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки¹.

Натомість, підсумовуючи викладене вище можемо констатувати, що сучасний етап розвитку України характеризується послідовним розгортанням демократизму та забезпечує

¹ Басай В. О. Запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Київ, 2021. 295 с.

зростання активності населення у вирішенні соціальних завдань держави та знаходить своє відображення у її діяльності, спрямованій на протидію адміністративним проступкам та іншим порушенням у сфері економіки. Саме демократія дозволяє ставити питання запобігання правопорушенням на рівень соціальних завдань, які вирішуються єдиними зусиллями держави, її інститутами, громадськими організаціями, колективами та окремими громадянами. Головним напрямом у діяльності держави щодо запобігання адміністративним правопорушенням у сфері економіки була, є і буде профілактика таких адміністративних правопорушень.

Однак для створення ефективної системи запобігання порушенням у сфері діяльності НФУ необхідно, щоб діяльність суб'єктів запобігання базувалася на чіткому та зрозумілому законодавстві, фундаментом якого має стати Закон України «Про запобігання правопорушень» і, де буде чітко визначено завдання, принципи на яких вона будуватиметься, суб'єкти такої діяльності та їх повноваження і компетенція, принципи взаємодії між ними та низка інших важливих питань.

У контексті вказаного вище ми намагатимемось розглянути ці питання в у наступних розділах роботи.

У цілому ж, якщо узагальнити отримані результати аналізу наукових розробок, що у тій чи іншій мірі дотичні до предмета дослідження, то можна вивести наступні особливості наукових розробок у сфері банківсько/небанківської діяльності України, що сформувались протягом 1991–2021 рр., а саме:

1. Їх періодичність та активізація були тісно взаємопов'язані та взаємообумовлені з розвитком нормативно-правових засад зазначеної галузі суспільних відносин, зокрема із законодавчими підходами щодо визначення регулятора НФУ й статусу НБУ.

Так, до прийняття у 1999 році Закону України «Про Національний банк України»² науковий супровід та експертизу всіх законопроектів здійснювали різноманітні фахівці в галузі права

²Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

й економіки¹, фінансів², банківського безпекознавства³ та інші дослідники з означеної проблематики, що в кінцевому підсумку дозволило Верховній Раді України затвердити консолідований варіант зазначеного Закону.

2. Дослідженням існуючих у НФУ проблем, хоча і займалися різнофахові спеціалісти, проте жоден із них не розглянув НФУ як суб'єкт запобігання правопорушенням, а як об'єкт посягань з боку різноманітних винних осіб, включаючи й службових осіб з числа небанківських працівників.

У той самий час правовий статус НФУ та їх потенційні можливості у сфері запобігання правопорушенням дають можливість вести мову про ці об'єкти у контексті учасника запобіжної діяльності. Виходячи з цього, у даній науковій розробці одним із завдань дослідження стало формування поняття «адміністративно-правове забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ», яке на сьогодні в науковому обігу відсутнє.

Важливість такого підходу до визначення соціально-правової природи НФУ в Україні обумовлена ще й тим, що через системоутворюючі ознаки, що складають зміст вказаного поняття, можна встановити основні змістовні елементи діяльності цих установ саме як суб'єктів забезпечення безпеки та створити таким чином відповідну теоретичну модель з питань, які мають безпосереднє відношення до запобігання порушенням як всередині небанківської системи, так і в цілому в Україні.

3. Забезпечуючи реалізацію на прикладному рівні міжнародно-правових зобов'язань України, що стосуються адаптації

¹ Довідник про автореферати виконані в Україні за 1991–2008 роки дисертацій на здобуття наукового ступеня доктора і кандидата юридичних наук / уклад. В. К. Гришук, Б. О. Кирись, О. Ф. Пасека. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2009. 472 с.; Довідник про автореферати дисертацій з проблем кримінального права, кримінології та кримінально-виконавчого права, що знаходяться у фондах Національної бібліотеки України імені Ярослава Мудрого та Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського / уклад. С. Ф. Денисов, А. О. Мартиненко. Чернігів : Академія Державної пенітенціарної служби, 2017. 302 с.

² Шпек Р. Проблеми розкриття злочинів у банківській сфері. *Інтернет-портал FinPost*. URL: <http://finpost.com.ua/news/5429>

³ Стрельбицька Л. М., Стрельбицький М. П., Гіжевський В. К. Банківське безпекознавство : навч. посібник / за заг. ред. М. П. Стрельбицького. Київ : Кондор, 2007. 602 с.

(від лат. adaptation – пристосування)⁴ законодавства України до норм міжнародного права, зокрема до законодавства Європейського Союзу (Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»⁵; «Про міжнародні договори України»⁶ та ін.), деякі науковці гіперболізують (гр. hyperbole – перебільшення)⁷ 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 у тих чи інших галузях суспільних відносин, головне – між Конституцією України та прийнятими міжнародними договорами.

У той самий час, як це витікає із змісту ч. 2 ст. 9 Основного закону України, укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Показовим у цьому контексті є рішення Конституційного Суду України від 09 липня 2007 р. № 6-рп/2007 (справа про соціальні гарантії громадян»), у якому були визнані неконституційною низка нормативно-правових актів з означених питань, які були прийняті Верховною Радою України на вимогу МВФ⁸ та мали пряме відношення до діяльності НБУ.

⁴ Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов. Изд. 3-е, испр., перераб. Москва : Мартин, 2010. 704 с. С. 16.

⁵ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

⁶ Про міжнародні договори України : Закон від 29 черв. 2004 р. № 1906-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1906-15#Text>

⁷ Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов. Изд. 3-е, испр., перераб. Москва : Мартин, 2010. 704 с. С. 156.

⁸ Рішення Конституційного Суду України від 09.07.2007 № 6-рп/2007 «У справі за конституційним поданням 46 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статей 29, 36, частини другої статті 56, частини другої статті 62, частини першої статті 66; пунктів 7, 9, 12, 13, 14, 23, 29, 30, 39, 41, 43, 44, 45, 46, статті 71, статей 98, 101, 103, 111 Закону України «Про державний бюджет України на 2007 рік» (справа про соціальні гарантії громадян) (справа № 1-29/ 2007). *Верховна Рада України*. URL: zakon.rada.gov.ua

Отже, взаємовплив наукової і нормотворчої діяльності одна на одну у галузі грошово-кредитних правовідносин є очевидним.

Таким чином, 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. У працях вчених (В. О. Басая, А. А. Довгополик, А. В. Духневича, О. Є. Картамишевої, Н. О. Шмігельської та інших) 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 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 у роботах вказаних вчених в Україні не проводилось.

Варто констатувати, що 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, удосконалення відповідного регулятивного законодавства й правозастосовної практики.

1.2. Історико-правові передумови (генеза) становлення та розвитку інституту небанківських фінансових установ в Україні

Перехід України до соціально-орієнтованої ринкової економіки і вихід із глибокої економічної кризи можливий при умові формування повноцінної фінансово-кредитної системи. Кризова ситуація вимагає пошуку різних форм соціального захисту населення. Поряд із державною підтримкою найбільш вразливих груп населення, необхідно поступово впроваджувати форми соціального захисту, що ґрунтуються на принципах добровільного страхування та взаємодопомоги. Саме останнім відповідає розвиток небанківських інституцій України.

У той же час ринки фінансових послуг – це важлива та невід’ємна складова економіки кожної держави. Як і будь-який сегмент економіки, вони потребують відповідної системи державного регулювання. 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 проведення такого аналізу дасть змогу відібрати найкраще з досвіду минулого та запобігти повторенню помилок, які вже було колись зроблено в цій сфері¹.

Однак розвиток фінансового сектору, підприємництва та конкурентного середовища в Україні призводять до перебудови всіх складових фінансового ринку, зокрема ринку фінансових послуг. Причому нового значення набуває діяльність фінансових посередників, передусім небанківських фінансових інститутів, які задовольняють потреби економічних суб’єктів через надання широкого спектру вузькоспеціалізованих фінансових послуг. Це зумовлює

¹ Купрієнко В. М. Запобігання злочинам у сфері діяльності кредитних спілок в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Кривий Ріг, 2020. 20 с.

зростання конкурентного потенціалу окремих небанківських фінансових посередників, що охоплюють максимальну кількість споживачів на різних рівнях економічної діяльності, а їх інтереси мають бути спрямовані на задоволення потреб споживачів різного масштабу – від великих господарських структур до пересічного громадянина та забезпечення для них рівних можливостей доступу до фінансових послуг. Значну роль у забезпеченні доступних фінансових послуг громадянам та невеликим підприємницьким структурам мають відігравати фінансові установи кооперативних форм господарювання. Саме вони є єдиними фінансовими посередниками на фінансовому ринку України, які діють на засадах самоуправління, взаємодопомоги, взаємного кредитування, відкритості, а деякі з них без мети отримання прибутку (наприклад, кредитні спілки)¹.

Кризові явища на фінансовому ринку засвідчують, що значна увага повинна приділятися питанням фінансової стабільності таких фінансових установ, а їх подальше успішне функціонування залежить від системного розвитку економіки, існування розвинених фінансових зв'язків установ системи кредитної кооперації як між собою, так і з зовнішнім середовищем, здійснення поміркованої фінансової діяльності, орієнтованої на забезпечення власної платоспроможності та ліквідності. Тому розвиток фінансового ринку України об'єктивно вимагає існування в його структурі розгалуженої системи фінансових посередників.

Фінансовий ринок України перебуває в стадії формування. Він ще не має всього різноманіття форм фінансових посередників, які є в розвинутих країнах. Так, відповідно до ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» небанківська фінансова група – група юридичних осіб, які мають спільного контролера (крім банку), що складається

¹ Хомутенко А. В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України : монографія. Одеса, 2009. 188 с.; Кредитна кооперація України: сучасний стан та перспективи розвитку : монографія / за заг. ред. В. П. Хомутенко. Одеса : Печатний дом, Друк Південь, 2010. 348 с.

з двох або більше фінансових установ, у якій НФУ здійснює переважну діяльність².

Історичний аспект становлення та розвитку законодавства із забезпечення фінансової безпеки держави дає змогу прослідкувати закономірності підходів до захисту будь-яких суспільних відносин у небанківській фінансовій сфері, зумовлених змінами в соціальному житті суспільства. Розпочинаючи дослідження становлення та розвитку НФУ варто зауважити, що у ХІХ ст. сучасна територія України знаходилася у складі Російської імперії й Австрійської імперіях, а українці були об'єктом цілеспрямованої асиміляційної політики, яка мала ширший характер в російській Україні й з певними застереженнями проводилася у так званій австрійській Україні. Суспільно-політичне життя Великої України у той час характеризувалося знищенням залишків автономно-державного устрою, скасуванням і реорганізацією козацтва, денаціоналізацією української шляхти та навалою закріпачення³.

У цей час економіка України у складі Російської імперії мала яскраво виражений сільськогосподарський характер, більшість населення проживала на селі і займалася тим, чим займалося на протязі тисячоліть – землеробством. Соціально-економічне становище селян було жалюгідним, вони бідували, сплачуючи обтяжливі виплати за свої наділи, подушний податок і непрямі податки на окремі продукти харчування. У селі панувало лихварство, яким займалися торговці, поміщики. Хронічна нестача грошей підштовхувала селян позичати у лихварів, що призводило до зростання їх боргової залежності від останніх. Існуюча промисловість була нерозвиненою і тісно пов'язаною з сільським господарством, підприємства головним чином переробляли сільськогосподарську продукцію⁴.

²Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

³Круглашов А. Розвиток державно-політичної думки України в 19 столітті. *Право України*. 1993. № 2. С. 41–47.

⁴Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 15–16.

На відміну від російського, австрійський уряд здійснював ліберальну економічну політику: він дозволяв вільний обіг землі, необмежений поділ господарств, їх заставу та продаж частинами і повністю, запровадив вільний кредит, що надавало необмеженої свободи сільському лихварству. Але, незважаючи на певні відмінності між економічною політикою Австрії та Росії, вона теж була спрямована на збереження українських земель як внутрішніх колоній з відставою економікою та з привілейованим становищем великих землевласників, байдужих до нагальних потреб українців¹.

У таких соціально-політичних та економічних умовах в Україні почала створюватися система небанківських кредитних установ, які виникали внаслідок об'єктивної потреби населення у грошах і надавали можливість користуватися коштами, акумульованими цими установами.

У XVIII столітті із Західної Європи в Україну прийшло класичне страхування, пов'язане із виникненням філій англійських страхових компаній, які називали Ллойдами. Історія корпорації Ллойда, яка посідає найавторитетніше місце в історії страхових відносин, пов'язана з іменем Едварда Ллойда – власника кав'ярні, відкритої ним у 1688 р. поблизу лондонського порту. Кав'ярня Ллойда поступово перетворилася на морський клуб, де укладали різноманітні торгові угоди, угоди взаємного страхування, де проходило фрахтування суден. Архівні матеріали свідчать, що перше страхове товариство на території сучасної України було засноване на початку 1812 року у Феодосії².

Найбільш поширеним страховим ризиком за тих часів була пожежа. З метою захисту від її наслідків 27 липня 1827 року було оприлюднено Указ про створення Російського страхового товариства захисту від вогню. Уряд надав цьому товариству монополію на ведення страхових операцій протягом 20 років в Москві, Петербурзі, Одесі і в декількох губерніях з тим, щоб усунути конкуренцію в разі виникнення інших страхових організацій

¹ Бабенко С. Г., Гелей С. Д., Гончарук Я. А. Історія кооперативного руху : підручник. Львів : Інститут українознавства НАНУ, 1995. 411 с. С. 184–187.

² Залетов А. Н. Страхование в Украине. Киев : BeeZone, 2002. 452 с. С. 9

і створити для нього стійку фінансову базу. У 1835 р. було організовано «Друге російське страхове товариство захисту від вогню», що отримало монополію на 12 років в 40 губерніях, у тому числі й українських³.

У 1857 р. в Одесі було створено Російське товариство пароплавства і торгівлі, страховий капітал якого становив один мільйон рублів. Цей фонд використовували при страхуванні суден⁴.

У 1806 році в Одесі і Феодосії почали діяти облікові контори, які надавали позички під векселі і здійснювали операції з обліку векселів. Питання про позички вирішувалися в облікових конторах комісією, яка складалася з чиновників і трьох російських купців. У 1818 році облікові контори були приєднані до Державного комерційного банку, заснованого у 1817 році в Петербурзі для короткострокового кредитування⁵.

У 1846 році губерньськими Наказами громадського піклування було дозволено створювати ощадні каси на зразок ощадних кас Москви і Петербургу, заснованих у 1842 році. Як зазначалося в статуті, «ощадні каси створювались для збереження невеликих сум з нарахуванням процентів, надаючи людям всякої знаті можливість вигідно зберігати залишки після витрат для майбутніх потреб». За своєю економічною природою ощадні каси були створені для широких верств населення. Деякі дослідники того часу називали їх, разом з ломбардами, «народними банками», оскільки ці установи забезпечували більш демократичний, рівномірний розподіл капіталу між населенням. Мета створення ощадних кас – «...надати бідному класу можливість мати невеликий капітал завдяки незначним внескам, які збільшувалися за рахунок складних процентів і, тим самим, привчати до заощадливості»⁶.

³ Яворська Т. В. Страхові послуги : навч. посіб. Львів, 2008. 250 с. С. 35–36.

⁴ Там само. С. 53

⁵ Тицкий С. И. Всемирная история денег, кредита и банков. Киев, 1997. 838 с. С. 431–432.

⁶ Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 21.

Безперечно, вони не робили усіх своїх клієнтів більш багатими, але надавали можливість тимчасово користуватися вільними коштами, акумульованими цими установами. Ощадкаси сприяли мобілізації дрібних збережень населення і надавали невеликі кредити з незначними відсотками особам, які не мали ніякого забезпечення. Така форма кредитування називалася «народним кредитом»¹.

У Західній Україні з другої половини XVI ст. до кінця XVIII ст. при братствах і церквах створювалися і розвивалися світські та «божественні» ломбарди – кредитні організації, що надавали короткострокові позики під заставу особистого майна позичальника». Є свідчення про здійснення ще у 1800 році ломбардних операцій в Одесі, коли місту було надано 25000 рублів на продовження робіт з будівлі гавані. За гроші треба було платити відсотки, а витратити їх доводилося вроздріб. Утворений містом комітет із провадження робіт у порту почав видавати гроші під заставу цінних речей і товарів. Першу позичку видали якомусь італійцю, потім кілька позичок по 1000 рублів під заставу 1000 пудів сірки, кілька позичок по 1000 і 500 рублів під заставу 80 і 40 пудів воску, бочки олії, хутряних товарів, будинку².

Уперше НФУ як окрема ланка кредитної системи почали формуватися у середині XIX ст., хоча, безперечно, операції, які є характерними для них, здійснювалися торговцями, лихварями, фінансовими і банківськими установами й раніше, про що згадувалося у вище.

Однак сама історія фінансового кооперативного руху, як зазначає професор Київського кооперативного інституту першої середини XIX століття К. Пажитнов, виникає вперше у Франції³.

¹ 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.

² Казьмирчук М. Г. Соціальна діяльність ломбардів під російської України (1886–1917 рр.): автореф... канд. істор. наук : 12.00.01. Київ, 2007. 20 с. С. 10.

³ Пажитнов К. Новейшее развитие кредитной кооперации за границей (Германия, Франция, Италия, Соединенные Штаты и Индия). Киев, 1979. 128 с. С. 69.

Цієї ж думки дотримується сучасний дослідник історії грошей, кредиту і банків С. І. Тицький⁴, на відміну від українського вченого-юриста, відомого дослідника кредитної кооперації – професора В. В. Гончаренка, який стверджує, що зародженням кредитної кооперації стала Німеччина⁵.

Безперечно, що прообразом сучасних кредитних спілок стали системи кооперативного кредитування, теоретично і практично розроблені засновниками кредитної кооперації Німеччини – суддею Германом Шульце-Делічем, який розробив систему кредитної кооперації для мешканців міста і бургомістром одного із селищ у Вестфальді, християнським соціалістом Фрідріхом Райфайзенем, який створив перший сільський кредитний кооператив. Його кооперативна система включала сукупність споживчих товариств, позиково-ощадних кас і продуктивних асоціацій. Основу економічної сили кредитного товариства Г. Шульце-Деліч бачив в утворенні пайового капіталу, який служив сполучною ланкою між членами. Він був рішучим опонентом виключно державного регулювання діяльності кредитних кооперативів. Ф. Райфайзен розглядав кооперацію як загальносуспільну, загальнонаціональну спілку взаємодопомоги, організовану в дусі християнського вчення та моралі. Він все своє життя з фанатичною наполегливістю намагався реалізувати свої власні ідеї. Загалом, перші німецькі кооперативи у сільському господарстві виникли після реформи Штейна-Гарденберга. Жовтневий едикт 1807 року проголошував особисту свободу селян, передбачав можливість відчуження землі за бажанням власника, таким чином селяни могли набувати землю, яку раніше тільки обробляли. Однак всі феодалні повинності селян, що пов'язані з використанням поміщицької землі, зберігались. Селяни не мали досвіду ведення власного господарства, адже раніше вони лише здійснювали земельні роботи, а не утримували землю як об'єкт нерухомості і отримання

⁴ Тицький С. И. Всемирная история денег, кредита и банков. Київ : Крещатик, 1997. 837 с.

⁵ Гончаренко В. В. Кредитна кооперація. Форми економічної самопомоги сільського і міського населення у світі та в Україні (теорія, методологія, практика). Київ : Глобус, 1998. 330 с. С. 31.

прибутку. В 1846–1847 роках трапився масштабний неврожай. Всі ці причини призвели до занепаду власних господарств¹.

Шукаючи вихід із кризової ситуації, Ф. Райфайзен проголосив у 1847 році у Вайербаше/Вестерфальд про створення першого об'єднання для підтримки збіднілого сільського населення. Однак справжнім кооперативом, заснованим на ідеях взаємодопомоги, стала «Геддесдорфська кредитна каса», яку Ф. Райфайзен заснував у 1864 році. У 1861 році в Росії було скасоване кріпацтво, що стало головною передумовою для виникнення кооперативних форм фінансової самодопомоги населення, особливо серед селянства. Особи, що звільнились від панського гніту, ставили собі за мету започаткування або відновлення свого добробуту, заснування власних способів заробляти своєю працею, намагались отримати фінансову незалежність. У 1865 році князем О. Васильчиковим було створене Рождественське ощадно-позичкове товариство у с. Дороватому Костромської губернії. Його особливістю була виключна орієнтація на селян. За допомогою товариств збільшувалися посівні площі, набувався інвентар, споруджувалися необхідні будівлі. На початку XX ст. ощадно-позичкові товариства починають функціонувати і серед міщан. До революції таких та подібних кредитних установ існувало 16 055. Всі вони припинили своє існування наприкінці двадцятих років XX ст.².

Проте історія свідчить, що ідея кооперативного кредиту вперше виникає у Франції в 1848 році, коли вийшла у світ брошура соціального реформатора Прудона під назвою «Організація кредиту і обігу», в якій він проголошував і обґрунтовував право на кредит, на відміну від права на труд, яке рекламувалося іншим реформатором – Луї-Бланом. Оскільки законодавчі збори двічі відмовилися від розгляду проєкту Прудона, він за приватною ініціативою на початку 1849 року у передмісті Парижу – С. Дені,

¹ Басай В. О. Запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Київ, 2021. 295 с. С. 37–38.

² Стадник А. А. Розвиток кооперативного руху в Україні. *Фінанси України*. 2004. № 7. С. 104–108.

відкриває Народний банк, який проіснував два місяці і потім ліквідувався³.

Лютнева революція 1848 року у Франції призвела до припинення діяльності банків, проведення банківських операцій, припинення кредитування. Для того щоб урятувати економіку, тимчасовий уряд декретом від 7 березня 1848 року розпорядився відкрити у всіх економічних центрах країни національні облікові контори, 2/3 капіталу яких гарантувалися державою, а 1/3 формувалася із внесків населення. Внаслідок цього виникло близько 65 облікових контор, у тому числі й лідер кооперативної кредитної справи – «Су-Контуар дез антрепренер»⁴.

У 1848 році також у Франції виникають перші кредитні асоціації (товариства суспільного кредиту), які створювалися найманими працівниками. Причини, що спричинили появу кредитних асоціацій – загострення соціальних відносин, які знайшли своє відображення у лютневій революції в країні 1848 року, внаслідок якої практично усі банки і банкірські будинки зупинили свої операції, у тому числі й видачу невеликих кредитів. На кредитну кризу зразу ж відреагували наймані працівники, які почали створювати кредитні асоціації.

З другої половини XIX ст. починається новий етап у розвитку страхування, який характеризується появою соціального страхування, участю держави у страхуванні. З'являється перший досвід одержавлення всього страхування, що характерно для Італії, Уругваю. Наприкінці XIX ст. у всіх країнах розпочинається формування і розвиток страхового ринку. В цей же період виникають компанії із страхування майна. Проте вони укріпилися вже в XX ст., яке характеризується інтенсивним розвитком усіх форм і видів страхування⁵.

³ Пажитнов К. Новейшее развитие кредитной кооперации за границей (Германия, Франция, Италия, Соединенные Штаты и Индия). Киев, 1979. 128 с. С. 69–70.

⁴ Тицкий С. И. Всемирная история денег, кредита и банков. Київ : Крещатик, 1997. 837 с. С. 403–404.

⁵ Баранова В. Проблеми функціонування страхової системи в умовах фінансової кризи. *Економіст*. 2009. № 11. С. 21–23. С. 21.

У 50–60 роках XIX ст. кредитна кооперація з'являється в Італії, Австрії, Бельгії, Росії; з 80 років – у Франції; з 90 років – в США, Канаді, Сербії, Хорватії, Болгарії, Румунії, а на початку XX ст. – в Індії, Іспанії, Японії, Кіпрі, Фінляндії. У цей же час виникають кооперації (зокрема кредитні) в країнах Азії, Африки, Австралії. В кін. XIX ст. – на поч. XX ст. кредитна кооперація виникла майже у всіх країнах світу.

Система НФУ, як елемента кредитної системи, на території України почала формуватися у середині XIX ст., хоча операції, які є характерними для них, здійснювалися торговцями, лихварями, фінансовими організаціями і банківськими установами й раніше. Лише у XIX ст. відбулася фінансово-кредитна інституціоналізація, створення прообразу сучасних НФУ. Безперечно, становлення, формування і розвиток небанківських фінансових установ знаходилося під впливом і обумовлювалося тими політичними, соціально-економічними і правовими умовами, в яких існувала Україна того часу.

У XIX ст. сучасна територія України знаходилася у складі Російської імперії та Австро-Угорщини – в стані міждержавного розчленування, а її народ був об'єктом цілеспрямованої асиміляційної політики, яка мала ширший характер в російській Україні й з певними застереженнями проводилася у так званій австрійській Україні. Суспільно-політичне життя Великої України у той час характеризувалося знищенням залишків автономно-державного устрою, скасуванням і реорганізацією козацтва, денаціоналізацією української шляхти та навалою закріпачення¹.

Економіка України у складі Російської імперії у XIX ст мала яскраво виражений сільськогосподарський характер, більшість населення проживала на селі і займалася тим, чим займалося на протязі тисячоліть – землеробством. Соціально-економічне становище селян було жалюгідним, вони бідували, сплачуючи обтяжливі виплати за свої наділи, подушний податок і непрямі податки на окремі продукти харчування. У селі панувало лихварство, яким займалися торговці, поміщики. Хронічна нестача

¹Круглашов А. Розвиток державно-політичної думки України в XIX ст. *Право України*. 1993. № 2. С. 41–47.

грошей підштовхувала селян позичати у лихварів, що призводило до зростання їх боргової залежності від останніх. Існуюча промисловість була нерозвиненою і тісно пов'язаною з сільським господарством, підприємства головним чином переробляли сільсько-господарську продукцію. На відміну від російського, австрійський уряд на території Австрійської України в середині XIX ст здійснював ліберальну економічну політику: він дозволяв вільний обіг землі, необмежений поділ господарств, їх заставу та продаж частинами і повністю, запровадив вільний кредит, що надавало необмеженої свободи сільському лихварству. Але, незважаючи на певні відмінності між економічною політикою Австрії та Росії, вона теж була спрямована на збереження українських земель як внутрішніх колоній з відсталою економікою та з привілейованим становищем великих землевласників, байдужих до нагальних потреб українців².

У таких соціально-політичних та економічних умовах в Україні почала створюватися система небанківських кредитних установ, які виникали внаслідок об'єктивної потреби населення у грошах і надавали можливість користуватися коштами, акумульованими цими установами.

Кредитний рух в Україні виник під час провадження Олександрійських реформ у XIX ст., коли завдяки скасуванню кріпосного права та реорганізації поміщицького землеволодіння селяни отримали власні земельні ділянки й можливість господарювати на них на власний розсуд. Надто низька фінансова спроможність колишніх кріпаків спонукала їх до кооперації³. Перші ощадно-позичкові товариства були створені у м. Одеса (1861 рік), ощадно-позичкове товариство серед міщан у м. Гадячі на Полтавщині (1869 рік)⁴. Найбільш активно працювало засноване у 1871 році ощадно-позичкове товариство у с. Сокиринцях

² Бабенко С. Г., Гелей С. Д., Гончарук Я. А. Історія кооперативного руху : підручник. Львів : Інститут українознавства НАНУ, 1995. 411 с. С. 184–187.

³ Духневич А. В. Кредитні спілки в Україні: історія та сучасність : навч. посіб. Луцьк, 2010. 234 с. С. 53.

⁴ Лепех С. Кредитні спілки в Україні: історія і сучасність. *Вісник Львівського університету*. № 36. 2001. С. 336–339. С. 335.

Полтавської губернії (нині Чернігівська область)¹. Засновником його був Г. Галаган, який належав до когорти основоположників кредитної кооперації, був корифеєм кооперації та невтомним добродійцем². Подібним товариствам були притаманні окремі ознаки сучасних кредитних спілок. Зокрема, їх діяльність було спрямовано не на отримання прибутку, а на задоволення суспільних потреб у кредитуванні. У тому ж 1871 році виникли Вереміївське на Катеринославщині, Обознівське й Петрівське на Херсонщині ощадно-позичкові товариства. В 70-х роках почали виникати й інші ощадно-позичкові товариства: у 1873 році в селі Немиринцях Бердичівського повіту на Київщині (сучасна Житомирська область), Вінницьке ощадно-позичкове товариство, яке довгий час мало найбільші обіги з усіх існуючих ощадно-позичкових товариств в Україні, Нечипорівське ощадно-позичкове товариство в Пирятинському повіті на Полтавщині та інші. Органами управління в ощадно-позичкових товариствах були Рада та Правління, які обиралися загальними зборами (що запозичили і сучасні кредитні спілки). У галицьких крайових закладах акціонерні засади змішувались із засадами взаємності³.

Наприкінці 70-х років XIX ст. в діяльності ощадно-позичкових товариств настала майже двадцятирічна перерва. Зацікавленість кредитною кооперативною справою поживавішала на початку 1890 року, що пов'язують з діяльністю популярного українського кооперативного діяча М. Левитського. Ним було створено 125 сільськогосподарських артілей в Херсонській губернії, в яких об'єднувалося понад 3 тисячі селян, власними силами він допоміг організувати близько тридцяти споживчих товариств, ремісничі артілі в містах. Цей досвід був вкрай необхідним для осмислення подальших шляхів розвитку кооперації. Не все

¹ Драгомирецька І. На межі двох століть. *Вісник кредитної кооперації*. 2009. № 1(10). С. 72.

² Аліман М. Добродійнець і кооператор Григорій Галаган. *Вісник кредитної кооперації*. 2007–2008. № 1(4). С. 71–72. С. 71.

³ Цяпало О. С. Іпотечні банки Галичини наприкінці XIX на початку XX ст. *Фінанси України*. 2005. № 5. С. 103–108. С. 103–104.

вдавалося відразу, проте М. Левитського можна вважати одним з першопроходців у відповідній сфері⁴.

Серед НФУ на території України у складі Росії у той час створювалися також ломбарди – позичкові казни, створення яких було викликано потребами бідніших класів населення в кредиті не для виробничої діяльності, а для підтримки свого існування. Суттєвою рисою ломбардів була благодійність – вони надавали позички під заставу речей. Так, Одеський приватний ломбард, відкритий у 1886 році, видавав позички під заставу різного рухомого майна і товарів строком від 1 до 12 місяців.

Відносини з приводу створення і функціонування кредитних установ в Україні у складі Російської імперії регулювалися окремими дозволами й розпорядженнями Міністерства фінансів разом з Міністерством внутрішніх справ. Так, Указом від 10 червня 1880 року ошадні каси, які знаходилися у відомстві Піклувальних Рад і Наказах громадського піклування, позичкові казни (ломбарди), були підпорядковані Міністерству фінансів, а Накази громадського піклування – Міністерству внутрішніх справ. І лише у 1895 році уряд царської Росії видав закон про організацію кооперативного кредиту, так зване «Положение об учреждениях мелкого кредита»⁵.

У період з 1886 по 1917 рік у найбільших українських містах: Катеринославі, Києві, Одесі, Харкові, Херсоні, Чернігові та інших поряд з приватними створюється мережа державних ломбардів під контролем міністерств фінансів та внутрішніх справ.

Отже, у другій половині XIX ст. на території України у складі Російської і Австрійської імперій сформувалися і функціонували наступні основні види НФУ: товариства взаємного кредиту; кредитні товариства (кредитні кооперативи); ошадні каси;

⁴Вовченко В. Б. Архівна спадщина кооператора, державного і громадського діяча М. В. Левитського (1859–1936): історія, реконструкція, зміст : автореф. дис. ... канд. істор. наук : 07.00.10 «Документознавство, архівознавство». Київ, 2007. 18 с. С. 13–14.

⁵Гончаренко В. В. Кредитна кооперація. Форми економічної самопомоги сільського і міського населення у світі та в Україні (теорія, методологія, практика). Київ : Глобус, 1998. 330 с. С. 225–226.

ощадно-позичкові каси; страхові компанії, ломбарди. Розміри операцій НФУ, як зазначає дослідник банківської діяльності того часу Й. Ф. Гіндін, перевищували операції усіх акціонерних банків, трохи перевищуючи операції Державного банку. Тільки на початку 1890-х років акціонерні банки вийшли на перше, але далеко не переважаюче місце в кредитній системі, особливо у провінції¹.

Усі НФУ, на відміну від банків, обслуговували, головним чином, потреби середніх і бідних верств населення. Особливістю системи НФУ України було те, що в ній бурхливими темпами розповсюджувалися кредитні кооперативи і організації взаємного кредиту. Українська кредитна система являла собою елемент кредитної системи Російської імперії і була їй підпорядкована.

Наступна хвиля піднесення розвитку кредитних спілок припадає на початок ХХ ст. – період Столипінської аграрної реформи, основна ідея якої полягала в ліквідації общинного землеволодіння і реалізації селянами економічної свободи господарювання². У «Всеагальному російському календарі» того часу описано феномен відродження сибірського села Стара Барда, де завдяки успішній діяльності кредитної спілки, заснованої односельчанами, вдалося побудувати молокопереробний завод, налагодити торгівлю, електрифікувати, телефонізувати всю околицю, а з часом – заснувати дослідницьку тваринну ферму, організувати посіви кормових буряків і трав³.

Напередодні жовтневого перевороту 1917 року на території України була створена широка мережа небанківських кредитно-фінансових установ, що охоплювала всі галузі аграрно-індустріальної економіки регіону. Проте, в перші роки після Жовтневого перевороту, з ліквідацією приватних комерційних

¹Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 25.

²Лепех С. Кредитні спілки в Україні: історія і сучасність. *Вісник Львівського університету*. 2001. Вип. 36. С. 336–339. С. 337.

³Історія кооперативного руху : підручник / С. Г. Бабенко, С. Д. Гелей, Я. Л. Гончарук та ін. Львів, 1995. 410 с. С. 23.

банків, було ліквідовано більшість НФУ, крім установ дрібного кредиту кооперативного типу – кредитних кооперативів і ощадно-позичкових товариств.

З приходом радянської влади, зі встановленням політики «воєнного комунізму» діяльність ощадно-позичкових товариств було реорганізовано, а згодом забуто, що призвело до ліквідації кредитної кооперації через несумісність командно-адміністративної системи з демократичними кооперативними принципами.

26 грудня 1922 року Положенням РНК були засновані державні ощадні каси, які з 1925 року були перетворені у державні трудові ощадні каси. Метою їх створення було надання можливості населенню зберігати і накопичувати грошові заощадження з отриманням відсотків. Уряд СРСР прийняв на себе повну відповідальність за збереження коштів, що ввірялися ощадним касам. У 1929 році було визначено, що ощадні каси є державними кредитними установами, працюють на госпрозрахункових засадах і мають права юридичної особи. Цілісність коштів, довірених ощадкасам, гарантував уряд. Загальне управління ними здійснював Наркомфін СРСР.

З 1961 року ощадкаси перейшли під керівництво Державного банку, а в 1988 році внаслідок проведення реформи банківської системи трудові ощадні каси були реорганізовані у Банк трудових заощаджень і кредитування населення СРСР (Ощадбанк СРСР). Після набуття Україною незалежності, 3 вересня 1991 року постановою Ради Ощадбанку України був затверджений статут Державного спеціалізованого комерційного ощадного банку України, який був зареєстрований як Національний банк України 31 грудня 1991 року.

Також 07 жовтня 1925 року ВУЦВК та РНК УСРР ухвалили Постанову «Про порядок ліквідації кооперативних організацій, об'єднання та їх розділ», а 30 грудня 1925 року Головний кооперативний комітет при РНК УСРР встановив порядок переходу сільськогосподарських кредитних товариств універсального типу на статут кредитного сільськогосподарського товариства. Одразу після 1922 року в УСРР діяло 2 тисячі кредитних товариств, 1926 року – 4,5 тис., а наприкінці 1929 року – 2,5 тис.,

на поч. 1930-х вони припинили своє існування. На західноукраїнських землях, які не входили до складу УСРР–УРСР, кредитні кооперативи діяли до кінця 1930-х років¹.

У цьому контексті, варто зауважити, що після жовтневого перевороту, коли на тлі складної економічної ситуації у дрібних торговців і промисловців виникла потреба в оборотних коштах, радянський уряд в 1922–1923 роках прийняв рішення про створення мережі державних ломбардів – госпрозрахункових підприємств, які перебували під наглядом місцевих Рад в системі установ побутового обслуговування. За формою власності ломбарди поділялися на комунальні і акціонерні. Комунальні створювалися міськими радами і місцевими виконавчими комітетами при відділах комунального господарства. Засновниками акціонерних ломбардів також були міські ради, проте як мінімум половина акцій основного капіталу акціонерних ломбардів належала державі. Тобто приватні особи володіли лише 25% акцій ломбардів². Ломбарди проіснували до розвалу СРСР в 1991 році.

У 1925 році Положенням про державне страхування в СРСР, яке оголосило державну монополію на страхову справу, була створена жорстко централізована структура – Головне управління державного страхування (Держстрах СРСР), яке проіснувало до 1958 року. У 1947 році від Держстраху було відокремлено Управління іноземного державного страхування (Індержстрах СРСР). З 1958 року частина системи Держстраху передається у підпорядкування міністерства фінансів союзних республік. З 1967 по 1991 рік система Держстраху стає союзно-республіканською. Її очолювало Правління Держстраху СРСР, яке підпорядковувалось Міністерству фінансів СРСР. Але, незважаючи на певні реформи Держстраху СРСР, страхова діяльність перебувала у виключно державній монополії аж до кінця 80-х років.

¹ Духневич А. В. Кредитні спілки в Україні: історія та сучасність : навч. посіб. Луцьк, 2010. 234 с. С. 53–54.

² Об утверждении примерного устава коммунальных ломбардов : Постановление Экономического совещания РСФСР от 16 сент. 1926 г. URL: <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data04/tex16725.htm>

Загалом у радянській період головною особливістю НФС було те, що переважна більшість його закладів мала державну форму власності. Структура виключала страхові компанії та заклади, що здійснювали б операції з цінними паперами. Дана ситуація пояснюється створенням державної страхової компанії та її виведенням зі складу НФС. Характерною особливістю того часу є також досить обмежений ринок цінних паперів.

Змога відродження кооперативного руху почалась з прийняття у 1988 році Закону СРСР «Про кооперацію»³. Однак вказаний Закон значно викривляє дійсне уявлення про кооперацію, тому він не вплинув на відродження справжньої природи існуючих видів кооперативних організацій. Однак, розпад Радянського Союзу, прийняття Верховною Радою України у липні 1991 року Декларації про державний суверенітет та проголошення у серпні 1991 року України незалежною демократичною державою відкрили нову віху у становленні, розвитку та діяльності НФУ, в тому числі їх адміністративно-правових засадах.

Такі перетворення сприяли відродженню небанківського сектору економіки як організацій реальної взаємної допомоги між громадянами в разі виникнення тимчасових фінансових труднощів, які відігравали важливу роль у розвитку роздрібного та малого бізнесу в Україні, активно конкуруючи з банками на ринку фінансових послуг⁴, а також прийняття ряду нормативно-правових актів «Про господарські товариства» (1993), «Про страхування», «Про затвердження тимчасового положення про кредитні спілки України» (1993), «Положення про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії» (1994) та інші.

У 2001 р. прийнятий Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»⁵, яким

³ О кооперации в СССР : Закон от 26 мая 1988 г. № 8998. Верховный Совет СССР. *Ведомости Верховного совета СССР*. 1988. № 22. С. 355.

⁴ Єлісєєва О., Стоянов Г. Сучасний стан розвитку кредитних спілок України. *Фінансовий сектор*. 2013. № 4. С. 40–43. С. 40.

⁵ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

вперше на законодавчому рівні надано поняття «фінансова установа» та їх перелік. У 2003 р. на підставі Положення про Державний реєстр фінансових установ, затвердженого розпорядженням Держфінпослуг № 41¹, був утворений Державний реєстр фінансових установ, тобто узагальнена система одержання, накопичення, зберігання, захисту, використання та поширення адміністративної інформації (даних) про фінансову установу.

Відповідно до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»², державне регулювання ринків фінансових послуг – здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг і запобігання кризовим явищам.

Позитивним кроком держави щодо забезпечення безпеки фінансових послуг НФУ стало затвердження 2010 року Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами³. Такий нагляд має на меті захист інтересів споживачів фінансових послуг, запобігання настанню неплатоспроможності та забезпечення фінансової стійкості фінансових установ через застосування відповідних коригувальних заходів шляхом виявлення підвищених ризиків у діяльності фінансових установ, контролю за платоспроможністю, ліквідністю та прибутковістю фінансової установи, мінімізація випадків банкрутства й системної кризи фінансових установ, прогнозування майбутніх фінансових результатів на основі звітів поточного періоду, ухвалення урядом Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні, оприлюднення проєкту Правил

¹ Про затвердження Положення про Державний реєстр фінансових установ : Розпорядження Держфінпослуг від 28 серп. 2003 р. № 41. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0797-03#Text>

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

³ Концепція пруденційного нагляду за фінансовими установами. *Цінні папери України*. 2010. № 36 (630). URL: http://www.securities.org.ua/securities_paper/review.php?id=630&pub=4748

здійснення депозитних операцій для кредитних спілок. Реалізація Концепції дасть змогу підвищити капіталізацію вітчизняних страхових компаній (що відкриває перспективи появи нових страхових продуктів, страхування масштабних ризиків) та їх фінансову стійкість; підвищити якість активів фінансових інститутів; забезпечити збереження пенсійних активів; відновити й підвищити рівень суспільної довіри; збільшити частку активів небанківських фінансових інститутів у загальній структурі активів фінансового сектору України⁴, що загалом позитивно вплине на рівень безпеки ринку фінансових послуг⁵.

Характерними ознаками національної безпеки у фінансовій сфері є збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави. Стан національної безпеки у фінансовій сфері залежить від явищ і чинників як внутрішньої, так і зовнішньої фінансово-кредитної політики держави, політичної ситуації, що склалася у державі, досконалості законодавчого забезпечення функціонування фінансової системи, а також міжнародних зобов'язань держави.

Водночас світова фінансово-економічна криза 2008–2009 років мала негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України. Криза засвідчила вразливість вітчизняної фінансової системи, її залежність від зовнішнього впливу. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері набрало особливої ваги. Проблема, яка потребувала розв'язання стала недостатність ефективності застосування механізмів, спрямованих на нейтралізацію, мінімізацію впливу та усунення явищ і чинників, що призводили до створення зовнішніх та внутрішніх загроз національній безпеці у фінансовій сфері. У зв'язку з цим

⁴ Чаплигін К. М. Державне антикризове регулювання небанківських фінансових інститутів в Україні. *Сталий розвиток економіки*. 2012. № 5. С. 54–58. С. 57.

⁵ Тахтай О. В. Становлення та розвиток механізму державного регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 2(12). С. 273–282. С. 280.

у 2012 р. була схвалена Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері¹.

Метою Концепції стало визначення основних засад та напрямів державної політики щодо забезпечення національної безпеки держави у фінансовій сфері. 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 національної економіки та економічне зростання держави.

Щодо НФС, то як зазначено у Концепції, незважаючи на досить інтенсивне формування, такий сектор на початку ХХІ ст. не став головним та зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами. 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.

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 НФУ;

забезпечення належного захисту споживачів небанківських фінансових послуг;

запобігання використанню НФУ для непродуктивного виведення капіталу за кордон².

¹ Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2012 р. № 569-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80#Text>

² Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2012 р. № 569-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80#Text>

У подальшому також було розроблено Стратегію розвитку фінансового сектору України до 2015 року. Зокрема, цей документ передбачав впровадження нагляду за ризиками та посилення контролю за діяльністю фінансових установ; створення уніфікованих вимог до корпоративного управління; посилення боротьби з відмиванням грошей; концентрацію та інтеграцію наглядових функцій у єдиному регуляторному органі тощо.

Окрім зазначених документів, у 2015 році було затверджено Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020 року³. Головною метою Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року є створення фінансової системи, що здатна забезпечувати сталий економічний розвиток шляхом ефективного перерозподілу фінансових ресурсів в економіці на основі розбудови повноцінного ринкового конкурентоспроможного середовища згідно зі стандартами Європейського Союзу (ЄС).

Однак ринок фінансових послуг в Україні перебував на межі важливих змін, які суттєво позначалися на системі кредитних спілок, державне регулювання яких мало перейти до компетенції Національного банку України (НБУ). З огляду на тиск на НФС з боку податкових органів та Державної фіскальної служби України, очікувані перетворення були неминучими й вимагати кардинальної зміни моделі функціонування таких установ і способів надання фінансових послуг⁴.

Тому на ринку фінансових послуг в Україні сталися серйозні перетворення, ініційовані Президентом України ще влітку 2015 року⁵ та підтримані в профільному комітеті Верховної Ради України⁶.

³ Комплексна Програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року : Постанова Національного банку України від 18 черв. 2015 р. № 391. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v0391500>.

⁴ Алексєєв В. І. Формування моделі банківських сателітів для системи кредитних спілок в Україні. *Економічний аналіз*. 2015. Т. 22. № 1. С. 83–88. С. 83.

⁵ Poroshenko offers to Rada a bill on consolidation of state governance of financial services markets. 2015. URL: <http://www.rbc.ua/ukr/news/poroshenko-vnes-raduzakonoprojekt-konsolidatsii-1437411668.html>

⁶ Financial committee of Rada admits Nats Com Fin Poslug dismissal. 2015. URL: <http://www.epravda.com.ua/news/2015/09/15/559771>

Запропоновані зміни на ринку фінансових послуг стосувалися саме передачі функцій нагляду за цим сегментом фінансової системи від Нацкомфінпослуг двом іншим регуляторам – Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) та НБУ¹.

На виконання Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» припинено діяльність Нацкомфінпослуг шляхом ліквідації². У зв'язку з цим визнається таким, що втратив чинність, Указ Президента України від 23 листопада 2011 № 1070 «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг».

Відповідно до ст. 7, 15, 56 Закону України «Про Національний банк України»³, ст. 21, 27, 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», п. 3, 6, 7, 14 розділу II Закону України від 12 вересня 2019 року № 79-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг», з метою забезпечення реалізації зазначених законів, здійснення НБУ як правонаступником Нацкомфінпослуг, повноважень та виконання функцій з державного регулювання і нагляду у сфері ринків фінансових послуг у межах, визначених Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», та безперервності в здійсненні таких повноважень та виконанні функцій з державного регулювання і нагляду у сфері ринків фінансових послуг Правління НБУ з 1 липня 2020 р. є правонаступником Нацкомфінпослуг, у здійсненні повноважень та виконанні функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг,

¹ Басай В. О. Історичний аспект становлення кредитних спілок в Україні та світі. *Юридична наука*. 2020. № 7. С. 188–193. С. 190.

² Про припинення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 30 черв. 2020 р. № 259/2020. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/259/2020#Text>

³ Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

передбачених нормативно-правовими актами Нацкомфінпослуг, Держкомфінпослуг⁴.

Безперечно, в Україні побудовано секторну модель нагляду за діяльністю фінансових посередників, адже, відповідно до ст. 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», уповноваженими органами, що здійснюють державне регулювання на ринку фінансових послуг, визнано:

1) НБУ – щодо ринку банківських послуг та діяльності з переказу коштів;

2) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) – щодо ринків цінних паперів і похідних цінних паперів (деривативів);

3) Антимонопольний комітет України та інші державні органи – у межах визначених законом повноважень⁵.

Отже, 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) за діяльністю фінансових посередників ґрунтується на специфіці створення (ліцензування) та спеціалізації власне фінансових посередників (ідеться про їх поділ на банківські та небанківські).

На сьогодні саме до компетенції НБУ належить система НФУ, які, на додачу, вже тривалий час перебувають під сильним тиском з боку правоохоронних органів України⁶.

⁴ Про правонаступництво Національного банку України в здійсненні державного регулювання та нагляду на ринках фінансових послуг : Постанова Правління Національного банку України від 25 черв. 2020 р. № 82. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0082500-20#Text>

⁵ Про внесення змін до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» : Закон України від 15 січ. 2015 р. № 123-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/123-19>

⁶ Про правонаступництво Національного банку України в здійсненні державного регулювання та нагляду на ринках фінансових послуг : Постанова Правління Національного банку України від 25 черв. 2020 р. № 82. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0082500-20#Text>

Саме за ініціативи податкових органів НФУ свого часу були позбавлені статусу неприбуткових організацій шляхом внесення змін до Податкового кодексу України¹. Також для НФУ було запроваджено застосування реєстраторів розрахункових операцій² згідно із Законом України «Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг»³.

У 2021 р. затверджено Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року⁴, яка визначає шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів національних інтересів у сфері забезпечення економічної безпеки. Національним інтересам України відповідає сталий розвиток національної економіки, інтеграція України в європейський економічний простір, розвиток рівноправного взаємовигідного економічного співробітництва з іншими державами.

Однак чинна система державного 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 разом з відсутністю спеціального законодавства по окремим 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

¹Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

²Чи застосовують кредитні спілки РРО. *Територіальні органи ДФС у м. Києві*. 2015. URL: <http://kyiv.sfs.gov.ua/okremi-storinki/arhiv1/215146.html>

³Про застосування реєстраторів розрахункових операцій у сфері торгівлі, громадського харчування та послуг : Закон України від 6 лип. 1995 р. № 265/95-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265/95-%D0%B2%D1%80>

⁴Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року : Указ Президента України від 11 серп. 2021 р. № 347/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3472021-39613>

організацій необґрунтовано підвищують вартість надання фінансових послуг споживачам⁵.

Чинний Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» був прийнятий ще у 2001 році і з того часу не переглядався. 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. При цьому, 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.

На даний час залишаються неврегульованими ключові правові засади діяльності НФУ, відмінних від страховиків та кредитних спілок, в частині їх ліцензування, вимог до діяльності та нагляду, з урахуванням диференційованого підходу залежно від рівня ризиковості такої діяльності.

З огляду на зазначене виникла необхідність прийняття закону, який був би фундаментальною основою для всього ринку фінансових послуг, встановлював ключові принципи та засади діяльності на цьому ринку, захисту споживачів при наданні таких послуг, а також державного регулювання і нагляду за діяльністю на ринку фінансових послуг.

Доленосним рішенням у розвитку НФУ стало прийняття нового Закону України у грудні 2021 року «Про фінансові послуги та фінансові компанії»⁶, який вступає в силу з 1 січня 2024 року й встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов.

Положеннями нового Закону запропоновано унормувати такі питання:

встановити уніфіковані, спільні для всього фінансового ринку положення щодо визначень, ключових засад та принципів функціонування ринку фінансових послуг та вимог до діяльності

⁵ Пояснювальна записка до проєкту Закону України Про фінансові послуги та фінансові компанії від 07 верес. 2021 р. 1708-IX. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

⁶ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

з надання відповідного виду фінансових послуг;

комплексно врегулювати питання, пов'язані із захистом прав споживачів фінансових послуг під час отримання інформації про фінансову послугу, укладення відповідного договору та його виконання;

визначити вимоги до діяльності фінансових компаній та ломбардів, порядку їх реорганізації та виходу з ринку.

Страхові і лізингові компанії, інвестиційні і недержавні пенсійні фонди, довірчі товариства, кредитні спілки, ломбарди зайняли своє місце у відносинах мобілізації і розподілу капіталів, становлячи в окремих випадках конкуренцію банківським установам. НФУ, акумулюючи кошти індивідуальних інвесторів і вкладаючи їх у різні економічні проєкти, 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 коштами¹. Крім досягнення власних комерційних цілей, НФУ сприяють вирішенню загальноекономічних завдань, економічному зростанню в Україні.

Система НФУ, як елемент фінансової системи на території України почала формуватися у середині XIX 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. Хоча операції, які є характерними для них, здійснювалися й раніше, лише у цей період відбулася фінансово-кредитна інституціоналізація, створення прообразу

¹ Корнєєв В. В. Фінансові посередники: інституційна роль та інструментарій. *Фінанси України*. 2000. № 2. С. 37–45. С. 38–39.

сучасних НФУ.

Генез розвитку НФУ, нормативних засад їх створення та функціонування можна розподілити кілька етапів: I-й етап – зародження кредитної кооперації (сер. XIX ст.) (*імперський*); II-й етап – розквіт НФС, перехід до законодавчого врегулювання НФС (II пол. XIX ст. – поч. XX 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 розвитку².

Водночас, незважаючи на досить інтенсивне формування, НФС на сьогодні ще не став головним та зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами. Незважаючи майже на 30-річний розвиток в умовах незалежності, вони переживають початковий період свого становлення, їх розвиток залишається мало динамічним, інколи навіть хаотичним, саме тому актуальним є подальше дослідження їх правової 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.

Як вірно зазначає В. В. Черней, державна політика у сфері НФС повинна бути спрямована на:

- створення системи ідентифікації ризиків, проведення

² 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.

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 кордон¹.

Отже, перед правоохоронними 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. Належно сформульовані ці наукові положення матимуть серйозний синергетичний потенціал за умов їх врахування під час розроблення загальнодержавних і регіональних програм забезпечення економічної безпеки та боротьби зі злочинністю.

¹ Черней В. В. Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : монографія. Київ, 2014. 456 с. С. 58–59.

1.3. Небанківська фінансова установа як об'єкт адміністративно-правового регулювання

Перехід України до соціально орієнтованої ринкової економіки передбачає створення конкурентоздатного фінансового сектору, який надає економіці країни необхідний обсяг фінансових ресурсів, забезпечуючи таким чином її розвиток. Ефективне функціонування економіки потребує постійної мобілізації, розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів між її сферами й секторами. Такі функції виконуються як за допомогою держави, так і за допомогою фінансового ринку, який мобілізує заощадження на добровільних засадах і надає позички чи інвестиції, регулюючи фінансово-економічну ситуацію країни².

Існування ринку фінансових послуг є необхідною умовою розвитку сучасної економіки, показником її ефективності та розвитку держави. Ринок фінансових послуг сприяє фінансовому забезпеченню розвитку економіки держави через акумулювання грошових коштів та інших фінансових активів задля ефективності їх використання та отримання економічної вигоди. Такий ринок в Україні представлений банками, страховими компаніями, недержавними пенсійними фондами, кредитними спілками, ломбардами, інвестиційними та лізинговими компаніями. Значна частина на ринку фінансових послуг належить НФУ, які є юридичними особами та не є банками, а також надають одну або кілька фінансових послуг. Перелік фінансових послуг, що надаються НФУ, є досить різноманітним. Сутність фінансової послуги полягає у забезпеченні руху фінансових активів. Отже, це є підприємницькою діяльністю, яка не є виробничою, торговельною чи банківською³.

² Солошкіна І. В. Фінансові послуги як правова категорія: поняття, суттєві сторони та інші ознаки. *Форум права*. 2013. № 4. С. 388–394.

³ Тесленко Т. І. Характеристика небанківських фінансових установ та побудова бухгалтерського обліку в небанківських фінансових установах. *Прийзовський економічний вісник*. 2019. № 2 (13). С. 376–380. С. 377.

Індивідуальні й корпоративні учасники фінансового ринку здійснюють свою діяльність за допомогою придбання різноманітних фінансових інструментів з метою збільшення активів й одержання прибутку. Надання фінансових послуг на ринку відбувається за активної участі посередників, якими є банки та різноманітні небанківські фінансові установи. Право на здійснення операцій з надання фінансових послуг мають фінансові установи, які входять до фінансової системи держави, здійснюють операції з фінансовими ресурсами та внесені до відповідного реєстру, встановленого законодавством.

Водночас економічні, соціальні та політичні процеси, які відбуваються в країні, впливають на характер діяльності різних суб'єктів господарювання – змінюється їх структура, механізми діяльності та способи вчинення різних фінансових операцій. Слідом за стрімкими змінами в економіці зростає кількість правопорушень, яким важко запобігати. Ускладнює ситуацію поширення «тіньової економіки» та корупції, недосконалість законодавчої бази, а державні органи, які створені для регулювання економічних процесів не координують свої дії між собою. За таких умов питання захисту національних інтересів у фінансово-господарській сфері набирає особливої ваги.

Використання фінансовими установами й іншими суб'єктами, що надають фінансові послуги, прогалин у чинному законодавстві задля власного збагачення за рахунок споживачів – явище, що нерідко спостерігається в нашому житті. Такі зловживання стають можливими, зокрема, через недосконалість відповідного поняттєвого апарату. Це зумовлює нагальну необхідність проведення наукових досліджень з метою оптимізації положень чинного законодавства України у сфері фінансових послуг¹.

Увагу науковців, що працюють у сфері різних галузей знань, таких як фінанси, менеджмент, державне управління і право, постійно привертають проблеми функціонування ринку фінансових послуг в Україні.

¹ Солошкіна І. В. Фінансові послуги як правова категорія: поняття, суттєві сторони та інші ознаки. *Форум права*. 2013. № 4. С. 388–394. С. 388.

Загальні правові засади щодо надання фінансових послуг, контроль за діяльністю суб'єктів фінансового ринку регламентує вже загаданий вище Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Згідно п. 5 ч. 1 ст. 1 Закону, фінансова послуга – це операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів². Ключовим компонентом легальної дефініції, що розкриває сутність поняття фінансової послуги, є здійснення операцій з фінансовими активами.

Водночас визначення «фінансових активів» нормативно-правові акти не містять. Законодавець у п. 4 ч. 1. ст. 1 Закону обмежується лише переліком об'єктів, що належать до фінансових активів (кошти, цінні папери, боргові зобов'язання та право вимоги боргу, що не належать до цінних паперів).

Для визначення поняття «фінансові послуги» законодавець одночасно використав правові поняття, закріплені в публічно-правових та приватноправових нормативних актах. Поділяємо думку науковців, які стверджують, що в межах однієї правової системи не можуть формулюватися різні визначення категорій і понять, що відображають подібні за суттю правові процеси. Такі поняття мають бути визначені в правових джерелах однаково, попри їх різногалузеву належність. Водночас за потреби може бути додано окремі ознаки, що підкреслюють приватноправовий чи публічно-правовий характер явища³. Тому вважаємо,

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

³ Солошкіна І. В. Фінансові послуги як правова категорія: поняття, суттєві сторони та інші ознаки. *Форум права*. 2013. № 4. С. 388–394. С. 390; Денисенко Б. В. Банківська послуга як фінансово-правова категорія. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2008. Вип. 79. С. 55–58. С. 55; Дроздова Н. В. Загальні аспекти договору про надання фінансових послуг. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2003. № 52. С. 161–163. С. 161.

що неможливо розкрити сутність фінансових послуг без поглибленого аналізу приватноправових і публічно-правових елементів механізму правового регулювання, що забезпечують правовий вплив на суспільні відносини у сфері здійснення операцій з фінансовими активами.

Як зазначає Т. О. Коломоєць, задля більш результативного наукового розгляду доцільним є не виявлення конкуренції між двома моделями правового регулювання (між диспозитивним та імперативним способом побудови правового матеріалу), а виявлення єднальної системи засобів, здатної забезпечити високу ефективність правового впливу. До того ж, науковці не раз зазначали, що різні науки та наукові дисципліни розвиваються не незалежно, а в тісній взаємодії між собою. Один із напрямів взаємодії – використання однією наукою знань, отриманих іншими науками¹.

Законом України «Про адміністративні послуги» закріплено, що адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону². З огляду на таку термінологічну неточність, виникає необхідність у розмежуванні цих понять.

Особливими ознаками адміністративних послуг науковці вважають такі: 1) адміністративну послугу надають за заявою особи; 2) надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної особи; 3) адміністративні послуги надають адміністративні органи (зокрема органи виконавчої влади та місцевого самоврядування) та обов'язково через реалізацію владних повноважень. Тобто отримати конкретну адміністративну послугу можна лише у відповідному (зазвичай лише одному) адміністративному органі; 4) результатом адміністративної послуги в процедурному значенні

¹ Коломоєць Т. О., Гулевська Г. Ю. Адміністративне право : навч. посіб. Київ, 2007. 216 с. С. 96.

² Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI. Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

є адміністративний акт (рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється заява особи). Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою³.

Ознаки, притаманні фінансовим послугам, не тотожні ознакам адміністративних послуг: наприклад, їх надають на підставі не заяви особи, а договору; суб'єктами, що надають послуги, є фінансові установи, а не органи влади; результатом має бути збереження реальної вартості фінансових активів, а не адміністративний акт тощо.

Охарактеризуємо детальніше ознаки, притаманні саме фінансовим послугам. До законодавчих ознак фінансових послуг належать: 1) здійснення операцій із фінансовими активами, що пропонується вважати «учиненням фактичних та/або юридичних дій з фінансовими активами»; 2) дії з фінансовими активами провадять в інтересах третіх осіб⁴. Водночас наголошується на неконкретності цього формулювання, з чим ми цілком погоджуємося та пропонуємо передусім зважати на інтереси споживача фінансової послуги, а вже потім – можливих зацікавлених третіх осіб. Нагадаємо, що саме споживачів передбачено в Господарському кодексі України як окремих суб'єктів господарських правовідносин, що має досить важливе значення в контексті нормативного забезпечення захисту прав споживачів.

Натомість Н. В. Дроздова називає вже більший перелік характерних ознак фінансової послуги, що вирізняють її з-поміж інших послуг. Так, по-перше, фінансова послуга – це різновид діяльності відповідного суб'єкта господарювання, який надає послугу; по-друге, фінансова послуга належить до нематеріальних послуг; по-третє, фінансова послуга супроводжується відповідним рухом фінансових активів (грошових коштів, цінних паперів, боргових зобов'язань та прав вимоги боргу, що не має статусу цінних

³ Тимошук В. Адміністративні послуги : посібник. Київ, 2012. 104 с. С. 19–20.

⁴ Денисенко Б. В. Банківська послуга як фінансово-правова категорія. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2008. Вип. 79. С. 55–58. С. 58.

паперів, включаючи будь-які види лотерейних та інших подібних білетів, які передбачають видачу грошового або майнового виграшу); по-четверте, зазначений рух фінансових активів передбачає здійснення учасниками таких послуг відповідної фінансової операції (наприклад, торгівля фінансовими активами, залучення їх у депозит); по-п'яте, наявність професійного складу суб'єктів фінансових послуг, які надають таку послугу і здійснюють функцію фінансового посередництва¹. Проте, на нашу думку, цьому переліку бракує таких важливих ознак фінансової послуги, як платність та унікальна мета її надання.

К. В. Масляєва, навпаки, наголошує на господарсько-правовому характері операцій з фінансовими активами. Аналізуючи такі риси фінансових послуг, як збереження реальної вартості фінансових активів та отримання прибутку, авторка доходить висновку, що збереження реальної вартості активів і є обов'язковою метою надання фінансових послуг, без чого стає неможливим досягнення іншої мети фінансової послуги – отримання прибутку. Вчена наголошує на неможливості розгляду обох зазначених цілей фінансової послуги як альтернативних, що передбачено в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»², з чим варто погодитись.

Отже, на підставі дослідження зв'язків фінансової послуги з іншими послугами, характеристики її основних ознак, а також ураховуючи напрацювання науковців і наші власні висновки, надамо поняття фінансової послуги. *Фінансова послуга* – це господарська операція 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,

¹ Дроздова Н. В. Загальні аспекти договору про надання фінансових послуг. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка*. 2003. № 52. С. 161–163. С. 162.

² Масляєва К. В. Господарсько-правове забезпечення функціонування ринку фінансових послуг в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Харків, 2009. 20 с. С. 6.

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.

Система адміністративно-правових відносин з надання фінансових послуг характеризується специфічним та відокремленим державним регулюванням діяльності з надання фінансових послуг, наявністю на основних фінансових ринках спеціального уповноваженого органу в сфері регулювання окремого ринку, наявністю у фінансових установ спеціальної господарської компетенції на підставі ліцензування. І якщо механізм державного регулювання та роль спеціально уповноваженого органу не викликає значних суперечностей, то на спеціальній господарській компетенції фінансових установ необхідно більш детально зупинитися.

Загальні вимоги до господарських правовідносин, які є фінансовими послугами, визначаються в законах України. Щоб визначити місце НФУ на ринках фінансових послуг, необхідно встановити умовні межі та вимоги законодавчого визначення фінансових послуг:

- до фінансових послуг відносяться будь-які операції з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб, а у випадках, передбачених законодавством, і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів (ч. 1 ст. 1 Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»);

- виключне право або інші обмеження щодо надання окремих фінансових послуг встановлюються законами про діяльність відповідної фінансової установи та нормативно-правовими актами органів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, якщо не існує додаткових обмежень в підзаконних нормативно-правових актах – можливо кваліфікувати компетенцію як спеціальну господарську;

- крім визначених в ч. 1 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», видів діяльності, фінансовим установам заборонено залучати кошти фізичних осіб (крім учасників такої установи)

із зобов'язанням щодо їх повернення, у тому числі шляхом отримання позики, у разі якщо це прямо не передбачено законом про діяльність відповідної фінансової установи;

– фінансові послуги, надання яких передбачається іншими законами, підлягають включенню до переліку, визначеного ч. 1 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Надання фінансових послуг, не включених до зазначеного переліку, забороняється. НБУ згідно з ч. 3 ст. 4, ст. 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», може прийняти рішення про віднесення певної діяльності до фінансових послуг, або про відсутність можливості віднесення окремої діяльності до переліку фінансових послуг та її заборону на підставі цього¹.

Вичерпний перелік видів фінансових послуг закріплено у ч. 1 ст. 4 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». З урахуванням змін і доповнень до зазначеного Закону, унесених у 2015 році², можна констатувати, що нині законодавчо закріплено 14 видів фінансових послуг. Серед них, зокрема, управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»; операції з іпотечними активами з метою емісії іпотечних цінних паперів і банківські та інші фінансові послуги, які надають відповідно до Закону України «Про банки і банківську діяльність»³.

¹Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>; Савчук О. О. Економіко-правове регулювання діяльності небанківських кредитних установ в Україні з урахуванням питань адаптації до законодавства Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Харків, 2021. 220 с. С. 14–15.

²Про внесення змін до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» : Закон України від 15 січ. 2015 р. № 123-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/123-19>

³Про банки і банківську діяльність : Закон від 7 груд. 2000 р. № 2121-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>

Страхові і лізингові компанії, інвестиційні і недержавні пенсійні фонди, довірчі товариства, кредитні спілки, ломбарди зайняли своє місце у відносинах мобілізації і розподілу капіталів, становлячи в окремих випадках конкуренцію банківським установам. НФУ, акумулюючи кошти індивідуальних інвесторів і вкладаючи їх у різні економічні проєкти, 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 коштами⁴. Таким чином, крім досягнення власних комерційних цілей, НФУ сприяють вирішенню загальноекономічних завдань, економічному зростанню в Україні.

НФУ характеризується як піделемент фінансової системи, а саме як елемент ринку фінансових послуг – один із фінансових посередників⁵ або як елемент фінансово-кредитної системи⁶. Необхідно відзначити, що фундаментального дослідження питання про те, що таке НФУ, які її функції та місце у фінансовій системі науковці не проводили, тому так багато розбіжностей у трактуванні її суті та ролі як фінансового посередника. НФУ є одним із видів фінансово-кредитних установ (поряд з такими універсальними, як банки) і входить до складу фінансово-кредитної системи.

Що ж стосується визначення «небанківська фінансова установа», то цей термін не трапляється ні в Законі України про фінансові послуги, ні в Законі про банки і банківську діяльність, не розтлумачується в жодному іншому нормативному документі,

⁴ Корнєєв В. В. Фінансові посередники: інституційна роль та інструментарій. *Фінанси України*. 2020. № 2. С. 37–45. С. 38–39.

⁵ Зайцев О. В. *Гроші та кредит : навч. посіб.* Суми : Вид-во СумДУ, 2010. 179 с. С. 91–92; *Гроші та кредит : підручник / М. І. Савлук, А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна та ін. ; за заг. ред. М. І. Савлука.* Київ : КНЕУ, 2011. 602 с. С. 442; *Ходаківська В. П., Данілов О. Д. Ринок фінансових послуг : навч. посіб.* Ірпінь: Академія ДПС України, 2001. 501 с. С. 125–129.

⁶ *Основи економічної теорії / за ред. В. А. Предборського.* Київ : Кондор, 2002. 621 с. С. 452.

що має силу закону. Лише виходячи з аналізу нормативних документів, логічно буде віднести до НФУ усі ті установи, які не є банками та входять до фінансово-кредитної системи. Тобто в українському законодавстві, на відміну від законодавства багатьох країн, немає «основного» закону, де давалося б точне визначення НФУ та на яке б потім посилались усі інші нормативні акти при детальному врегулюванні діяльності НФУ¹.

Так, у ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» зазначено, що фінансова установа – юридична особа, яка відповідно до закону надає одну чи декілька фінансових послуг, а також інші послуги (операції), пов’язані з наданням фінансових послуг, у випадках, прямо визначених законом, та внесена до відповідного реєстру в установленому законом порядку. До фінансових установ належать банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії та інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг, а у випадках, прямо визначених законом, – інші послуги (операції), пов’язані з наданням фінансових послуг. Не є фінансовими установами (не мають статусу фінансової установи) незалежні фінансові посередники, що надають послуги з видачі фінансових гарантій в порядку та на умовах, визначених Митним кодексом України².

У листі Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 2 грудня 1999 р. № 14/3556 «Про розгляд питання щодо визначення терміна «фінансово-кредитна та небанківська фінансова установа»³ дається більш-менш чітке визначення

¹ Баланюк Л. Л. Поняття та місце небанківської установи в фінансовій системі України. *Право України*. 2008. № 3. С. 47–51. С. 49.

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

³ Лист Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 2 грудня 1999 р. № 14/3556 «Про розгляд питання щодо визначення терміна «фінансово-кредитна та небанківська фінансова установа».

небанківської фінансової організації; точніше, таке визначення впливає із цього листа: підприємство, яке здійснює діяльність з надання кредитів та інших фінансових послуг і законодавством не зобов'язане створювати страховий резерв, є фінансово-кредитною або НФУ.

Тлумачення цього поняття наявне у двох постановах НБУ. До того ж, представлені в них дефініції є практично однаковими. Відповідно до п. 1.4 постанови НБУ «Про затвердження Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам ліцензії на переказ» від 26 лютого 2013 року № 57, НФУ – це юридична особа, яка відповідно до законодавства України не є банком, надає одну або декілька фінансових послуг та яку внесено до відповідного державного реєстру фінансових установ у порядку, встановленому законодавством України⁴. Відповідно ж до п. 9 постанови НБУ «Про затвердження Положення про діяльність в Україні внутрішньодержавних і міжнародних платіжних систем» від 4 лютого 2014 року № 43⁵, НФУ – юридична особа, яка внесена до відповідного державного реєстру фінансових установ та отримала згідно із законодавством України ліцензію на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків та в разі здійснення нею валютних операцій – генеральну ліцензію на здійснення валютних операцій. Використане в першому визначенні формулювання «юридична особа, яка не є банком» є некоректним з правової позиції, тому за основу варто взяти друге з наведених визначень.

Відповідно до Положення про порядок видачі ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків, затвердженого Національним Банком України від 17 серпня 2017 р.

⁴Про затвердження Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам ліцензії на переказ : Постанова Національного банку України від 26 лют. 2013 р. № 57. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0407-13>

⁵Про затвердження Положення про порядок реєстрації платіжних систем, учасників платіжних систем, учасників платіжних систем та операторів послуг платіжної інфраструктури : Постанова Національного банку України від 4 лют. 2014 р. № 43. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0348-14>

№ 80¹, НФУ – юридична особа, яка відповідно до законодавства України не є банком та внесена до Реєстру фінансових установ у порядку, установленому законодавством України.

На думку О. М. Іваницької, під системою небанківських фінансово-кредитних інститутів (парабанківська система) розуміють сукупність небанківських фінансових посередників, які функціонують на ринку фінансових послуг відповідно до законодавства і надають вузькоспеціалізовані фінансові послуги (кредитування, інвестування, послуги техніко-посередницького характеру), які не належать до сфери банківської діяльності, спрямовані на трансформацію власних, залучених і запозичених грошових коштів з метою задоволення фінансових потреб споживачів та одержання прибутку. В Україні до парабанківських посередників відносять страхові компанії (ризикові страхові компанії, компанії із страхування життя), недержавні пенсійні фонди, кредитні установи (кредитні спілки, ломбарди, інші кредитні установи, юридичні особи публічного права), фінансові компанії ї (у тому числі лізингові, факторингові, операцій із нерухомістю, фінансування будівництва тощо) та інститути спільного інвестування².

У свою чергу О. Є. Картамишева характеризує такі фінансові установи як юридичну особу із спеціальним правовим статусом, фінансового посередника, внесеного до державного реєстру фінансових установ, який через банки на підставі ліцензії Національного банку України виконує від свого імені, на власних умовах та на власний ризик окремі банківські операції, спеціалізується на наданні певних видів фінансових послуг шляхом недепозитної мобілізації коштів фізичних і юридичних осіб, розміщенням їх від свого імені і на власний ризик, створюючи при цьому

¹ Положення про порядок видачі ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків : Постанова Правління Національного банку України від 17 серп. 2017 р. № 80 (у редакції постанови Правління Національного банку України 24 груд. 2020 № 168). *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0080500-17#n14>

² Іваницька О. М. Діяльність небанківських кредитно-фінансових установ в Україні. *Науковий вісник Національного авіаційного університету. Серія: Економіка*. 2013. № 1. Т. 1 URL: <https://jrn1.nau.edu.ua/index.php/IMV/article/download/5892/6641>

новий товар – власні зобов'язання і вимоги з метою задоволення потреб замовників, а також отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів³.

Основна різниця між банками та НФУ, перш за все, у характері їх діяльності, хоча вони, будучи фінансово-кредитними установами, мають багато спільних рис, а саме⁴:

- при формуванні своїх ресурсів випускають боргові зобов'язання, які можуть реалізовуватись на фондовому ринку;
- можуть купувати боргові зобов'язання для формування своїх активів;
- їх діяльність ґрунтується на одних і тих самих засадах (керуються однаковими правилами здійснення фінансово-кредитної діяльності).

Однак між банками та НФУ існують і суттєві відмінності:

1. Банки характеризуються універсальністю у своїй діяльності та виконують у сукупності всі базові банківські операції: депозитну, кредитну та розрахунково-касову діяльність.

НФУ характеризуються вузькою спеціалізацією у своїй діяльності. На відміну від них банки виконують вищеперераховані операції у комплексі. Навіть коли банки є спеціалізованими⁵, тобто вузькопрофільними, вони все ж можуть займатися виконанням усіх банківських операцій.

2. Діяльність НФУ не пов'язана зі створенням депозитів і не впливає на динаміку пропозицій грошей, а, отже, немає потреби поширювати на них, як на банки, вимоги обов'язкового резервування. А тому законодавство всіх країн дає їм інший статус, ніж банківським установам⁶.

³Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Ірпінь, 2012. 21 с. С. 8.

⁴Гроші та кредит : підручник / М. І. Савлук, А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна та ін. ; за заг. ред. М. І. Савлука. Київ : КНЕУ, 2011. 602 с. С. 470.

⁵Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 груд. 2000 р. № 2121-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>

⁶Основи економічної теорії / за ред. В. А. Предборського. Київ : Кондор, 2002. 621 с. С. 470–471.

Формування грошових ресурсів НФУ має ту особливість, що воно не є депозитним, тобто переданими їм коштами власники не можуть так вільно скористатися, як банківськими чековими вкладками. Як правило, ці кошти вкладаються на тривалий, заздалегідь визначений строк. Чим довший цей строк, тим з більшими ризиками пов'язане таке розміщення і тим вищі доходи воно повинно приносити. Недепозитне залучення коштів може здійснюватися двома способами: на договірних засадах та шляхом продажу посередником своїх цінних паперів (акцій, облігацій). Звідси всі ці посередники поділяються: на договірних фінансових посередників, які залучають кошти на підставі договору з кредитором (інвестором), та на інвестиційних фінансових посередників, які залучають кошти через продаж кредиторам (інвесторам) своїх акцій, облігацій, паїв тощо.

Тому, даючи визначення терміна «небанківська фінансова установа» і в наукових роботах¹, і в нормативних актах країн із розвинутою фінансово-кредитною системою, особлива увага звертається на те, що ці установи можуть виконувати лише окремі банківські операції. Причому існує перелік банківських операцій, які їм заборонено здійснювати у сукупності². Крім того, як уже зазначалося вище, в ряді країн світу у фінансово-кредитній системі виділяють окремо страховий сектор та небанківський сектор³. До кінця 2002 р. можна було ще вагатися, чи включати в Україні страхові організації до складу НФУ, чи виділяти їх окремо, оскільки не було єдиного державного органу, який би регулював діяльність НФУ в Україні у сукупності. Першими як врегульованими держава виділила елементи фондового ринку, створивши для державного управління їх діяльності Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, а державне управління страховою

¹ Гроші та кредит : підручник / М. І. Савлук, А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна та ін.; за заг. ред. М. І. Савлука. Київ : КНЕУ, 2011. 602 с. С. 471.

² Про затвердження Положення про ліцензування банків : Постанова Правління Національного банку України від 22 груд. 2018 р. № 149. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149500-18#Text>

³ Основи економічної теорії / за ред. В. А. Предборського. Київ : Кондор, 2002. 621 с. С. 452.

діяльністю здійснювало Управління страхової діяльності при Міністерстві фінансів.

Таким чином, *НФУ – юридична особа яка не є банком, із 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.*

Водночас варто зауважити, що у грудні 2021 року ухвалений новий закон «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який вступає в силу з 1 січня 2024 року й встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов⁴, в якому надане визначення небанківської фінансової групи як групи юридичних осіб, які мають спільного контролера (крім банку), що складається з двох або більше фінансових установ, у якій фінансові установи, інші ніж банк, здійснюють переважну діяльність.

Поняття фінансової установи, яке сформулював законодавець та вищезазначені міркування, дає нам можливість визначити її ознаки, до яких можна віднести наступні:

1. НФУ створюються для надання фінансових послуг, як і є виключним видом їх діяльності.
2. За організаційно-правовою формою НФУ створюються у вигляді господарського товариства (підприємницького і непідприємницького) й кооперативу на основі будь-яких форм власності.
3. Юридична особа набуває статусу НФУ з дати внесення відповідного запису про неї до Державного реєстру фінансових установ.
4. Діяльність НФУ з надання фінансових послуг підлягає обов'язковому ліцензуванню Держфінпослуг України.
5. НФУ є юридичною особою зі спеціальною правоздатністю – створюється з метою здійснення окремих банківських операцій.

⁴ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

6. Мета діяльності НФУ – отримання прибутку, бо вони, як правило, є комерційними організаціями¹.

Загалом, до НФУ належать:

кредитні спілки,

ломбарди,

лізингові компанії,

довірчі товариства,

страхові компанії,

установи накопичувального пенсійного забезпечення,

інвестиційні фонди і компанії,

інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг².

У 2021 році ринок залишали компанії, які не провадили активної діяльності та добровільно відмовлялися від ліцензій. Значна частина компаній була виведена з ринку регулятором за порушення вимог законодавства. Водночас на ринку з'являлися нові учасники. Загалом з початку 2021 року і до 2022 р. кількість гравців ринку небанківських фінансових послуг скоротилася з 2065 до 1910 (–8%). Вперше з'явилося законодавче регулювання поведінки колекторських компаній та фінансових установ під час урегулювання простроченої заборгованості за споживчими кредитами. Щоб мати можливість надавати колекторські послуги, установа проходить реєстрацію в НБУ. Станом на 1 січня 2022 р. зареєстровано 59 колекторських компаній³. Незважаючи на зменшення кількості фінустанов, обсяги їх активів зросли. Найбільше – у фінансових компаній.

Водночас НБУ почав застосовувати заходи впливу до порушників регуляторних вимог, зокрема зупиняв дію ліцензій

¹ Буга Г. С. Небанківська фінансова установа як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1. С. 178–181.

² Небанківська фінансова установа. *Bikimedia*. URL: https://uk.m.wikipedia.org/wiki/Небанківська_фінансова_установа

³ Ринок небанківських фінпослуг: нбу підбив підсумки 2021 року. *FINBALANCE: фінанси та економіка*. 2022. URL: <https://finbalance.com.ua/news/rinok-nebankivskikh-finposluh-nbu-pidbiv-pidsumki-2021-roku>

та анулював їх. Це сприяло поліпшенню дисципліни виконання регуляторних вимог у всіх сегментах небанківського фінансового ринку, зокрема й підвищенню фінансової стійкості його учасників. НБУ встановив вимоги до структури власності надавачів фінансових послуг і зобов'язав усіх гравців розкрити свої структури власності та подати ці відомості регулятору для подальшого аналізу.

Попри відновлення кредитної активності банків та НФУ їх внесок в економічне зростання залишається низьким. У корпоративному секторі отримувачами нових банківських кредитів переважно є платоспроможні компанії: кредити сумлінним компаніям, що не мали дефолтів від початку кризи зростають темпами понад 25% у річному вимірі. Активно зростає рівень споживчого кредитування, проте рівень його проникнення в Україні все одно суттєво поступається показникам інших країн Центральної та Східної Європи. На тлі зменшення суб'єктів нагляду на ринках небанківських фінансових послуг протягом останніх двох років спостерігається зростання ключових показників розвитку: активів (+22,7%), страхових платежів (+40,4%), факторингу (+184,8%), кредитів (+88,6%), вартості договорів лізингу (+126%). Однак роль кредитування у підтримці економічного зростання залишається незначною: за підсумками 2021 року частка кредитів банків у капітальних інвестиціях становила всього 7,8%, тоді як вкладення власних коштів підприємств – 71%. Активізація кредитної активності фінансових установ є важливою передумовою прискорення темпів економічного зростання України⁴.

Однак в економічній і юридичній науці немає єдності щодо класифікації фінансових посередників. Так, В. В. Корнєєв вважає за доцільне, з урахуванням зарубіжного досвіду та національної української практики поділити фінансових посередників на два види: банківські установи (різні види банків) і небанківські установи: інвестиційні фонди та інвестиційні компанії; довірчі товариства; страхові компанії та пенсійні фонди; брокерські та дилерські

⁴ Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/strategiya-rozvitku-financektoru-ukrayini-do-2025-roku-7686>

контори; пайові фонди¹. У свою чергу, Н. І. Версаль, зазначає, що НФУ як і банківські установи здійснюють фінансове посередництво між позичальником і кредитором (посередництво у кредитуванні), на відміну від фінансового посередництва у розрахунках. Усю сукупність фінансових посередників у кредитуванні вчена поділяє на три основні: банківська система, парабанківська система та супрабанківська система. До парабанківської системи, на її думку, відносяться: кредитні спілки, ломбарди, пенсійні фонди, страхові компанії, інвестиційні фонди, фінансові компанії та інші².

К. Д. Гурова, О. Л. Шелест та І. В. Колупаєва³ до небанківських фінансово-кредитних установ відносять лізингові компанії, факторингові компанії, брокерські і дилерські компанії, страхові компанії, пенсійні фонди, фінансові компанії, ломбарди, кредитні спілки, що переважно консолідується з переліком, який надають К. Ф. Ковальчук, Н. В. Архирейська та Н. В. Валенюк. Вони зазначають, що фінансовими посередниками на ринку небанківських фінансових послуг є кредитні спілки; фінансові компанії; установи накопичувального пенсійного забезпечення; ломбарди; лізингові компанії; страхові компанії; довірчі товариства; інвестиційні фонди (компанії); інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг; юридичні особи, які не мають статусу фінансових установ, але можуть згідно із законодавством надавати фінансові послуги⁴.

За спрямованістю діяльності кредитних установ, С. В. Глущенко поділяє її на такі різновиди 1) споживчі кредити, що надаються комерційними банками, установами кредитної кооперації; 2) споживчі кредити, що надаються кредитними спілками, ощадними асоціаціями, ломбардами; 3) карткові кредити, що надаються

¹ Корнєєв В. В. Фінансові посередники: Інституційна роль та інструментарій. *Фінанси України*. 2000. № 2. С. 38–45.

² Версаль Н. І., Дорошенко Т. В. Теорія кредиту : навч. посіб. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 483 с. С. 98–103.

³ Гурова К. Д., Шелест О. Л., Колупаєва І. В. Фінанси, гроші та кредит : навч. посіб. Харків : Світ Книг, 2018. 672 с. С. 513.

⁴ Ковальчук К. Ф., Архирейська Н. В., Валенюк Н. В. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. Дніпро : НМетАУ, 2018. 135 с. С. 20.

комерційними банками, які є основними емітентами кредитних карток; 4) мікро (міні) кредити для представників малого бізнесу, що надаються комерційними банками, установами кредитної кооперації, ощадними асоціаціями та ін.; 5) оперативний лізинг, що надається комерційними банками, лізинговими або фінансовими компаніями; 6) факторинг, що надається комерційними банками, факторинговими або фінансовими компаніями⁵.

Таким чином, науковці розглядають діяльність небанківських фінансово-кредитних установ, як кредитну та відносять вказані установи до суб'єктів фінансово-кредитного ринку. Так, наприклад, К. Ф. Ковальчук, Н. В. Архирейська та Н. В. Валенюк оперують терміном «ломбардний кредит», під яким розуміють короткотерміновий кредит під заставу рухомого майна, яке можна швидко реалізувати⁶. С. В. Глушенко доводить, що і лізингова операція має характер кредитної операції, оскільки відповідає принципам строковості, зворотності та платності при переданні майна у користування⁷.

Але більшість вчених класифікує фінансових посередників за одним критерієм – їх участю у формуванні пропозиції грошей і виділяють два види:

а) банки, які через грошовий мультиплікатор здатні впливати на пропозицію грошей;

б) небанківські фінансові посередники, які такої здатності не мають⁸.

Небанківські фінансові посередники, в свою чергу, за ознакою роботи з коштами можна класифікувати на:

– юридичні особи із спеціальним правовим статусом, що акумулюють кошти (страхові організації, недержавні пенсійні фонди, інвестиційні фонди тощо) і надають кредити;

⁵ Глушенко С. В. Гроші. Кредит. Кредитний ринок : навчальний посібник. Київ : НаУКМА, 2015. 204 с. С. 179.

⁶ Ковальчук К. Ф., Архирейська Н. В., Валенюк Н. В. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. Дніпро : НМетАУ, 2018. 135 с. С. 82.

⁷ Глушенко С. В. Гроші. Кредит. Кредитний ринок : навчальний посібник. Київ : НаУКМА, 2015. 204 с. С. 180.

⁸ Гроші та кредит : підручник / М. І. Савлук, А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна та ін. ; за заг. ред. М. І. Савлука. Київ : КНЕУ, 2011. 602 с. С. 40, 294, 472.

– юридичні особи із спеціальним правовим статусом, які не акумулюють кошти (гарантійні установи, установи, що здійснюють перекази коштів, послуги аудиторських фірм з оцінювання майна тощо). НФУ, які виконують платіжні функції, займають поки що незначне місце серед фінансових установ¹.

Наприклад, найважливішим постачальником інвестиційного капіталу є інвестиційні фонди. Так, відповідно до Положення про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії України (1994 р.)² інвестиційний фонд – це юридична особа, заснована у формі закритого акціонерного товариства з урахуванням вимог, встановлених Положенням, що здійснює виключну діяльність у галузі спільного інвестування. Відповідно до Закону України «Про інститути спільного інвестування» (2012 р.)³, інвестиційні фонди в інтересах і за рахунок учасників (акціонерів) проводять діяльність із спільного інвестування шляхом розміщення коштів у цінні папери інших емітентів, корпоративні права, нерухомість та інші активи, дозволені законами України.

Відповідно до ст. 7 Закону інститут спільного інвестування залежно від порядку провадження діяльності може бути:

- відкритого типу – інститут (компанія з управління його активами) бере на себе зобов'язання здійснювати у будь-який час на вимогу учасників цього інституту викуп цінних паперів, емітованих таким інститутом (компанією з управління його активами);
- інтервального типу – інститут (компанія з управління його активами) бере на себе зобов'язання здійснювати на вимогу учасників цього інституту викуп цінних паперів, емітованих таким інститутом (компанією з управління його активами), протягом обумовленого у проспекті емісії строку (інтервалу);

¹Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 43–44.

²Положення про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії України : Указ Президента України від 19 лют. 1994 р. № 55/94. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55/94#Text>

³Про інститути спільного інвестування : Закон від 5 лип. 2012 р. № 5080-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5080-17#Text>

– закритого типу – інститут (компанія з управління його активами) не бере на себе зобов’язань щодо викупу цінних паперів, емітованих таким інститутом (компанією з управління його активами), до моменту його припинення⁴.

За методами кредитування серед НФУ можна виокремити:

- НФУ, які безпосередньо надають кредити позичальникам, їх взаємовідносини з останніми регулюються відповідним кредитним договором (кредитні спілки, ощадно-позикові асоціації та ін.);
- НФУ, які здійснюють опосередковане кредитування шляхом придбання боргових цінних паперів, і відносини з позичальником регулюються в основному законодавчо (інститути спільного інвестування, пенсійні фонди та страхові компанії).

В залежності від адміністративного підпорядкування органам, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, НФУ можна поділити на ті, діяльність яких регулюється НБУ та НКЦПФР.

НФУ можна поділити на комерційні й некомерційні. Безумовно, основна більшість НФУ є комерційними, для яких однією з цілей діяльності є отримання прибутків, але серед них є й некомерційні установи, до яких відносять кредитні кооперативи, які займаються кредитуванням своїх членів без мети отримання прибутків.

На нашу думку, НФУ варто розподілити на:

- *договірні фінансово-кредитні установи*: страхові компанії; недержавні пенсійні фонди; лізингові компанії; факторингові компанії; ломбарди;
- *інвестиційні фінансово-кредитні установи*: інвестиційні фонди; фінансові компанії; кредитні товариства; кредитні спілки.

Основними функціями, які виконують фінансові посередники між кредитором і позичальником, вчені називають наступні:

- 1) інформаційно-консультаційні, в процесі виконання яких фінансові посередники продукують інформацію: для потенційних кредиторів – щодо різноманітних можливостей вкладення коштів вкладниками та кредиторами; для потенційних позичальників – щодо форм та методів кредитування в кожному конкретному випадку;

⁴Про інститути спільного інвестування : Закон від 5 лип. 2012 р. № 5080-VI. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5080-17#Text>

2) трансформаційні функції:

трансформація фінансових ресурсів по регіонах – збалансування пропозиції та попиту на фінансові ресурси по окремих регіонах;

трансформація сум – узгодження непропорційності залучених та розміщених коштів за розмірами (надання великих кредитів за рахунок невеликих внесків);

трансформація строків – узгодження довгострокових вимог та короткострокових зобов'язань, відповідно короткострокових вимог та довгострокових зобов'язань (надання довгострокових кредитів, що формуються за рахунок короткострокових вкладень, або навпаки);

валютна трансформація – залучення коштів в одній валюті, а розміщення в іншій;

трансформація ризиків – скорочення ризиків вкладників та кредиторів, які виникають під час прямих відносин кредитор – позичальник, за рахунок диверсифікації, нормування та селекції ризиків фінансовими посередниками;

трансформація ліквідності – здатність фінансових посередників, насамперед банків, певною мірою передбачати фінансову поведінку клієнтів, які в будь-який час можуть вимагати повернення коштів, у зв'язку з чим певна частина коштів фінансових посередників перебуває у ліквідній формі;

контрольні – посередники стежать за раціональним та цільовим використанням коштів позичальниками, що своєю чергою зменшує ризики кредиторів та вкладників¹.

Таким чином, основна функція НФУ – це перерозподіл фінансових ресурсів, у процесі здійснення якої, вони виконують ряд підфункцій, а саме:

консолідацію (акумуляцію) заощаджень індивідуальних інвесторів (діяльність НФУ призводить до поділу функції заощадження

¹ Версаль Н. І., Дорошенко Т. В. Теорія кредиту : навч. посіб. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. 483 с. С. 101–102; Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 46–47.

та функції інвестування, що підвищує ефективність розподілу капіталу. Процес переміщення капіталів через фінансових посередників дозволяє уникнути складнощів прямого контакту власників заощаджуваних коштів і позичальників, які виникають внаслідок розбіжностей пропонування і необхідних сум коштів, строків і напрямів їхнього використання тощо);

інвестування;

сприяння рівноваги на ринку (за рахунок портфельного керування активами фінансові посередники гармонізують відносини між постачальниками й споживачами капіталу, ліквідують дисбаланс між пропозицією та попитом на вільні кошти, забезпечуючи при цьому ефективний розподіл і перерозподіл ресурсів на первинному й вторинному ринках);

забезпечення високої ліквідності фінансових вкладень;

перерозподіл і зниження фінансових ризиків (НФУ знижують ризики інвестування шляхом їх диверсифікації, перерозподілу між широким колом суб'єктів фінансового ринку);

сприяння економічному зростанню, за допомогою ефективного розміщення інвестицій в економіці, стимулювання підприємницької діяльності (за допомогою НФУ з кругообігу вилучаються тимчасово вільні кошти і направляються у високотехнологічні галузі національної економіки, що сприяє розвитку економіки) тощо.

Обґрунтовуючи важливу роль, яку фінансові посередники відіграють у функціонуванні грошового ринку, а через нього – у розвитку економіки, М. І. Савлук, зазначає, що призначення цих фінансових інституцій полягає у наступному:

можливості для кожного окремого кредитора оперативно розмістити вільні кошти в дохідні активи, а для позичальника – оперативно мобілізувати додаткові кошти, необхідні для вирішення виробничих чи споживчих завдань;

скороченні витрат суб'єктів грошового ринку на формування вільних коштів, розміщенні їх у дохідні активи та запозиченні додаткових коштів, які бере на себе консолідований представник фінансового ринку – фінансовий посередник. Завдяки великим обсягам виконуваних операцій фінансовими посередниками, собівартість кожної окремої операції коштуватиме посередникам

та суспільству значно дешевше, ніж якби вона виконувалась безпосередньо кредиторами та позичальниками;

послабленні фінансових ризиків для базових суб'єктів грошового ринку, оскільки значна частина їх перекладається на посередників. Це стає можливим завдяки широкій диверсифікації посередницької діяльності, створенню спеціальних систем страхування та захисту від фінансових ризиків;

збільшенні дохідності позичкових капіталів, завдяки зменшенню фінансових ризиків, скороченню витрат на здійснення фінансових операцій та відкриттю доступу до великого бізнесу. Це зумовлено тим, що посередники мають можливість значну кількість невеликих заощаджень спрямувати на фінансування великих, високодохідних операцій та проєктів;

можливості наданням посередниками додаткових послуг, зокрема, страхування кредитора від різних ризиків, задоволення потреб у пенсійному забезпеченні, забезпеченні житлом, набутті права власності й управління певними об'єктами тощо¹.

Нині неабиякої значущості набувають фінансові установи, діяльність яких спрямована на соціальний розвиток, зокрема на захист населення від знецінення коштів, надання громадянам фінансових послуг. Такі ознаки притаманні так званим кредитним коопераціям, які в Україні діють як кредитні спілки. Розглянемо їх.

Кредитні спілки є порівняно новим і недостатньо вивченим різновидом фінансових установ. Розглядаючи їх у контексті системи суб'єктів адміністративного права, слід зазначити, що вони посідають специфічне місце, оскільки власне завдяки їм, їх діяльності певним чином держава реалізовує свої функції та завдання. Кредитні спілки не існують у правовому вакуумі, не є повністю відділеними від держави, не є предметом регулювання лише однієї галузі права, чи об'єктом дослідження певного напрямку у правовій науці. Кредитні спілки знаходяться у постійній тісній взаємодії з державою, її органами, систематично відчують на собі її вплив або вплив правових та політичних процесів,

¹ Гроші та кредит : підручник / М. І. Савлук, А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна та ін. ; за заг. ред. М. І. Савлука. Київ : КНЕУ, 2011. 602 с. С. 440–442.

що відбуваються у державі. Як справедливо зазначено у підручнику «Адміністративне право України», укладеному колективом авторів у складі Ю. Битяка, В. Гаращука, О. Дьяченко та ін., виконуючи економічні, соціально-культурні, адміністративно-політичні та інші функції з метою задоволення матеріальних і духовних потреб громадян, суспільства та держави, підприємства й установи повинні функціонувати в межах, встановлених державою. Основний напрям державної діяльності, де підприємства й установи безпосередньо пов'язані з державою та її інститутами, – виконавча влада (від місцевого рівня до центральних органів виконавчої влади) та місцеве самоврядування. У взаємовідносинах з цими суб'єктами держави та суспільства підприємства й установи практично вирішують усі питання – від створення, здійснення своєї діяльності та до її припинення. Крім зазначених, підприємства й установи вступають в адміністративно-правові відносини з органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування з приводу: оперативного й бухгалтерського обліку результатів своєї діяльності, статистичної звітності, податків, безпеки виробництва та праці, протипожежної й екологічної безпеки, санітарно-гігієнічних норм і вимог щодо захисту здоров'я їх працівників, населення, споживачів продукції, охорони навколишнього середовища від забруднення та інших шкідливих впливів, відшкодування збитків, завданих нераціональним використанням землі та інших природних ресурсів і забрудненням навколишнього середовища, сплати у відповідних випадках штрафу, створення спеціальних робочих місць для осіб з обмеженою працездатністю та організації їх професійної підготовки, проведення непрофільних робіт у разі стихійного лиха, обставин, пов'язаних із надзвичайними ситуаціями, тощо². Таким чином, кредитні спілки, безперечно, є суб'єктами адміністративного права, а їх діяльність, відповідно, – об'єктом адміністративно-правового регулювання. На думку С. Гончарука, об'єктом адміністративно-правових відносин є те, відносно чого вони виникають, розвиваються

² Адміністративне право України : підруч. / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Київ, 2005. 544 с. С. 116.

і припиняються. Передусім це суспільні відносини, що уособлюють характер діяльності окремих суб'єктів права (їхніх дій чи бездіяльності), юридичні наслідки їх поведінки, певні правові інтереси, в тому числі майнового чи немайнового характеру та ін.¹

Розглядаючи кредитні спілки саме у аспекті об'єкту адміністративно-правового регулювання, слід враховувати, що: адміністративне право – це галузь права, галузь публічного права, головним завданням якої є забезпечення загальних (публічних) потреб та інтересів у процесі владно-управлінської діяльності, владна сторона (або сторона з більшою правосуб'єктністю) адміністративно-правових відносин у першу чергу має керувати не поведінкою інших суб'єктів (у горизонтальних відносинах вона фактично не може цього робити), а процесами, які пов'язані з реалізацією конкретних публічних потреб у визначеній частині управлінської сфери (адміністрування). Таким чином, кредитні спілки як суб'єкти адміністративного права, у процесі реалізації своїх законних прав, у першу чергу, стикаються з публічними потребами та інтересами, які представляє суб'єкт публічної адміністрації. В свою чергу, відбувається своєрідне зіставлення одних інтересів (приватних) з іншими (суто публічними), значно більшими за обсягом і значущими для суспільства. Якщо ці інтереси не вступають між собою у протиріччя, відповідно до нормативних визначень, відбувається реалізація згаданих вище потреб у межах владно-управлінської діяльності або в інших формах державної діяльності, пов'язаних з нею, здійснення яких регламентоване нормами адміністративного права. І навпаки, коли зазначені вище групи інтересів не збігаються, вступають між собою у певні протиріччя, процес їх реалізації або взагалі припиняється, або відкладається до усунення причин, що лежать в основі цих протиріч².

Як відомо, кредитні спілки виникли як реакція на потребу в наданні швидких, недорогих і водночас конкурентоспроможних

¹ Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України : навч. посіб. Київ, 1995. 78 с. С. 32.

² Довгополик А. А. Становлення кредитних спілок в Україні і світі. *Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства*. 2009. Вип. 92. С. 84–88.

фінансових послуг. Забезпечення конкурентності фінансових послуг, що пропонуються кредитними спілками, можливе за однієї обставини – надійності та стійкості фінансового посередника³. Найголовнішою метою діяльності кредитних спілок є фінансовий і соціальний захист своїх членів за допомогою залучення їх особистих заощаджень для взаємного кредитування, фінансової підтримки підприємницьких ініціатив і надання інших фінансових послуг⁴.

На сьогодні кредитні спілки є однією з небагатьох некомерційних організацій, яка прямо заявляє про задоволення саме матеріальних потреб своїх членів (пайовиків), що вкрай важливо у рамках програми кредитування суб'єктів малого підприємництва. Гаслом таких НФУ є не високий відсоток, а надійність, неприбутковість, стійкість, доступний кредит і гарантія збереження грошей. Суттєвою перевагою кооперативів є те, що вони є доступними і простими для населення. Для отримання кредиту не потрібно платити «прихованих» відсотків, оскільки такі позики видаються тільки членам кооперативу, що істотно знижує ризик неповернення позик і не обтяжує кредит додатковими платежами (для покриття цих ризиків)

Кредитні спілки як суб'єкти адміністративного права в процесі реалізації своїх законних прав першочергово стикаються з публічними потребами та інтересами, які представляє суб'єкт публічної адміністрації. Відповідно, відбувається своєрідне зіставлення одних інтересів (приватних) з іншими (суто публічними), значно більшими за обсягом і значущими для суспільства. Якщо ці інтереси не суперечать один одному, відповідно до нормативних визначень, відбувається реалізація згаданих вище потреб у межах

³ Луцишин О. О. Кредитні спілки на ринку фінансових послуг України: проблеми та пріоритети розвитку. *Світ фінансів*. 2016. № 8. С. 135–139. С. 135.

⁴ Гаврилова Н. В., Грешнікова М. О. Перспективи розвитку кредитних спілок в Україні. *Наукові записки Кіровоградського національного технічного університету*. 2012. Вип. 12. Ч. 1. С. 91–96. С. 93; Басай В. О. Запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Київ, 2021. 295 с. С. 29–31.

владно-управлінської діяльності або в інших формах державної діяльності, пов'язаних із нею, здійснення яких регламентоване нормами адміністративного права. І навпаки, коли зазначені вище групи інтересів не збігаються, вступають між собою у певні протиріччя, процес їх реалізації або взагалі припиняється, або відкладається до усунення причин, що лежать в основі цих суперечностей¹.

Згідно із Законом України «Про кредитні спілки», кредитна спілка створюється та функціонує на базі певного монолітного об'єднання людей відповідно до їх інтересів, спільної діяльності або компактного місця проживання. Завдяки кредитним спілкам особи, кооперуючи свої зусилля, ідеї та кошти, можуть отримати необхідні послуги значно дешевше, ніж якщо б кожен із них намагався діяти самостійно². Нормативно-правовою основою їх діяльності є ряд нормативно-правових актів, зокрема:

Конституція України від 28 червня 1996 року; Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» № 2664-III від 12 липня 2001 року; Закон України «Про кредитні спілки» № 2908-III від 20 грудня 2001 року; Закон України «Про Національний банк України» № 679-XIV від 20 травня 1999 року; Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань» № 755-IV від 15 травня 2003 року; Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» № 2258-VIII від 21 грудня 2017 року; Закон України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» № 996-XIV від 16 липня 1999 року; Закон України «Про споживче кредитування» № 1734-VIII від 15 листопада 2016 року; Постанова Правління Національного банку України від 05 жовтня 2021 року № 100

¹ Курінний Є. В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування : навч. посіб. Дніпропетровськ, 2002. 92 с. С. 75; Купрієнко В. М. Кредитні спілки на ринку фінансових послуг України. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2019. № 42. С. 130–134. С. 132.

² Про кредитні спілки : Закон від 20 груд. 2001 р. № 2908-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>

«Про затвердження Положення про інформаційне забезпечення фінансовими установами споживачів щодо надання послуг споживчого кредитування»; Постанова Правління Національного банку України від 30 березня 2021 року № 27 «Про затвердження Положення про визначення умов провадження діяльності з надання фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії (ліцензійних умов)»; Постанова Правління Національного банку України від 11 лютого 2021 року № 16 «Про затвердження Правил розрахунку небанківськими фінансовими установами України загальної вартості кредиту для споживача та реальної річної процентної ставки за договором про споживчий кредит»; Постанова Правління Національного банку України від 01 лютого 2021 року № 12 «Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг»; Порядок проведення внутрішнього аудиту (контролю) у фінансових установах, затверджений розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 05 червня 2014 року № 1772, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 30 липня 2014 року за № 885/25662; Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг від 04 листопада 2004 року № 2739 «Про встановлення виду державних цінних паперів, які можуть придбавати кредитні спілки», зареєстроване в Міністерстві юстиції України 12 листопада 2004 року № 1444/10043; Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг від 02 серпня 2005 року № 4404 «Щодо визначення мети залучення кредитними спілками на договірних умовах кредитів банків, кредитів об'єднаної кредитної спілки, грошових коштів інших установ та організацій», зареєстроване в Міністерстві юстиції України 22 серпня 2005 року № 916/11196 (зі змінами); Правила здійснення депозитних операцій для кредитних спілок та про внесення змін до деяких нормативно-правових актів, затверджені розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг від 30 грудня 2011 року № 821, (у редакції розпорядження Національної комісії,

що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг 26 квітня 2016 № 908), зареєстровані в Міністерстві юстиції України 10 лютого 2012 року за № 211/20524 (зі змінами); Положення про Державний реєстр фінансових установ, затверджене розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 28 серпня 2003 року № 41 (у редакції розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 28 листопада 2013 року № 4368), зареєстроване в Міністерстві юстиції України 11 вересня 2003 року за № 797/8118 (зі змінами); Перелік внутрішніх положень та процедур кредитної спілки, затверджений розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 11 листопада 2003 року № 116, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 25 листопада 2003 року за № 1078/8399 (зі змінами); Порядок складання та подання звітності кредитними спілками та об'єднаними кредитними спілками до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затверджений розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 25 грудня 2003 року № 177, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 19 січня 2004 року за № 69/8668 (зі змінами); Постанова Правління Національного банку України від 25 червня 2020 року № 82 «Про правонаступництво Національного банку України в здійсненні державного регулювання та нагляду на ринках фінансових послуг»; Методичні рекомендації для кредитних спілок щодо проведення оцінки кредитоспроможності позичальників, затверджені розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 20.11.2018 № 2006 та ін.

На ринку фінансових послуг кредитні спілки, з огляду на їх кооперативну економічну природу, є середовищем узгодження інтересів її членів та безпосередньо кредитної спілки. У межах функціонування такого фінансового механізму кредитна спілка, з одного боку, накопичує фінансові ресурси, а з іншого – використовує їх для надання позичальникам. Таку діяльність можна охарактеризувати як самозабезпечення або ж самофінансування, що означено

соціальною спрямованістю та високим рівнем відповідальності спілки перед своїми членами¹.

Основним нормативно-правовим документом, що визначає організаційно-правові засади створення та діяльності кредитних спілок, їх об'єднань, права та обов'язки членів, є Закон України «Про кредитні спілки»². У ст. 1 Закону закріплено наступне поняття: «кредитна спілка – це неприбуткова організація, заснована фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки»³. Таким чином, Закон надав кредитним спілкам принципово нового значення – не громадської, а неприбуткової організації, що відображає реальну природу кредитних спілок та їх соціальне призначення. Адже вони не мають на меті отримання прибутку, а основною метою їх діяльності є задоволення потреб членів кредитної спілки у наданні фінансових послуг.

Однак, Р. А. Слав'юк вважає, що кредитна спілка – це фінансовий кооператив, який одночасно є громадською та фінансовою організацією зі специфічною формою господарювання⁴. С. Грицай, А. Лаурікайнен вважають, що кредитна спілка – це форма самоорганізації людей, які, об'єднавшись власними силами, створюють для самих себе можливість задоволення своїх потреб у фінансовій сфері; це самоврядна демократична організація, в якій лише її члени визначають види послуг, які вона надає, і встановлюють умови їх надання⁵. На думку професора В. Гончаренка, кредитна

¹ Луцишин О. О. Кредитні спілки на ринку фінансових послуг України: проблеми та пріоритети розвитку. *Світ фінансів*. 2016. № 8. С. 135–139. С. 135.

² Про кредитні спілки : Закон від 20 груд. 2001 р. № 2908-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>

³ Там само.

⁴ Слав'юк Р. А. Кооперативні кредитні установи у фінансовому забезпеченні розвитку аграрного бізнесу. *Фінанси України*. 2000. № 2. С. 96–103.

⁵ Грицай С., Лаурікайнен А. Кредитні спілки як форма соціально-економічного розвитку. *Нова політика*. 1999. № 1. С. 60–63.

спілка – це фінансово-кредитний кооператив, який є водночас громадською організацією та фінансовою установою, це специфічна форма господарювання у фінансовій сфері, яка має свої принципи ознаки. Із соціальної точки зору, кредитна спілка повинна забезпечити фінансову взаємодопомогу й економічний самозахист людей. В організаційному відношенні – це громадська організація, побудована на демократичних принципах управління, в економічному – неприбуткова фінансова установа. А разом – це фінансово-кредитний кооператив¹.

Наведене вище свідчить про відсутність єдності точок зору на те, що ж таке кредитна спілка – громадська організація, кооператив чи організація зі специфічною формою господарювання.

У більшості країн світу об'єднання людей з метою економічної взаємодопомоги, які одночасно мають ознаки громадського та господарського об'єднання, належать до кооперативних форм господарювання². Як громадська організація, кооператив відрізняється від інших громадських об'єднань тим, що його діяльність спрямована передусім на досягнення для своїх членів економічного ефекту від користування послугами кооперативу (а не політичного, соціального, культурного та іншого ефекту для суспільства чи певної групи, як це має місце в інших громадських організаціях). Від господарських організацій, які надають аналогічні послуги, кооператив відрізняється тим, що він є формою взаємодопомоги та самозахисту людей, його діяльність не спрямована на отримання прибутку, бо він надає послуги тільки своїм членам, які є його рівноправними власниками³.

Кредитні спілки, залежно від рівня економічного розвитку і специфіки національного законодавства в кожній країні, мають свої особливості. В одних країнах – це невеликі установи, які

¹ Гончаренко В. В. Кредитні спілки в системі суб'єктів фінансового ринку. *Банківська справа*. 2008. № 4. С. 24–29.

² Сич Є., Ільчук В., Гавриленко Н. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2021. 428 с. С. 95–99.

³ Ринок фінансових послуг : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / І. Б. Хома, І. В. Алексєєв, Л. С. Тревого, Н. І. Андрушко. Л. : Видавництво Національного університету «Львівська політехніка», 2015. 247 с.

надають обмежений набір фінансових послуг і майже не відрізняються від класичних моделей кооперативних операцій фінансової самопомогі населення, в інших – цілі фінансові системи, які, не поступаючись великим комерційним банкам, надають своїм членам (і фізичним, і юридичним особам) широкий спектр банківських послуг. У деяких країнах кредитні спілки є чимось середнім між банками та іншими фінансовими установами або одночасно існує кілька різновидів кредитних кооперативів⁴.

Основними ознаками кредитної спілки О. М. Панкратова та О. С. Музалевський називають такі: 1) вони створюються групою людей не заради отримання прибутку, а для надання послуг своїм членам; 2) члени, що засновували кредитну спілку, не мають жодних виняткових прав щодо членів, які вступили до спілки пізніше; 3) будь-який член кредитної спілки незалежно від розміру його вкладів, терміну членства та інших формальних ознак у питаннях управління спілкою має лише один голос. Обмежена кількість людей, які мають найбільшу суму заощаджень, не мають змоги одноосібно контролювати кредитну спілку; 4) послуги надаються лише членам спілки; 5) члени спілки водночас є її власниками та клієнтами. Кожен член спілки є власником частини капіталу і несе відповідальність за розвиток своєї кредитної спілки; 6) основним видом їх діяльності є надання ощадно-позичкових послуг, оскільки спілка створюється як ефективний інструмент саме з цією метою. Забороняється займатися іншими видами діяльності⁵.

Тут виокремлюють декілька відмінностей кредитної спілки від банківських установ. Перша полягає в тому, що кредитна спілка є некомерційною установою, працює тільки зі своїми пайовиками на кооперативних засадах і не здійснює ризикових операцій. Кредитна спілка бере на себе організацію тих послуг, які з будь-яких причин не цікаві банкам. Друга відмінність в тому, що кредитна спілка виконує лише дві базові операції грошового

⁴ Сороківська, З. К., Баянт Г. Р. Грошово-кредитні системи зарубіжних країн : навч. посіб. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 208 с. С. 58–63.

⁵ Панкратова О. М. Проблеми та перспективи розвитку кредитних спілок в Україні. *Вісник Національного технічного університету. Серія: Технічний прогрес та ефективність виробництва*. 2014. № 34. С. 103–109. С. 104–105.

ринку, зберігаючи водночас статус фінансового посередника. Це залучення коштів і їхнє розміщення. Банк виконує ще й третю базову операцію – відкриття і обслуговування поточних рахунків клієнтів. Н. І. Версаль зауважує, що за своєю суттю кредитна спілка – це кооператив, тобто юридична особа, утворений фізичними особами, що добровільно об'єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування¹.

Те, що кредитна спілка є суб'єктом некомерційного господарювання засвідчує ч. 2 ст. 3 Господарського кодексу України від 16 січня 2003 р., де за ознакою мети наводиться два види господарської діяльності – з метою одержання прибутку (комерційна господарська діяльність) та без мети одержання прибутку (некомерційна господарська діяльність)².

Кредитна спілка здійснює самостійну систематичну господарську діяльність, спрямовану на досягнення економічних, соціальних та інших результатів без одержання прибутку. Вона не проводить жодної іншої господарської діяльності, крім надання кредитних і ощадних послуг своїм членам. Ця ознака зумовлена тим, що діяльність кредитної спілки як організації, котра не має на меті отримання прибутку, спрямована власне на надання конкретних послуг, що й визначає її вузьку спеціалізацію щодо можливих напрямів використання акумульованих за рахунок заощаджень членів фінансових ресурсів³.

Саме поєднання цих шести правових ознак обумовлюють унікальну правову природу кредитних спілок.

Таким чином, *кредитна спілка – це неприбуткова НФУ, утворена на кооперативних засадах шляхом об'єднання фізичних осіб*

¹ Версаль Н. І. Кредитні спілки як ефективна форма мікрокредитування. *Економіка АПК*. 2002. № 7. С. 89–92. С. 90.

² Господарський кодекс України : Закон від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print>

³ Довгополик А. А. Кредитні спілки в механізмі адміністративно-правового регулювання: аналіз правових ознак. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2010. № 1. С. 35–40. С. 36.

для задоволення їх фінансових потреб. Вони уособлюють поєднання ознак юридичної особи та специфічних ознак (ознак фінансової установи, неприбутковий характер діяльності, ознак кооперативу, ознак суб'єкту некомерційного господарювання та небанківської установи), які у сукупності і визначають її реальний правовий потенціал. Тобто кредитна сілка це: юридична особа; фінансова установа; неприбуткова організація; кооператив; суб'єкт некомерційного господарювання; небанківська установа⁴.

Також, розглядаючи НФУ, варто зупинити увагу на страхових компаніях, позаяк страхування є важливим елементом економічної безпеки, як громадян так і держави. У більшості країн світу система страхування фізичних і юридичних осіб є чітко врегульована, але і на даний час розвивається, що не скажеш про страхову систему в Україні. Розвиток ринкових відносин викликав зміни в правовому житті населення. В Україні діє багато видів страхування якими фізичні чи юридичні особи можуть скористатись на свій розсуд, таке страхування є не обов'язковим. Разом з цим є обов'язкові види страхування які зобов'язують особу виконати певні положення закону. Сучасний період економічного розвитку в Україні проходить під знаком правової реформи, вагомим аспектом якої є забезпечення державою рівного захисту страховиків і страхувальників, визначення ефективних механізмів охорони їх прав та законних інтересів, в тому числі шляхом застосування заходів кримінально-правового впливу. Прийняття низки нормативно-правових актів в нашій державі, беззаперечно, стало значним внеском у реалізацію цього завдання. Не дивлячись на те що в Україні є досить значна кількість інститутів які регулюють страхові правовідносини вказана їх кількість не є ефективною і кількісний склад не переростає в якісний. Прийняття Закону України «Про страхування» (1996 р.) створило правову базу для провадження діяльності страхових та перестрахових компаній, філій страховиків, товариств взаємного страхування, страхових та перестрахових посередників. При виході української економіки

⁴ Буга Г. С. Кредитна спілка на ринку фінансових послуг України: поняття та правове регулювання. *Юридичний вісник*. 2021. № 5. С. 46–54.

із стану депресії потреба у страховій та перестраховій діяльності зростатиме разом із ростом економіки¹.

В умовах функціонування ринкової економіки, основою якої є господарська (підприємницька) діяльність із використанням різних форм власності, та механізму державного регулювання відносин у сфері економіки потреба суб'єктів господарської діяльності в захисті своїх майнових прав й охоронюваних законом інтересів від різноманітних ризиків зростає. Нестійкість системи державного регулювання страхового ринку викликана внутрішніми факторами страхового ринку, але водночас є й прямим наслідком макроекономічних процесів, проблем економіки у цілому, а також розвитком міжнародних інтеграційних тенденцій².

Сучасний стан розвитку страхового ринку характеризується складністю та суперечливістю, що пояснюється, на думку фахівців, недосконалістю галузевого законодавства, низькою платоспроможністю вітчизняних страхувальників, проявами галузевого монополізму, недостатнім рівнем кваліфікації кадрів у страхових компаніях, великою кількістю видів обов'язкового страхування, зловживаннями у сфері страхових відносин як з боку страховиків, так і страхувальників, що свідчать про необхідність удосконалення механізму адміністративно-правового регулювання.

Здійснення адміністративно-правового регулювання страхової діяльності спричинено також певними соціально-економічними потребами суспільства для мінімізації рівня ризику страховиків і страхувальників. Більше того, беручи до уваги комерційний інтерес страховиків над інтересами страхувальників, необхідність такого регулювання зумовлюється бажанням держави гарантувати соціальний спокій суспільству, зокрема в умовах світової фінансової кризи³.

¹ Пацурія Н. Б. Войцеховська І. М., Головачова А. С. Правове регулювання діяльності у сфері страхування та перестраховування: проблеми теорії та практики : монографія. Київ : Вид-во Ліра-К, 2017. 256 с.

² Андрущенко Л. В. Державно-правове регулювання страхування у сфері зовнішньоекономічної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 220 с. С. 34.

³ Буга Г. С. Страховий ринок як сфера діяльності небанківських фінансових установ. *Нове українське право*. 2021. № 6. С. 22–28.

Відмінною рисою українського законодавства є те, що воно формується в умовах трансформаційної економіки та євроінтеграції, що впливає на інтенсивність розвитку законотворчого процесу і зумовлене потребами реформування суспільства, переходом його до ринкової економіки та розбудовою правової держави. Українське законодавство на цьому етапі є складним багатогалузевим утворенням, в якому перетинаються вертикальні та горизонтальні зв'язки, діють законодавчі масиви різних рівнів. На сьогодні правове регулювання організації та здійснення діяльності у сфері страхування характеризується як наявністю значних прогалин, так і колізій між правовими нормами⁴.

Зміни, що відбуваються в Україні, яка прагне увійти на шлях економічного зростання, неможливі без посилення уваги до інституту страхування. За сучасних умов ця сфера правовідносин набуває актуальності як галузь цивільного права, оскільки стає універсальним засобом захисту інтересів громадян і суб'єктів господарювання.

З набуттям Україною незалежності ситуація на страховому ринку різко змінилася у зв'язку з демонополізацією страхової справи, легалізацією підприємств, у результаті чого відбулося збільшення кількості альтернативних недержавних комерційних страхових організацій, діяльність яких охопила, окрім історично сформованих видів страхування, страхування комерційних, фінансових, господарських ризиків, ризиків відповідальності за нанесення шкоди на території інших держав, експортних кредитів та іноземних інвестицій.

На думку фахівців, сьогодні в Україні формується нова галузь (страхова індустрія), призначена для надання широкого спектра послуг як юридичним особам різної форми власності, так і безпосередньо громадянам⁵.

Слово «страхування» увійшло в українську мову давно. Воно має аналоги в інших мовах: «insurance» – в англійській;

⁴ Андрущенко Л. В. Державно-правове регулювання страхування у сфері зовнішньоекономічної діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2008. 220 с.

⁵ Страхування : підручник / кер. авт. кол. С. С. Осадець. Вид. 3-тє, перероб. і доп. Київ : КНЕУ, 2012. 599 с. С. 11.

«versicherung» – у німецькій. Західні філологи вважають, що термін має латинське походження. В основі його слово «securus», що дослівно означає «безтурботний»¹. Отже, страхування відображає ідею застереження, захисту та безпеки.

Соціальна мета страхування полягає в охороні майнових інтересів від несприятливих обставин. За весь період розвитку суспільне виробництво наражається на суперечності між природою і людиною, а також між окремими суб'єктами виробничих відносин. Ці суперечності зумовлюють виникнення несприятливих подій (ризиків), зокрема стихійне лихо і нещасні випадки. Потенційна можливість настання стихійного лиха і нещасних випадків становить сутність страхового ризику. До страхових відносять лише ті ризики, виникнення яких можна прогнозувати й оцінювати на підставі історичного досвіду та за допомогою математичних і статистичних методів².

Як економічна категорія страхування перебуває в підпорядкованому зв'язку з категорією фінансів та є сукупністю особливих перерозподільних відносин між його учасниками з приводу формування за рахунок грошових коштів цільового страхового фонду, що призначений для відшкодування можливої шкоди³.

Правова сутність страхування визначена у ст. 1 Закону України «Про страхування» – це вид цивільно-правових відносин щодо захисту майнових інтересів громадян та юридичних осіб у разі настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або законодавством, за рахунок грошових фондів, що формуються шляхом сплати громадянами та юридичними особами страхових платежів⁴. Цей Закон охоплює права й обов'язки

¹ Журавка О. С., Бухтіарова А. Г., Пахненко О. М. Страхування : навчальний посібник. Суми : Сумський державний університет, 2020. 350 с.

² Чайкін І. Б. Правове регулювання страхування ризиків на ринках фінансових послуг : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04 «Господарське право, господарсько-процесуальне право». Харків, 2007. 20 с. С. 12.

³ Пацурія Н. Б. Страхове право України : навч. посіб. Київ, 2006. 176 с. С. 18.

⁴ Про страхування : Закон від 7 берез. 1996 р. № 85/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80#Text>

учасників страхових відносин. Насамперед – це страховики та страхувальники, а також інші фізичні та юридичні особи: одержувачі страхового відшкодування, страхові посередники, державні регулятори та ін.

Страховий ринок – це система економічних відносин з приводу купівлі-продажу специфічного товару – страхового покриття унаслідок настання певних подій (страхових випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством. За територіальною ознакою виділяють місцевий (регіональний), національний (внутрішній) і світовий (зовнішній) страхові ринки. За галузевою ознакою – ринки особистого та майнового страхування. Кожна із цих названих ланок має свою структуру (сегментацію)⁵.

За формою страхування може бути обов'язковим і добровільним. Добровільне страхування – це страхування, що здійснюється на основі договору між страхувальником і страховиком. Загальні умови й порядок здійснення добровільного страхування визначаються правилами страхування, що їх встановлює страховик самостійно відповідно до вимог законодавства.

Видами добровільного страхування є особисте страхування (страхування життя, страхування від нещасних випадків, страхування здоров'я), страхування засобів транспорту (наземного, повітряного, водного), страхування вантажів та багажу, страхування іншого майна, страхування відповідальності власників транспортних засобів, страхування кредитів, інвестицій, фінансових ризиків тощо. Предметом договору страхування (ст. 980 ЦК України) є майнові інтереси, що не суперечать закону й пов'язані з життям, здоров'ям, працездатністю і пенсійним забезпеченням (особисте страхування); володінням, користуванням і розпорядженням майном (майнове страхування); відшкодуванням шкоди, завданої страхувальником (страхування відповідальності)⁶.

⁵ Страховий ринок України: стан та перспективи розвитку / Булгакова С. О., Василенко А. В., Василенко Л. І. та ін. ; за заг. ред. А. А. Мазаракі. Київ, 2007. 459 с.

⁶ Цивільний кодекс України : Закон від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/435-15>

Аналіз кількісних і якісних характеристик страхового ринку в Україні свідчить про позитивні тенденції його розвитку.

Відбувся бурхливий розвиток інфраструктури страхування: збільшилася кількість суб'єктів ринку (страхові компанії, страхові посередники, страхові групи), поживавилася взаємодія вітчизняного страхового ринку з міжнародним співтовариством (кількість страхових компаній з іноземним капіталом протягом 2015–2020 рр. збільшилася майже удвічі). Сьогодні основний сегмент страхового ринку України становить майнове страхування («Property insurance», «Non-life») – галузь, у якій об'єктом страхування є майнові інтереси, пов'язані з володінням, розпорядженням та користуванням майном, а також випадки, коли ризик пов'язаний із втратою майна (90,5% сукупного валового доходу від виплачених страхових премій).

Отже, розвиток страхового ринку – важливий чинник становлення вітчизняної економіки. Водночас доступні та вигідні умови страхування створюють підґрунтя для вчинення злочинів з метою незаконного одержання страхових виплат, унаслідок чого цей сегмент фінансового ринку останніми роками став одним із привабливих для активності шахраїв. Структура злочинів на ринку страхування визначається широким колом кримінально-караних діянь, які посягають на різні об'єкти кримінально-правової охорони. Поряд із злочинами у сфері господарської діяльності особливе місце у цій системі посідають різні види розкрадань, передусім шахрайства з боку професійних учасників страхового ринку (страховиків) і страхувальників.

Як зазначає С. С. Осадець: «Страхування – це двосторонні правовідносини, які полягають у тому, що страхувальник, сплачуючи грошовий внесок, забезпечує собі (третій особі) у разі настання події, обумовленої договором або законом, суму виплати з боку страховика, який утримує певний обсяг відповідальності і для її забезпечення поповнює та ефективно розміщує резерви, вживає превентивних заходів, спрямованих на зменшення ризику, а при потребі перестраховує частину своєї відповідальності»¹.

¹ Страхування : підручник / кер. авт. кол. С. С. Осадець. Вид. 3-тє, перероб. і доп. Київ : КНЕУ, 2012. 599 с. С. 34.

Для визначення сутності страхування, особлива увага зосереджується на характеристичі його функцій, що проявляються безпосередньо в системі страхових правовідносин. Аналізуючи позицію вчених та досліджуючи практику страхової справи, виділяються такі функції страхування, що розкривають зміст страхування, як економіко-правової категорії:

запобігання – страхові ресурси можуть бути використані для заходів, що спрямовані на запобігання можливих втрат страхувальників;

відновлення – часткове або повне (залежно від умов договору) погашення втрат страхувальників;

збереження – використання страхових платежів як засобу нагромадження;

контроль – страхові платежі акумулюються в страхові фонди на суворо визначені цілі, повинні використовуватися лише в конкретних випадках і визначеним колом суб'єктів, що беруть участь у формуванні страхових резервів;

інвестиційна – розміщення страховиками тимчасово вільних грошових коштів страхових фондів в цінні папери, депозити банків тощо².

У розвинутих країнах світу страхування як інструмент державного регулювання використовується за декількома напрямками. Зокрема, розвинутий страховий ринок створює одну з основ стійкого розвитку економіки, що дає змогу знизити бюджетні видатки при настанні збитків не тільки природно-техногенного характеру, але і соціально-економічного характеру в частині соціального забезпечення (пенсійні виплати, допомога у разі втрати працездатності або смерті годувальника, оплата медичних витрат) тощо³.

Роль страхування особливо важлива в контексті економічних реформ, оскільки воно стимулює розвиток ринкових відносин і ділової активності, поліпшує інвестиційний клімат. У зв'язку

² Яворська Т. В. Страхові послуги : навч. посіб. Львів, 2008. 250 с. С. 39.

³ Фінанси страхових компаній : навч. посіб. / Н. Г. Нагайчук, О. О. Гончаренко. Київ : УБСНБУ, 2010. 585 с. С. 37; Бондар О. В., Залєтов О. М., Фурсевич П. В. Обов'язкове страхування. Київ : BeeZone, 2005. 496 с. С. 57.

з цим можна зробити висновок: ступінь розвитку страхового ринку свідчить про рівень економічного зростання країни.

На думку В. Парнюк, зростання страхових капіталів робить те, що страхові установи непомітно перетворюються на кредитні установи, які відіграють важливу роль на страховому ринку¹. А. А. Гвозденко² зазначає, що ознаки кредитної категорії страхування знаходять конкретний специфічний прояв у функціях страхування:

заощаджувальній (страхування додаткової пенсії, анuitет, страхування життя тощо);

накопичувальній (страхування на дожиття, до весілля, ритуальне тощо);

споживчій (придбання предметів довгострокового використання, отримання позик тощо);

інвестиційній (вкладання коштів у прибуткові заходи, цінні папери тощо).

Удавану подібність з відносинами кредитування страхуванню надає така ознака, як зворотність страхових платежів. Проте вона стосується лише страхування життя, при якому більша частина внесків (нетто-платежі) повертається при настанні страхового випадку (дожиття застрахованого до певного строку чи у випадку його смерті). Але при майновому страхуванні, страховані від нещасних випадків та інших видів страхування виплати страхового відшкодування відбуваються лише при настанні страхового випадку і в розмірах, обумовлених договором. Економічний зміст цих виплат відрізняється від повернення страхових платежів.

Висловлюється також думка А. А. Гвозденка про те, що нова роль страхових компаній полягає в тому, що вони все більше виконують функції спеціалізованих кредитних інститутів – опосередковано займаються кредитуванням певних сфер і галузей господарської діяльності³.

¹ Парнюк В. Про деякі актуальні питання розвитку страхування в Україні. *Економіка України*. 2009. № 8. С. 10–15. С. 10.

² Гвозденко А. А. Основы страхования : учебник. М. : Финансы и статистика, 2000. 304 с.

³ Там само. С. 15.

Водночас, як підкреслив С. С. Осадець, останнім часом під впливом західної теорії вдаються до розширеного тлумачення фінансів, виокремлюючи п'ять великих сфер їх функціонування: фінанси державні, фінанси галузеві, кредит і грошовий обіг, ринок цінних паперів, страхування⁴. Ця концепція надає фінансам широкого змісту, який виводить їх далеко за межі розподільної категорії. У цьому контексті страхування стає на один рівень із кредитом, державними фінансами, фінансами галузей, фондовим ринком.

Страхування органічно вписується в усі блоки фінансів, а страховики виробляють специфічні страхові послуги, розподіляють грошові кошти, беруть участь в обмінних процесах, а також певною мірою забезпечують виробниче і споживче споживання. А, отже, з огляду ж на його функціональне призначення страхування належить до стадій виробництва, розподілу, обміну й споживання. Без нього неможливо ефективно забезпечувати безперервність процесу виробництва матеріальних благ, підтримувати належний рівень життя людей.

З огляду на ризикове функціонування будь-якої НФУ, концентрацію виробництва та ускладнення його технологій, ризики, пов'язані зі стихійними та техногенними аваріями та постійно зростаючим ризиковим середовищем проживання кожної людини, можна передбачити, що з кожним роком роль страхування в Україні в захисті економіки та життя людей буде швидко зростати. А якщо до цього додати державні пріоритети з переорієнтації програм соціального захисту громадян (охорона здоров'я, пенсійне страхування) на страхові засади, як це зроблено в країнах із ринковою економікою, то перспектива посилення ролі страхування в системі соціального захисту стає очевидною⁵.

Таким чином, страховий ринок – це система економічних відносин із приводу купівлі-продажу специфічного товару – страхового покриття внаслідок настання певних подій (страхових

⁴ Страхування : підручник / кер. авт. кол. С. С. Осадець. Вид. 3-тє, перероб. і доп. Київ : КНЕУ, 2012. 599 с. С. 26.

⁵ Мних М. В. Страхування в Україні в умовах економічної кризи. *Інвестиції: практика та досвід*. 2009. № 4. С. 34–35. С. 34.

випадків), визначених договором страхування або чинним законодавством. У територіальному аспекті виділяють місцевий (регіональний), національний (внутрішній) та світовий (зовнішній) страхові ринки. За галузевою ознакою виділяють ринки особистого та майнового страхування. Кожна із цих названих ланок має свою структуру (сегментацію). За сучасних умов сфера страхування охоплює всі сторони виробничого й соціально-економічного життя суспільства, виконуючи такі функції: захищає майнові інтереси фізичних та юридичних осіб; створює нові механізми фінансування; мінімізує причини та наслідки настання страхових випадків; сприяє захисту національних інтересів; стимулює розвиток підприємництва та окремих його галузей; забезпечує захист інтересів постраждалих осіб у системі відносин цивільно-правової відповідальності; звільняє державний бюджет від додаткових фінансових видатків; збільшує інвестиційну привабливість суб'єктів господарювання та держави в цілому.

У 2021 р. прийнятий новий Закон України «Про страхування»¹, який вступить в дію з 1 січня 2024 р. Цей Закон регулює відносини у сфері страхування, визначає загальні правові засади здійснення діяльності із страхування, надання посередницьких послуг і спрямований на посилення захисту прав та законних інтересів клієнтів, у тому числі споживачів, шляхом встановлення вимог до системи управління, платоспроможності страховиків, філій страховиків-нерезидентів на території України та розкриття ними інформації, встановлює вимоги до порядку укладання, обслуговування та виконання договорів страхування та перестраховування, врегульовує питання інформаційного забезпечення договорів страхування та перестраховування і дій, що передують їх укладанню, а також державне регулювання та нагляд у сфері страхування.

Проблема державного регулювання інституту страхування й участь у ньому небанківського сектору економіки, є однією з найбільш актуальних у теорії та практиці сучасного вітчизняного страхування. Важливість її дослідження пов'язана з тим, що ця система дотепер остаточно не сформувалася, зокрема:

¹ Про страхування : Закон від 18 листоп. 2021 р. № 1909-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1909-20#Text>

змінюється стан самого страхового ринку, постійно вдосконалюється нормативна база страхування, зазнає змін діяльність органів державного регулювання й НФУ. Нестійкість системи державного регулювання страхового ринку викликана внутрішніми факторами страхового ринку, але водночас є й прямим наслідком макроекономічних процесів, проблем економіки у цілому, а також розвитком міжнародних інтеграційних тенденцій.

У регулюванні вітчизняного страхового ринку, що здійснюється страховими компаніями залишається ряд невирішених проблем, зокрема: недостатня узгодженість дій державних органів, що опікуються питаннями страхування, а також державних органів і НФУ, що призводить до безсистемних рішень і зниження загального рівня регулювання страхової діяльності; недостатній обсяг повноважень державних органів щодо застосування санкцій та притягнення до відповідальності НФУ за порушення страхового законодавства, що не сприяє підвищенню рівня відповідальності професійних учасників страхового ринку; відсутність якісної системи обліку, звітності, розкриття інформації та нагляду за діяльністю страхових організацій.

Варто констатувати, що ключовою проблемою у здійсненні регулювання ринку фінансових послуг є недостатня координація дій між фінансовими регуляторами, що у процесі наглядової діяльності знаходить відображення у неузгодженості їх дій під час прийняття нормативно-правових актів, недостатній координації дій в умовах системних фінансових криз, недостатньому обміні інформацією та невідпрацьованості механізмів взаємодії під час нагляду за діяльністю фінансових конгломератів чи пов'язаних осіб. Важливе значення має також подальша інтеграція України у світові структури, що визначають міжнародну політику у галузі регулювання фінансових послуг.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що фінансова система є ключовою для ефективного функціонування економіки країни та її економічного розвитку. Як передбачає Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року, Україна має створити фінансову систему, що здатна забезпечувати сталий економічний розвиток за рахунок ефективного перерозподілу фінансових

ресурсів в економіці на основі розбудови повноцінного ринкового конкурентоспроможного середовища. При цьому 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 є: вимоги до подання звітності НФУ, проведення планових і позапланових перевірок їх діяльності та забезпечення дотримання законодавчих вимог, зокрема шляхом застосування певних заходів впливу у разі виявлення порушення законодавства.

1.4. Грошово-кредитні відносини у діяльності небанківських фінансових установ України

Сьогодні утвердження власного шляху розвитку Української держави, включення її до світових інтеграційних процесів нерозривно пов'язані з реформуванням фінансової системи, удосконаленням її правового регулювання з метою досягнення відповідності сучасним тенденціям правового розвитку і міжнародним стандартам. Існування будь-якої держави неможливе без необхідного фінансового забезпечення, адекватного його правового механізму, чітко сформульованих завдань та цілей функціонування. Нині є надзвичайно актуальними питання вирішення проблеми фінансової стабільності й безпеки держави, від рівня стану якої залежить реалізація національних інтересів та розвиток держави¹.

Водночас новітні тенденції розвитку глобальних фінансів в умовах посткризової реструктуризації світової фінансової системи генерують

¹ Буга Г. С. Небанківська фінансова установа України як суб'єкт грошово-кредитних відносин. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 3 (76). С. 69–76.

як нові потенційні можливості, так і загрози та виклики для економічної безпеки держави будь-якої країни світу. Зокрема, країни з ринками, що формуються, опинилися у досить складній ситуації, яка характеризувалася уповільненням темпів економічного зростання, підвищенням відсоткових ставок на світових ринках, зменшенням надходження іноземного капіталу і масовими девальваціями національних валют. На дію зазначених глобальних чинників накладаються внутрішні несприятливі явища та процеси: інституційна нерозвиненість фінансових ринків, недостатня ефективність застосування монетарного інструментарію, відсутність системних заходів щодо вдосконалення процентної політики, зниження вартості кредитних ресурсів та активізації кредитної діяльності банків, невідповідність структури кредитування цілям інвестиційного оновлення економіки, нестабільність банківської системи, загострення проблем ліквідності і капіталізації.

Така комбінація несприятливих факторів обумовлює необхідність розробки ефективних методів та інструментів грошово-кредитної політики з метою подолання дестабілізуючого впливу сучасних загроз на розвиток держави і суспільства загалом. Грошово-кредитна політика розвивалася залежно від особливостей конкретного історичного періоду, притаманних для нього викликів і загроз, специфіки національних інтересів держави. Змінювалися пріоритетні цілі розвитку грошово-кредитного сектору, розвивалися інструменти і засоби регулювання грошово-кредитної сфери (від суто адміністративних та програмно-цільових методів до комплексної системної політики непрямих заходів).

Серед суспільних інституцій, що впорядковують політичну надбудову і матеріальний базис – економічну життєдіяльність, головною, найбільш дієвою і ефективною є право. На вітчизняному терені поки що спостерігається, з одного боку, екстенсивне охоплення правом усіх сфер суспільного буття, з іншого – право виконує роль посередника між владою і суспільством. Право як система загальнообов'язкових правил і норм, і його верховенство як вираз консолідованої волі держави² підтверджує свою

² Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

дієздатність через систему правозастосування та механізми правового регулювання. Правова ідеологія, правознавство і правологія формують відповідний юридичний каркас держави і суспільства, з наступним впливом на усі складові економічного базису. Особливої уваги у цьому сенсі заслуговує ядро економіки – грошово-кредитна або фінансова сфера. Грошово-кредитна діяльність держави, як різновид фінансових правовідносин, демонструє ознаки цих останніх: цілеспрямованість, предметність, упорядкованість¹.

Не вдаючись до наукових дискусій зазначимо, що грошова система – це встановлена державою форма організації грошового обігу в країні, яка склалася історично і закріплена у законодавчому порядку. Сформувалася грошова система протягом XVI–XVII ст., хоча окремі її елементи (наприклад, види грошових знаків) існували і раніше. З поступовим розвитком товарообмінних операцій, переходом від натурального господарства до товарного, яке набуває всезагального характеру, з'являється об'єктивна необхідність в уніфікації форм грошового обігу і централізації емісії грошей. У свою чергу, Кредитна система – це сукупність кредитних відносин та інститутів, які реалізують ці відносини. Кредитну систему формують: банки (емісійні, інвестиційні, іпотечні, ощадні та ін.); небанківські кредитно-фінансові установи (інвестиційні, лізингові, факторингові, фінансові, страхові компанії, пенсійні фонди, кредитні спілки)².

Грошові та кредитні ресурси тісно пов'язані між собою, різниця між ними має потенційно функціональний характер. Всякий грошовий ресурс може бути перетворений на кредитний, але останній сам по собі таким не є. Гроші потрапляють в обіг через кредитування Центральним банком комерційних банків та інших суб'єктів, які виступають покупцями грошових ресурсів, і через зовнішні надходження (кредити). В окремих випадках

¹ Ковальчук А. Т. Грошово-кредитна сфера як об'єкт правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 10. 64–65. С. 64.

² Грошово-кредитні системи зарубіжних країн : навч. посіб. / З. К. Сороківська, Г. Р. Баянт. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 208 с. С. 7–9.

використовується також канал прямого кредитування уряду. Але і в першому, і другому випадках йдеться про формування фінансових ресурсів.

У силу взаємозв'язку і взаємовпливу грошових і кредитних ресурсів для їх загальної характеристики доцільно використовувати поняття «грошово-кредитні ресурси», а відносини, що виникають, є «грошово-кредитними відносинами»³. Як системний блок, грошово-кредитні ресурси і пов'язані з ними відносини є особливим предметом правової опіки і водночас об'єктом правового регулювання. Грошово-кредитні відносини у своїй взаємодії з правовими нормами породжують фінансові правовідносини.

НФУ – юридична особа, яка відповідно до законодавства України не є банком, надає одну або кілька фінансових послуг та внесена до Державного реєстру фінансових установ у порядку, установленому законодавством України⁴.

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 коштами⁵. Таким чином, крім досягнення власних комерційних цілей, НФУ сприяють вирішенню загальноекономічних завдань, економічному зростанню в Україні

Власне кредитні відносини можна визначати як оформлені правом взаємини між кредитором і позичальником. Як відомо, термін «кредит» походить від латинського «*credere*» – «*вірити*». Довіра є невід'ємною властивістю кредитних відносин, якщо їй передус

³ Грошово-кредитні засоби регулювання економіки : монографія / за заг. ред. Л. В. Кривенко. Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. 210 с. С. 65.

⁴ Про затвердження Положення про порядок видачі ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків : Постанова Правління Національного банку України від 17 серп. 2017 р. № 80. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0080500-17#Text>

⁵ Корнєєв В. В. Фінансові посередники: інституційна роль та інструментарій. *Фінанси України*. 2000. № 2. С. 37–45. С. 38–39.

серйозна правова апробація. Структурними елементами кредитних відносин є насамперед їх суб'єкти – кредитор (сторона, що надає позику) і позичальник. Ключовою інституціональною ланкою грошово-кредитної системи є фінансові ринки, банки та законодавчо встановлені елементи ринку фінансових послуг¹.

Окремі автори вважають, що до важливих чинників грошово-кредитної сфери належать правове супроводження динаміки ринкової ставки позичкового процента, коливання потреби позичальника в основному й оборотному капіталах, забезпеченості позичальника власним капіталом та ефективність його використання, окупності проєктів, на реалізацію яких позичаються кошти².

Як стверджує О. В. Дзюблюк, розуміння призначення та сутності фінансів, а також особливостей їх функціонування пов'язано з природою та функціями держави, здійсненням розширеного відтворення, існуванням та розвитком товарно-грошових відносин. Основна маса грошових доходів формується у сфері матеріального виробництва, а потім певною мірою трансформується та перетворюється в межах різних правових режимів. У цих умовах створюється своєрідний об'єктивний двосторонній зв'язок фінансів і держави. З одного боку, природа фінансів, їхні форми, розміри фондів визначають можливості держави, завдання і напрямки її діяльності, гарантують фінансово забезпечені перспективи державного розвитку. З другого боку, за допомогою фінансів держава активно впливає на всі сторони процесу відтворення. З їх допомогою відбувається розподіл результату відтворення – сукупного суспільного продукту, перерозподіл і доведення його складових частин до кінцевого споживача. За рахунок фінансових ресурсів організовується стимулювання, розвиток виробництва, підтримка об'єктивних і раціональних пропорцій розвитку суспільного

¹ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

² Васюренко О. В. Банківський менеджмент : посібник. Київ : Видавничий центр «Академія», 2001. 316 с. С. 157.

виробництва, держави в цілому³. Грошово-кредитні відносини реалізуються через відповідний правовий механізм – грошово-кредитний креатив, під яким у правовому вимірі необхідно розуміти певну сукупність принципів, організаційних форм, методів і правил, які базуються на чинному законодавстві, забезпечують необхідні умови для реалізації та розвитку грошово-кредитної сфери⁴.

Категорія «фінанси» завжди була в центрі уваги і особливо активно досліджувалась радянськими вченими економістами та юристами у порівнянні з так званою капіталістичною системою⁵. Найбільш чітку позицію щодо розуміння фінансів у вузькому сенсі, висловив А. І. Худяков, який зазначає, що фінансові відносини можуть виникнути тільки в процесі фінансової діяльності держави⁶.

Грошово-кредитні відносини, особливо які продукуються банківською системою та ринком фінансових послуг, – це, безумовно, водночас і грошові, і фінансові субстанції. Взаємозв'язок і взаємозалежність між грошовими і фінансовими аспектами кредитних відносин настільки тісні й органічні, що всілякі спроби їх «автомізувати», замкнути у жорсткому колі суто державного впливу, принесуть в умовах ринкової системи господарювання більше плутанини, а ніж ясності⁷.

У цьому контексті варто зауважити, що такий об'єкт правового впливу, як сфера фінансів (грошово-кредитна діяльність), і генетично, і функціонально являє собою систему відносин, природи яких об'єктивно потребує системно цільового законодавчого

³ Гроші та кредит : підручник / за ред. О. В. Дзюблюка. Тернопіль : ТНЕУ, 2018. 892 с. С. 98.

⁴ Енциклопедія банківської справи України / редкол.: В. С. Стельмах (голова) та ін. Київ : «Молодь», «Ін Юре», 2001. 680 с. С. 151–152, 155–166, 306–308.

⁵ Роде Э. Банки, биржи, валюты современного капитализма. М. : Финансы и статистика, 1986. 243 с.

⁶ Худяков А. И. Финансовое право республики Казахстан. Алматы. «Каржи-Каржат», 1995. 221 с. С. 30.

⁷ Ковальчук А. Т. Грошово-кредитна сфера як об'єкт правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 10. 64–65.

оформлення. Серед дослідників стверджується єдність у розумінні того, що найважливішим засобом фінансової діяльності основних суб'єктів грошово-кредитних відносин слугують правові норми, хоча відсутня єдність щодо предмету і об'єкту правового регулювання цих останніх¹. Правова норма – це найперший засіб, що супроводжує грошово-кредитний процес, тобто фінансову діяльність². Отже, йдеться про «правило», проголошене судом, законодавчою владою чи наділеною відповідними повноваженнями інституцією, і яке не запроваджується у економічну практику за допомогою страху санкцій, передбачених законом, але яке тим не менше постійно діє.

Основний масив правової опіки фінансової сфери здійснюється через розмаїту систему правових норм. І це зрозуміло, оскільки право є універсальна і унікальна суспільна інституція, яка відкриває можливість і гарантує державі донести свою волю до відповідного кола суб'єктів господарювання, підприємницької і власне фінансової діяльності. А у сфері грошово-кредитних відносин, де концентруються найбільш потужні фінансові інтереси суспільства, – це особливо важливо. На додаток до цього, право є найважливішим засобом фінансової діяльності ще і тому, що грошово-кредитні відносини, віддзеркалюючи зміст цієї діяльності, стверджують себе на рівні всіх своїх суб'єктів не інакше, як у правовій формі, тобто через системне законодавчо-нормативне забезпечення.

Невизначеність з предметом і об'єктом регулюючого впливу, в тому числі й щодо грошово-кредитних відносин у сфері діяльності НФУ як у першу чергу різновиду публічного права, не дозволяє однозначно окреслити й виокремити лише їм властиву галузь (сферу) права. У процесі наукової дискусії з цього питання найбільш не сумісні точки зору виявилися в таборі так званих «політекономів»³, котрі грошово-кредитні відносини трактують у межах

¹ Фінансове право : підручник / за заг. ред. О. М. Бандурки, О. П. Гетманець. Х. : Екограф, 2015. 500 с. С. 35.

² Карасева М. В. Финансовое правоотношение. М. : НОРМА, 2011. 412 с. С. 33.

³ Основи економічної теорії. Політекономічний аспект. Київ : Знання-Прес, 2003. 224 с. С. 118–131.

власне економічної сфери, і юристів-цивілістів⁴, які, в свою чергу, грошово-кредитну сферу обмежують договірними відносинами. Останні в своїй переважній більшості при обговоренні предмету правового впливу на таку сферу, як фінанси і банківська діяльність, визнають їх зростаюче суспільне значення й формування самостійної законодавчої бази.

Грошово-кредитні, фінансові відносини, складають зміст практично усіх сфер прибуткової діяльності і поза правовою формою не існують. Правова форма, домінуюча у фінансовій діяльності держави, передбачає аби ця діяльність здійснювалась за допомогою правових норм і водночас в рамках певної системи правовідносин. Останнє дуже важливо, оскільки означає, що грошово-кредитна сфера здійснюється в рамках не лише імперативних чи регулятивних, але й правоохоронних правовідносин⁵.

Для того аби визначити, наскільки грошово-кредитні відносини є правовими, необхідно в нашому аналізі використати таку правову категорію, як «метод правового регулювання». Справа в тому, що цей останній є додатковим критерієм відмежування однієї галузі права від іншої, а отже – одного різновиду правовідносин від іншого.

Сфера грошово-кредитних правовідносин – досить динамічне явище. У сучасних умовах завдяки змінам їх масштабів та змісту виникла потреба знову визначатися щодо меж фінансового правовідношення. Досліджуючи це питання, є потреба звернути особливу увагу на такі системні категорії, як фінансовий ринок та ринок фінансових послуг, система комерційних банків, які великою мірою знаходяться у приватному секторі і функціонують водночас у правовому режимі. Однак при цьому важливо підкреслити, що не лише диспозитивні, але й імперативні елементи

⁴Власов Ю. Л. Проблеми тлучасення права. Київ : ІДП ім. Корецького НАНУ, 2001. 160 с. С. 14–15.

⁵Гуторова Н. О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України. Харків, 2001. 383 с. С. 238; Чернявський С. С. Сучасні наукові підходи до визначення та класифікації фінансових злочинів. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 5. С. 118–127. С. 126.

правового регулювання тією чи іншою мірою використовуються і в приватному секторі грошово-кредитної сфери.

Грошово-кредитні відносини як предмет правового регулювання, виокремлюються в 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 рамках яких юридичні особи (суб'єкти фінансових відносин) можуть діяти. Поліваріантність використання фінансових можливостей у рамках єдиного правового поля стає атрибутивною ознакою ринкових умов господарювання¹.

Однак слід зазначити, що законодавча база грошово-кредитного регулювання в Україні є неефективною, оскільки будь-яке адміністративне регулювання в умовах ринкової економіки є неприйнятним. Необхідним є застосування ринкових інструментів і методів регулювання. Так, наприклад, для вигідного напрямку кредитних ресурсів в різні галузі, за прийнятною ціною для позичальника необхідно створити відповідні умови. При цьому, важливими є тимчасові податкові пільги, як інструмент стимулювання кредитування та інвестування в пріоритетні галузі. Неефективним є адміністративне курсове регулювання, яке не може бути основою стабілізації валютного курсу, в силу чого необхідно більш широко застосовувати фінансово-кредитним органам ринкові механізми (регулювання грошової маси, ставки рефінансування).

Таким чином, можна зробити висновок, що середовище реалізації сучасної грошово-кредитної політики формується багатьма факторами, які в сукупності створюють вкрай складні умови і знижують ефективність грошово-кредитної політики при досягненні

¹ Ковальчук А. Т. Грошово-кредитна сфера як об'єкт правового регулювання. *Підприємництво, господарство і право*. 2003. № 10. 64–65; Васюренко О. В. Банківський менеджмент : посібник. Київ : Видавничий центр «Академія», 2001. 316 с.; Буга Г. С. Небанківська фінансова установа України як суб'єкт грошово-кредитних відносин. *Правовий часопис Донбасу*. 2021. № 3 (76). С. 69–76.

поставлених цілей. Однак, найбільш значущим є поширення світової фінансової кризи, для подолання якої Україні необхідно здійснювати удосконалення законодавчої бази грошово-кредитного регулювання і застосовувати ринкові механізми регулювання кредитної системи².

З правової точки зору важливо при розгляді грошово-кредитних відносин (особливо форм їх виразу) розуміти субстанціональну природу фінансового механізму в цілому. Не інституції фінансової системи на зразок комерційних банків, страхових компаній, пенсійних фондів, інвестиційних фондів чи інших установ породжують кредит як такий, а навпаки – наявність грошово-кредитних відносин породжує відповідні інституції. І це – не просто схоластична гра словами чи маніпулювання наукоподібними поняттями, а юридичний факт.

Формування цільового рівня фінансової безпеки є одним із стратегічних пріоритетів у системі національних інтересів будь-якої держави. Ефективність досягнення цього пріоритету передусім визначається функціональними параметрами державної політики реалізації прикладних методів, інструментів і засобів на різних ієрархічних рівнях управління грошово-кредитною сферою. Водночас ускладнення економічних процесів, посилення взаємозв'язку товарних і грошових ринків активізує увагу до формування теоретичних засад і розробки конкретних важелів впливу на грошово-кредитні відносини, які враховують досвід, накопичений практикою грошово-кредитного регулювання розвинутих країн, так і складністю трансформаційних процесів у країнах, що розвивається³.

Проте, в грошово-кредитній сфері, як і в будь-якій іншій сфері економіки, відповідно до об'єктивних та суб'єктивних передумов виникають певні ризики, які значно впливають на очікуваний

² Колеватова А. В., Пащенко О. В. Теоретико-методологічні засади регулювання грошово-кредитної політики держави. Ефективна економіка. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=7714>

³ Гудзовата О. О. Механізми реалізації грошово-кредитної політики в системі зміцнення фінансової безпеки України : дис. ... докт. юрид. наук : 21.04.01. Київ, 2019. 421 с. С. 75.

рівень ефективності. Доцільність окреслення ризиків функціонування грошово-кредитної сфери гостро актуалізується в умовах поглиблення макроекономічної нестабільності, а також необхідності удосконалення сучасної грошово-кредитної політики України в напрямку зміцнення фінансової безпеки держави. Не виключенням стала і небанківська фінансова сфера.

Головними ризиками у цій сфері є:

інституційний ризик. НБУ держави відповідно до основних засад грошово-кредитної політики визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки. Проте, вважаємо, що в грошово-кредитній сфері в умовах макроекономічної нестабільності існує ймовірність виникнення інституційного ризику, під яким варто розуміти невизначеність, яка виникає внаслідок нераціональної (не зваженої) 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.

Недоліки в регулюванні грошово-кредитного сектору держави, беззаперечно, призводять і до виникнення спочатку ризиків, а надалі й загроз усім складовим її фінансової безпеки. Йдеться про бюджетну, валютну, боргову, безпеку страхового, кредитного та фондового ринків.

Отже, незважаючи на досить інтенсивне формування, НФС на сьогодні ще не став головним та зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами. Вони переживають початковий період свого становлення, їх розвиток залишається мало динамічним, інколи навіть хаотичним, саме тому актуальним є подальше дослідження їх правової 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 порушенням, що вчиняються у сфері діяльності НФУ. 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 НФУ; забезпечення належного захисту споживачів небанківських фінансових послуг; запобігання використанню НФУ для непродуктивного виведення капіталу за кордон.

РОЗДІЛ 2

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

2.1. Особливості забезпечення державно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ

Перехід України до соціально-орієнтованої ринкової економіки і вихід із глибокої економічної кризи можливий при умові формування повноцінної фінансово-кредитної системи. Кризова ситуація вимагає пошуку різних форм соціального захисту населення. Поряд із державною підтримкою найбільш вразливих груп населення, необхідно поступово впроваджувати форми соціального захисту, що ґрунтуються на принципах добровільного страхування та взаємодопомоги. Саме останнім відповідає діяльність НФУ, що займають важливе місце в розвитку фінансової системи України.

НФУ у своїй діяльності залучають грошові заощадження населення, підприємств, формують з них фінансові ресурси і раціонально розподіляють їх під впливом попиту та пропозиції на фінансовому ринку, направляючи залучені фінансові ресурси у високоприбуткові проєкти, що сприяє ефективному функціонуванню економіки. Світовий досвід свідчить, що в країнах з розвинутою системою ефективно діючих фінансових установ спостерігається більш швидке і послідовне економічне зростання, такі країни краще пристосовані до економічних потрясінь.

Ключова роль у розвитку стабільного фінансового сектора належить державі, яка, за допомогою притаманних їй форм

і методів здійснює державне регулювання діяльності НФУ, складовою частиною якого є адміністративно-правове регулювання¹.

Важливість дослідження і вдосконалення форм і методів державного регулювання НФУ обумовлюється тим, що на фінансовому ринку України діє величезна кількість кредитних спілок, ломбардів, лізингових компаній, довірчих товариств, страхових компаній, установ недержавного накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційних фондів і компаній та інших юридичних осіб, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг. Однак такий сектор 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 у 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)².

Кількість страхових компаній, кредитних спілок та ломбардів поступово скорочується, переважно через добровільну здачу та анулювання ліцензій. Також виключалися з державного реєстру установи, чиї ліцензії було анульовано в попередні періоди. Проникнення небанківських фінансових послуг є помірним, відношення страхових премій уключно зі страхуванням життя

¹ Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 69.

² Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями. Біла книга. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/bila-kniga-maybutnye-regulyuvannya-rinku-kredituvannya-finansovimi-kompaniyami>

до ВВП становить усього 1,4%, частка страхування життя – найнижча серед європейських країн¹.

Станом на 1 січня 2022 року на ринку було 215 страхових компаній, з них 20 здійснювали страхування життя. Зменшення кількості компаній спричинило зниження обсягу активів страховиків. Водночас, валові страхові премії компаній, що продовжували працювати на ринку, зросли на 4,4% порівняно з 2020 роком. Це дещо нижче від показників попередніх періодів. Зростали також обсяги страхових виплат. Рівень виплат, що розраховується як співвідношення виплат і зібраних премій, зріс із 25% у 2020 році до більш як 30% наприкінці 2021 року. Ця зміна здебільшого технічна, адже ринок залишила низка компаній, які займалися переважно пере-страхуванням та мали низький рівень виплат.

Структура страхових премій протягом останніх років залишається відносно сталою. Переважну частку формує автострахування (КАСКО та ОСЦПВ) – 36%. Премії зі страхування життя, добровільного медичного страхування та страхування від нещасних випадків становлять у загальному обсязі 28%. Значні обсяги премій зібрано також за страхування майна та вогневих ризиків, фінансових ризиків².

Показник збитковості ризикових видів страхування (loss ratio) за результатами 2021 року становить 26%. Він дещо знизився під час карантину порівняно з показниками початку року. Страховики non-life із кінця 2019 року демонструють невисоку ефективність. Сукупно страхові виплати, витрати на формування резервів та інші пов'язані з веденням страхової діяльності витрати на 23–25% перевищували премії. Попри погіршення операційної ефективності частини страхових компаній, фінансовий результат залишався прийнятним, а рентабельність активів становила 1,7%.

Сектор кредитних спілок розвивається повільно: обсяги активів майже не зростають, кількість гравців скорочується.

¹ Огляд небанківського фінансового сектору. *Національний банк України*. URL: https://bank.gov.ua/ua/publications?page=1&perPage=5&search=&document=overview_report&pubCategory=37&keywords=&created_from=&created_to=

² Огляд небанківського фінансового сектору за 2021 рік. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/oglyad-nebankivskogo-finsovogo-sektoru-2021>

23% членів кредитних спілок є активними, тобто користуються послугами кредитних спілок. Кредитним спілкам непросто конкурувати з іншими кредиторами: можливості надавати супровідні фінансові послуги законодавчо обмежені. Ставки кредитування нижчі порівняно з іншими небанківськими кредиторами, але близькі до банківських. Під час кризи ситуація загострилася. На початку карантину кредитним спілкам було тимчасово заборонено приймати клієнтів у відділеннях. Хоча така заборона діяла й для інших небанківських кредиторів, вони продовжували обслуговувати клієнтів онлайн, що було неможливим для кредитних спілок³.

Крім того, під час кризи почала погіршуватись якість обслуговування позик, які забезпечені переважно лише порукою. Прострочка виникла не лише за ризиковими споживчими кредитами, а й за кредитами на бізнес-потреби що значною мірою сконцентровані в агросекторі. Загалом саме через формування резервів за кредитами у 2020 році кредитні спілки почали генерувати збитки. При цьому навіть тепер резерви часто є недостатніми, бо відображають переважно фактичні збитки, а не очікувані. Крім того, значна частина кредитних спілок не має достатнього обсягу чистих процентних доходів для покриття адміністративних витрат. Відповідно кредитні спілки не мають можливості нарощувати капітал, а тому 12 з них працюють із порушенням вимог до достатності капіталу.

Фінансові компанії розвивались останніми роками чи не найшвидше. Їхня кількість протягом останніх трьох років зросла на 30%. Разом з тим, кожна шоста компанія із зареєстрованих наразі неактивна. Фінансові компанії часто є ланками в перерозподілі коштів у межах груп під спільним контролем. Разом з тим на ринку присутні класичні фінкомпанії, що займаються кредитуванням, значна частка позик нині надається домогосподарствам. Ці кредити здебільшого є короткими, однак переважно беззаставними, а отже, – ризиковими. Надвисокі ставки, що сягають 1–2% на день, покривають основні ризики. Під час карантину попит

³ Огляд небанківського фінансового сектору за 2021 рік. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/oglyad-nebankivskogo-finansovogo-sektoru-2021>

на позики фінансових компаній відчутно скоротився. Фінансові компанії також зробили дещо жорсткішими стандарти кредитування. Тож порівняно з 2020 роком обсяги кредитування знизились. Проте з початку літа спостерігається його відновлення¹.

Обсяг лізингових операцій знизився на 25%. Лише обсяги факторингових операцій фінкомпаній загалом зростають. Більшість з них стосується викупу непрацюючих кредитів.

Ломбарди від початку 2021 року також сповільнили обсяги кредитування. Обсяг кредитного портфеля порівняно з кінцем року майже не зріс. Коефіцієнт покриття кредитів заставою продовжував знижуватись і нині становить 112%. Проте реалізація заставного майна забезпечує всього 9% доходів ломбардів. Понад 87% доходів формують проценти, що зросли порівняно з аналогічним періодом попереднього року. Зниження обсягів витрат дало змогу забезпечити рентабельність на рівні попереднього року.

Такі статистичні дані засвідчили й невтішну статистику порушень НФУ вимог регулятора, що мають щонайшвидше вжити всіх необхідних заходів для покращення свого стану. Так, у 2021 році до НФУ застосовано 378 заходів впливу, з них: винесено 238 розпоряджень про усунення порушень у сфері надання фінансових послуг та 71 рішень про анулювання ліцензій; вилучено з реєстру 69 установ; накладено штрафних санкцій на 1529 тис. грн у НФС. Тому з метою забезпечення розвитку цього сегменту фінансового ринку та гарантування збережень населення в країні повинна існувати дієва система запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ в Україні.

Необхідність державного регулювання обумовлюється тим, що діяльність НФУ носить ризиковий характер. Невиконання ними своїх зобов'язань може призвести до підриву авторитету всієї НФС в цілому, або, коли подібні негативні явища поширюються в масовому порядку, що ще небезпечніше, до її кризи. Тому держава намагається звести до мінімуму ризик, встановлюючи певні обмеження їх діяльності, оскільки стабільне функціонування

¹ Огляд небанківського фінансового сектору за 2021 рік. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/oglyad-nebankivskogo-finansovogo-sektoru-2021>

системи небанківських фінансових установ має важливе значення для економіки країни, сприяє її стабілізації і розвитку.

Загалом фінансова установа – юридична особа, яка відповідно до закону надає одну чи декілька фінансових послуг, а також інші послуги (операції), пов’язані з наданням фінансових послуг, у випадках, прямо визначених законом, та внесена до відповідного реєстру в установленому законом порядку².

Відповідно до п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»³ державне регулювання ринків фінансових послуг – це здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту прав та інтересів клієнтів фінансових установ, фізичних осіб – підприємців, які надають фінансові послуги, та запобігання кризовим явищам. На відміну від інших сфер діяльності ринок фінансових послуг потребує більш жорстких рамок, які встановлюються державою та спрямовані на створення гарантій, того, що професійний учасник ринку фінансових послуг відповідає вимогам щодо знань, досвіду та достатності капіталу. При цьому інвестор є захищеним та обізнаним про рівень ризику та доходності його операцій.

У розділі IV Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (2001 р.), який називається «Державне регулювання ринків фінансових послуг» визначена мета державного регулювання ринків фінансових послуг, зокрема:

- 1) проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг;
- 2) захист прав та інтересів споживачів фінансових послуг;
- 3) створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг;

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

³ Там само.

4) створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства;

5) забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових послуг та захисту прав їх учасників;

6) додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства;

7) запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг;

8) контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг;

9) сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг.

Водночас у новому Законі України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (2021 р.)¹, який вступає в силу з 1 січня 2024 року у розділі V «Державне регулювання та нагляд за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг» метою державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг є забезпечення захисту законних інтересів клієнтів, сталого розвитку і стабільності фінансового ринку, а також створення сприятливих умов для розвитку економіки України і належного конкурентного середовища на фінансовому ринку.

Основними завданнями, які виконує Регулятор для досягнення мети є:

проведення єдиної та ефективної державної політики щодо державного регулювання та нагляду;

захист прав та інтересів учасників ринку фінансових послуг;

забезпечення ефективності та цілісності ринку фінансових послуг, створення сприятливих умов для його розвитку та функціонування;

створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринку фінансових послуг;

¹ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

створення належного конкурентного середовища на ринку фінансових послуг та запобігання монополізації;

сприяння створенню рівних можливостей для доступу до ринку фінансових послуг;

недопущення конфліктів інтересів у діяльності надавачів фінансових та супровідних послуг та/або їх врегулювання;

забезпечення фінансової стабільності та недопущення накопичення системного ризику в фінансовій системі;

додержання учасниками ринку фінансових послуг вимог законодавства України;

контроль за прозорістю та відкритістю функціонування ринку фінансових послуг;

сприяння інтеграції в європейський та міжнародний фінансові ринки;

сприяння просвітницькій роботі з метою забезпечення обізнаності споживачів, отримання ними навичок, знань та впевненості щодо розуміння ризиків, відповідальності та можливостей, пов'язаних із користуванням фінансовими послугами;

відкриті та прозорі відносини із учасниками ринку фінансових послуг в межах законодавства України, в тому числі своєчасний взаємний обмін необхідною інформацією².

Формами державного регулювання ринків фінансових послуг діючим Законом визначено такі як:

1. Державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється шляхом:

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

2) нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ;

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

² Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

4) застосування органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг заходів впливу;

5) проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг¹.

Органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг є:

НКЦПФР – щодо ринків капіталу та організованих товарних ринків;

НБУ – щодо ринку банківських послуг та інших, ніж зазначені в абзаці другому цієї частини, ринків небанківських фінансових послуг;

Антимонопольний комітет України та інші державні органи – здійснюють контроль за діяльністю учасників ринків фінансових послуг та отримують від них інформацію у межах повноважень, визначених законом.

У п. 3 ст. 21 Закону визначено, що такі органи та їх посадові особи здійснюють нагляд за додержанням законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг, забезпечують реалізацію державної політики щодо захисту прав споживачів фінансових послуг у межах своєї компетенції, визначеної законом, у порядку, встановленому нормативно-правовими актами таких органів, зокрема:

1) розглядають звернення споживачів фінансових послуг (у тому числі щодо наявності в договорах умов, що обмежують права споживачів фінансових послуг), роз'яснюють їм законодавство з питань захисту прав споживачів фінансових послуг;

2) здійснюють контроль за дотриманням законодавства України про рекламу (в частині реклами у сфері фінансових послуг);

3) за результатами розгляду справ про порушення прав споживачів фінансових послуг застосовують до фінансових установ, інших суб'єктів господарювання, що надають фінансові послуги, та осіб, що надають посередницькі послуги на ринках фінансових

¹Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

послуг, у тому числі кредитних посередників, заходи впливу та накладають на посадових осіб юридичної особи або фізичних осіб – підприємців, які надають фінансові послуги, адміністративні стягнення;

4) перевіряють у фінансових установах та в інших суб'єктах господарювання, що надають фінансові послуги, додержання правил надання фінансових послуг та законодавства про захист прав споживачів;

5) одержують безоплатно від фінансових установ та інших суб'єктів господарювання, що надають фінансові послуги, діяльність яких перевіряється, інформацію, документи та їх копії (на паперових носіях або в електронній формі), письмові пояснення з питань діяльності, які характеризують фінансові послуги, які надаються цією установою, та щодо дотримання ними законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг;

6) узагальнюють практику застосування законодавства з питань захисту прав споживачів фінансових послуг та публікують на своїх вебсайтах щоквартальні огляди;

7) розробляють пропозиції щодо вдосконалення законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг;

8) забезпечують проведення роз'яснювальної роботи щодо захисту прав споживачів фінансових послуг;

9) видають методичні рекомендації щодо підвищення рівня фінансової обізнаності споживачів фінансових послуг, враховуючи необхідність охоплення фінансовими послугами якомога ширших верств населення².

Таким чином, 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) за діяльністю

²Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

фінансових посередників ґрунтується на специфіці створення (ліцензування) та спеціалізації власне фінансових посередників (ідеться про їх поділ на банківські та небанківські).

У цьому аспекті варто зауважити, що самі по собі НФУ – недержавні установи, тому обсяг втручання держави в їх діяльність менший, ніж безпосереднє управління. Держава встановлює певні межі для діяльності НФУ, встановлює вимоги і регламентує порядок їх легалізації шляхом реєстрації, здійснює їх реєстрацію, надає дозвіл на здійснення фінансових операцій, встановлює певні обмеження, контролює і наглядає за їх діяльністю. Тобто держава безпосередньо не втручається в діяльність НФУ як комерційних організацій.

Феномен державного управління, як форма реалізації виконавчої влади, має право на існування і в сучасних умовах. НФУ є об'єктом управління, позаяк їх діяльність представляє суспільний інтерес, відносини органів виконавчої влади з НФУ законодавець цілком слушно назвав державним регулюванням, а не державним управлінням, у відносинах між державними установами. В умовах переважання недержавної форми власності держава здійснює відповідну політику в економічній сфері, реалізує в ній свою господарсько-організаційну та інші функції, але така політика має не диктувати, а регулювати, контролювати, координувати та ін., застосовуючи переважно методи економічного характеру. Це є також актуальним з огляду на те, що запровадження нової ідеології функціонування органів виконавчої влади як діяльності по забезпеченню реалізації прав і свобод громадян є одним із стратегічних завдань адміністративної реформи. Якість державного регулювання в економіці залежить від здатності держави розробляти і реалізовувати програми, що сприяють розвитку приватної ініціативи, розвитку усіх форм власності, в першу чергу – приватної¹.

Так, регулювати (лат. «regulare» – приводити у порядок) – приводити що-небудь у визначену систему, підпорядковувати певному

¹Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 74.

порядку, правилу, упорядковувати². Зміст цього терміна тотожний змісту «управляти». Тоді як регулювання означає те ж саме управління, але відрізняється від управління меншим обсягом управлінського навантаження. Якщо державне управління передбачає жорстку ієрархічну структуру управління, постійне і безпосереднє втручання органів виконавчої влади в діяльність об'єкта управління, то регулювання тільки нормує поведінку, встановлює певні межі. За змістом – це теж управлінська діяльність³. І управлінська і регулююча діяльність має спільну основу – можливість і здатність організовувати. Але участь в організаційних процесах управлінської і регулюючої діяльності різна – безпосереднє керівництво в управлінні, а також встановлення певних меж діяльності, всередині яких проявлятиметься свобода поведінки суб'єкта при регулюванні.

У загальному вигляді вчені визначають управління як комплекс необхідних засобів впливу на групу, суспільство або його окремі ланки з метою їх упорядкування, збереження якісної специфіки, вдосконалення і розвитку⁴.

Отже, управління – це процес цілеспрямованої дії управляючої підсистеми або суб'єкта управління на підсистему, яка управляється або об'єкт управління з метою забезпечення його ефективного функціонування або розвитку.

Державне управління деякі вчені визначають як «...цілеспрямований, владно-організаційний вплив в межах права відповідних державних органів та їх посадових осіб на регулювання, контролювання і координацію відносин, які складаються при виконанні функцій держави»⁵. Інші – як «...особливу діяльність, зміст якої

² Булыко А. Н. Большой словарь иностранных слов. 35 тысяч слов. Изд. 3-е, испр., перераб. Москва : Мартин, 2010. 704 с. С. 492.

³ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ : НАВС, 1999. 702 с. С. 46–49.

⁴ Адміністративне право : навч. посіб. / О. І. Остапенко, З. Р. Кісіль, М. В. Ковалів, Р. В. Кісіль. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова Єдність», 2008. 536 с. С. 171.

⁵ Скаун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) : учебник. Харьков : Эспада, 2007. 840 с. С. 165.

полягає у виконанні правових актів різними формами організаційного впливу на суспільні явища та процеси»¹.

Інші – як вид соціального управління, вид специфічної діяльності держави, що виявляється у функціонуванні її органів, які впливають на суспільні відносини з метою їх урегулювання відповідно до державних інтересів².

В умовах сьогодення управління ідеологічно і змістовно наповнене теорією державного управління. На думку В. Б. Авер'янова, управління безпосередньо впливає, тобто наявні відносини підпорядкування, і застосовується щодо об'єктів права державної власності. Для більшості суспільних явищ та відносин здійснюється регулювання, а не управління³.

Як зазначає В. Б. Авер'янов, хоч владно-примусовий характер державного управління в ринкових умовах якісно змінюється, але він зберігає свою принципово владну природу, оскільки його витоками є державна воля (виділено автором). Здійснення загальних функцій, обслуговування суспільних потреб не виключає застосування владно-регулюючих і примусових заходів державного управління, які частково торкаються змісту цієї діяльності⁴. У свою чергу Н. Р. Нижник відмічає, що більшість особливостей державно-управлінських відносин може бути підставою для їх типологізації. Так, залежно від цілей управлінської діяльності відносини можуть бути регулятивними, охоронними, деліктними⁵.

¹ Картамишева О. Є. Правові форми та методи державного регулювання діяльності небанківських фінансових установ. *Підприємництво, господарство і право*. 2009. № 7. С. 46–49. С. 47.

² Коломоєць Т. О., Гулевська Г. Ю. Адміністративне право : навч. посіб. Київ : Вид-во «Істина», 2007. 216 с. С. 53.

³ Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування. *Право України*. 1998. № 8. С. 8–14.

⁴ Авер'янов В. Б. Державне управління: теорія і практика. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 432 с. С. 33.

⁵ Нижник Н. Р. Державне управління в Україні: функція координування. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 111–116.

Таким чином, головна мета державного регулювання ринків фінансових послуг має бути спрямована на стабільність діяльності фінансових установ – банків і НФУ, оскільки захист інтересів споживачів фінансових послуг можливий тільки за умов стабільного функціонування НФУ. Законодавець в якості окремого елемента мети виділяє «захист інтересів споживачів фінансових послуг», що обумовлено значимістю цього елемента, необхідністю зосередження уваги регулюючого органу на захисті прав клієнтів цих організацій при застосуванні форм і методів державного регулювання.

У Законі «Про фінансові послуги та фінансові компанії» державне регулювання діяльності з надання фінансових та супровідних послуг визначено, як здійснення державою, з метою захисту прав та законних інтересів клієнтів, заходів щодо створення та вдосконалення системи норм, якими визначаються загальні принципи діяльності з надання фінансових та супровідних послуг, регулюють діяльність надавачів фінансових та супровідних послуг, встановлюють порядок здійснення нагляду за здійсненням діяльності з надання фінансових та супровідних послуг, встановлюють відповідальність за порушення законодавства, що регулює відносини між учасниками ринку фінансових послуг⁶.

Отже, 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 інші), які від імені держави за допомогою форм і методів забезпечують стабільність діяльності НФС.

Проблемі дослідження методів державного регулювання приділялася значна увага у науці адміністративного права. Так, на думку В. Авер'янова, методами державного регулювання є певні способи практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організаційного впливу

⁶ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. Верховна Рада України. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

на керовані об'єкти, що відповідають характеру й обсягу наданих суб'єктам функцій і повноважень, а також особливостям об'єктів, що управляються¹. В. К. Колпаков вважає, що методами державного регулювання виступають різноманітні способи, прийоми й засоби цілеспрямованого впливу органів державного управління, їх посадових осіб на свідомість, волю і поведінку керованих².

Методи державного управління українські вчені визначають як певну сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави, практичного здійснення органами виконавчої влади та іншими суб'єктами державного управління владно-організаційного впливу на керовані об'єкти в межах їх повноважень³.

Методи управління являють складову частину управлінського механізму. Крім методів, до складових частин механізму входять закономірності та принципи взаємодії суб'єкту та об'єкту управління. Причому характер закономірностей і принципів залежить від конкретних умов розвитку суспільства, а методи, які застосовуються – від стратегії соціально-економічних перетворень.

Методи містять в собі сукупність прийомів, операцій, процедур здійснення управлінської діяльності, певний порядок взаємодії суб'єкту та об'єкту управління. Соціальна спрямованість державного управління зумовлює необхідність прийняття таких рішень, в яких були б враховані потреби населення, поряд з вимогами управління.

Універсальними методами державного управління визначають переконання та примус. Саме через них рекомендують визначати зміст і конкретний прояв інших методів, класифікація яких наведена нижче⁴. Неможливо не погодитись із тим, що методи

¹ Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Т. 1. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с. С. 298.

² Колпаков В. К. Адміністративне право України. К, 1999. 736 с. С. 180.

³ Коломоєць Т. О., Гулевська Г. Ю. Адміністративне право : навч. посіб. Київ : Вид-во «Істина», 2007. 216 с. С. 56.

⁴ Адміністративне право України. Повний курс : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. Видання четверте. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2021. 656 с.

(переконання, примус) реалізуються у правах та обов'язках, підкреслюють владність управління. Але з розвитком ринкових відносин набуває значення не тільки владна, але й організуюча, регулятивна діяльність органів державного управління. Тому доцільно докладніше дослідити ті методи, які дозволяють здійснювати владну, розпорядчу та організуючу, регулятивну діяльність.

Класифікація методів державного управління може відбуватися на таких засадах:

- за масштабом застосування;
 - з позицій впливу суб'єкту на об'єкт управління;
 - з точки зору організації управління⁵.
- Окремо ще виділяють регламентний метод⁶.

За масштабом застосування існують загальні (загально-системні) та спеціальні (локальні) методи. Загальні методи використовують в усіх сферах державного управління економікою, на усіх рівнях державного управління (наприклад, методи планування, організації, методи контролю, стимулювання). Спеціальні методи використовуються залежно від сфери державного управління економікою (наприклад, методи впливу на кадровий потенціал: психологічні, методи опитування, інтерв'ювання).

За характером впливу суб'єкту на об'єкт управління виділяють методи прямого (безпосереднього) та непрямого (опосередкованого) впливу. До методів прямого впливу при здійсненні державного управління економікою можливо віднести адміністративні. Визначення адміністративних методів як методів прямого впливу ґрунтується на таких міркуваннях.

Держава впливає на економічні процеси через право. У свою чергу, зміст права визначається економічними умовами певного суспільного устрою. З іншого боку, право шляхом зворотного зв'язку, з врахуванням економічних законів впливає на економіку, виступає як регулятор суспільних відносин. Правове регулювання

⁵Рябенко О. П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків : Ун-т внутрішніх справ, 1999. 304 с.

⁶Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Х. : Ун-т внутр. справ, 1998. 480 с.

економіки держава здійснює у двох формах: правотворчої та правозастосовної.

Правотворча форма передбачає діяльність держави, яка спрямована на вироблення, видання, вдосконалення нормативних актів. Результат правотворчої діяльності – закони та підзаконні акти. Основним законом України, як і будь-якої демократичної держави, є Конституція. Правозастосовна діяльність держави складається із застосування норм права. Вона здійснюється шляхом організації виконання законів та підзаконних актів, охорони від правопорушень. Реалізацію норм права провадять органи виконавчої влади, посадові особи. Прийняття рішень з питань реалізації соціально-економічних, політичних та особистих прав та свобод громадян, прав та законних інтересів підприємств, установ, організацій здійснюють органи судової влади – Конституційний Суд, суди загальної юрисдикції, арбітражні суди.

У процесі управління економікою виникають різні суспільні відносини, що потребують врегулювання за допомогою правозастосовної діяльності норм відповідних галузей права: адміністративного, фінансового, трудового, цивільного та інших. Відповідно до потреб побудування незалежної демократичної держави право виконує активну регулюючу функцію. Кожна галузь права у різній мірі регулює суспільні відносини у економічній сфері, що пояснюється різним предметом регулювання. В процесі державного управління економікою широкий вплив здійснюють норми адміністративного права, які регулюють багатоманітні відносини, що виникають в процесі державного управління різними сферами суспільних відносин, у тому числі – економічними. Зміст норм розкриває адміністративно-правовий аспект управління економікою. Через них проявляється активно організуюча, регулююча роль адміністративного права як одного із засобів реалізації економічних функцій держави. Звідси визначають передчасність існуючої думки про практичну недоцільність використання адміністративних методів із розвитком ринкових відносин¹.

¹ Державне управління : підручник : у 2 т. / ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ, Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. Т. 1. 564 с.

Так, крім таких універсальних методів (переконання, примус), вчені виділяють спеціальні методи адміністративного впливу – встановлення обов’язковості вчинення певних дій; заборона певних дій; видача різноманітних дозволів; здійснення реєстраційних дій; проведення контролю і нагляду; застосування економічних санкцій тощо. Адміністративні методи, поряд з економічними, є методами централізованого управління економікою, вони впливають із самої сутності державного управління².

Отже, 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.

На нашу думку, серед форм державного регулювання ринків фінансових послуг визначених у ст. 20 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (2001 р.), повністю відповідає за своїм змістом формі державного регулювання тільки нормативно-правове регулювання діяльності фінансових установ, тобто законотворча діяльність. Що стосується інших форм, то вони більш відносяться до адміністративно-правових методів державного регулювання.

Адміністративні методи – це вплив на об’єкти управління шляхом встановлення їхніх прав, обов’язків, через систему наказів, що спираються на систему підпорядкування, владні повноваження. До характерних особливостей адміністративних методів державного управління вчені відносять наступні:

прямий вплив на керований об’єкт шляхом установлення його повноважень (прав і обов’язків);

² Авер’янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Т. 1. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. 592 с. С. 295–299.

односторонній вибір суб'єктом управління кінцевої мети, завдань управлінського процесу, порядку, термінів його виконання; юридична обов'язковість актів управління (розпоряджень, наказів), невиконання яких розглядається як правопорушення¹.

У новому Законі, ліцензія визначена як запис у реєстрі про право надавача фінансових послуг здійснювати діяльність з надання фінансових послуг, видача ліцензії як внесення Регулятором до Реєстру запису про право надавача фінансових послуг на здійснення діяльності з надання фінансових послуг, а саме ліцензування (надання спеціальних дозволів) щодо діяльності НФУ визнаний метод адміністративно-правового регулювання у багатьох країнах світу. Ліцензування діяльності з надання фінансових послуг як один із дієвих інструментів нагляду, несе в собі певні елементи вимог до діяльності НФУ. В практичній діяльності НФУ ліцензії залишаються суттєвим інструментом впливу на операції з надання фінансових послуг².

Нагляд за діяльністю фінансових установ – пасивний метод управління, що полягає у збиранні потрібних відомостей про діяльність об'єкта управління й їх оцінюванні. Це юридичний аналіз стану справ додержання законності і дисципліни об'єктом управління, який здійснюється суб'єктом управління із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством повноважень, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підконтрольного об'єкта³.

У новому Законі, державний нагляд за здійсненням діяльності з надання фінансових та супровідних послуг – система контролю та активних впорядкованих дій Регулятора, яка передбачає

¹ Коломоець Т. О., Гулевська Г. Ю. Адміністративне право : навч. посіб. Київ : Вид-во «Істина», 2007. 216 с. С. 58–59; Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 79.

² Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

³ Коломоець Т. О., Гулевська Г. Ю. Адміністративне право : навч. посіб. Київ : Вид-во «Істина», 2007. 216 с. С. 58.

отримання об'єктивної та достовірної інформації про діяльність та фінансовий стан осіб, стосовно яких Регулятор здійснює державне регулювання згідно із цим Законом, та яка спрямована на забезпечення дотримання такими особами вимог законодавства, яке регулює відносини на ринку фінансових послуг⁴.

Новий закон значно спростив процес виходу на ринок для фінкомпаній та ломбардів, а також отримання ними ліцензій. Так, чинна процедура реєстрації компанії як фінансової установи скасовується. Набуття компанією статусу фінансової установи та включення запису про неї до відповідного реєстру здійснюватиметься одночасно з видачею ліцензії. Фінансові компанії та ломбарди отримуватимуть лише одну ліцензію з повним переліком фінансових послуг, які вони мають право надавати. Водночас фінустанова матиме право розширити (за потреби) обсяг своєї ліцензії. Також новий закон передбачає ширші можливості щодо поєднання видів фінансових послуг, які можуть надаватися компанією. Так, ломбарди разом із наданням ломбардних кредитів також матимуть можливість надавати окремі фінансові платіжні послуги та здійснювати торгівлю валютними цінностями в готівковій формі. Скасується так званий виключний вид діяльності. Тобто фінансові компанії та ломбарди зможуть не лише надавати фінансові послуги, а й здійснювати іншу господарську діяльність (з обмеженнями) для повноцінної реалізації своїх ділових можливостей.

Нові вимоги спрямовані на побудову систем корпоративного управління надавача фінансових послуг, які забезпечуватимуть фінансову стійкість такого надавача та дотримання ним вимог законодавства України.

Так, фінансові компанії та ломбарди, якщо вони не є підприємствами, що становлять суспільний інтерес (підприємства – емітенти цінних паперів, страховики, недержавні пенсійні фонди, інші фінансові установи та підприємства, які належать до великих

⁴ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

за балансовою вартістю активів, чистим доходом та середньою кількістю працівників), можуть передавати на аутсорсинг низку своїх функцій. А саме: ведення бухгалтерського обліку, здійснення внутрішнього аудиту, управління ризиками, комплаєнс. Водночас вони обов'язково повинні поінформувати про це НБУ.

Закон передбачає застосування НБУ до надавачів фінансових послуг коригувальних заходів та заходів раннього втручання з метою запобігання порушенням. Такі заходи – це фактично рекомендації регулятора, якщо учасник ринку ще не порушив вимог законодавства, але є ризики його порушити.

Новим законом передбачено право НБУ створювати регуляторну платформу для тестування інноваційних послуг, технологій та інструментів на ринках фінансових послуг. Це створить передумови для розвитку і запровадження інновацій на фінансовому ринку України¹.

У той же час фінансові компанії не залучають кошти фізичних осіб. Відповідно їхня діяльність не становить значного ризику для стабільності фінансової системи і, як наслідок, підлягає спрощеному регулюванню та нагляду з боку НБУ. Водночас НБУ зосереджуватиме свою увагу на ринковій поведінці фінансових компаній, які надають послуги кредитування, в тому числі на цілісності та прозорості ринку фінансових послуг. Переважною формою нагляду повинен стати безвиїзний нагляд.

Відповідно до ст. 40 Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»² НБУ у межах своїх повноважень має право застосовувати такі заходи впливу до НФУ:

¹ 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; Новий закон про фінансові послуги та фінансові компанії встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов. *Національний банк України*. 2021. 14 груд. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/noviy-zakon-pro-finansovi-poslugi-ta-finansovi-kompaniyi-vstanovlyuye-chi-ki-vimogi-do-roboti-finustanov>

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

- 1) зобов'язати порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення;
- 2) вимагати скликання позачергових зборів учасників фінансової установи;
- 3) накладати штрафи;
- 4) тимчасово зупиняти або відкликати (анулювати) ліцензію на провадження діяльності з надання фінансових послуг;
- 5) відсторонювати керівництво від управління фінансовою установою та призначати тимчасову адміністрацію;
- 6) затверджувати план відновлення фінансової стабільності фінансової установи;
- 7) виключати 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;
- 8) установлювати підвищені економічні нормативи, ліміти та обмеження щодо здійснення окремих видів операцій.

Такі адміністративно-правові методи державного регулювання можна розглянути не як діяльність держави взагалі, а як діяльність спеціального державного органу – НБУ.

У ст. 2 Закону України «Про Національний банк України», НБУ є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, цим Законом та іншими законами України. При цьому основною функцією НБУ, як це зазначено в п. 8-1 ст. 7 даного Закону, є здійснення державного регулювання та нагляду на індивідуальній та консолідованій основі на ринках небанківських фінансових послуг за діяльністю НФУ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги в межах, визначених Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та іншими законами України³.

³Про Національний банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>

З 1 липня 2020 року НБУ здійснює державне регулювання та нагляд за НФУ. Головною метою такого регулювання є впровадження ризик-орієнтованого підходу в процедурах ліцензування та нагляду у НФС, який дасть змогу йому розвиватися та забезпечить дотримання прав та інтересів клієнтів.

У п. 6 ст. 15 установлюється порядок надання банківських ліцензій банкам, інших ліцензій юридичним особам на здійснення окремих банківських операцій, а також інших ліцензій та дозволів у випадках, передбачених законом.

При цьому слід звернути увагу на декілька особливостей, що впливають на зміст рішень НБУ:

1) ці рішення видаються у виді розпорядних актів з питань організаційно-розпорядного характеру або індивідуальної дії, які не є нормативно-правовими актами (ч. 3 ст. 56 зазначеного Закону), що суперечить як в цілому логіці цього Закону, так і ст. 4 Закону України «Про банки та банківську діяльність», згідно до вимог якої НБУ здійснює нормативно-правове забезпечення операцій, які вчиняються НФУ.

Враховуючи зазначене, слід виключити з ч. 3 ст. 56 Закону України «Про Національний банк України» слово «не», надавши таким чином розпорядним актам НФУ нормативно-правового характеру;

2) ці рішення видаються у формі:

- а) постанов Правління Національного банку України;
- б) інструкцій, положень і правил, що затверджуються постановами Правління НБУ.

При цьому зазначені рішення не можуть суперечити законам України та іншим законодавчим актам України, і не мають зворотньої сили, крім випадків, коли вони згідно із законами пом'якшують або скасовують відповідальність (ч. 4 ст. 56 зазначеного Закону).

Поряд з цим варто звернути увагу на той факт, що у даній нормі немає жадного слова про Конституцію України, згідно ст. 8 якої її положення мають найвищу юридичну силу, а також ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори», у якій зазначено, що останні, згоду на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, мають перевагу у правозастосуванні при умові, якщо регулюють

певну сферу суспільної діяльності поряд з відповідними нормами вітчизняного законодавства.

Виходячи з цього та враховуючи, що серед правових підстав діяльності НБУ (ст. 2 Закону України «Про Національний банк України») відсутні зазначені вище правові джерела (міжнародні договори), логічно було б друге речення ч. 4 ст. 56 даного Закону доповнити словосполученням «Конституції України та міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України», та викласти її у новій редакції:

«Нормативно-правові акти Національного банку України не можуть суперечити Конституції України, та міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, Законом України та іншим законодавчим актам України і не мають зворотної сили, крім випадків, коли вони згідно із законом пом'якшують або скасовують відповідальність»;

3) ці рішення приймаються з урахуванням вимог Закону України «Про засади державної регуляторної політики» у сфері господарської діяльності»¹, тобто фактично також мають нормативно-правовий характер;

4) ці рішення публікуються у тих офіційних відомостях, у яких оприлюднюються прийняті нові закони та інші нормативно-правові акти, що теж свідчать про належність цих рішень до переліку останніх;

5) ці рішення можуть бути оскаржені відповідно до законодавства України;

Зокрема, предметом розгляду в судах адміністративної юрисдикції, згідно Кодексу адміністративного судочинства України, є й рішення НБУ (ст. 4)²;

6) ці рішення (нормативно-правові акти чи індивідуальні акти), дії або бездіяльність НБУ чи його посадових та службових осіб

¹ Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон від 11 верес. 2003 р. № 1160-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>

² Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України : Закон від 06 лип. 2005 р. № 2747-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>

можуть бути оскаржені до суду виключно з метою їх законності (ч. 1 ст. 74 Закону України «Про Національний банк України»).

Про запобіжний характер діяльності, зокрема, НБУ свідчить і зміст інших функцій, що закріплені в ст. 6 вищевказаного Закону, такі пункти ч. 1 даної правової норми, у яких ведеться мова про те, що ця установа:

а) встановляє правила проведення банківських операцій, бухгалтерського обліку і звітності, захисту інформації, коштів та майна (п. 4);

б) здійснює державне регулювання на платіжному ринку тощо (п. 6);

в) контролює створення засобів захисту інформації про банківську діяльність та діяльність на платіжному ринку (п. 7);

г) інші тому подібні функції.

Отже, постановка питання про визнання НБУ, суб'єктом запобігання правопорушень є логічною та необхідною, з огляду існуючих у галузі НФС на сьогодні проблем запобіжного характеру. Позаяк, з метою створення сприятливих умов для розвитку ринку НБУ чітко врегульовує та розширює джерела фінансування фінансових компаній, додатково дозволивши залучати кошти в афілійованих осіб та кошти на умовах субординованого боргу, в тому числі від фізичних та юридичних осіб, які є кваліфікованими інвесторами. Також НБУ заклав законодавчий фундамент для майбутнього саморегулювання ринку, працює над підвищенням фінансової грамотності населення, у тому числі обізнаності про ризики отримання так званих кредитів до зарплати (payday loans).

Світова фінансова криза засвідчила недоліки у системі регулювання і нагляду за НФУ, органи державного регулювання та нагляду проявили неготовність до дій в надзвичайних умовах, недостатньо оперативно застосовували засоби впливу щодо НФУ, що лише поглиблювало їх проблеми.

Причиною існування недоліків в системі регулювання та нагляду є недостатній ступінь незалежності органів державного регулювання від впливу виконавчої та законодавчої гілок влади, оскільки законодавство України не містить відповідних норм та положень. НБУ, НКЦПФР та Антимонопольний комет суттєво різняться між собою

за правовим статусом, спроможністю незалежно від органів виконавчої і законодавчої влади виконувати свої функції.

Так, відповідно до п. 18 ст. 85 Конституції України, Голова НБУ призначається на посаду і звільняється Верховною Радою України за поданням Президента України¹. Голова НКЦПФР, її члени призначаються на посади за поданням Прем'єр-міністра України та звільняються з посад Президентом України. Тобто діюче законодавство допускає можливість впливу на них при прийнятті рішень щодо регулювання та нагляду за фінансовими установами. Підтвердженням цього є наявність під час кризи змін у складі керівництва НКЦПФР, неодноразова заміна керівника підрозділу НБУ з питань небанківського регулювання та нагляду.

На нашу думку, державні органи, які здійснюють адміністративно-правове регулювання НФУ, повинні бути незалежними від гілок влади при виконанні своїх повноважень, підзвітні і підконтрольні, наприклад, не тільки перед Урядом, а й Верховною Радою України у процесі виконання своїх функцій. У чинному законодавстві повинні бути чітко прописані правові норми, які регламентують відповідальність посадових осіб НБУ, НКЦПФР та ін. за недоліки (прогалини) у діяльності цих державних органів.

У цьому контексті дуже позитивним є зарубіжний досвід державного регулювання НФУ.

Так, основою для побудови системи державного регулювання за діяльністю НФУ є принципи Всесвітньої ради (WOCU), Базельського комітету з питань банківського нагляду та законодавство Європейського Союзу.

Всесвітня рада НФУ, визначаючи базові принципи нагляду за, наголошує на тому, що вони є фінансовими установами і тому повинні бути суб'єктами пруденційного нагляду. Рекомендації, викладені у стандартах пруденційного нагляду, мають бути враховані у національному законодавстві з питань регулювання діяльності кредитних спілок. Питання щодо необхідності впровадження

¹ Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

вимог Базеля II залежить від наявності системи пруденційного нагляду за фінансовими установами в конкретній країні. Також Всесвітня рада НФУ пропонує відповідному органу, до компетенції якого входять питання регулювання та нагляду за діяльністю НФУ, приймати позитивне рішення щодо застосування ними положень Базеля II у разі:

наявності стійкої системи нагляду на основі ризиків;

якщо НФУ є прямими конкурентами банків на ринку кредитних, депозитних та інших банківських послуг;

якщо НФУ і регулятор розуміють основну причину та процес застосування розрахунків за «стандартизованим підходом» відповідно до вимог Базеля II.

Навпаки, застосування вимог Базеля II з позиції Всесвітньої ради НФУ недоцільне, якщо:

не здійснюється нагляд на основі ризиків за НФУ (у такому випадку краще використовувати ресурси для забезпечення посиленого виїзного та безвиїзного нагляду і перевірок);

НФУ не конкурують з банками, щодо яких повинна застосовуватися жорстка система нагляду на основі ризиків¹.

Впровадження положень Базеля II у будь-якій країні передбачає можливість кредитних спілок брати участь у розробці нових нормативних та регуляторних вимог, а також прогнозувати ймовірні наслідки їх застосування.

Деякі НФУ диверсифікують свою діяльність, зокрема географічно, шляхом запровадження нових фінансових продуктів, технологій або через взаємодію з банками та іншими фінансовими установами. Відповідно і ризики, що супроводжують їх діяльність, динамічно розвиваються. Тому важливо, щоб наглядова система аналізувала ситуацію та реагувала на зміни у певній фінансовій установі та секторі загалом.

Принципи діяльності НФУ відрізняються від методів банківського контролю, тому державне регулювання теж має свої

¹ Черней В. В. Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : монографія. Київ, 2014. 456 с. С. 136–142.

особливості. Відповідно регуляторна вимога щодо наявності у НФУ розроблених та затверджених інструкцій і положень щодо перевірки, схвалення, моніторингу й повернення кредитів має бути доповнена специфічними для НФУ положеннями.

Наприклад, у Латвії діяльність кредитних спілок регулюється Законом Латвійської Республіки «Про кредитні спілки»², а працюють вони частково на кшталт банку, виконуючи подібні функції – отримання депозитів, надання кредитів, зберігання коштів, ведення ощадних рахунків та поточних рахунків. Проте, на відміну від банків, одержувачами цих послуг є власне тільки члени кредитної спілки. З огляду на це, відносини між організацією та одержувачами послуг є набагато тіснішими та менш офіційними та мають менше ризиків. Кредитна спілка може бути для фізичних осіб більш гнучкою у наданні послуг, що є її безумовною перевагою порівняно зі звичайним банком.

У Польщі діяльність НФУ регулюється Законом Польщі «Про кооперативні ощадно-кредитні спілки»³, в якому передбачено можливість отримання кредиту для комерційних цілей й встановлюється обмеження по сумі коштів, яку можна отримати (15% від власних коштів спілки). Кошти, які не використовуються для надання кредитів, можуть бути вкладені в облігації та інші цінні папери, випущені або гарантовані Державним казначейством або Національним банком Польщі, можуть виступати як депозити, внески або частки в Національному союзі, як банківські депозити. Загальна сума інвестицій в одному банку, вартість вкладу, частки, паїв чи цінних паперів одного виду, не може перевищувати 8% активів кредитної спілки. Це обмеження не поширюється на цінні папери. Таким чином, діяльність НФУ в Польщі спрямована захист інтересів її членів шляхом створення умов для надання депозитів, отримання кредитів.

Система державного нагляду за діяльністю НФУ в Болгарії склалася історично. Закон про державний нагляд за такою

² Krājaizdevu sabiedrību likums. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=7115>

³ Ustawa o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. URL: http://orka.sejm.gov.pl/proc7.nsf/ustawy/skok20120628.htm#_ftn1

діяльністю був прийнятий 26 липня 1926 року. У наступному році при Міністерстві фінансів була створена Державна служба нагляду над НФУ, що функціонувала як напіваавтономна установа. У структуру даної Служби входили Рада і Управління, що були її виконавчими органами. Державна служба нагляду була скасована після прийняття закону про Державний інститут нагляду (SII), що набув чинності 27 червня 1946 року. Відповідно до даного закону, діяльність НФУ перейшла до державної монополії та стала здійснюватися SII.

Країни – члени Європейського Союзу розглядають можливість створення нового європейського органу регулювання та нагляду банківського, страхового і сектору цінних паперів. Також запропоновано проєкт директиви щодо створення спеціального європейського органу банківського регулювання та нагляду, до компетенції якого буде віднесено розроблення регуляторних і наглядових стандартів для всіх кредитних та фінансових установ, а також запобігання злочинам та правопорушенням. При цьому, на думку Європейської мережі НФУ (European Network of non-bank financial institutions), застосування всіх вимог та стандартів європейського банківського регулятора має бути пропорційним розміру та виду ризиків установ.

У Великобританії наглядова політика Управління з фінансового регулювання та нагляду (центрального органу нагляду за ринком фінансових послуг (Financial Services Authority, FSA)) спрямована на посилення законодавчих вимог щодо пруденційних стандартів для НФУ у сфері оцінки капіталу, ліквідності та резервування під неповернення кредитів.

В Ірландській Республіці Центральний банк Ірландії несе загальну відповідальність за кредитні спілки з метою захисту коштів членів та підтримки фінансової стабільності та добробуту кредитних спілок загалом. У відповідь на консолідацію сектору Ліга звинуватила Центральний банк у діях, що перевищують його статутні повноваження, і застерегла Центральний банк від спроб «лякати громадськість або перебільшувати ризик заради досягнення неартикульованих цілей політики». Очікувалось, що вартість запропонованої раціоналізації для держави становитиме

близько 250 млн євро. Тому в Ірландії готується реформа регуляторної системи, яка передбачає створення при Центральному банку Ірландії (Central Bank and Financial Services Authority of Ireland) Комісії єдиного інтегрованого регуляторного органу фінансового ринку. Дія стандартів банківського нагляду буде поширена і на НФУ. Однак, наприклад, Ліга кредитних спілок Ірландії (Irish League of Credit Unions) зазначає, що такі кроки можуть мати негативний вплив на розвиток кооперативного кредитування в країні. З метою напрацювання регуляторних норм, які відповідають діяльності спілок, Ліга запропонувала проаналізувати діяльність максимально репрезентативної групи кредитних спілок. І лише на підставі результатів такого аналізу створювати законодавчу та регуляторну систему впливу на діяльність кредитних спілок¹.

У той же час Парламентський комітет з підприємництва, торгівлі та інвестицій Ірландії запропонував перевести відповідальність за здійснення нагляду за кредитними спілками до органу регулювання та нагляду за фінансовим сектором Великобританії, залишивши функцію реєстрації кредитних спілок Департаменту з підприємництва, торгівлі та інвестицій Ірландії. Цієї позиції також дотримується Казначейство Її Величності (Her Majesty's Treasury), пропозиції якого передбачали необхідність поширення на кредитні спілки Закону «Про фінансові послуги та ринки»².

У Новій Зеландії впродовж 2013–2014 рр. здійснювалися заходи, спрямовані на реформування фінансового сектору країни, зокрема щодо посилення відповідності нагляду за НФУ, які стали членами національної системи гарантування вкладів. У зв'язку з цим НФУ зобов'язані подавати щомісячну та спеціальну звітність, яка передбачена для фінансових установ – учасників системи. Впродовж 2015 р. тут також було розпочато впровадження відповідних норм щодо пруденційного законодавства.

¹ Ірландська ліга кредитних спілок. URL: <https://www.irishtimes.com/business/credit-unions-call-for-central-bank-showdown-to-be-held-in-public-1.1558098>

² Там само.

Загалом у рамках поліпшення регуляторної системи щодо діяльності кредитних спілок у країнах Європейського Союзу у 2017 році була прийнята Директива щодо вимог до капіталу, якою передбачено адаптацію національного законодавства країн-членів відповідно до вимог Базеля II¹. Проте вона містить положення, що виключають зі сфери регуляторного впливу кредитні спілки. Зокрема, у документі зазначено, що, зважаючи на особливості структури та невеликий розмір, на НФУ Польщі, Ірландії та Великобританії не поширюється дія цієї Директиви. Відповідно діяльність фінансових установ, зокрема щодо питань достатності капіталу, має регулюватися згідно з національним законодавством цих країн.

Після приєднання до Європейського Союзу на НФУ нових країн – членів ЄС, наприклад Румунії, поширилася дія вимог Директиви. Як наслідок, до НФУ різних країн-членів ЄС застосовують різні вимоги, що призводить до нерівності умов здійснення діяльності.

Принципи управління ризиками пенсійних фондів визначені в документі Організації з економічної співпраці та розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development) «Основні принципи регулювання професійними пенсійними фондами»². Цей документ передбачає наявність адекватної системи контролю інвестиційного, операційного ризиків і ризику управління, а також системи внутрішньої звітності та аудиту.

Стандарти управління ризиками, затверджені органом регулювання діяльності пенсійних фондів, повинні містити чіткі вимоги щодо побудови відповідної організаційної управлінської системи, а також мають передбачати для органів нагляду чіткі інструкції щодо перевірки ефективності таких систем.

Зазначені вимоги є також у Рекомендаціях щодо ліцензування пенсійних фондів, де питання управління ризиками визначено таким чином:

¹ Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2017/1132 від 14 черв. 2017 р. щодо деяких аспектів корпоративного права. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua/-direktiva-es-20171132>

² Основні принципи регулювання професійними пенсійними фондами URL: www.oecd.org/dataoecd/51/9/44495715.pdf

«Процес управління ризиками сприяє стійкості корпоративної практики та допомагає створити систему для адекватної оцінки та управління ризиками. Ці процеси включають механізми виявлення та усунення конфлікту інтересів, а також операційного ризику, спричиненого технологічними помилками, оцінки та управління інвестиційним ризиком та іншими ризиками, що притаманні діяльності пенсійного фонду»³.

У Рекомендаціях наголошено на тому, що орган ліцензування повинен мати повноваження оцінювати відповідність встановленим вимогам кандидатур директорів та керівників пенсійних фондів, а також систем корпоративного управління, управління ризиками, внутрішнього контролю та кодексу поведінки, які при цьому враховують розміри пенсійних фондів та ступінь складності їх операцій. Передбачається, що орган ліцензування та нагляду контролюватиме дотримання ліцензійних вимог та наявність надійних внутрішніх систем управління ризиками.

Крім того, в методичних рекомендаціях щодо управління пенсій фондами, які розроблені Організацією з економічної співпраці та розвитку⁴, однією з головних складових механізму управління ризиками визначено функцію внутрішнього контролю за дотриманням усіх базових адміністративних та організаційних процедур (розроблених і затверджених обов'язків та повноважень членів органів управління, облікових процедур, функцій регулювання та інвестування). Залежно від розміру та складності операцій пенсійного фонду робота підрозділів внутрішнього контролю може включати оцінювання ефективності діяльності, компенсаційних механізмів, інформаційних систем, а також процесів та процедур управління ризиками.

Міжнародна організація органів нагляду за пенсійними фондами (International Organisation of Pension Supervisors (IOPS)) також розробила Методичні рекомендації для органів нагляду щодо

³ Рекомендації щодо ліцензування пенсійних структур. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/7/34/40434531.pdf>

⁴ Методичні рекомендації щодо управління пенсійними фондами. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/52/34799965.pdf>

оцінки пенсійних фондів» (Guidelines on the Supervisory Assessment of Pension Funds)¹. Основним завданням системи нагляду, згідно з цим документом, є здійснення регулярного моніторингу діяльності пенсійного фонду, який передбачає перевірку наявності якісних систем управління ризиками та, відповідно, спроможності пенсійного фонду реагувати на прояви таких ризиків.

Методичні рекомендації передбачають, що органи регулювання та нагляду кожної країни самостійно визначають вимоги щодо управління ризиками. Наприклад, в Австралії орган нагляду вимагає наявності в пенсійних фондах системи управління ризиками, якою встановлюється порядок управління та моніторингу ризиків, пов'язаних із діяльністю пенсійного фонду. У Німеччині орган нагляду за роботою пенсійних фондів вимагає належної організації діяльності, що передбачає розроблення та затвердження стратегії управління ризиками, організаційних та операційних правил, а також створення системи внутрішнього управління та контролю. У Великобританії закон щодо діяльності пенсійних фондів враховує вимоги Директиви Європейського Союзу 2003/41/EC (IORP Directive) щодо наявності в пенсійних фондах механізму внутрішнього контролю. Відповідно до вимог цього закону «управитель пенсійного фонду повинен налагодити та здійснювати внутрішній контроль, який даватиме змогу переконуватися у тому, що пенсійний фонд, адміністрування та управління якого він здійснює, відповідає критеріям такої установи та вимогам законодавства».

Міжнародна організація органів нагляду за пенсійними фондами також спостерігає за процесом управління ризиками у компаніях, які надають послуги пенсійному фонду. До основних заходів нагляду щодо ризиків у діяльності пенсійних фондів належить щорічна перевірка наявності внутрішніх положень та процедур, а також регулярна оцінка та звітність перед органами нагляду агентських та консультаційних компаній. Така звітність повинна надавати вичерпну інформацію щодо спроможності внутрішніх систем контролю здійснювати моніторинг та управляти ризиками пенсійного фонду.

¹ Guidelines on the Supervisory Assessment of Pension Funds. *Financial Stability Board* (FSB). URL: https://www.fsb.org/2008/12/cos_081201/

Відповідно до вимог національного законодавства країн-членів Європейського Союзу орган нагляду за діяльністю пенсійних фондів може вимагати від управителя створення окремого підрозділу з управління ризиками. Основними завданнями таких підрозділів є постійний контроль за ризиками, притаманними інвестиційному портфелю пенсійного фонду, та сигналізування про виникнення загроз його інвестиційній діяльності.

Загалом у світовій практиці для здійснення фінансового нагляду розроблені ключові елементи оцінки наглядовими органами системи управління ризиками. Даючи оцінку якості управління ризиками, наглядові органи мають пересвідчитися, що фінансова установа виконує такі вимоги:

процедури управління ризиками і порядок надання звітів та інформації дають змогу охопити всі можливі ризики;

ключові підходи, джерела інформації та процедури, що використовуються для виявлення, оцінки, моніторингу і контролю ризиків, адекватні, задокументовані й регулярно тестуються на надійність;

у звітах послідовно відображається діяльність фінансової установи, що дає змогу здійснювати моніторинг ризиків відповідно до встановлених лімітів, цілей та завдань.

Таким чином, варто констатувати, що вимоги правових норм, які встановлюють правовий статус НФУ, є факторами, що обумовлюють необхідність адміністративно-правового регулювання та здійснення нагляду за їх діяльністю, враховуючи їх таку спеціальну правоздатність. Правовими підставами, що обумовлюють необхідність здійснення нагляду за діяльністю НФУ, є закріплені у нормативно-правових актах положення, які встановлюють для НФУ правила поведінки на ринку фінансових послуг, дотриманням яких забезпечується надійність діяльності як кожної конкретної фінансової установи, так і всієї НФС.

В умовах сьогодення держава регулює діяльність НФУ, унормовує їх поведінку, встановлює певні обмеження діяльності НФУ, але з можливістю проявлення їхньої волі за допомогою визначених державних органів. Метою державного регулювання ринків фінансових послуг має бути забезпечення стабільності діяльності

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

Чинна система державного 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 разом з відсутністю спеціального законодавства по окремих 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.

Варто зауважити, що закон «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» був прийнятий ще у 2001 році і з того часу не переглядався. У зв'язку з цим, його положення не відповідають реаліям сьогодення, які склалися на ринку фінансових послуг, а також не враховують останні тенденції розвитку світової фінансової інфраструктури. При цьому 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.

Нині залишаються нерегульованими ключові правові засади діяльності НФУ, відмінних від страховиків та кредитних спілок, в частині їх ліцензування, вимог до діяльності та нагляду, з урахуванням диференційованого підходу залежно від рівня ризиковості такої діяльності. Тому підтримується прийняття закону «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який буде фундаментальною основою для всього ринку фінансових послуг, встановлюватиме ключові принципи та засади діяльності на цьому ринку, захисту споживачів при наданні таких послуг, а також державного регулювання і нагляду за діяльністю на ринку фінансових послуг

Водночас на додаток з метою удосконалення 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, спрямованої на створення правових умов функціонування НФУ відповідно до міжнародних норм, визначених у базових документах Базельського комітету по банківському 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.

2.2. Реєстрація та ліцензування як методи адміністративно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ

Соціально-економічний розвиток держави обумовлює потребу забезпечення безпеки на ринку фінансових послуг. Особливу увагу слід приділяти захисту приватних інвесторів, оскільки пересічні громадяни здебільшого мають незначний досвід вкладання

своїх коштів та обмежені можливості щодо відновлення порушених прав. Загостренню ситуації на фінансовому ринку незалежної України сприяли економічні диспропорції на старті ринкових реформ, послаблення системи державного регулювання і контролю, недосконалість правової бази та інші об'єктивні чинники. У поєднанні з утратою довір'я населення до інститутів влади це створило передумови для поширення різних виявів фінансового шахрайства під прикриттям трастових компаній, інвестиційних фондів та інших НФУ. Забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг виступає одним з пріоритетних напрямів національної безпеки у фінансовій сфері. Фінансові інститути піддаються низці ризиків, які притаманні економіці: інвестиційному, валютному, кредитному, процентному, інфляційному, податковому та ін. Політика управління фінансовими ризиками повинна скласти основу стратегії розвитку фінансового сектору і включати розробку системи заходів щодо виявлення і попередження високих ризиків та негативних наслідків, зумовлених ними¹.

Відповідно до Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері від 15 серпня 2012 р.² національна безпека у фінансовій сфері включає питання безпеки в бюджетній сфері, у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом та боргом корпоративного сектору, податковій сфері, сфері фінансів реального сектору економіки, банківській сфері, сфері валютного ринку та у сферах функціонування фондового ринку та НФС. Характерними ознаками національної безпеки у фінансовій сфері є збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави. Проблемою, яка потребує розв'язання, є недостатньо ефективне застосування

¹ Чаплигін К. М. Державне антикризове регулювання небанківських фінансових інститутів в Україні. *Сталий розвиток економіки. Всеукраїнський науково-виробничий журнал*. 2012. № 5. С. 54–58. С. 55.

² Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2012 р. № 569-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80#Text>

механізмів, спрямованих на нейтралізацію, мінімізацію впливу та усунення явищ і чинників, що призводить до створення зовнішніх та внутрішніх загроз безпеці у фінансовій сфері.

Діяльність НБУ спрямована на залучення фінансовими установами коштів від широкого загалу для надання фінансових послуг має відбуватися лише за умови належного регулювання та контролю з боку регулятора. Такий підхід відповідає законодавству ЄС, яке встановлює високі вимоги до діяльності фінансових установ, якщо вони залучають та використовують кошти від широкого загалу.

Законодавство ЄС також забороняє будь-яким особам, які не відповідають встановленим регуляторним вимогам, залучати від широкого загалу кошти з зобов'язанням щодо їх повернення. Україна вже зробила перші кроки для імплементації таких вимог. У 2016 році до Закону про фінансові послуги було включено заборону фінансовим установам (окрім банків та кредитних спілок) залучати кошти фізичних осіб із зобов'язанням щодо їх повернення³. Такі обмеження були прийняті з огляду на шахрайську діяльність ПАТ «Банк «Михайлівський»⁴.

Цей підхід щодо залучення фінансовими установами коштів на поворотній основі має застосовуватись і до коштів юридичних осіб. У багатьох відношеннях значна кількість юридичних осіб (зокрема, малі підприємства) досить схожа на клієнтів фінансових установ-фізичних осіб. Часто їх власники та/або керівники не мають достатніх знань про фінансову систему для того, щоб зрозуміти та ефективно управляти фінансовими ризиками.

Чинні обмеження, які стосуються залучення фінансовими установами коштів від фізичних осіб, мають також застосовуватися до залучення коштів від юридичних осіб-нефінансових установ.

Класифікація джерел та форм залучення коштів поступово стає основою підходу до регулювання та нагляду за НФУ.

³ Про фінансову реструктуризацію : Закон від 14 черв. 2016 р. № 1414-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1414-19#n377>

⁴ Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору. *Національний банк України*. 2019. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/proekt-biloyi-knigimaybutnye-u-regulyuvanni-nebankivskogo-finansovogo-sektoru>

Нові принципи дозволяють НБУ правильно розподілити ресурси та ефективніше управляти ризиками на ринку. Для цього запроваджується підхід до регулювання, який базується на розподілі фінансових установ на три сегменти.

У першому сегменті об'єднані кредитні установи, яким дозволено залучати кошти від широкого загалу для кредитування та надання інших фінансових послуг. До них застосовуються вимоги до капіталу та інші фінансові нормативи на рівні європейських вимог/нормативів, встановлених Директивою 2013/36/ЄС щодо діяльності кредитних установ¹ та Регламентом № 575/2013 про пруденційні вимоги до кредитних установ та інвестиційних компаній². Ці акти ЄС ще мають бути імplementовані в Україні відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС.

Такі нормативи щонайменше включають:

вимогу до мінімального початкового та регулятивного капіталу (у розмірі 5 млн євро);

нормативи достатності регулятивного капіталу (на рівні не менше 8%);

нормативи концентрації кредитних ризиків на одного контрагента (не більше 25%);

нормативи миттєвої ліквідності (понад 60%).

Серед кредитних установ особливим статусом володіють кредитні спілки, яким дозволено надавати фінансові послуги за рахунок поворотних коштів без дотримання вимог до капіталу та пруденційних нормативів, встановлених у законодавстві ЄС. Незастосування до кредитних спілок подібних вимог до капіталу в цілому відповідає положенням Директиви 2013/36/ЄС щодо діяльності кредитних установ. Однак, наразі такого винятку для українських кредитних спілок немає в Угоді про асоціацію з ЄС. НБУ вживає необхідних заходів для того, щоб запропонувати

¹ Директива Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2017/1132 від 14 черв. 2017 р. щодо деяких аспектів корпоративного права. Кабінет Міністрів України. URL: <https://www.kmu.gov.ua › direktiva-es-20171132>

² Регламент № 575/2013 про пруденційні вимоги до кредитних установ та інвестиційних компаній. Верховна Рада України. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-14#Text

відповідні зміни до Угоди про асоціацію з ЄС. Згідно з баченням НБУ кредитні спілки будуть єдиними НФУ, які зможуть залучати поворотні кошти і від юридичних, і від фізичних осіб. Інші кредитні установи будуть обмежені залученням коштів лише юридичних осіб (окрім випадків залучення поворотних коштів від фізичних осіб-акціонерів та субординованого боргу від фізичних осіб)³.

Другий сегмент НФУ складають всі страхові компанії та страхові посередники. Регулювання у страховому секторі здійснюється з урахуванням стандартів, встановлених європейським законодавством, включаючи вимоги до:

капіталу і платоспроможності, технічних резервів, якості системи корпоративного управління та ризик-менеджменту (Директива 2009/138/ЄС про вимоги до діяльності у сфері страхування і перестрахування, далі – Solvency II), розкриття інформації, правил підготовки та складання регуляторної і фінансової звітності (Solvency II, Директива 91/674/ЄЕС про річні та консолідовані звіти страхових компаній);

ринкової поведінки та продажу страхових продуктів (Директива (ЄС) 2016/97 про реалізацію страхових продуктів та Директива (ЄС) 2009/103 про страхування цивільної відповідальності (автотранспортні засоби).

Насамперед такі стандарти стосуються встановлення вимог до мінімального необхідного капіталу для страхових компаній. Крім вимог до мінімально необхідного капіталу, із врахуванням стандартів директив ЄС, мають бути встановлені наступні нормативи діяльності страхових компаній:

- вимоги до необхідного платоспроможного капіталу;
- вимоги до технічних резервів;
- вимоги до розміру відповідних власних фондів;
- ліміти власних фондів.

Також діяльність НБУ спрямована на запровадження страхування професійної відповідальності тих страхових посередників,

³ Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору. *Національний банк України*. 2019. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/proekt-biloyi-knigi-maybutnye-u-regulyuvanni-nebankivskogo-finansovogo-sektoru>

для яких продаж страхових продуктів не буде основною діяльністю¹.

У третій сегмент входять усі інші фінансові установи, що не використовують для надання послуг кошти, залучені від широкого загалу. Такі компанії працюють за рахунок «внутрішніх» фінансових ресурсів (власного капіталу та коштів своїх акціонерів) з можливістю залучати кошти від банків/інших фінансових установ. Сьогодні, НБУ розглядає можливість надати таким установам право залучати від осіб, що не є їх акціонерами, субординований борг. Це не вважатиметься залученням коштів широкого загалу. Такі установи матимуть незначний ризик для фінансової системи, а встановлення для них жорстких пруденційних нормативів буде невиправдано обтяжливим².

До всіх сегментів НФУ застосовуються певні єдині вимоги. Перш за все, це стосується виходу на ринок. Для цього всім фінансовим установам необхідно отримати ліцензію на надання відповідної послуги. Так само, спільними по суті (із певною спеціалізацією/деталізацією, за необхідності) є вимоги до ділової репутації власників істотної участі та керівників, фінансового/майнового стану власників істотної участі та розкриття структури власності. Спільними для всіх сегментів є стандарти корпоративного управління, вимоги до регулювання ринкової поведінки та захисту прав споживачів.

НФУ можуть надавати різні фінансові послуги за умови, що такі послуги гармонійно вписуються у бізнес-модель компанії, не вводять в оману, не несуть загроз для споживачів та не мають негативних наслідків для стабільності фінансового ринку або його окремих сегментів. Так, при отриманні ліцензії на певний вид діяльності, який НФУ визначає як свій основний, вона може отримати додаткові ліцензії на певні додаткові фінансові послуги. Наприклад, кредитні установи можуть суміщати залучення поворотних коштів і надання кредитів (обидва види діяльності

¹ Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору. *Національний банк України*. 2019. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/proekt-biloyi-knigi-maybutnye-u-regulyuvanni-nebankivskogo-finsansovogo-sektoru>

² Там само.

становитимуть собою основну діяльність) з: наданням гарантій, переказом коштів, послугами з обміну валют, факторингом, фінансовим лізингом.

Хоча варто зауважити, що кредитні спілки обмежені у можливості надання послуг факторингу та фінансового лізингу. Вказані фінансові послуги не відповідають загальноприйнятій моделі діяльності таких установ, зокрема, надання таких послуг не передбачається Модельним законом про кредитні спілки, який було розроблено та рекомендується до використання Всесвітньою радою кредитних спілок³.

Такі ж додаткові види діяльності можуть обрати й фінансові компанії, основним видом діяльності яких є надання кредитів. Натомість, фінансові компанії, основна діяльність яких полягає у наданні послуг з переказу коштів, зможуть отримати додаткову ліцензію лише на здійснення операцій з обміну валют. Фінансові компанії, для яких основною діяльністю є факторинг, можуть отримати додаткові ліцензії на надання кредитів та гарантій. Для страхових компаній додатковим видом діяльності передбачено надання гарантій, а для страховиків, які здійснюють страхування життя – також надання кредитів своїм страхувальникам.

Нова модель регулювання діяльності НФУ, які надають послуги з кредитування, має забезпечити можливості для сталого та гармонійного розвитку цього сегмента фінансового ринку в Україні, а також забезпечити відповідність діяльності кредитних компаній правилам доброчесної ринкової поведінки.

Для досягнення цієї мети НБУ буде нову систему регулювання та нагляду, яка передбачає:

- простий доступ на ринок – для виходу на ринок необхідні мінімальні умови, що забезпечують наявність чесних гравців;
- бізнес-план для початку діяльності – основою діяльності і головним документом для отримання ліцензії слугує бізнес-план, що відображає бачення компанії свого розвитку на майбутньому ринку та плани щодо залучення клієнтів та отримання прибутку;

³ Модельний закон про кредитні спілки. Всесвітня рада кредитних спілок. URL: https://www.woccu.org/documents/Model_Credit_Union_Law_2015)

- розширення доступу до фінансування від третіх осіб та дозвіл фінансовим компаніями здійснювати іншу діяльність, окрім надання фінансових послуг, створюють нові можливості для розвитку бізнесу;

- прозорість та бездоганну ділову репутацію – на ринку діятимуть лише ті фінансові компанії, власники істотної участі та кінцеві бенефіціарні власники яких розкриті. Лише власники та керівники з бездоганною діловою репутацією будуть допущені на ринок;

- захищеність прав споживачів – НБУ здійснює посилений нагляд за дотримання прав споживачів, які є основними позичальниками фінансових компаній. Фінансові компанії дотримуються правил добросовісної поведінки по відношенню до споживачів, при цьому на ринку збережено баланс прав і обов'язків фінансових установ і споживачів фінансових послуг;

- платоспроможність – вимога до капіталу фінансової компанії забезпечує вхід на ринок фінансово спроможних гравців, стійкість фінансових компаній та унеможливить роботу на ринку компаній, що є неплатоспроможними;

- якісну звітність – фінансові компанії складають і подають звітність за оновленими стандартами, які надають змогу об'єктивно оцінювати фінансові показники діяльності фінансових компаній¹.

НБУ здійснює комплексний та ризик-орієнтований нагляд за діяльністю кредитних компаній. Нове регулювання розробляється з урахуванням таких принципів:

- пропорційності (proportionality): регуляторні вимоги та інтенсивність нагляду визначаються, виходячи з розміру, складності бізнес-моделі та профілю ризиків фінансової компанії;

- перспективного погляду (forward-looking): аналіз діяльності здійснюється виходячи з розуміння бізнес-плану, перспектив діяльності та потенційних ризиків компанії;

¹ Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями. Біла книга. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/bila-kniga-maybutnye-regulyuvannya-rinku-kredituvannya-finsanovimi-kompaniyami>

- раннього виявлення та раннього реагування (early warning): оцінювання потенційних ризиків та їх виявлення на ранній стадії для своєчасної подальшої комунікації чи вжиття відповідних заходів;
- професійного судження (professional judgement): оцінювання ґрунтується на вмотивованих та обґрунтованих висновках, заснованих на знаннях і досвіді, а також на комплексному та всебічному аналізі інформації;
- правової визначеності (legal certainty): встановлення чітких та зрозумілих вимог для дотримання через систему законодавчих та нормативно правових актів, включаючи графіки приведення діяльності фінансових установ у відповідність до нових вимог.

Особливість сучасного етапу розвитку небанківських фінансових інститутів полягає в необхідності поліпшення не лише кількісних, а й якісних показників їх діяльності на ринку фінансових послуг. Перебудова та підвищення ефективності системи функціонування небанківських фінансових посередників стає найважливішим фактором, що здатний забезпечити розвиток ринку фінансових послуг України².

Загальні правила регулювання ринку фінансових послуг закріплені в Законі «Про фінансові послуги та діяльність з надання фінансових послуг», що слугує рамковим законом для всіх фінансових послуг в Україні³, у якому до форм державного регулювання ринків фінансових послуг відноситься ведення державних реєстрів фінансових установ та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг⁴.

Перш ніж перейти до розгляду методів адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ, варто, наприклад, розглянути

² Каракулова І. С. Небанківські фінансові інститути на ринку фінансових послуг України : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08. Київ, 2008. 219 с. С. 11.

³ Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями. Біла книга. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/bila-kniga-maybutnye-regulyuvannya-rinku-kredituvannya-finansovimi-kompaniyami>

⁴ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

особливості створення таких НФУ як кредитні спілки, позаяк їх діяльність спрямована на соціальний розвиток, зокрема на захист населення від знецінення коштів, надання громадянам фінансових послуг. Для того щоб встановити порядок створення кредитної спілки, під якою відповідно до ст. 1 Закону України «Про кредитні спілки» розуміють неприбуткову організацію, неприбуткова організація, заснована фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки¹, необхідно з'ясувати її мету та принципи організації.

Згідно із законодавством, основними принципами діяльності кредитних спілок є: добровільність вступу та свободи виходу з кредитної спілки, рівноправність її членів, самоврядування, гласність, законність². На нашу думку, добровільність вступу до кредитної спілки є принципом створення, а не діяльності кредитної спілки, який полягає у тому, що ніхто не може бути примушений вступити до кредитної спілки.

На думку науковців, кредитні спілки створюються і діють на певних засадах. Так, Р. Слав'юк зазначає, що кредитна спілка створюється на базі певного існуючого територіального чи професійного об'єднання, громадської чи релігійної організації, територіальної одиниці, трудового колективу і іншого формального чи неформального об'єднання, в якому люди знають один одного³.

Такі виділені засади, на яких особи об'єднуються для вступу в кредитну спілку, надає можливість поділити кредитні спілки на такі види:

1. Об'єднання осіб, які проживають на певній території (село, селище, місто, район, область).
2. Об'єднання осіб, які мають спільне місце роботи чи навчання.

¹ Про кредитні спілки : Закон від 20 груд. 2001 р. № 2908-III. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>

² Там само.

³ Слав'юк Р. А. Кооперативні кредитні установи у фінансовому забезпеченні розвитку аграрного бізнесу. *Фінанси України*. 2000. № 2. С. 96–103. С. 97.

3. Об'єднання осіб, які належать до однієї місцевої профспілкової, іншої громадської чи релігійної організації.

Такі види, обумовлені законодавчими принципами створення кредитних спілок в Україні. Разом з тим Р. Ковтун вважає, що існує декілька моделей кредитних спілок, зокрема:

- на базі підприємств. Іншими словами, у кредитну спілку входять працівники одного підприємства. Цей вид кредитної спілки, на думку автора, є найоптимальнішим. В цьому випадку ризик неповернення позики мінімальний, оскільки члени кредитної спілки знають один одного, знають фінансові можливості один одного. Більшість позик видаються на придбання товарів, на навчання, лікування. Процентні ставки на позики в таких кредитних спілках, як правило, невеликі за рахунок того, що проценти на вклади в кредитній спілці теж невеликі. До того, ж кредитна спілка, як правило, підписує угоди з підприємствами торгівлі і отримує дисконт. Це дає можливість ще більше знизити кредитну ставку;

- у сільському районі. Такий вид кредитних спілок найбільш розповсюджений на Західній Україні. Такі кредити видаються на строк від трьох місяців до одного року. Фермери одержують позику під майбутній урожай, заставляючи свою техніку. Досить часто кредит видається на покупку сільськогосподарської техніки⁴.

В. В. Гончаренко виділяє чотири типи кредитних спілок, які на сьогодні діють в Україні: профспілковий, ломбардний, інвестиційний та ощадно-позичковий.

Профспілковий тип кредитної спілки часто створюється на базі та за принципом колишніх кас взаємодопомоги, які раніше існували на підприємствах, в установах та організаціях. Як правило, такі кредитні спілки об'єднують членів трудового колективу підприємства, користуються наданими профспілковим комітетом та (чи) адміністрацією приміщеннями і коштами. Вони мають обмежений набір ощадних послуг: приймають щомісячні обов'язкові членські внески, проценти на які нараховуються за фактом роботи в кінці року та, як правило, мають незначний

⁴ Ковтун Р. Шило на мыло. *Бизнес*. 1999. № 38. С. 17.

розмір. Стимулювання накопичення членами власних заощаджень у вигляді строкових, ощадних, цільових та інших вкладів, як правило, не передбачається. Такі спілки видають переважно споживчі кредити порівняно невеликих розмірів під довіру чи поручительство членів або підприємства.

Зазвичай заощадження членів не є єдиним джерелом формування коштів позичкового фонду, значною є частка коштів, отриманих від підприємства чи профспілки. Інколи керівники підприємства та члени профспілкового комітету становлять більшість в органах управління спілкою такого типу, а сама спілка використовується для можливих фінансових операцій з коштами підприємства чи профспілки. За механізмом цієї діяльності цей тип кредитної спілки найбільше нагадує касу взаємодопомоги.

Ломбардний тип кредитної спілки найчастіше створюється за територіальним принципом, так би мовити, «на вулиці». Кредитна спілка такого типу, як правило, має кілька великих членів-вкладників, які контролюють її чи доручають свої гроші своїй довірєній особі. Кредити видаються під заставу будь-якій особі, яка формально приймається у члени спілки, а після повернення кредиту вибуває зі спілки «за власним бажанням».

Кредитні спілки цього типу мають значні активи при незначній кількості постійних членів, які виходять зі спілки після повернення кредиту. У таких спілках велика частка (до 30) неповернутих кредитів і реалізованих унаслідок цього предметів застави. Фінансова політика, спрямована на надання кредитів під порівняно великі проценти. Демократія у таких спілках часто обмежена. Демократичне вирішення питання існує тільки серед членів-вкладників. Позичальники, як правило, є тимчасовими членами, вони обмежені у реальних правах. За механізмом своєї діяльності цей тип кредитної спілки найбільше нагадує ломбард, а із західних аналогів – ощадно-позичкову асоціацію акціонерного типу.

Інвестиційний тип кредитної спілки часто створюється при якійсь комерційній структурі холдінгового або трастового типу і діє за територіальним принципом. Така кредитна спілка акумулює кошти дрібних вкладників під певні проекти (будівництво житла, додаткове пенсійне забезпечення, постачання товарів

та ін.), має багато видів ощадних або цільових внесків. Спілки цього типу мають значну суму активів та багато членів, котрі, як правило, мають дрібні вклади і малоактивні. Фінансова політика у них спрямована на залучення дрібних коштів, їх концентрацію та інвестування у великих розмірах. Форма кредитної спілки, особливо такого типу, потенційно може бути використана для побудови фінансової піраміди. У таких спілках через велику кількість членів, майже не проводяться щорічні загальні збори. До складу органів правління переважно входять засновники, яких не переобирають загальними зборами. За механізмом своєї діяльності спілки такого типу нагадують із західних аналогів інвестиційну чи трастову компанії.

Ощадно-позичковий тип кредитної спілки найнаближеніший до кредитних спілок західного зразка. Це демократична організація, у якій немає чітко вираженої вузької групи людей (вкладників чи позичальників), в інтересах якої діє спілка. Фінансова політика, спрямована на надання дешевих кредитів, та нарахування вищих, ніж в інших фінансових установах, процентів на вклади членів спілки. Є різноманітні умови вкладів і позичок. При можливості надаються інші види послуг, не заборонених чинним законодавством. Усі члени спілки рівноправні. Правління, кредитний та наглядовий комітети обираються щорічно загальними зборами і виконують покладені на них функції. Зростання кількості членів та активів, як правило, здійснюється поступово¹.

Розглянувши організаційно-правові питання створення і функціонування кредитних спілок, можна зробити висновки:

по-перше, на відміну від інших фінансових установ, які, як правило, створюються однією групою людей (власниками) для отримання прибутку від надання фінансових послуг іншій групі людей (клієнтам), кредитна спілка створюється групою людей для забезпечення фінансовими послугами на основі кооперації. Метою діяльності кредитної спілки є не отримання прибутку, а надання різноманітних фінансових послуг виключно своїм членам.

¹ Гончаренко В. В. Особливості відродження кредитної кооперації. *Фінанси України*. 1999. № 12. С. 82–90.

Члени спілки є одночасно її власниками і клієнтами, тому кредитній спілці вдається поєднати інтереси власників (максимізація прибутку) та клієнтів (мінімізація витрат). Прибуток, отриманий від членів як від клієнтів, розподіляється між ними як між власниками за загальним рішенням. Законодавство більшості країн світу відносить кредитні спілки до неприбуткових організацій;

по-друге, кредитні спілки створюються на базі певного існуючого територіального чи професійного об'єднання, громадської чи релігійної організації, територіальної одиниці, трудового колективу, іншого формального чи неформального об'єднання, в якому люди, як правило, знають одне одного. Інші фінансові установи створюються на базі штучно сформованої групи;

по-третє, на відміну від інших фінансових установ, при заснуванні кредитної спілки не визначається фіксована чи потенційна кількість людей, які будуть її власниками. Передбачається, що спілка буде зростати і кількість власників постійно збільшуватиметься;

по-четверте, статут і всі принципові рішення щодо діяльності кредитних спілок приймається загальними зборами, на яких кожен член спілки має один голос, незалежно від суми внесків і часу вступу до спілки. Особи, які створили спілку, не мають жодних привілеїв чи виключних прав порівняно з іншими членами, які вступили до спілки пізніше. В інших фінансових установах розподіл голосів здійснюється відповідно до частки в майні (кількості акцій);

по-п'яте, кредитна спілка є водночас формою взаємодопомоги громадян, їхньою громадською організацією, яка створює різноманітні колективні фонди, що використовуються на суспільні потреби, та фінансовою установою, яка може надавати своїм членам повний перелік банківських послуг;

по-шосте, кредитна спілка створюється на кооперативних засадах відповідно до принципів: добровільності, рівноправності, самоврядування і гласності. Її метою є задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні їм фінансових послуг;

по-сьоме, кошти кредитної спілки формуються за рахунок грошових внесків членів кредитної спілки. Оскільки кредитна спілка

може бути членом об'єднаної кредитної спілки, вона може залучати для кредитування також кошти останньої. Тому викликає сумнів доцільності включення у законодавче визначення кредитної спілки положення, що фінансові послуги кредитна спілка здійснює за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки.

Підбиваючи підсумки, варто зазначити, що кредитна спілка є неприбутковою організацією, створеною групою фізичних осіб для забезпечення останніх фінансовими послугами на основі кооперації. Метою діяльності кредитної спілки є надання різноманітних фінансових послуг виключно своїм членам. Члени спілки є одночасно її власниками і клієнтами, тому кредитна спілка поєднує інтереси власників (максимізація прибутку) та клієнтів (мінімізація витрат). Капітал формується за рахунок грошових внесків своїх членів. Оскільки кредитна спілка може бути членом об'єднаної кредитної спілки, вона може залучати для кредитування також кошти останньої. Тому пропонуємо внести зміни до Закону України «Про кредитні спілки», виклавши ч. 1 ст. 1 у такій редакції: *«Кредитна спілка – це заснована фізичними особами на кооперативних засадах та принципах добровільності, рівноправності, самоврядування і гласності неприбуткова організація, метою якої є задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків»*¹.

Для набуття статусу фінансова установа, здійснення діяльності з надання фінансових послуг, юридичні особи повинні пройти державну реєстрацію та ліцензування, загальні умови яких регулюються ст. 7 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», яка визначає, що особа набуває статусу фінансової установи після внесення про неї запису до відповідного державного реєстру фінансова установа. У разі, якщо надання певних фінансових послуг потребує ліцензування, фінансова установа має право на здійснення таких послуг лише після отримання відповідних ліцензій.

¹ Буга Г. С. Організаційно-правові питання створення кредитних спілок в Україні. *Наше право*. 2021. № 4. С. 41–48. С. 47.

НФУ набувають статусу юридичної особи лише з моменту їх державної реєстрації у порядку, встановленому Законом України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців», дія якого поширюється на державну реєстрацію всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб – підприємців¹.

Державна реєстрація, відповідно до п. 1 ст. 4 названого закону, це засвідчення факту створення або припинення юридичної особи, засвідчення факту набуття або позбавлення статусу підприємця фізичною особою, а також вчинення інших реєстраційних дій, передбачених цим законом, шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру. З цього положення статті випливає взаємозв'язок створення та державної реєстрації юридичних осіб.

Державний реєстр фінансових установ – державна інформаційна система України, що обліковує НФУ, яким видано ліцензію на здійснення фінансової діяльності.

Деталізує загальні умови державної реєстрації та ліцензування діяльності НФУ Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»², Закон України «Про ліцензування видів господарської діяльності»³, Положення про визначення умов провадження діяльності з надання фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії (ліцензійних умов)⁴, Перелік органів ліцензування⁵; Про забезпечення здійснення повноважень

¹ Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань : Закон від 15 трав. 2003 р. № 755-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/755-15#Text>

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

³ Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

⁴ Положення про визначення умов провадження діяльності з надання фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії (ліцензійних умов) : Постанова Правління Національного Банку України від 30 берез. 2021 р. № 27. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0027500-21#Text>

⁵ Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серп. 2015 р. № 609. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF>

та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань ліцензування та реєстрації⁶.

Реєстр фінансових установ – система одержання, накопичення, зберігання, захисту, використання та поширення адміністративної інформації (даних) про НФУ, 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, уключені до Реєстру. Власником інформації, що внесена до Реєстру, є держава. Реєстр створюється і ведеться НБУ, яка є його розпорядником та адміністратором.

Перший етап реєстрації НФУ шляхом внесення відповідних записів до Єдиного державного реєстру, полягає у реєстрації як юридичної особи, держава, в особі уповноважених державних органів, узаконює факт створення та існування конкретної фінансової установи як юридичної особи. Реєстрація засвідчує можливість НФУ бути учасником цивільних правовідносин, наприклад, з метою товарно-матеріального забезпечення майбутньої діяльності. Набувати права і обов'язки, пов'язані з основною метою створення – наданням фінансових послуг, НФУ має право тільки після отримання ліцензії.

Другий етап державної реєстрації НФУ здійснює НБУ, а стосовно професійних учасників фондового ринку, інститутів спільного інвестування в частині їхньої діяльності на фондовому ринку – Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, яка формує і веде державний реєстр фінансових установ, що надають фінансові послуги на ринку цінних паперів (професійних учасників фондового ринку, які здійснюють діяльність з надання фінансових послуг, корпоративних інвестиційних фондів – інститутів спільного інвестування)⁷.

⁶ Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань ліцензування та реєстрації : Постанова Правління Національного Банку України від 25 черв. 2020 р. № 83. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0083500-20#Text>

⁷ Про затвердження Порядку ведення реєстрів учасників ринків капіталу та організованих товарних ринків : рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 26 серп. 2021 р. № 700. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1385-21#Text>

На цьому етапі державна реєстрація НФУ зводиться, головним чином, до перевірки комплектності документів, які подаються до названих державних установ разом із заявою, на відсутність підстав для залишення заяви без розгляду, реєстрації установчих документів. Така система подвійної реєстрації не є ефективною, оскільки не спрощує, а суттєво ускладнює і затягує сам процес державної реєстрації. Саме тому потрібна розробка спрощеної системи державної реєстрації, основне призначення якої – включення НФУ до Єдиного державного реєстру для доступу до нього будь-яких суб'єктів, які мають на це право.

Далі, державна реєстрація НФУ знаходиться у тісному зв'язку з такою формою адміністративно-правового регулювання діяльності НФУ, як ліцензування. У п. 1 ст. 20 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» встановлено, що державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється, крім ведення державних реєстрів фінансових установ, ліцензуванням діяльності з надання фінансових послуг.

Ліцензування є ключовим елементом у новій моделі регулювання НФУ. Нові ліцензійні спрямовані на прозорість, покращення поінформованість 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.

Чинниками ліцензування діяльності НФУ є важливість їх діяльності для економіки країни, проведення економічних реформ, вирішення соціальних питань. Акумуляуючи кошти інвесторів, НФУ направляють залучені (не власні) фінансові ресурси у ті галузі, сфери, регіони, де капітал знайде краще, корисне, ефективне застосування. Перерозподіл фінансових ресурсів, капіталів сприяє створенню й розвитку виробничих і соціальних об'єктів, діяльність фінансових установ є вагомим чинником регулювання й розвитку економіки. Метою процедур, здійснюваних у процесі ліцензування, є мінімізація ризику допуску на ринки фінансових послуг

НФУ, функціонування якої свідомо несе загрозу інтересам кредиторів і клієнтів або загрозу системного характеру.

У ч. 1 ст. 34 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» встановлено обов'язковість ліцензування наступних видів діяльності НФУ: страхової діяльності; діяльності з надання послуг накопичувального пенсійного забезпечення; надання фінансових кредитів за рахунок залучених коштів; діяльності з надання будь-яких фінансових послуг, що передбачають пряме або опосередковане залучення фінансових активів від фізичних осіб.

Ліцензування є одним із заходів державного регулювання господарських відносин в Україні. Водночас нормативна база щодо регулювання низки питань ліцензування окремих видів господарської діяльності не відповідає потребам часу, нерідко суперечить її вимогам та практичній діяльності органів, які безпосередньо здійснюють видачу ліцензій¹.

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності»², ліцензія – це запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності в суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню; ліцензування – засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства й окремих споживачів.

Так, згідно з переконаннями Ж. А. Іонової, ліцензування є формою легітимації підприємництва, тобто державного підтвердження законності входження суб'єктів у господарський обіг³.

¹ Бархатян Н. В. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 76–79. С. 77.

² Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

³ Ионова Ж. А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства. *Государство и право*. 2007. № 5. С. 46–50. С. 46.

Науковці О. М. Олійник¹, Д. М. Бахрах і С. В. Ківалов² визначають ліцензування як правовий режим здійснення таких видів діяльності. На думку Ю. О. Тихомирова, ліцензування – особлива процедура офіційного засвідчення (визнання) права господарюючого суб'єкта на ведення певного виду діяльності з дотриманням правил, нормативних вимог і стандартів³.

На думку А. І. Цихоцької, реальним змістом ліцензування є організаційно-коригувальний вплив держави на керований об'єкт... Ліцензування є однією з функцій державного управління, тобто одним із найбільш загальних і типових способів впливу держави на суб'єктів, що господарюють⁴. Водночас зміст такого впливу та його наслідки для об'єктів, стосовно яких він здійснюється, не розкривається.

Досліджуючи зазначене питання, І. Д. Пастух визначає ліцензування як правовий режим окремих встановлених законодавством видів господарської діяльності, що передбачає державне підтвердження та визначення меж права на їх здійснення, а також контроль за цією діяльністю та можливість припинення останньої за особливими підставами з боку відповідних органів держави⁵. На думку Е. Е. Бекірової, ліцензування певних видів господарської діяльності слід розглядати в декількох аспектах: як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; як умову здійснення певних видів господарської діяльності; як підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права

¹ Олейник О. Правовые основы лицензирования хозяйственной деятельности. Закон. 1994. № 6. С. 15–18. С. 15.

² Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса, 2003. 896 с. С. 58.

³ Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса. М., 1998. 798 с. С. 322.

⁴ Государственное управление: проблемы теории, истории и практики преподавания : пособие. Ростов н/Д, 1993. 87 с. С. 54.

⁵ Пастух І. Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с. С. 58.

на підприємницьку діяльність; як засіб державного регулювання господарської діяльності⁶. На думку О. В. Кашперського, ліцензування має адміністративно-правову природу, оскільки наділяє спеціальною правоздатністю суб'єктів господарювання через легітимізацію його правоздатності у сфері дії локальних заборон, має свої принципи організації управлінського впливу та здійснюється шляхом вжиття адміністративних процедур дозволу й контролю⁷.

Водночас Л. В. Шестак та В. К. Шкарупа виділяють такі особливості ліцензування як адміністративно-правового інституту: воно становить систему державно-виконавчих відносин, змістом яких є організація діяльності громадян і юридичних осіб у тих сферах діяльності, де необхідне чітке дотримання параметрів (меж) визначеної правової поведінки; ліцензійна діяльність має певні принципи організації управлінського впливу, які особливо актуальні в контексті проведення адміністративної реформи (принцип обмеження державного втручання в діяльність соціальних інститутів, демонополізації професійної діяльності, зацікавленості громадян у виконанні ліцензійних вимог і умов, координації дій держави і громадян під час реалізації програм управління; спеціалізації управлінського впливу, професійної компетентності, непорушності законних прав і свобод громадян та їх захист; забезпечення рівності прав, законних інтересів усіх суб'єктів господарювання та застосування єдиного порядку ліцензування на всій території України)⁸.

Ліцензування є формою контролю за порядком набуття спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов'язкових ліцензійних умов, припиненням діяльності суб'єкта ліцензійних правовідносин та за правомірністю використання обмежених ресурсів. І, зрештою, ліцензування – це особливий адміністративно-правовий

⁶ Бекірова Е. Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Одеса, 2005. 202 с. С. 17.

⁷ Кашперський О. В. Поняття та юридичний зміст ліцензування в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 1. С. 73–77. С. 77.

⁸ Шестак Л. В., Шкарупа В. К. Поняття та юридичний зміст ліцензування. *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2004. № 2 (24). С. 130–134. С. 130.

режим – порядок регулювання, який виявляється в комплексі правових засобів, що характеризують особливий зв'язок дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, що взаємодіють між собою та передбачають особливу спрямованість правового регулювання. У такому разі це пов'язано з наданням суб'єктові спеціального правового статусу, у структурі якого переважають обов'язки, визначені органами виконавчої влади і які добровільно бере на себе та виконує суб'єкт ліцензування; норми, що регулюють систему ліцензування, охоплюють однорідні, тісно пов'язані відносини в межах однієї галузі, тобто становлять самостійний адміністративно-правовий інститут; за порушення ліцензійних умов ліцензіат несе особливу адміністративну відповідальність: від припинення дії ліцензії аж до її анулювання¹.

Під ліцензуванням розуміють видачу, переоформлення, тимчасове зупинення та анулювання ліцензій, видачу дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ, контроль за дотриманням ліцензіатом ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов. Ліцензування носить процедурний характер, регламентований законодавчими актами, і складається з кількох стадій, таких як:

порушення ліцензійного процесу – суб'єкт господарювання, який хоче здійснювати певний вид господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, звертається до органу ліцензування із заявою встановленого зразка про видачу ліцензії, до якої додаються передбачені законодавством документи;

розгляд заяви про видачу ліцензії – представник ліцензійного органу перевіряє дотримання передбачених законом вимог щодо документів, які надійшли та приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову у її видачі;

внесення інформації до ліцензійного реєстру – орган ліцензування формує і веде ліцензійний реєстр з певного виду господарської діяльності;

видача ліцензії – повідомлення про прийняте рішення видається заявникові в письмовій формі за встановленою формою.

¹Шестак Л. В., Шкарупа В. К. Поняття та юридичний зміст ліцензування. *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2004. № 2(24). С. 130–134. С. 131–132.

Варто зауважити, що ліцензування, як процес, набагато складніша категорія, ніж видача, переоформлення та анулювання ліцензій, видача дублікатів ліцензій, ведення ліцензійних справ. Ліцензійна діяльність має свої принципи організації управлінського впливу (обмеження державного втручання в діяльність соціальних інститутів, зацікавленості суб'єктів у виконанні ліцензійних умов, забезпечення рівності прав, законних інтересів суб'єктів господарювання тощо), виступає формою контролю за порядком набуття суб'єктом господарювання спеціального статусу, особлива спрямованість правового регулювання, яка характеризується особливим зв'язком взаємодіючих між собою дозволів, заборон, позитивних зобов'язань².

Отримання ліцензії – це юридичний факт, правоформуючий адміністративний акт, яких породжує особливе суб'єктивне право, що носить винятковий характер, тобто при наявності ліцензії НФУ мають право надавати чітко визначені, певні види фінансових послуг, які не мають право здійснювати інші суб'єкти. Саме від ліцензії залежить обсяг спеціальної правоздатності НФУ.

Процес ліцензування виконує функцію вхідного нагляду, метою якого є мінімізація ризику допуску на фінансовий ринок НФУ, діяльність якої може загрожувати інтересам суб'єктів ринку. Причиною таких загроз є, наприклад: недостатність капіталу для ефективної діяльності на фінансовому ринку, неефективність управління, недостатня кваліфікація керівництва, відсутність відповідних засобів комунікації тощо.

Дослідники зазначають, що процес ліцензування включає наступні стадії. Перша стадія включає в себе комплекс заходів, спрямованих на забезпечення вирішення питання про видачу або відмову у видачі ліцензії суб'єкту господарювання. Основними етапами цієї стадії є: а) порушення ліцензійного процесу (прийняття та реєстрація заяви, інших необхідних документів); б) перевірка даних у документах, поданих заявником для отримання

²Шестак Л. В., Шкарупа В. К. Поняття та юридичний зміст ліцензування. *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2004. № 2(24). С. 130–134. С. 133.

ліцензії, та відповідності його ліцензійним умовам, встановленим для обраного виду діяльності; в) прийняття рішення про видачу ліцензії або відмову в її видачі¹.

Друга стадія ліцензійного провадження полягає у здійсненні контролю за додержанням власниками ліцензій ліцензійних умов, встановлених до обраного виду діяльності. Вона починається з моменту отримання суб'єктом господарювання ліцензії на обраний вид діяльності і припиняється з 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.

Орган, що здійснює ліцензування, повинен мати повноваження встановлювати критерії ліцензування і відхиляти заяви від установ, які не відповідають встановленим стандартам. Процес ліцензування, як мінімум, має складатися з оцінки структури власності і управління НФУ, включаючи придатність і відповідність керівництва, оцінки внутрішнього контролю і управління ризиками, а також прогнозованого фінансового стану, у тому числі капітальної бази.

Наприклад, основними функціями НБУ щодо ліцензування є: ліцензування банківської діяльності, погодження статутів банків та змін до них; ліцензування діяльності НФУ – страхових компаній, кредитних спілок, лізингодавців, ломбардів, факторингових компаній, компаній з переказу коштів, компаній, які надають кредити, гарантії, а також ліцензування валютних операцій; ліцензування діяльності юридичних осіб з наданням послуг з інкасації та погодження на здійснення операцій з оброблення та зберігання готівки; авторизація учасників ринку фінансових послуг – страхових/перестрахових брокерів, аварійних комісарів, актуаріїв та тимчасових адміністраторів, бюро кредитних історій, об'єднання фінансових установ; узгоджувальні та реєстраційні дії щодо учасників платіжного ринку: реєстрація платіжних систем, змін до правил платіжних систем, учасників платіжних систем, узгодження діяльності операторів послуг платіжної інфраструктури та інші;

¹Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 102–103.

ведення реєстрів та переліків: Державного реєстру банків, Державного реєстру фінансових установ, Реєстру платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури та інших; моніторинг відповідності фінансових установ ліцензійним умовам; моніторинг структур власності фінансових установ, а також погодження набуття та збільшення істотної участі в них; оцінка корпоративного управління у фінансових установах та погодження на посади керівників фінансових установ; ідентифікація банківських та небанківських фінансових груп; узгоджувальні процедури, пов'язані з реорганізацією фінансових установ, а також припиненням діяльності фінансових установ за їх ініціативою².

Розглянемо процес ліцензування на прикладі кредитної спілки. Як вірно зауважив В. О. Басай, кредитні спілки в ролі фінансових посередників є ефективним інструментом пошуків інвестиційної активності населення і позитивно впливають на динаміку соціально-економічного розвитку країни, які здатні захистити від знецінення заощадження населення, забезпечити доступними фінансовими послугами громадян і мале підприємство, залучаючи до 9,0% заощаджень населення в країні. Сучасні зміни в архітектоніці фінансового сектора як у світовому, так і вітчизняному масштабах актуалізують необхідність визначення місця та ролі кредитних спілок на ринках фінансових послуг, й вирішення низки проблем, що стосуються процесів акумулювання та прямого чи опосередкованого інвестування вільних ресурсів кредитних спілок у реальний сектор національної економіки. Необхідність підвищення ефективності їх функціонування залишається першочерговим завданням, що зумовлене конкурентним ринковим середовищем, поліпшення якого сприятиме зростанню рівня суспільної довіри до фінансової системи держави загалом³.

² Путівник для небанківських фінансових установ. *Національний банк України*. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Guide-book_for_non-bank_financial_institutions.pdf?v=4

³ Басай В. О. Запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Київ, 2021. 295 с. С. 16.

Ліцензуванню в кредитній спілці підлягає діяльність із залучення внесків (вкладів) членів кредитної спілки на депозитні рахунки, а також інші види діяльності відповідно до закону¹. За даними НБУ, станом на 31 грудня 2020 року з 473 кредитних спілок 224 не мали ліцензії регулятора². Тобто майже половина працюють без ліцензій, але на цілком законних підставах. Це пояснюється тим що, кредитні спілки, які працюють із пайовими внесками, не потребують отримання ліцензії – вони надають кредити за рахунок свого капіталу, коштів об'єднаних кредитною спілкою або коштів спільних фінансових фондів асоціацій кредитних спілок.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці ліцензування традиційно розглядають як різновид адміністративної процедури. Причому вона може бути як спірною (у разі відмови у видачі ліцензії), так і безспірною (у разі видачі). Також вона є адміністративно-організаційною залежно від того, чи пов'язана вона із застосуванням примусових заходів за протиправні дії³.

Обов'язковість ліцензування окремих видів діяльності кредитної спілки передбачена ст. 8 Закону України «Про кредитні спілки»⁴, п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»⁵, п. 1 ч. 2 ст. 6 та ч. 7, 8, 12 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»⁶, Положення про визначення умов провадження діяльності з надання

¹ Про кредитні спілки : Закон України від 20 груд. 2001 р. № 2908-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>

² Підсумки діяльності кредитних спілок за 2020 рік. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market/credit-unions>

³ Миколенко О. І. Теорія адміністративного процедурного права : монографія. Харків, 2010. 336 с. С. 169.

⁴ Про кредитні спілки : Закон України від 20 груд. 2001 р. № 2908-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>

⁵ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

⁶ Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії (ліцензійних умов)⁷, Переліку органів ліцензування⁸; Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань ліцензування та реєстрації⁹.

Ліцензування є формою контролю за порядком набуття спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов'язкових ліцензійних умов, припиненням діяльності суб'єкта ліцензійних правовідносин та за правомірністю використання обмежених ресурсів. І, зрештою, ліцензування – це особливий адміністративно-правовий режим – порядок регулювання, який виявляється в комплексі правових засобів, що характеризують особливий зв'язок дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, що взаємодіють між собою та передбачають особливу спрямованість правового регулювання. У такому разі це пов'язано з наданням суб'єктові спеціального правового статусу, у структурі якого переважають обов'язки, визначені органами виконавчої влади і які добровільно бере на себе та виконує суб'єкт ліцензування; норми, що регулюють систему ліцензування, охоплюють однорідні, тісно пов'язані відносини в межах однієї галузі, тобто становлять самостійний адміністративно-правовий інститут; за порушення ліцензійних умов ліцензіат несе особливу адміністративну відповідальність: від припинення дії ліцензії аж до її анулювання¹⁰.

⁷ Положення про визначення умов провадження діяльності з надання фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії (ліцензійних умов) : Постанова Правління Національного Банку України від 30 берез. 2021 р. № 27. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0027500-21#Text>

⁸ Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серп. 2015 р. № 609. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF>

⁹ Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань ліцензування та реєстрації : Постанова Правління Національного Банку України від 25 черв. 2020 р. № 83. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0083500-20#Text>

¹⁰ Шестак Л. В., Шкарупа В. К. Поняття та юридичний зміст ліцензування. *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2004. № 2(24). С. 130–134. С. 131–132.

На підставі вищенаведених ознак *пропонуємо визначити ліцензування у сфері надання фінансових послуг кредитними спілками як засіб державного регулювання залучення неприбутковою організацією, заснованою фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки внесків (вкладів) членів на депозитні рахунки та надання кредитів членам такої НФУ за рахунок залучених коштів, крім внесків (вкладів) членів кредитної спілки на депозитні рахунки, яке спрямоване на забезпечення єдиної фінансової політики у цій сфері та захист інтересів усіх суб'єктів діяльності, що здійснюється уповноваженими органами й 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 у цій сфері¹.*

Для отримання ліцензії на провадження діяльності у сфері надання фінансових послуг кредитна спілка має право подавати до НБУ заяву про одержання ліцензії та підтвердні документи, що додаються до неї, у спосіб, визначений ч. 1 ст. 10 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (нарочно, поштовим відправленням, в електронному вигляді)².

Однак чинний Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» був прийнятий ще у 2001 році і з того часу не переглядався. 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. При цьому ситуація ускладнюється тим, що регулювання банківської

¹ Буга Г. С. Особливості ліцензування кредитних спілок в умовах реформування контролюючих органів. *Приватне та публічне право*. 2021. № 4. С. 62–66. С. 65.

² Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>

діяльності та діяльності на ринках капіталу фактично здійснюється за окремим законодавством, відтак відсутній спільний підхід до визначення однакових для різних частин фінансового ринку положень. Залишилися неврегульованими ключові правові засади діяльності НФУ, відмінних від кредитних спілок, в частині їх ліцензування, вимог до діяльності та нагляду, з урахуванням диференційованого підходу залежно від рівня ризиковості такої діяльності³.

Тому у грудні 2021 року ухвалений новий закон «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який вступає в силу з 1 січня 2024 року й встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов⁴. Зокрема, у ст. 33 Закону зазначено, що юридична особа, яка має намір здійснювати діяльність фінансової компанії, набуває статусу фінансової установи і права на здійснення діяльності з надання фінансових послуг після отримання відповідної ліцензії. У ліцензії зазначаються всі фінансові послуги, які дозволяється надавати фінансовій компанії або ломбарду на підставі такої ліцензії. Ліцензія не може відступатися чи передаватися іншій особі будь-яким іншим чином. Не є передачею ліцензії передача функцій та/або процесів за договором аутсорсингу.

Таким чином, кредитна спілка як юридична особа, яка має намір здійснювати діяльність фінансової компанії (далі – заявник), подає Регулятору відповідно до вимог, в порядку та за формою, що встановлені нормативно-правовими актами Регулятора. Заявник, що створений та/або діє на підставі модельного статуту, затвердженого Кабінетом Міністрів України, подає копію рішення про його створення або про провадження діяльності на підставі

³ Буга Г. С. Реєстрація та ліцензування як методи адміністративно-правового регулювання діяльності небанківських фінансових установ. *Juris Europensis Scientia*. 2021. № 6. С. 44–49.

⁴ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проект № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092; Новий закон про фінансові послуги та фінансові компанії встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов. Національний банк України. 2021. 14 груд. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/noviy-zakon-pro-finansovi-poslugi-ta-finansovi-kompaniyi-vstanovlyuye-chitki-vimogi-do-roboti-finustanov>

модельного статуту, підписаного всіма засновниками; документ, що підтверджує внесення заявником плати за розгляд пакету документів, розмір якої встановлюється Регулятором.

Регулятор у встановленому ним порядку розглядає пакет документів про видачу ліцензії та приймає рішення за результатами його розгляду протягом двох місяців з дати отримання від заявника повного пакета документів про видачу ліцензії. Регулятор протягом одного місяця з дати отримання від заявника повного пакета документів про видачу ліцензії має право залишити такий пакет документів без розгляду та повернути його заявнику, у таких випадках: подано неповний пакет документів; документи оформлено з порушенням вимог цього Закону або нормативно-правових актів Регулятора¹.

Ліцензії, які були видані Національною комісією, що здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, юридичним особам публічного права та їх відокремленими підрозділам (за наявності), якщо такі особи надають фінансові або супровідні послуги в рамках державних програм або програм органів місцевого самоврядування і передбачають окремі, визначені такими програмами, умови надання фінансових та супровідних послуг, з дня введення в дію цього Закону вважаються анульованими, а відомості про них виключаються НБУ у встановленому ним порядку з відповідного реєстру (окрім електронного реєстру ліцензій та осіб, яким видано ліцензії на здійснення валютних операцій або генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій).

Відповідні юридичні особи публічного права продовжують здійснювати свою діяльність без ліцензії (окрім ліцензій на здійснення професійної діяльності на фондовому ринку з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю відповідно до Закону України «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»).

¹ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

Значною перевагою при ліцензуванні кредитних спілок є наявність позитивного досвіду роботи, прозора фінансова та нефінансова звітність, а також ефективна система корпоративного управління. Отримання додаткових ліцензій, за якими можуть звертатися такі фінансові установи в ході своєї діяльності, вимагатиме подання лише тих документів, які не надавались НБУ при первинному ліцензуванні, та оновлення раніше поданої інформації, за необхідності².

Ще одним елементом, який тісно пов'язаний із концепцією ліцензування, має стати наявність у регулятора інформації про склад власників істотної участі в НФУ. Набуття або збільшення істотної участі в фінансовій установі буде вимагати попередньої оцінки ділової репутації та фінансового стану майбутніх власників істотної участі. У цьому зв'язку, НБУ перейшло від формалістичного до сутнісного підходу при аналізі акціонерів фінансових установ. Це дозволило йому виявити та оцінити взаємозв'язки між учасниками ринку, щоб запобігти можливим потрясінням на фінансовому ринку.

Підбиваючи підсумок, варто зауважити, 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. 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 проведення такого аналізу дасть змогу відібрати найкраще з досвіду минулого та запобігти повторенню помилок, які вже було колись зроблено в цій сфері. Зокрема концепція ліцензування НФУ передбачає низку ключових нововведень:

по-перше, НБУ зменшує кількість процедур для доступу на ринок. Юридична особа не зобов'язана першочергово

² Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/bila-kniga-maybutnye-regulyuvannya-kreditnih-spilok>

реєструватися як фінансова установа, а потім звертатися до регулятора за ліцензією. Ці два процеси об'єднані в єдину процедуру первинного ліцензування (одночасна реєстрація в якості фінансової установи та отримання ліцензії на один чи декілька видів фінансових послуг);

по-друге, НБУ запровадив вимоги, достатні аби запобігти доступу недобросовісних надавачів фінансових послуг до фінансової системи. Основним пріоритетом при первинному ліцензуванні стала оцінка: ділової репутації власників істотної участі та керівників, структури власності та джерел коштів для започаткування фінансового бізнесу, професійної придатності керівників;

по-третє, НБУ розуміє, що до початку діяльності неможливо забезпечити дотримання більшості фінансових нормативів. Відтак, на стадії первинного ліцензування НБУ зосереджується на перевірці дотримання вимоги до початкового капіталу;

по-четверте, на стадії первинного ліцензування НБУ запровадив обов'язкову процедуру оцінки бізнес-плану фінансової установи та перевірки наявності в неї коштів для його виконання протягом першого року діяльності. Складання установою бізнес-плану підвищує відповідальність її керівників й акціонерів та розуміння ними можливих ризиків. Проведення Національним банком оцінки бізнес-плану дозволяє проаналізувати модель бізнесу компанії. Такий аналіз необхідний для оцінки життєздатності та стійкості установи на стадії первинного ліцензування та для більш ефективного подальшого нагляду за нею з боку регулятора.

Крім того, НБУ запропонував проводити на стадії первинного ліцензування базову оцінку стану системи корпоративного управління компанії. НБУ перевіряє, чи така система могла б забезпечити належний рівень виявлення, моніторингу, контролю та управління ризиками. Така оцінка також надає НБУ можливість робити релевантні порівняння стану корпоративного управління на різних етапах роботи установи.

НБУ також розглядає застосування більш гнучкого підходу для входу компаній на ринок. Так, компанії, що ведуть певний нефінансовий бізнес та хочуть розпочати надання фінансових послуг, зможуть звернутися до НБУ за ліцензією. До таких компаній

встановлюватимуться особливі вимоги для зміни структури активів і пасивів. Значною перевагою при ліцензуванні таких компаній є наявність позитивного досвіду роботи, прозора фінансова та нефінансова звітність, а також ефективна система корпоративного управління. Отримання додаткових ліцензій, за якими можуть звертатися НФУ в ході своєї діяльності, вимагатиме подання лише тих документів, які не надавались НБУ при первинному ліцензуванні, та оновлення раніше поданої інформації, за необхідності. Наприклад, бізнес-план потребуватиме оновлення тільки в частині, в якій він стосуватиметься нових видів діяльності

У свою чергу, новий закон про фінансові послуги та фінансові компанії значно спростив процес виходу на ринок для фінкомпаній та ломбардів, а також отримання ними ліцензій. Так, чинна процедура реєстрації компанії як фінансової установи скасовується. Набуття компанією статусу фінансової установи та включення запису про неї до відповідного реєстру здійснюватиметься одночасно з видачею ліцензії. Фінансові компанії та ломбарди отримуватимуть лише одну ліцензію з повним переліком фінансових послуг, які вони мають право надавати. Водночас фінустанова матиме право розширити (за потреби) обсяг своєї ліцензії. Також новий закон передбачає ширші можливості щодо поєднання видів фінансових послуг, які можуть надаватися компанією. Скасується так званий виключний вид діяльності. Тобто фінансові компанії зможуть не лише надавати фінансові послуги, а й здійснювати іншу господарську діяльність (з обмеженнями) для повноцінної реалізації своїх ділових можливостей.

2.3. Особливості контролю і нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ

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 у 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 ринку¹.

У законодавстві, яке регулює діяльність державних органів, що здійснюють регулювання ринків фінансових послуг, застосовуються категорії «нагляд» і «контроль». А в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», на нашу думку, законодавець взагалі не проводить різницю між змістом цих категорій. Так, ст. 27 названого закону серед основних завдань НБУ називає здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг та додержанням законодавства у цій сфері.

Контроль і нагляд – це одні з найважливіших ланок системи управління в цілому та НФС у тому числі. Адже чітко налагоджена контрольно-наглядова діяльність дає можливість своєчасно вдосконалювати систему управління, корегувати плани, зменшувати та запобігати правопорушенням у згаданій сфері. У цьому аспекті варто наголосити, що варто виявляти причини, щоб запобігати негативним наслідкам.

Загальна мета контролю і нагляду, як відомо, полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, співставляти відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи по приведенню підконтрольного об'єкта до належного стану. Природно, що найефективнішою є така організація контрольно-наглядової діяльності, яка допомагає завчасно виявляти насамперед причини тих чи інших порушень. Безумовно, однією з основних цілей

¹ Нагляд за ринком небанківських фінансових послуг. Публічний звіт про діяльність Національного банку України за 2021 рік. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/split>

контрольно-наглядової діяльності є своєчасне виявлення різних порушень та їх винуватців, але кінцевою метою як контролю, так і нагляду все ж є виправлення та усунення порушень. Добре організована система контролю і нагляду є конструктивним інструментом управлінської діяльності.

Тому, розпочинаючи розгляд даного питання зазначимо, що роль держави в діяльності НФУ не обмежується лише регулюванням порядку реєстрації, ліцензування та допуску до діяльності. Суттєвою складовою всього адміністративно-правового, зокрема процедурного, регулювання порядку діяльності таких установ є організація державного контролю, адже їх функціонування є одним із багатьох різнопланових напрямів суспільних відносин, на які поширюється державний контроль. Такий контроль з боку держави спрямований на провадження законної, стабільної та відповідальної діяльності небанківських фінансових установ².

Проблемі контролю суспільство завжди приділяло значну увагу і здійснювало його за допомогою різних форм, заходів і прийомів. Суспільство, в процесі свого розвитку, породжує відомі загальні функції, без яких воно не може обійтися, і які набувають об'єктивного характеру. До цих функцій відноситься і контроль, як елемент усякої системи, що розвивається і присутність якого обумовлена об'єктивними законами суспільного розвитку.

Суспільне призначення контролю полягає в тому, що він служить засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються у суспільстві і різних його утвореннях, визначення відповідності дій на шляху досягнення мети, виявлення причин відхилення від них, розробки заходів, що протидіють виявленим відхиленням.

Контроль як функція управління являє собою спостереження, а також перевірку відповідності діяльності об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням (законом, планам, нормам, наказам, інструкціям, розпорядженням та ін.). Найважливіше завдання контролю – попереджати можливі упущення і помилки, спонукати посадових осіб до добросовісного виконання

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

службових обов'язків, сприяти підвищенню особистої відповідальності кожного за доручену ділянку роботи¹.

Суспільство реалізує контрольну діяльність в першу чергу через державу, яка, як офіційний представник суспільства, бере на себе регулювання процесів, що відбуваються у ньому, і здійснює контроль за їх доцільністю відповідно до поставлених завдань, здійсненням їх в межах діючих норм і правил. Держава, регулюючи «загальні справи», контролює здійснення їх різними органами і організаціями, захищає інтереси особи і суспільства, здійснює заходи по охороні їх інтересів².

У цьому дослідженні не ставиться завдання детального розгляду функцій держави, їх кількості, призначення та існуючих з цього приводу точок зору (ці питання виходять за межі нашого дослідження). Предметом розгляду є саме явище державного контролю, його сутність та призначення у сфері виконавчої влади, зміст і напрями розвитку правової регламентації системи органів державного контролю.

Держава є одним з головних суб'єктів здійснення контрольної функції в суспільстві. Це впливає з того, що держава має можливості і наділена реальними повноваженнями для впливу на суспільство, при здійсненні якого вона покладається на результати контролю.

Досить поширеним є положення про те, що поняття «контроль» походить від латинського слова *contra* («протилежний», «проти», «протидія», «протилежність»), яке вплинуло на утворення французького *controle* («перевірка», «спостереження з метою перевірки»)³. Юридичний енциклопедичний словник містить визначення «контролю» як однієї з форм здійснення влади, яка забезпечує дотримання встановлених приписів⁴.

¹ Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія. Харків : Основа, 2003. 208 с.

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

³ Сучасний словник іншомовних слів / уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. Київ, 2016. 1214 с. С. 447.

⁴ Великий енциклопедичний юридичний словник : А–Я / за ред. Ю. С. Шемшученка. Київ, 2012. 1017 с. С. 468.

При характеристиці контролю деякі автори розглядають його як один із принципів діяльності органів держави, або відносять до методів управління, вбачаючи в контролі лише певний спосіб діяльності і можливість впливу за його допомогою на поведінку об'єкта контролю. Такий підхід є наслідком «невиправданого змішування принципів, методів і форм діяльності органів держави»⁵. Горшенев В. Г., Шахов І. Б. вважають, що контроль і перевірку виконання доцільніше кваліфікувати як конкретну форму діяльності (роботи) конкретного органу держави, що контроль – це вже не керівна ідея, а сама діяльність, в основу якої покладені основні наукові ідеї, вихідні об'єктивно обумовлені положення, і яка здійснюється конкретними методами⁶. На думку В. М. Плішкіна, контроль є функцією управління, яка передбачає спостереження та перевірку відповідності діяльності об'єкта прийнятим управлінським рішенням (законам, планам, нормам, стандартам, правилам, наказам). Він спрямований на виявлення результатів впливу суб'єкта на об'єкт і допущених відхилень від названих рішень, від принципів організації та регулювання⁷. О. М. Бандурка дає визначення контролю як процесу забезпечення досягнення об'єктом управління поставлених перед ним цілей⁸. Також у науковій літературі наявний розгляд поняття контролю крізь призму форм здійснення державної влади, забезпечення додержання законів та інших нормативних актів, що видаються органами держави, системи державних органів перевірки⁹. Основною метою контролю Л. Л. Попова вважає дотримання органами виконавчої влади та їх посадовими особами законодавства, забезпечення

⁵ Горшенев В. Г., Шахов І. Б. Контроль как правовая форма деятельности. М. : Юрид. лит, 1986. 176 с. С. 18.

⁶ Там само. С. 21.

⁷ Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за заг. ред. Ю. Ф. Кравченка. Київ, 1999. 702 с. С. 240.

⁸ Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ України : підручник. Харків, 1998. 480 с. С. 21.

⁹ Мельник Р. С. Забезпечення законності застосування заходів адміністративного примусу, не пов'язаних з відповідальністю : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 211 с. С. 68.

цільового й економного витрачання коштів, підтримання стабільності державного устрою, підвищення ефективності державного регулювання, а основними принципами – законність, об’єктивність, незалежність, гласність, економічність, дотримання державної, комерційної та іншої охоронюваної законом таємниці¹.

Як форму державної влади розглядав контроль М. В. Савчин². При зверненні до питань контролю Ю. А. Тихомиров³, погоджуючись із авторами, які розглядають контроль як одну з функцій управління, разом з тим зауважує специфічні особливості контролю стосовно управлінського рішення, в ході виконання якого контроль є стадією процесу.

З приводу існуючих в літературі думок щодо контролю, М. С. Студенікіна⁴ звертала увагу на те, що різними авторами контроль тлумачиться по-різному, внаслідок чого складається враження, що мова йде про різні речі. Розглядаючи таке явище як контроль, автори характеризують його як перевірочну діяльність і розглядають її в різних аспектах, з різних точок зору. Уважний аналіз аргументації і думок, що висловлюються, приводить до висновку, що протиріччя в них немає.

Проведений аналіз юридичної літератури дав змогу зробити загальний огляд різних точок зору на сутність і призначення державного контролю. У кожній з них присутній той чи інший переважачий фактор чи позиція, яку автори намагаються розкрити при дослідженні проблеми контролю. Це засвідчує багатоплановість державного контролю та притаманну йому різнобічність, яку слід розуміти як здатність аналізувати, спостерігати та перевіряти загальні явища та ситуації і можливість акцентувати увагу на конкретних питаннях з глибоким їх аналізом у різних сферах

¹Административное право : учебник для вузов / под ред. Л. Л. Попова. М., 2006. 728 с. С. 132.

²Савчин М. В. Конституційне право України : підручник / відп. ред. М. О. Баймуратов. Київ : Правова єдність, 2009. 1008 с. С. 71.

³Тихомиров Ю. А. Управленческое решение. М., 1978. 254 с. С. 31.

⁴Студеникина М. С. Государственный контроль в сфере управления. М., 1974. 164 с. С. 12.

суспільних відносин. На основі здійсненого аналізу існуючих поглядів на проблему можна зробити висновок, що при розгляді державного контролю слід керуватися поняттям його, як об'єктивної функціональної діяльності, яку держава здійснює з метою перевірки дотримання і виконання поставлених завдань, прийнятих рішень та їх правомірності.

Одна з небезпек, яка загрожує контролю на нинішньому етапі розвитку нашої держави – це спроба знову використовувати його як каральний засіб в інтересах окремої групи людей, перетворити його в «контроль для контролю». У роки існування тоталітарної держави контроль використовувався як засіб карального впливу на одного з учасників контрольних відносин. Проведення контролю було спрямоване, в основному, на викриття порушення і покарання причетної посадової особи. Такий підхід до застосування контролю невірний у самій своїй суті. Контроль не є каральним засобом і не повинен бути самоціллю та визначатися «чим жорсткіше, тим краще». У демократичній державі, основи якої були закладені в Декларації про державний суверенітет України, а потім закріплені Конституцією України, важливим є спрямування її діяльності, а значить діяльності державних органів та посадових осіб, на забезпечення та захист прав і свобод людини, служіння її інтересам та інтересам суспільства в цілому. А з цього випливає, що контроль держава здійснює, керуючись своїм основним призначенням і спрямовуючи свою діяльність на виконання поставлених завдань.

Володіючи інформацією з того чи іншого питання, відповідний державний орган сам або через інші державні структури може впливати на ситуацію та приводити її у відповідність до прийнятих рішень та діючих норм і правил.

Україна почала будувати правову державу і процеси, які відбуваються в усіх сферах діяльності, організаційних структурах, господарських зв'язках, зовнішніх та внутрішніх відносинах, що виникають і будуються на нових засадах, мають знаходитися під контролем держави. В усьому світі держави з різними формами правління здійснюють контроль і впливають на формування відносин в суспільстві, при цьому характер контролю і заходи,

які його супроводжують, свідчать про характер державної влади та її спрямованість, відповідність проголошеним демократичним принципам розвитку.

При становленні демократичної правової держави, на наш погляд, важливим має бути усвідомлення того, що «державна покликана виступати публічною організацією, представляти загальний інтерес і здійснювати управління справами суспільства від його імені і в його інтересах¹. Тому, створюючи сильну незалежну правову державу, потрібно виходити з її основного призначення – захищати права і свободи своїх громадян.

Для досягнення цієї мети необхідні відповідні організаційно-правові механізми, які не лише могли б виступати засобом захисту цих прав, але і впливали б на саму владу, скеровуючи її дії на виконання поставлених завдань. Загально відомо, що за певних умов держава та її органи можуть протистояти суспільству та нехтувати проголошеними принципами. Тому контроль має попереджувати і запобігати такому протистоянню. Він забезпечує дотримання соціальних регуляторів, тобто нормативних та індивідуальних приписів в діяльності, поведінці підконтрольних суб'єктів з метою усунення можливих відхилень від заданих напрямів.

Державний контроль завжди здійснюється на основі норм права і має правові наслідки. Правова природа державного контролю проявляється в тому, що він проводиться органами держави та їх посадовими особами у межах, визначених правовими нормами, на підставі норм права і у відповідності з ними. Тому можна сказати: державний контроль здійснюється у чітких правових межах, керується у своїй діяльності чинними нормами права і завжди викликає певні правові наслідки. Це свідчить про те, що в основі його виникнення і в процесі здійснення лежать правові засади. Вони проявляються і характеризуються певними ознаками. Перш за все, такими ознаками є те, що контроль здійснюється

¹ Беляев В. П. Контроль и надзор как формы юридической деятельности: вопросы теории и практики : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2006. 436 с. С. 12; Сасенко М. І. Правове регулювання державного контролю у сфері фінансових послуг в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 246 с. С. 34.

уповноваженими державними органами і закріплюється в нормах, що визначають діяльність і повноваження контролюючого суб'єкта. Держава наділяє такі органи відповідними повноваженнями по здійсненню конкретних дій і закріплює їх у нормах права.

Державний контроль має своє оформлення в офіційних матеріалах, що містять характер контролюючих дій, стан справ по тих чи інших фактах і юридичні наслідки. По результатах контрольних дій орган, що їх здійснює, приймає відповідне рішення. Це рішення може мати рекомендаційний чи примусовий характер. Контролюючий орган може вимагати привести відносини у відповідність з чинними нормами безпосередньо або ж направити матеріали у відповідні органи, які уповноважені приймати рішення з таких питань².

Результати контролю і рішення по них реалізуються самим контролюючим органом або іншим уповноваженим на це державним органом. Контроль при цьому, через вказані в нормах права дії, здійснюється у межах вже існуючих або таких, що лише виникають, відносин і змінює чи коригує їх зв'язки, приводить у відповідність з чинним законодавством. Якщо ж при правовій оцінці дій, що контролюються, виявиться неправомірна поведінка суб'єкта контролю, тоді застосовуються правоохоронні заходи. При цьому норми права відіграють як регулюючу, так і охоронну функцію.

І останнє, що визначає правову природу контролю, – це необхідність детальної процедурної регламентації його здійснення, починаючи з визначення контролюючого органу, його завдань і сфери діяльності, місця в структурі державних органів до безпосереднього проведення контрольних дій – визначення об'єкту контролю, прийняття рішення про проведення перевірки, аналіз існуючого стану, визначення методів і форм та прийняття рішення за результатами контролю.

Отже, в чинному законодавстві України, державний контроль знаходить правове визначення і регламентацію стосовно

² Холодненко Д. В. Контроль та контрольна функція органів публічної адміністрації: цілі, мета, завдання. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2(63). С. 104–108. С. 106.

проведення його в окремих сферах і галузях. В основному нормативно-правовими актами передбачаються і правові наслідки його здійснення. Ми говоримо «в основному», тому що контроль у широкому розумінні цього поняття може і не мати правових наслідків. Мова йде про державний контроль за ситуацією, що виникає у сферах, де неможливий прямий державний вплив або ж він може бути застосований за надзвичайних обставин. Так, держава має пряму зацікавленість у вирощенні певних сільськогосподарських культур. Але виходячи із того, що виробники, як приватні особи, самі визначають, що, коли і скільки виробляти, держава в адміністративному порядку не може примусити їх займатися цією справою. Та, спостерігаючи за станом справ у сільському господарстві і володіючи відповідною інформацією, держава, при здійсненні функції регулювання, застосовує інші методи впливу. Ними можуть бути державне замовлення, надання виробникам сільськогосподарської продукції пільгового кредиту чи в інший спосіб впливу, який не буде пов'язаний із прямим адмініструванням. Отже, контролюючи ситуацію у сільському господарстві чи іншій сфері держава використовує різні заходи регулювання, але в межах, визначених правовими нормами¹.

Державний контроль здійснюється на основі загальних положень і ідей, що відображаються в принципах контролю і стосуються основних правил організації і проведення контролю. Така діяльність у небанківській сфері загалом можна розглядати як адміністративну процедуру. Причому вона може бути як спірною (конфліктною), так і безспірною (безконфліктною). Крім цього, її необхідно вважати адміністративно-організаційною, а також втручальною (ініціює проведення публічний суб'єкт)².

Таким чином, необхідність ефективного державного регулювання розвитку національної економіки та формування інститутів управління в умовах ринкового середовища зумовлює створення

¹ Державне управління : підручник : у 2 т. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ, 2013. Т. 2. 324 с. С. 211–212.

² Шарая А. А. Державний контроль за діяльністю кредитних спілок в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. Ч. 1. С. 322–329. С. 323.

дієвої системи фінансового контролю. Стратегічна мета якої – забезпечення стабільності економічного зростання країни шляхом запобігання фінансовим порушенням і неефективному використанню фінансових ресурсів, зокрема на фінансовому ринку. Протягом останніх років відбулися еволюційні перетворення системи фінансового контролю на фінансовому ринку.

Суспільне призначення контрольної функції фінансів полягає у створенні економічних умов для здійснення державою контролю за розподілом централізованих і децентралізованих фондів, з метою забезпечення фінансових потреб держави. Тобто контрольна функція фінансів фактично є об'єктивною основою фінансового контролю. Але в той же час вона не породжує фінансовий контроль. Для його ефективного здійснення і функціонування, як елемента фінансової системи, необхідні детальна розробка як теоретичних, так і методологічних основ, постійна організуюча діяльність держави, спрямована на створення певних органів фінансового контролю, вдосконалення організації діяльності діючих, належна регламентація їх прав і обов'язків, удосконалення форм, методів цього контролю, визначення нормами права його зовнішніх меж та форм взаємодії контролюючих органів³.

На думку науковця В. П. Дудко, фінансовий контроль – комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їхніх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає в установленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності та спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів для ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин⁴.

³ Савченко Л. Правові питання фінансів і фінансового контролю. Науковий вісник Академії державної податкової служби України. 2001. № 2(12). С. 217–224. С. 220.

⁴ Дудко В. П. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Чернівці : Прут, 2005. 484 с. С. 15.

Фінансовий контроль передбачає перевірку господарських і фінансових операцій щодо їхньої достовірності, законності, доцільності й ефективності. А. І. Берlach пропонує таке визначення фінансового контролю – це законодавчо врегульована діяльність уповноважених органів держави та місцевого самоврядування й недержавних організацій, спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності при формуванні (мобілізації), розподілі та використанні грошових фондів і пов'язаних з цим матеріальних цінностей держави та місцевого самоврядування для найефективнішого соціально-економічного розвитку суспільства¹.

Подібне до цього й визначення О. В. Бречко: фінансовий контроль – це цілеспрямована діяльність законодавчих і виконавчих органів державної влади і недержавних організацій на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу, використання коштів централізованого і децентралізованого грошових фондів з метою найефективнішого соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин. Поряд з цим фінансовий контроль сприяє збільшенню і нагромадженню коштів, зростанню рентабельності виробництва, ефективному використанню матеріальних і фінансових ресурсів².

У свою чергу Ю. В. Ващенко пропонує таке визначення: «Фінансовий контроль – це аналіз уповноваженим суб'єктом стану фінансової системи, грошових потоків і фінансових результатів об'єкта контролю та приведення її до встановлених державою параметрів. Головна ознака контролю – це реальна можливість впливу суб'єкта контролю на об'єкт, яка має бути оформлена в нормах права і бути конструктивною дією³».

¹ Берlach А. І. Фінансове право України : навч. посіб. Київ : Університет «Україна», 2008. 328 с. С. 54.

² Бречко О. Удосконалення контролю в системі управління фінансовими ресурсами регіону. *Фінанси України*. 2002. № 9. С. 150–154. С. 152.

³ Ващенко Ю. В. Державний фінансовий контроль та його вдосконалення у трансформаційній економіці України : автореф. дис. ... канд. екон. наук. Київ, 2005. 20 с. С. 18.

Дане визначення здається нам достатньо лаконічним та коректним, за винятком того, що параметри, досягнення яких контролюється, можуть встановлюватися не лише державою. Так, якщо йдеться про внутрішній фінансовий контроль підприємства, то відповідно до чинного законодавства воно веде свою господарську діяльність на власний розсуд та фінансовий контроль повинен аналізувати не тільки відповідність наявних показників державним стандартам, але й відповідність їх тим планам, які затверджені керівництвом підприємства.

Крім того, контроль далеко не завжди покликаний приводити наявний стан об'єкта контролю до відповідного. Як правило, суб'єкт контролю лише контролює процес приведення до стандарту, видаючи розпорядження про усунення порушень та інших вад, а контроль за діями не можна ототожнювати з власне діями.

З точки зору професора О. П. Орлюк, фінансовий контроль – це цілеспрямована діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, спрямована на додержання законності, фінансової дисципліни і раціональності у забезпеченні реалізації фінансової діяльності держави, тобто мобілізації, розподілу й використання централізованих та децентралізованих фондів коштів з метою виконання завдань і функцій держави та ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових відносин⁴.

З нашої точки зору, дане визначення занадто узагальнює фінансову діяльність суб'єктів господарювання, проголошуючи її фінансовою діяльністю держави, тоді як держава виступає у фінансових відносинах як самостійний учасник, а фінансова діяльність окремих суб'єктів господарювання цілком може не відповідати державній політиці в галузі фінансів або протирічити їй.

Державний фінансовий контроль – різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. На думку В. П. Дудко, він полягає

⁴ Орлюк О. П. Фінансове право : навч. посіб. Київ.: Юрінком Інтер, 2003. 528 с. С. 321.

в установленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються в суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України¹.

На нашу думку, державний фінансовий контроль покликаний контролювати не фінансові кошти, належні державі, а відповідність фінансової діяльності суб'єктів господарювання, що ведуть свою діяльність на території даної держави, встановленим нею стандартам та вимогам, тобто перш за все дотримання чинного законодавства. Тобто ми вважаємо, що державний фінансовий контроль – це контроль спеціально уповноважених органів державної влади за дотриманням суб'єктом контролю встановлених державою правил ведення фінансової діяльності. Дослідники змішують державний фінансовий контроль, який полягає в контролі держави за фінансовою діяльністю всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на її території, та внутрішній фінансовий контроль держави за фінансовою діяльністю належних їй підприємств та рухом належних їй грошових потоків. У другому випадку держава виступає як власник грошових коштів, який їх контролює, і її контролююча діяльність мало чим відрізняється від контролюючої діяльності підприємства, яке слідкує за власними грошовими потоками, або фізичної особи, яка, наприклад, відслідковує, на що були спрямовані кошти, пожертвовані нею благодійній організації. Безперечно, в держави більше можливостей, але сутність її діяльності саме така. Під час же державного фінансового контролю держава виконує свою функцію саме як держава, а не як окремий суб'єкт господарювання.

¹ Дудко В. П. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Чернівці : Прут, 2005. 484 с. С. 16.

Основною метою державного фінансового контролю є:

1) викриття на підконтрольних об'єктах порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні державних фінансових і матеріальних ресурсів, відхилень від прийнятих норм, стандартів на якомога ранній стадії;

2) притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків;

3) ужиття заходів з метою запобігання таким порушенням у майбутньому.

Державний фінансовий контроль є однією з важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів для досягнення поставлених державою цілей у сфері фінансів.

Отже, поняття «фінансовий контроль» і «контрольна функція фінансів» є різними, оскільки контрольна функція фінансів – це прояв їх суспільного призначення і забезпечення економічних умов для здійснення контролю за формуванням, розподілом і використанням фондів коштів, а фінансовий контроль – це діяльність відповідних державних органів чи недержавних організацій, які практично використовують контрольний характер фінансів. Основу контрольної функції фінансів складає рух фінансових ресурсів, а шляхом проведення фінансового контролю реалізується можливість впливу на процес виробництва, обліку і споживання.

Фінансовий контроль є результатом практичного використання контрольної функції фінансів, тобто їх властивості бути засобом контролю за виробництвом, розподілом і використанням сукупного суспільного продукту і національного доходу. Він пронизує всі ланки господарства, охоплює як виробничу, так і невиробничу сфери, бо свою контрольну функцію фінанси виконують на всіх стадіях відтворення.

Суттєве наукове та практичне значення має класифікація різновидів державного контролю, оскільки вона є не лише теоретичним відображенням різноманітності й різноплановості контролю, а й практичним результатом виокремлення важливих сфер

суспільного життя, що перебувають під контролем держави¹. У теорії права державний контроль класифікують використовуючи різноманітні критерії. Так, залежно від компетенції суб'єкта контролю виокремлюють загальний, відомчий і надвідомчий (міжвідомчий) контроль². З огляду на стадію здійснення державний контроль може бути попереднім, поточним (оперативним) та підсумковим³. За спрямованістю державного контролю умовно виділяють зовнішній і внутрішній, за суб'єктом здійснення – загальний та спеціальний (функціональний)⁴. Також існує критерій поділу державного контролю на види за суб'єктами його здійснення: парламентський, президентський, адміністративний (відомчий), судовий, прокурорський нагляд (ці види традиційно вже протягом досить тривалого часу виділяють в адміністративно-правовій науці)⁵.

Відповідну класифікацію різновидів державного контролю можна застосовувати і для виокремлення видів державного контролю за діяльністю небанківських фінансових установ. Зокрема, про *загальний контроль* ідеться тоді, коли органи публічної адміністрації (Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство фінансів України, Міністерство економіки України) виконують певні контрольні повноваження, причому контроль не є їх основною функцією; *відомчий контроль* здійснюється в системі управління з вертикальною організаційною підпорядкованістю суб'єктів⁶ безпосередньо орган, уповноважений реалізовувати

¹ Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Київ, 2007. Т. 1 : Загальна частина. 592 с. С. 353.

² Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2003. 544 с. С. 526.

³ Державне управління : підручник : у 2 т. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. Київ, 2013. Т. 2. 324 с. С. 295.

⁴ Петрицький А. Л. Організаційно-правові проблеми здійснення державного фінансового контролю в Україні. *Університетські наукові записки*. 2011. № 4 (40). С. 266–273.

⁵ Гаращук В. М. Контроль і нагляд у державному управлінні : навч. посіб. Харків, 1999. 55 с. С. 20–44.

⁶ Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 т. Київ, 2007. Т. 1: Загальна частина. 592 с. С. 364.

контрольну функцію у такій сфері – НБУ⁷. *Надвідомчий (міжвідомчий) контроль* охоплює фінансово-бюджетні відносини, антимонопольну діяльність, податкову сферу, навколишнє природне середовище тощо. *Поточний (оперативний) контроль* здійснюють у процесі виконання поточної діяльності небанківської фінансової установи з питань дотримання умов на конкретних стадіях виконання – перевірка дотримання законодавства, у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, тощо. До підсумкового контролю вдаються після виконання дій, тобто за результатами певного періоду (місяць, квартал, рік). Він має на меті з'ясування відповідності отриманого результату поставленому (або запланованому) завданню, оцінку досягнутого та розробку напрямів діяльності на майбутнє⁸.

Необхідним додатковим компонентом державного контролю за НФУ є формування рейтингових агентств та забезпечення ефективної діяльності бюро кредитних історій, при цьому ці організації повинні знаходитися під безпосереднім наглядом НБУ та одержувати та містити інформацію, як про кредитні установи, так і споживачів і їх послуг⁹.

Діяльність таких агентств у ЄС регулюється широкою базою нормативно-правових актів. Головним з них є Регламент № 1060/2009 «Щодо рейтингових агентств», який формулює умови для присвоєння кредитних рейтингів, визначає правила організації та поведінки кредитних рейтингових агентств та встановлює загальний регуляторний підхід з метою підвищення цілісності, прозорості, відповідальності, належного

⁷Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг : Постанова Правління Національного банку України від 01 лют. 2021 р. № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012500-21#Text>

⁸Шарая А. А. Державний контроль за діяльністю кредитних спілок в Україні. *Вісник Запорізького національного університету*. 2012. № 1. Ч. 1. С. 322–329. С. 325.

⁹Савчук О. О. Економіко-правове регулювання діяльності небанківських кредитних установ в Україні з урахуванням питань адаптації до законодавства Європейського Союзу : 12.00.04. Харків, 2021. 220 с.

управління та надійності діяльності з приводу кредитного рейтингування.

Положення зазначеного акту розвиваються у профільних директивах, таких як Директива 2006/48/ЄС «Про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ»¹ (щодо рейтингування кредитних установ), 2016/2341 «Про діяльність та нагляд закладами професійного пенсійного забезпечення»² (щодо рейтингування пенсійних фондів) тощо.

Що стосується України, так основним законом, що регламентує діяльність рейтингових агентств, є Закон України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків»³.

Основний масив повноважень з реалізації рейтингової системи покладається на НКЦПФР, що закріплюється вказаним законом та Указом Президента України «Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку»⁴. НКЦПФР: видає уповноваженим рейтинговим Свідоцтво про включення до Державного реєстру уповноважених рейтингових агентств; визначає Перелік міжнародних рейтингових агентств, які мають право визначати обов'язкові за законом рейтингові оцінки емітентів та цінних паперів; встановлює Порядок ведення та веде Державний реєстр уповноважених рейтингових агентств; встановлює Порядок подання Рейтинговим агентством інформації до НКЦПФР, а також виконує інші забезпечувальні та контрольні функції. Національна рейтингова шкала та поділ

¹ Директива 2006/48/ЄС Європейського Парламенту та Ради про започаткування та здійснення діяльності кредитних установ (виправлене видання) від 14.06.2006 р. № 2006/48/ЄС. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_862

² Directive (EU) 2016/2341 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision (IORPs). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2341>

³ Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків : Закон від 30 жовт. 1996 р. № 448/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/448/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁴ Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1063/2011. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063/2011#Text>

кожної групи рівнів на відповідні рівні затверджується Кабінетом Міністрів України⁵, у той час як правила визначення уповноваженим рейтинговим агентством рейтингової оцінки за Національною рейтинговою шкалою встановлює НКЦПФР. Випадки, у яких встановлення кредитного рейтингу чи рейтингової оцінки є обов'язковим, передбачаються в Законах України «Про страхування»⁶, «Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)»⁷, «Про недержавне пенсійне страхування»⁸ та інші.

Протягом тривалого часу в Україні пропонувалося прийняти окремий закон, що врегулює правила діяльності рейтингових агентств. Так у 2010 р. до Верховної Ради України був внесений законопроект «Про кредитні рейтинги та діяльність рейтингових агентств» (№ 7472), який запропоновано прийняти аж у 2013 р. Далі, у 2018 р. внесений проект закону «Про рейтингування» (№ 8007), який й досі не прийнятий.

Незважаючи на наявність легального визначення термінів, що стосуються кредитного рейтингу, вони орієнтовані на оцінку суб'єктів ринку цінних паперів. Разом з тим Національна рейтингова шкала – шкала, яка поділена на визначені групи рівнів та рівні, кожен з яких характеризує здатність позичальника своєчасно та в повному обсязі виплачувати відсотки і основну суму за своїми борговими зобов'язаннями, а також його платоспроможність. Національна шкала використовується для оцінки кредитного ризику позичальника – органу місцевого самоврядування, суб'єкта господарювання та окремих боргових інструментів – облігацій,

⁵ Національна рейтингова шкала : затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квіт. 2007 р. № 665. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/665-2007-%D0%BF#Text>

⁶ Про страхування : Закон від 07 берез. 1996 р. № 85/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80#Text>

⁷ Про інститути спільного інвестування : Закон від 05 лип. 2012 р. № 5080-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5080-17#Text>

⁸ Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон від 23 верес. 1999 р. № 1105-XIV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1105-14#Text>

іпотечних цінних паперів, позик. Вона передбачає можливість оцінки не лише позичальників, а й боргових інструментів. Окремі рейтингові агентства розробляють власні шкали на основі запропонованої Кабінетом Міністрів України. Наприклад, «Рейтингову шкалу оцінювання рівня надійності депозитних вкладів» та «Рейтингову шкалу оцінювання рівня фінансової надійності (стійкості) страхової компанії». Однак оцінювання кредитоспроможності фізичної особи боржника не проводиться.

Варто наголосити на розповсюджені послуг рейтингових агентств і на ринок кредитних послуг. Правові та організаційні засади формування і ведення кредитних історій, права суб'єктів кредитних історій та користувачів бюро кредитних історій, вимоги до захисту інформації, що складає кредитну історію, а також порядок утворення, діяльності та ліквідації бюро кредитних історій встановлює Закон України «Про організацію формування та обігу кредитних історій» (2005 р.)¹. Відповідно до ст. 13 такого Закону суб'єкт кредитної історії має право ознайомитися з інформацією, яка міститься у його кредитній історії, а саме з кредитним звітом та інформацією з реєстру запитів. Зазначені відомості надаються йому безоплатно один раз протягом календарного року, а також у разі отримання відмови від укладення кредитного правочину.

Важливо зазначити, що єдиної інформаційної бази кредитних історій не існує. Відповідно до ч. 1 ст. 5 Закону джерелами формування кредитних історій є відомості, що надаються Користувачем до Бюро за письмовою згодою суб'єкта кредитної історії, а також відомості державних реєстрів та інших баз даних публічного користування, відкритих для загального користування. При цьому передання або продаж інформації до іншого Бюро може бути здійснено лише щодо інформації з відкритих джерел.

Таким чином, державний контроль за наданням фінансових послуг небанківськими фінансовими установами в Україні – це постійна діяльність органів публічного адміністрування (з використанням специфічних форм та методів), що включає

¹Про організацію формування та обігу кредитних історій : Закон від 23 черв. 2005 р. № 2704-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-15#Text>

їх оперативне втручання в діяльність небанківської фінансової установи та полягає у спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в їх діяльності, застосуванні заходів щодо попередження, припинення та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням, застосуванні заходів відповідальності до суб'єктів правопорушення, виявленні фактичного стану справ у сфері надання фінансових послуг небанківськими фінансовими установами, виконанні прийнятих рішень.

Такий контроль є функцією органу державного фінансового контролю та реалізується через засоби державного фінансового аудиту, оцінку державних закупівель та проведення інспектування. З-поміж суб'єктів контролю у сфері надання фінансових послуг небанківськими фінансовими установами в Україні залежно від видів контролю можна виокремити категорії суб'єктів, які здійснюють *зовнішній контроль*, та суб'єктів, які провадять *внутрішній контроль*.

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» в числі форм державного регулювання ринків фінансових послуг називає нагляд за діяльністю фінансових установ².

Щодо визначення поняття адміністративного нагляду, то в юридичній літературі існують різні варіанти, що, як відзначає Л. В. Коваль, становить деякі труднощі теоретичного та практичного характеру у зв'язку з розмежуванням понять нагляду і контролю³.

Так, Д. М. Бахрах зазначає, що адміністративний нагляд, як правило, полягає в забезпеченні виконання загальнообов'язкових норм, встановлених як законами, так і підзаконними актами, здійснюється систематично, причому, звичайно, за ініціативою його

²Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

³Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ : Вентурі, 1996. 208 с. С. 182.

суб'єктів¹. І. П. Голосніченко вважає, що адміністративний нагляд – це систематичне спостереження за точним і неухильним додержанням посадовими особами та громадянами правил і застосування норм, що охороняють життя, здоров'я, права та свободи громадян, регулюють громадський порядок і безпеку з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної відповідальності, застосування до них заходів громадського впливу². На думку А. В. Денисової, нагляд як вид державної діяльності можна визначити як сукупність безперервних дій зі спостереження за додержанням законності у відповідних суспільних відносинах, які здійснюються компетентним на те органом із застосуванням наданих йому законом (підзаконним нормативним актом) повноважень та спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності³. Ф. С. Разаренов робить висновок, що адміністративний нагляд є самостійним, організаційно-правовим засобом забезпечення законності в державному управлінні й являє собою систематичний нагляд за точним і неухильним дотриманням законів і актів, заснованих на законі, здійснюваний органами управління стосовно підвідомчих їм питань та спрямований на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності⁴. На думку Д. П. Цвігуна, адміністративний нагляд – це особливий вид державної управлінської діяльності, здійснюваної спеціальними органами виконавчої влади стосовно організаційно не підпорядкованих підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм,

¹ Бахрах Д. Н. Административное право. Общая часть : учебник. Москва : Изд-во БЕК, 1993. 724 с. С. 40.

² Голосніченко І. П. Адміністративне право України (Основні категорії та поняття). Київ, 1999. 152 с. С. 20.

³ Денисова А. В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 30–37. С. 35.

⁴ Разаренов Ф. С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. *Вопросы административного права на современном этапе*. 1983. С. 69–78. С. 74.

правил, вимог, з використанням комплексу адміністративних засобів впливу для попередження, виявлення та припинення правопорушень, відновлення встановлених правовідносин і притягнення винних до відповідальності⁵. У Великому тлумачному словнику сучасної української мови наведено таке визначення державного нагляду – це діяльність спеціальних органів державного управління з систематичного контролю за дотриманням встановлених державних правил підприємствами, установами, організаціями, службовими особами та окремими громадянами⁶.

Одне є тільки незаперечним – визначення нагляду як способу забезпечення законності в державному управлінні з подальшим визначенням специфіки наглядової діяльності залежно від суб'єкта, що здійснює нагляд за об'єктом, предметом тощо.

НБУ здійснює нагляд за діяльністю на ринку небанківських фінансових послуг у формі безвиїзного та виїзного нагляду (інспекційних перевірок). Ключовими принципами нагляду за діяльністю на ринку небанківських фінансових послуг є пропорційність та ризик-орієнтований підхід. Таким чином, вибір інтенсивності нагляду визначається віднесенням діяльності НФУ до визначеної категорії ризиків. Також в нагляді за діяльністю на ринку небанківських фінансових послуг НБУ поступово запроваджується раннє виявлення потенційних ризиків та раннє втручання (перш ніж відповідні ризики реалізуються та заподіють шкоду споживачам) для своєчасної комунікації чи вжиття заходів⁷.

⁵ Цвігун Д. П. Адміністративний нагляд органів внутрішніх справ у сфері забезпечення громадського порядку і громадської безпеки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2002. 169 с.

⁶ Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ, Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с. С. 715.

⁷ Путівник для небанківських фінансових установ. *Національний банк України*. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Guide-book_for_non-bank_financial_institutions.pdf?v=4

З 1 липня 2020 року змінився порядок та підстави проведення інспекцій, перелік заходів впливу та порядок їх застосування¹. Ці питання регулюються Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»².

Також доповнено підстави для відкликання (анулювання) ліцензії підставою здійснення ризикової діяльності, що загрожує інтересам вкладників та/або інших кредиторів такої установи (особи). Нагляд здійснюється на основі достовірної та повної інформації. Тому НБУ приділяє особливу увагу вдосконаленню звітності. Зокрема, розглядається можливість встановлення вимог щодо надання більш детальної інформації про діяльність небанківських фінансових установ.

НБУ здійснює такі види нагляду за діяльністю на ринку небанківських фінансових послуг:

– пруденційний нагляд (нагляд за дотриманням пруденційних нормативів та інших вимог до діяльності, установлених законодавством України, а також встановлення певних кількісних та якісних вимог (пруденційних нормативів) до діяльності фінансових установ. Контроль за їх дотриманням дозволяє регулятору своєчасно виявити ризикову діяльність, вжити заходи оперативного втручання та в такий спосіб запобігти настанню негативних наслідків)³. Пруденційний нагляд є складовою частиною загальної системи нагляду, що проводиться органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, і базується на регулярному проведенні оцінки загального фінансового стану фінансової установи, результатів діяльності системи та якості

¹ Про внесення змін до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» : Закон України від 15 січ. 2015 р. № 123-VIII. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/123-19>

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

³ Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та Програми розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : Розпорядження Держкомфінпослуг України від 15 лип. 2010 р. № 585. URL: http://www.uaib.com.ua/files/articles/1301/85_4.pdf

управління нею, дотриманні обов'язкових нормативів та інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами;

– 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 все більшого значення в Україні. І такі об'єднання передбачають певні ризики: внутрішньо групові транзакції створюють можливості для уникнення регуляторних обмежень, є ризик зазнати втрат від поширення труднощів на всі бізнес-одиниці фінансової групи⁴.

Складні організаційні структури фінансових груп знижують рівень прозорості, є також проблеми щодо конфлікту інтересів та зловживання економічною силою. Використання НБУ нових інструментів нагляду за діяльністю небанківських фінансових груп сприятиме досягненню ефективності та прозорості ринку, євроінтеграції і наближенню до світових стандартів. Фінансові компанії (крім тих, які мають право надавати гарантії) підлягатимуть пруденційному нагляду лише в частині дотримання мінімального рівня власного капіталу. Основним видом нагляду за діяльністю фінансових компаній буде нагляд за ринковою поведінкою⁵.

⁴ Буга Г. С. Особливості нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 164–171.

⁵ Концепція пруденційного нагляду за фінансовими компаніями. *Цінні папери України*. 2010. № 36 (630). URL: http://www.securities.org.ua/securities_paper/-review.php?id=630&pub=4748

Для страхових компаній, кредитних спілок та фінансових компаній, які мають право надавати гарантії, пруденційний нагляд здійснюватиметься з метою забезпечення стійкості й стабільності таких установ та фінансової системи загалом, а також захисту інтересів клієнтів та кредиторів.

У цьому контексті самим ефективним є пруденційний нагляд. Так, у 2010 році Нацкомфінпослуг розробила концепцію впровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та програму розвитку системи пруденційного нагляду¹. Цим документом затверджено заходи й терміни реалізації положень Концепції, яка визначає орієнтиром упровадження пруденційного нагляду для кредитних спілок – рекомендації Міжнародної асоціації кредитних спілок (WOCCU).

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

Пруденційні правила – кількісні та якісні показники, нормативи та вимоги щодо ліквідності, капіталу, платоспроможності, прибутковості та якості активів, ризикованості операцій, якості систем управління та управлінського персоналу, додержання правил надання фінансових послуг тощо².

НБУ вбачає, що пруденційний нагляд є обов'язковим у страховому сегменті, для кредитних спілок та інших кредитних установ, та фінансових установ, що надають послуги з переказу коштів, а також встановлення єдиної пруденційної вимоги до фінансових компаній – дотримання мінімального рівня власного капіталу.

¹ Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та Програми розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : Розпорядження Держкомфінпослуг України від 15 лип. 2010 р. № 585. URL: http://www.uaib.com.ua/files/articles/1301/85_4.pdf

² Там само.

Фінансові компанії підтримуватимуть капітал на рівні 3 млн грн у випадку надання тільки послуг з кредитування, або 5 млн грн, якщо фінансова компанія планує надавати дві або більше фінансових послуг. Ця вимога забезпечить стійкість компаній та сприятиме створенню умов для залучення ними фінансування. Разом з тим, це унеможливить роботу на ринку компаній, що є неплатоспроможними.

НБУ не бачить необхідності у встановленні додаткових пруденційних вимог до фінансових компаній. Винятками можуть бути випадки, коли фінансова компанія планує надавати фінансові послуги з обміну валют чи переказу коштів без відкриття рахунку. Якщо фінансова компанія є учасником банківської/фінансової групи, то для забезпечення стабільності фінансової системи та обмеження спільних ризиків до фінансової компанії застосовуватимуться додаткові вимоги на рівні групи (консолідований нагляд)³.

Удосконалення пруденційного нагляду у формі дотримання правил надання фінансових послуг у діяльності НФУ в Україні передбачає два етапи: підготовчий і основний.

Підготовчий етап упровадження пруденційного нагляду в Україні передбачає перехід на міжнародні стандарти фінансової звітності, розвиток національної системи підготовки актуаріїв, посилення ролі й відповідальності аудиторів, гармонізацію облікової політики, створення комплексної інформаційної системи НБУ, зміцнення інституційної спроможності Комісії шляхом підготовки кваліфікованих кадрів і переведення фінансування установи за рахунок платежів учасників ринку⁴.

Основний етап охоплює затвердження нормативів достатності капіталу та якості активів на підставі системи стандартів Solvency II, упровадження тестів раннього попередження, створення бази даних ризик-профілів кредитних спілок у комплексній інформаційній системі НБУ, встановлення вимог

³ Буга Г. С. Особливості нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 164–171.

⁴ Терещенко Г. М., Мусатова Т. А. Посилення пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами. *Наукові праці НДФІ*. 2016. Вип. 1. С. 95–106. С. 99.

до бізнес-планів кредиторів, які вони повинні будуть подавати під час ліцензуванні.

НБУ у процесі розвитку системи пруденційного нагляду поступово переходить від фокусування наглядового процесу на перевітках дотримання фінансовою установою детальних вимог та правил до оцінки внутрішньої системи управління ризиками фінустанови. З цією метою регулятор заохочує їх застосовувати внутрішні моделі, побудовані з дотриманням встановлених принципів. Це дасть змогу зменшити системний ризик під час застосування стандартного для всіх підходу шляхом більш точного врахування профілю ризику кожної фінансової установи¹.

Основними цілями здійснення пруденційного нагляду є захист інтересів споживачів фінансових послуг, запобігання настанню неплатоспроможності та забезпечення фінансової стійкості фінустанов через застосування відповідних коригувальних заходів шляхом: виявлення підвищених ризиків у діяльності фінансових установ; контролю за платоспроможністю, ліквідністю та прибутковістю фінансової установи; мінімізації випадків банкрутства й системної кризи фінустанов; прогнозування майбутніх фінансових результатів на основі звітів поточного періоду.

Під час здійснення діяльності на ринку кредитної кооперації здійснюється контроль за: дотриманням критеріїв та нормативів платоспроможності, якості активів, ризиковості операцій та ліквідності для забезпечення стабільної діяльності фінансових установ; належним рівнем усіх видів капіталу, продуктивних і непродуктивних активів кредитної спілки; дотриманням порядку формування резерву забезпечення покриття втрат від неповернених позичок; дотриманням критеріїв якості системи управління кредитної спілки.

Згідно з Концепцією запровадження пруденційного нагляду надало змогу: зміцнити небанківські фінансові ринки за рахунок запобігання системних ризиків (24%); оптимізувати кількість фінансових установ (за рахунок виходу з ринку

¹ Концепція пруденційного нагляду за фінустановами. *Цінні папери України*. 2010. № 36(630). URL: http://www.securities.org.ua/securities_paper/-review.php?id=630&pub=4748

неплатоспроможних компаній) (21%); збільшити частку активів небанківських фінансових установ у загальній структурі активів фінансових установ (18%); збільшити питому вагу сектору в структурі ВВП в довгостроковій перспективі (15%); зменшити кількість фінансових установ, які потребують фінансового оздоровлення (8%); досягти транспарентності діяльності фінансових установ (7%); збільшити довіру населення до небанківських фінансових установ (7%)².

Ухвалення зазначеної Концепції стало першим кроком до становлення системи пруденційного нагляду у сфері діяльності небанківських фінансових установ та потягнула внесення низки змін до чинних нормативно-правових актів (у тому числі законів України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про кредитні спілки», «Про внесення змін до деяких законів України стосовно повноважень щодо встановлення вимог до інвестування активів»). Утім для забезпечення ефективності функціонування системи пруденційного нагляду необхідно внести набагато глибші зміни до законодавства. З урахуванням зарубіжного досвіду розв'язання аналогічних проблем регулювання, доцільно ухвалити окремий нормативно-правовий акт (Закон України «Про пруденційний нагляд за учасниками ринків фінансових послуг»), яким буде закріплено норми стосовно пруденційного нагляду (на мікро- та макрорівнях), а також повноваження регуляторів на ринках фінансових послуг³.

НКЦПФР розробила Положення про консолідований нагляд за діяльністю небанківських фінансових груп, переважна діяльність у яких здійснюється особою, яка отримала ліцензію на провадження професійної діяльності на фондовому ринку.

² Концепція пруденційного нагляду за фінустановами. *Цінні папери України*. 2010. № 36 (630). URL: http://www.securities.org.ua/securities_paper/-review.php?id=630&pub=4748; Терещенко Г. М., Мусатова Т. А. Посилення пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами. *Наукові праці НДФІ*. 2016. Вип. 1. С. 95–107.

³ Басай В. О. Запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Київ, 2021. 295 с.

Цим положенням встановлено порядок ідентифікації таких груп, діяльність яких здебільшого здійснюється небанківською фінансовою установою, визнання небанківських фінансових груп, критерії визначення підгруп у межах небанківської фінансової групи, вимоги до відповідальної особи небанківської фінансової групи та порядок її погодження НКЦПФР, а також порядок повідомлення про зміни структури небанківської фінансової групи, припинення визнання небанківської фінансової групи й подання звітності небанківською фінансовою групою¹.

Відповідно до ст. 16-1 Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» орган, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, з метою здійснення нагляду на консолідованій основі має право визначати в межах фінансової групи підгрупи, що складаються принаймні з двох фінансових установ, та здійснювати за ними нагляд на субконсолідованій основі².

Орган, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, відповідно до розподілу повноважень, з метою здійснення нагляду на консолідованій та субконсолідованій основі у своїх нормативно-правових актах має право встановлювати вимоги до фінансової групи, її підгруп щодо: наявності ефективної системи корпоративного управління; наявності ефективної системи управління ризиками; наявності ефективної системи внутрішнього контролю; наявності облікових процедур, інформаційних систем, необхідних для забезпечення виконання вимог на консолідованій основі; складання та порядку подання консолідованої та субконсолідованої звітності; достатності регулятивного капіталу; економічних нормативів;

¹ Про затвердження Положення про консолідований нагляд за діяльністю небанківських фінансових груп, переважна діяльність у яких здійснюється особою, яка отримала ліцензію на провадження професійної діяльності на фондовому ринку : рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 26 берез. 2013 р. № 431. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0618-13>

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

лімітів та обмежень щодо певних видів діяльності, у тому числі щодо діяльності на території інших держав; порядку подання необхідної звітності та інформації³.

Фінансова група, її підгрупи, учасники груп зобов'язані дотримуватися вимог, установлених органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг.

Фінансові установи, за якими здійснює нагляд НБУ та які є учасниками небанківської фінансової групи, за якою здійснює нагляд НКЦПФР, підлягають нагляду з боку НКЦПФР у межах нагляду відповідно до цього Закону.

НФУ, за якими здійснює нагляд НКЦПФР та які є учасниками банківської або небанківської фінансової групи, за якою здійснює нагляд НБУ, підлягають нагляду з боку НБУ.

Фінансова група зобов'язана визначити серед учасників фінансової групи відповідальну особу фінансової групи та погодити її з відповідним органом, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг. До погодження органом, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, відповідальної особи фінансової групи та в разі, якщо за висновком органу, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, відповідальна особа, визначена фінансовою групою, не спроможна належним чином забезпечити виконання функцій відповідальної особи, відповідальною особою вважається фінансова установа – учасник групи з найбільшим значенням активів за останній звітний квартал.

Учасники фінансової групи зобов'язані подавати відповідальній особі фінансової групи, органу, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, звіти та інформацію, необхідні для підготовки консолідованих звітів, та забезпечувати виконання вимог щодо нагляду на консолідованій основі. Вони зобов'язані забезпечити проведення щорічної аудиторської перевірки своєї річної фінансової звітності. Відповідальна особа фінансової групи зобов'язана забезпечити проведення щорічної перевірки аудиторською фірмою річної консолідованої звітності фінансової групи.

³ Буга Г. С. Особливості нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 164–171.

Аудитор (аудиторська фірма), що здійснює аудиторську перевірку фінансової звітності учасника фінансової групи, консолідованої звітності фінансової групи, зобов'язаний повідомити орган, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, про виявлені під час проведення аудиторської перевірки та під час надання інших аудиторських послуг викривлення показників фінансової звітності, порушення та недоліки в роботі, а також про будь-які події, які можуть суттєво вплинути на платоспроможність, безпеку та надійність учасника групи або всієї фінансової групи, протягом трьох днів з моменту виявлення таких подій чи фактів¹.

Однак чинний Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» був прийнятий ще у 2001 році і з того часу не переглядався. У зв'язку з цим його положення не відповідають реаліям сьогодення, які склалися на ринку фінансових послуг, а також не враховують останні тенденції розвитку світової фінансової інфраструктури. При цьому 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. Залишилися неврегульованими ключові правові засади діяльності небанківських фінансових установ, відмінних від кредитних спілок, в частині їх ліцензування, вимог до діяльності та нагляду, з урахуванням диференційованого підходу залежно від рівня ризиковості такої діяльності.

Тому у грудні 2021 року ухвалений новий закон «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який вступає в силу з 1 січня 2024 року й встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов².

¹ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

² Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092; Новий закон про фінансові послуги та фінансові компанії встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов. *Національний*

Зокрема, у ст. 1 Закону зазначено, що пруденційні вимоги – якісні та кількісні (включаючи пруденційні нормативи) вимоги, які встановлюються Регулятором з метою забезпечення відповідності діяльності фінансової установи вимогам законодавства для виявлення потенційних ризиків у діяльності фінансових установ, а також їх мінімізації; пруденційні нормативи – кількісні показники, дотримання певного значення яких є обов’язковим для фінансових установ, які встановлюються Регулятором з метою оцінки фінансового стану та виявлення потенційних ризиків у діяльності фінансових установ, а також мінімізації таких ризиків і своєчасного реагування на можливі негативні наслідки в діяльності таких осіб.

Метою державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг є забезпечення захисту законних інтересів клієнтів, сталого розвитку і стабільності фінансового ринку, а також створення сприятливих умов для розвитку економіки України і належного конкурентного середовища на фінансовому ринку. Регулятор в межах своїх повноважень здійснює нагляд за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг відповідно до цього Закону та спеціальних законів та у порядку, визначеному нормативно-правовими актами Регулятора. Регулятор здійснює оверсайт окремих складових ринку фінансових послуг відповідно до спеціальних законів.

Регулятор здійснює такі види нагляду за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг:

- 1) *пруденційний нагляд*;
- 2) *нагляд за ринковою поведінкою*.

Регулятор здійснює нагляд на консолідованій основі, який передбачає нагляд за фінансовими групами з метою контролю та обмеження ризиків, на які наражається фінансова установа внаслідок участі у фінансовій групі, шляхом оцінки, моніторингу та контролю ризиків фінансової групи у визначеному нормативно-правовими актами Регулятора порядку.

Пруденційний нагляд здійснюється Регулятором з метою забезпечення стійкості окремого надавача фінансових послуг та стабільності фінансової системи загалом, а також захисту інтересів клієнтів і кредиторів надавачів фінансових послуг відповідно до цього Закону, спеціальних законів, а також нормативно-правових актів Регулятора.

Пруденційний нагляд здійснюється шляхом: оцінки та контролю рівня, характеру й особливостей ризиків діяльності особи, що охоплюється наглядовою діяльністю; оцінки та контролю окремих видів діяльності (операцій) об'єкта нагляду, у тому числі визначення рівня безпеки та стабільності його операцій, виявлення недоліків та негативних тенденцій в його діяльності; оцінки якості системи корпоративного управління, системи внутрішнього контролю об'єкта нагляду з урахуванням характеру його діяльності; оцінки та контролю фінансового стану об'єкта нагляду, стану дотримання ним значень пруденційних нормативів та інших пруденційних вимог; перевірки достовірності звітності об'єкта нагляду; виявлення фактів здійснення ризикової діяльності, ознаки якої визначено у відповідності до спеціальних законів та нормативно-правових актів Регулятора, що загрожує інтересам клієнтів та кредиторів об'єкта нагляду, та запобігання здійсненню такої діяльності; контролю та забезпечення дотримання об'єктом нагляду вимог законодавства України; застосування до надавачів фінансових послуг коригувальних заходів, заходів раннього втручання, заходів впливу та/або накладення на посадових осіб юридичної особи, фізичних осіб – підприємців, які надають фінансові послуги, інших осіб адміністративних стягнень¹.

Безперечно, в Україні побудовано секторну модель нагляду за діяльністю фінансових посередників, адже, відповідно до ст. 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», уповноваженими органами, що здійснюють державне регулювання на ринку фінансових послуг,

¹ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

визнано: НБУ – щодо ринку банківських послуг та діяльності з переказу коштів; НКЦПФР – щодо ринків цінних паперів і похідних цінних паперів (деривативів); Антимонопольний комітет України та інші державні органи – у межах визначених законом повноважень.

Ще одним напрямом нагляду є *ризик-орієнтований підхід* до нього, а новий закон упроваджує такі підходи. Тобто вимоги та правила нагляду за фінансовими установами залежатимуть від їх розміру, виду діяльності, значимості та ризиків. Це дасть змогу забезпечити пропорційність, коли малим неризиковим фінансовим установам приділятиметься мінімальна увага з боку регулятора. Також закон вводить нову складову – нагляд за ринковою поведінкою установ. Тут йтиметься про посилення контролю за дотриманням фінустановами вимог до захисту прав споживачів, розкриття достатньої інформації споживачам, прозорих структур власності, належної ділової репутації власників та керівників тощо.

Так, забезпечення публічного та приватного інтересу полягає у подоланні перешкод, які зумовлені недостатньою відкритістю та поінформованістю суспільства щодо діяльності НФУ ті їх платоспроможності і ліквідності. У п. 12 ст. 29 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»² зазначено про здійснення нагляду на основі ризик-орієнтованого підходу з урахуванням принципів пропорційності, оцінки ризиків та доцільності.

У сучасних умовах кредитний ризик можливо розглядати як критерій конвергенції засобів державного регулювання. Історично поняття «ризик» досліджувалося у математичній площині як певні втрати, які може зазнати суб'єкт господарювання у процесі прийняття ним рішення. Згодом дедалі більшого поширення набуло розуміння категорії «ризик» не тільки через можливі негативні результати, але й через ймовірне отримання прибутку підприємцем у процесі здійснення ним господарської діяльності.

²Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

Так, О. В. Дзюблик, Л. М. Прийдун пропонують визначення «кредитного ризику» у чотирьох значеннях: як наслідок прийняття альтернативних рішень; як невизначеність щодо виникнення небажаної події; як ризик для надходжень та капіталу, зміни кредитного статусу контрагента; як ймовірність відхилення від очікуваного результату, зменшення вартості активів, невиконання зобов'язань, виникнення збитків¹.

Врахування саме кредитного ризику, на наш погляд, стає критерієм ступеня регулювання та впливу на діяльність НФУ, встановлення обмежень в їх діяльності та одночасно є фактором зближення усіх засобів впливу. Також, закономірністю є збільшення державного регулювання, нагляду та застосування заходів впливу в залежності від наявного обсягу та характеру ризиків в діяльності НФУ. Викладене дозволяє відмітити, що посилення ризик-орієнтованого нагляду за фінансовими установами необхідно здійснювати при комплексному врахуванні публічних, приватних інтересів та наявності кредитних та інших ризиків діяльності НФУ.

Також варто згадати й про *фінансовий моніторинг*, основною метою якого є недопущення використання фінансових компаній, метою яких є відмивання коштів/фінансування тероризму.

Фінансові компанії відповідно до Закону «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»² є суб'єктами первинного фінансового моніторингу, регулювання діяльності яких та нагляд за якими у сфері фінансового моніторингу здійснює НБУ.

Основною метою НБУ у сфері фінансового моніторингу є недопущення використання послуг фінансових установ із метою відмивання коштів/фінансування тероризму. Під час розроблення нормативно-правових актів у сфері фінансового моніторингу НБУ

¹ Дзюблик О. В., Прийдун Л. М. Кредитний ризик та ефективність діяльності банку : монографія. Тернопіль : ФОП Паляниця В. А., 2015. 295 с. С. 129.

² Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон від 6 груд. 2019 р. № 361-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>

формує вимоги та очікування щодо побудови належної внутрішньої системи для запобігання використанню послуг кредитної компанії, метою якої є відмивання коштів/фінансування тероризму. Нормативно-правові акти, зокрема, містять критерії ризиків (підвищені зони уваги), які фінансова компанія має врахувати під час побудови процедур належної перевірки клієнтів, виявлення підозрілих операцій тощо.

Нагляд у сфері фінансового моніторингу буде ризик-орієнтованим. НБУ перевіряє, чи побудована система здатна належно виявляти, контролювати та управляти ризиками відмивання/фінансування тероризму, зокрема забезпечити своєчасне виявлення підозрілих операцій клієнтів³.

Окремої уваги потребує електронна ідентифікація та верифікація. Наразі дистанційна верифікація та ідентифікація клієнта під час укладання кредитного договору головним чином здійснюється за допомогою системи BankID із використанням електронних підписів. На сьогодні до системи BankID підключено 14 банків (кількість банків постійно зростає) та чимало НФУ, які також можуть використовувати дані, отримані за допомогою BankID НБУ, для верифікації своїх клієнтів.

НБУ додатково до існуючих систем планує нормативно врегулювати питання дистанційної ідентифікації та верифікації клієнта для НФУ відповідно до вимог Закону. Зокрема, НБУ розроблено порядок відеоверифікації, який наразі обговорюється з банківською спільнотою та в подальшому буде запропонований НФУ.

Основними контрольно-наглядовими функціями НБУ є:

- захист прав клієнтів, дотримання стандартів надання послуг та вимог до їх реклами;

- забезпечення прозорості та розкриття інформації;

- забезпечення бездоганної ділової репутації власників та керівників;

- протидія антиконкурентній діяльності;

³ Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями. Біла книга. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/bila-kniga-maybutnye-regulyuvannya-rinku-kredituvannya-finansovimi-kompaniyami>

протидія зловживанням та протиправній діяльності;
контроль за реалізацією своїх повноважень.

НБУ здійснює нагляд за діяльністю НФУ у формі *безвиїзного нагляду* та *інспекційних перевірок*. Для цього НБУ розробив порядок нагляду за НФУ, який передбачає порядок проведення безвиїзного нагляду, а також проведення планових та позапланових перевірок на основі ризик-орієнтованого підходу.

Зокрема, інспекційні перевірки проводяться за потреби (*ad hoc*) за наявності обґрунтованих підстав з урахуванням ризик-орієнтованого підходу, який враховує матеріальність (сутєвість) та систематичність прояву ризиків, недоліків у діяльності компаній, корпоративному управлінні, системах управління ризиками та внутрішнього контролю. Залежно від ступеня ризику НБУ визначає інтенсивність заходів нагляду.

Орієнтовно критерії для оцінки необхідного ступеня нагляду за діяльністю кредитної компанії включають, зокрема:

- балансову вартість активів;
- частку кредитної компанії на ринку;
- кількість попередніх порушень законодавства.

НБУ ініціює проведення позапланових перевірок, зокрема за результатами аналізу звернень клієнтів про порушення їх прав, у випадку неподання звітності у встановлений строк, за наявності фактів, які свідчать про підвищення ступеня ризику від здійснюваної діяльності.

Підбиваючи підсумки, варто констатувати, що світова фінансово-економічна криза (2008–2009 рр.) та вітчизняна фінансова криза (2014–2019 рр.) мали негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України й засвідчили вразливість вітчизняної фінансової системи, її залежність від зовнішнього впливу. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері набуває особливої ваги й залежить від явищ і чинників як внутрішньої, так і зовнішньої фінансово-кредитної політики держави, політичної ситуації, що склалася у державі, досконалості законодавчого забезпечення функціонування фінансової системи, а також міжнародних зобов'язань держави. 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 функція органів державної влади багатогранна, оскільки включає виявлення й аналіз фактичного стану справ, пов'язаних із фінансовою діяльністю небанківської фінансової установи, оцінку правомірності контрольованої діяльності і вживання заходів щодо усунення недоліків, які виявлені під час здійснення контролю. З огляду на специфічне призначення контролю, можна констатувати його відносну самостійність, що надає можливість відокремити його від інших видів діяльності не лише в науковому, а й в організаційному аспекті, як під час визначення компетенції суб'єктів контролю, так і з'ясування створення спеціалізованих контрольних державних органів, які не виконують або майже не виконують (служби, інспекції) інших, окрім контролю, державних функцій.

Категорія «контроль» 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 безпосереднього від нього меншим обсягом управлінського навантаження в цих відносинах, визначеним суб'єктом, який перевіряє додержання НФУ, яка організаційно не підпорядкована органу нагляду, дотримання законності, спеціальних норм і правил, але безпосередньо не втручається в адміністративно-господарську, фінансову чи іншу діяльність НФУ, не застосовує юридичних санкцій.

У цьому основна відмінність контролю від нагляду.

В Україні на сьогодні існує множинна система наглядових органів у фінансовому секторі, структурована за видами фінансових установ – НБУ, НКЦПФР та Антимонопольний комітет, які суттєво різняться між собою як за статусом, рівнем незалежності, так і за інституційною спроможністю, правилами і процедурами, що застосовуються в процесі їх діяльності. Якщо НБУ достатньо забезпечений ресурсами для здійснення державного регулювання небанківської фінансової діяльності, то інституційна спроможність інших не відповідає викликам, що існують на піднаглядних їм ринках.

Тому досягнення мети нагляду за діяльністю НФУ – забезпечення стабільності і безпечності їх функціонування, захист інтересів споживачів ринків фінансових послуг, створення сприятливих умов для розвитку і ефективного функціонування ринків фінансових послуг, передбачає при необхідності застосування заходів впливу до НФУ (п. 4 ст. 20 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»), які порушують законодавство про фінансові послуги, вчиняють правопорушення – протиправні дії, які тягнуть за собою юридичну відповідальність.

У той же час необхідними елементами системи державного регулювання та нагляду з боку НБУ за діяльністю НФУ повинні стати рейтингові агентства та бюро кредитних історій. Ці організації мають займати обов'язкове місце в інформаційних історіях пов'язаних з регулюванням нагляду та застосуванням інших адміністративно-правових засобів контролю за діяльністю НФУ.

РОЗДІЛ 3

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ В УКРАЇНІ

3.1. Поняття та елементи фінансової безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні

Сучасний складний державотворчий період в Україні, зумовлений дією сукупності політичних, економічних, правових, соціальних та інших явищ і процесів зовнішнього й внутрішнього походжень, породжує нові загрози та ризики національній економіці – матеріальній основі для систематичного та повноцінного функціонування публічних інституцій. В умовах обрання українським народом проєвропейського вектора розвитку та подальшого вжиття заходів, спрямованих на всебічну переорієнтацію державної політики у відповідність новим цінностям й ідеалам, виникає об'єктивна нагальна потреба забезпечення належної організації і функціонування вітчизняної системи економічної безпеки. Особливо це актуалізується в нинішній період економічної дестабілізації, а також негативних наслідків від багатьох глобалізаційних процесів (світова економічна криза, зниженням економічної активності у зв'язку з карантинними обмеженнями, втрату частин Донецької і Луганської областей України, окупації Автономної Республіки Крим і Севастополя тощо), що неминуче призводить до трансформації економічної системи, зміни геоекономічного становища країни, послаблення існуючих позицій у різних галузях цієї сфери, спаду національної економіки та зубожіння населення. Із огляду на її дійсну значимість, у тому числі з позиції реального вагомого впливу на більшість євроінтеграційних заходів, досягнення позитивних результатів в цьому напрямі

виправдане є одним із головних завдань демократичної, соціальної та правової Української держави¹.

Також варто наголосити, що в сучасних умовах розвитку економічної інтеграції світового господарства, процес міжнародного руху капіталу набуває колосальних масштабів, здійснюючи помітний вплив на стан і подальший розвиток економіки будь-якої держави. Однак його виведення з України набуло сталого характеру, що призводить до деструктивного впливу на розвиток вітчизняної економіки і є реальною загрозою економічній безпеці. Наслідком цього процесу є скорочення інвестиційних ресурсів і штучний попит на зовнішні кредити, недостатність надходжень від зовнішньоекономічної діяльності й скорочення валютних резервів країни. Даний процес веде до зниження стабільності всіх сегментів грошового ринку, грошового обігу й загостренню проблем національної економіки.

Не винятком стала й сфера діяльності НФУ, за допомогою останніх вчиняються різноманітні кредитно-фінансові операції, легалізуються (відмиваються) кошти, а усьому цьому передують вчинення різноманітних порушень у фінансовій сфері.

А тому й не дивно, що на даному етапі розвитку суспільства найбільш пріоритетним напрямком у галузі національної безпеки є саме фінансова безпека. Адже економічний і фінансовий розвиток країни вирішує її подальшу долю, визначає її можливості та потенціали. Фінансова безпека не просто є однією з найважливіших складових систем державних інтересів, але й становить вирішальну умову дотримання й реалізації як державних, так і недержавних інтересів країни. Питання врегулювання адміністративно-правових відносин у сфері забезпечення фінансової безпеки на даний час, особливо в нашій державі, займає одну з перших і найгостріших позицій, залишаючись найактуальнішим.

Як слушно з цього приводу вказує А. І. Бондаренко, «найважливіший елемент економічної безпеки країни в сучасних

¹ Мельник В. І. Адміністративно-правові засади організації та функціонування системи економічної безпеки України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Суми, 2021. 485 с. С. 22.

умовах – фінансова безпека, оскільки вплив світових фінансових систем на окремо взятую державу переходить на якісно новий рівень. З урахуванням панівного становища, яке займає фінансова складова в сучасній економіці, ми маємо право характеризувати останню як економіку, керовану через фінансові механізми за допомогою фінансових важелів, фінансових стимулів і в фінансових цілях². Варто додати, що саме від фінансової безпеки, її оптимального стану багато в чому залежить рівень можливостей економічної безпеки в питанні захисту національної економіки. На думку Ю. В. Трунцевського, «поняття фінансової безпеки є найважливішим елементом більш широкого поняття – економічна безпека. Так, однією зі значних сторін забезпечення економічної безпеки держави є стан її фінансової системи (державного бюджету та інших інститутів), здатність цієї системи забезпечувати державу фінансовими засобами, достатніми для виконання внутрішніх і зовнішніх функцій»³. Така діяльність, безперечно, займає одну з важливих ролей серед векторів державної політики й покликана як сприяти розвитку економіки, так і мінімізувати ризики появи нових деструктивних для неї факторів, а також не допустити посилення руйнівного впливу існуючих⁴.

Неможливо провадити виважену політику щодо дієвого захисту національних економічних інтересів, не маючи при цьому стабільно функціонуючої фінансової системи й, відповідно, належної матеріальної основи.

На підставі цього В. І. Мельник припускає, що ця підсистема прямо суттєво впливає на економічну складову. Це, насамперед, пояснюється тим, що вона формує підґрунтя для необхідної стабільності та конкурентоздатності економіки. Від її оптимального

² Бондаренко А. И. Государственное регулирование обеспечения эффективности финансовой безопасности экономики. *East journal of security studies*. 2018. Vol. 1(3). P. 6–7.

³ Трунцевский Ю. В. Финансовая безопасность: понятие и виды финансовых преступлений. *Вестник Финансового университета*. 2007. Issue 2. С. 11–22. С. 11.

⁴ Мельник В. І., Іващенко С. В. Система суб'єктів забезпечення фінансової безпеки України. *Правові горизонти*. 2018. № 12(25). С. 35–41.

стану залежить рівень можливостей досліджуваної складової державної безпеки з питань реальної здатності матеріального забезпечення захисту національної економіки¹.

Таким чином, соціально-економічний розвиток держави обумовлює потребу забезпечення безпеки на ринку фінансових послуг. Особливу увагу слід приділяти захисту приватних інвесторів, оскільки пересічні громадяни здебільшого мають незначний досвід вкладання своїх коштів та обмежені можливості щодо відновлення порушених прав. Загостренню ситуації на фінансовому ринку незалежної України сприяли економічні диспропорції на старті ринкових реформ, послаблення системи державного регулювання і контролю, недосконалість правової бази та інші об'єктивні чинники. У поєднанні з утратою довір'я населення до інститутів влади це створило передумови для поширення різних виявів фінансового шахрайства під прикриттям трастових компаній, інвестиційних фондів та інших небанківських фінансово-кредитних установ².

Здійснюючи загальну характеристику фінансової безпеки у сфері діяльності НФУ як об'єкта адміністративно-правової охорони та з'ясовуючи її роль для національної економіки перш за все, на нашу думку, доцільно зупинитися на визначенні понятійного апарату. Будь-яке дослідження ґрунтується насамперед на з'ясуванні термінології та її місця в науці, співставленні з іноземними дослідженнями та визначенні, яке місце для неї відведено у суспільному житті³. Існування загальновизнаних дефініцій свідчить про певний рівень наукового прогресу у тій чи іншій науковій галузі на сучасному етапі розвитку. А з'ясування значення певної термінологічної одиниці та визначення її сутності дає можливість

¹ Мельник В. І. Роль та значення фінансової безпеки держави для системи економічної безпеки України. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука». Серія: Юридичні науки*. 2020. Вип. 4. URL: <https://doi.org/10.25313/2520-2308-2020-4-5875>

² Волобуев А. Ф. Хищения с использованием небанковских финансовых учреждений. *Законность*. 2000. № 7. С. 39–41. С. 39.

³ Черней А. В. Адміністративна відповідальність під час здійснення державних закупівель : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2015. 189 с. С. 12.

уникнути нечіткості й неоднозначності під час характеристики останньої, а також умовно відмежувати її від інших, зокрема й подібних за змістом. Очевидно, це буде сприяти несуперечливості, логічній впорядкованості й єдності термінології, адже аналогічні випадки неузгодженостей неодноразово ставали підставами для активних дискусій серед представників наукової, експертної та фахової спільнот.

Дослідження проблем визначення сутності адміністративно-правових відносин, а також їх структури та видів достатньо широко репрезентовані в науковій літературі. При чому сучасна доктрина адміністративного права передусім враховує тенденції щодо гуманізації науки, тому сутність, адміністративного права зміщується в бік надання послуг населенню, а не владного розпорядництва. Отже, зважаючи на зміст адміністративно-правових відносин, які становлять матеріальний результат реалізації норм адміністративного права, можна говорити про формування сучасної парадигми адміністративно-правових відносин.

В. Б. Авер'янов⁴, вважає, що адміністративно-правові відносини – це врегульовані нормами права суспільні відносини, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємопов'язані і взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав і обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами.

Забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг виступає одним з пріоритетних напрямів національної безпеки у фінансовій сфері. Фінансові інститути піддаються низці ризиків, які притаманні економіці: інвестиційному, валютному, кредитному, процентному, інфляційному, податковому та ін. Політика управління фінансовими ризиками повинна скласти основу стратегії розвитку фінансового сектору і включати розробку системи заходів щодо виявлення і попередження високих ризиків та негативних наслідків, зумовлених ними⁵.

⁴ Авер'янов В. Б. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики : монографія. Київ : Факт, 2003. 384 с. С. 82.

⁵ Чаплигін К. М. Державне антикризове регулювання небанківських фінансових інститутів в Україні. *Сталий розвиток економіки. Всеукраїнський науково-виробничий журнал*. 2012. № 5. С. 54–58. С. 55.

Відповідно до Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері від 15 серпня 2012 р.¹ національна безпека у фінансовій сфері включає питання безпеки в бюджетній сфері, у сфері управління державним боргом, гарантованим державою боргом та боргом корпоративного сектору, податковій сфері, сфері фінансів реального сектору економіки, банківській сфері, сфері валютного ринку та у сферах функціонування фондового ринку та небанківського фінансового сектору. Характерними ознаками національної безпеки у фінансовій сфері є збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави. 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 безпеці у фінансовій сфері.

Загалом фінансова безпека є складовим елементом економічної безпеки держави. Сьогодні існує три підходи до визначення економічної безпеки, а саме: функціональний, системно-забезпечувальний (або інституціональний) та комбінаційний (комплексний)².

Відповідно до першого напряму економічна безпека є певним станом економіки, здатним протистояти зовнішнім та внутрішнім загрозам. Так, Л. П. Гончаренко говорить, що економічна безпека – це стан економіки, який забезпечує достатній рівень соціального, політичного і оборонного існування й розвитку держави, невразливість і незалежність її економічних інтересів стосовно можливих зовнішніх і внутрішніх загроз і впливів³. В. С. Паньков, який досліджував національну економічну безпеку, розумів її як стан

¹ Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2012 р. № 569-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80#Text>

² Першин М. В. Понятие экономической безопасности: логический и правовой аспекты. *Вестник Нижегородской академии МВД России*. 2002. № 2. С. 45–51. С. 46.

³ Экономическая безопасность : учебник для вузов / под общ. ред. Л. П. Гончаренко, Ф. В. Акулинина. М. : Юрайт, 2015. 478 с.

національної економіки, що характеризується стійкістю, «іmunітетом» до дії зовнішніх і внутрішніх факторів, що порушують нормальне функціонування суспільного відтворення та підривають досягнутий рівень життя населення і тим самим викликають підвищену соціальну напругу в суспільстві, а також загрозу самому існуванню держави⁴. В. О. Гончарова визначала національну економічну безпеку як такий стан національної економіки, при якому зберігається стійкість і здатність до несприятливих умов розвитку внутрішніх і зовнішніх процесів⁵.

За другим підходом ключовим елементом економічної безпеки визначалися методи нейтралізації існуючих загроз. Зокрема, О. В. Скорук підкреслював, що економічна безпека держави – це стан економіки держави, для забезпечення якого створюються стійкі та науково обґрунтовані методи нейтралізації негативного впливу внутрішніх і зовнішніх загроз, з'являються необхідні умови для стабільного соціально-економічного розвитку держави, захисту національних економічних інтересів та підвищення добробуту громадян⁶. Майже аналогічно З. В. Гбур обґрунтовував думку, що економічна безпека забезпечується стійкими та обґрунтованими методами нівелювання впливу загроз внутрішнього та зовнішнього середовища, при якому створюються належні умови для розвитку стабільної соціально-економічної системи⁷. В. І. Мунтіян у своїх роботах взагалі визначав економічну безпеку як загальнонаціональний комплекс заходів, спрямованих на постійний та стабільний розвиток економіки держави, що містить механізм протидії внутрішнім і зовнішнім загрозам⁸.

⁴Паньков В. С. Экономическая безопасность. *Интерлинк*. 1992. № 3. С. 114–117. С. 114.

⁵Гончарова В. О. Вплив тіньової економіки на економічну безпеку держави : монографія. Х. : ХНУ, 2001. 195 с. С. 18.

⁶Скорук О. В. Економічна безпека держави: сутність, складові елементи та проблеми забезпечення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. Вип. 6 (3). С. 39–42. С. 40.

⁷Гбур З. В. Економічна безпека України в сучасних умовах. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 2. С. 97–101. С. 99.

⁸Мунтіян В. І. Економічна безпека України. Київ : КВШ, 1998. 462 с. С. 10.

Відповідно до третього підходу економічна безпека пов'язується із здатністю економіки до подальшого розвитку з метою забезпечення сталого розвитку держави. Наприклад, Я. А. Жаліло говорить, що економічна безпека – це складна багатofакторна категорія, що характеризує здатність національної економіки до розширеного відтворення з метою задоволення на визначеному рівні потреб і власного населення, і держави, протистояння дестабілізуючій дії чинників¹. Т. В. Цвігун вказує на те, що економічна безпека передбачає спроможність національної економіки забезпечити свій незалежний розвиток, стабільність інститутів громадянського суспільства, достатній оборонний потенціал держави за різних несприятливих умов і подій, а також здатність країни захистити власні інтереси від зовнішніх і внутрішніх загроз².

Водночас більш об'ємне визначення економічної безпеки сформулював Д. О. Кошиков, з яким ми повністю погоджуємося. Так, економічна безпека – це складова національної безпеки України, що являє собою стан суспільних відносин, які складаються з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання матеріальних та нематеріальних благ та послуг, що характеризує їх захищеність та стійкість до зовнішніх і внутрішніх загроз, гарантує захист національних економічних інтересів, сприяє реалізації соціально-економічних прав і свобод громадян, а також створює умови для подальшого розвитку і зростання національної економіки та забезпечує конкурентоспроможність держави у світовому економічному середовищі³.

Зважаючи на окреслену вище позицію щодо визначення складовою частиною економічної безпеки фінансову безпеку, саме такі підходи можна виділити й при визначенні фінансової безпеки.

¹ Жаліло Я. А. Стратегія національної безпеки України в контексті досвіду світової спільноти. Київ : Сатсанга, 2001. 224 с. С. 143.

² Цвігун Т. В. Економічна безпека в системі національної безпеки України. *Економіка та суспільство*. 2017. Вип. 11. С. 150–156. С. 151.

³ Кошиков Д. О. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави : монографія. Харків : Панов, 2020. 544 с.

Щодо першого підходу – функціонального, то він ґрунтується на ідеї захищеності, тобто фінансову безпеку визначають як стан захищеності. При цьому кожний автор додає власні характеристики цієї категорії. У межах першого підходу можна навести такі визначення дефініції фінансова безпека держави:

стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх і зовнішніх загроз у фінансовій сфері⁴;

складова економічної безпеки, що характеризує стан захищеності життєво важливих (ключових) інтересів держави, регіонів, підприємницьких структур та громадян у фінансовій сфері від впливу негативних чинників (загроз)⁵;

захищеність фінансових інтересів держави та суб'єктів господарювання⁶.

Відповідно до другого підходу – інституціонального, безпеку складних соціально-економічних систем розглядають у двох аспектах: як стан захищеності та як систему якостей будь-якого соціального цілого, що дає змогу йому, адаптуючись, змінюючи власні концепції, проекти, стратегії, поведінку, внутрішні параметри та структури, розвиватися в найскладніших умовах. Тобто наголошено не на створенні захисту, а на розвитку внутрішніх властивостей, які гарантують більш високий рівень безпеки⁷. У межах зазначеного підходу фінансова безпека визначається як:

такий стан фінансово-кредитної сфери, який характеризується збалансованістю та якістю системної сукупності фінансових інструментів, технологій і послуг, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних чинників (загроз), здатністю цієї сфери

⁴ Дмитренко Е. Фінансова безпека держави потребує нормативно-правового врегулювання. *Віче*. 2003. № 10. С. 53–55.

⁵ Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2012 р. № 569-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80#Text>

⁶ Там само.

⁷ Економічна безпеки України: внутрішні та зовнішні чинники : навч. посіб. / М. Д. Лесечко, Я. Й. Малик, С. Д. Гелей та ін. Л. : Вид. центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2018. 425 с. С. 10–11.

забезпечувати захист національних фінансових інтересів, достатні обсяги фінансових ресурсів для всіх суб'єктів господарювання та населення і загалом – ефективне функціонування національної економічної системи і соціальний розвиток¹;

стан фінансово-кредитної сфери країни, що характеризується стійкістю до зовнішніх і внутрішніх загроз, а також здатністю забезпечувати стійкий економічний розвиток держави²;

такий стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної й податкової систем, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та її зростання³;

стан фінансів та фінансових інститутів, за якого досягається гарантований захист національних економічних інтересів, гармонійний і соціально спрямований розвиток національної економіки, фінансової системи та всієї сукупності фінансових відносин і процесів у державі; готовність і здатність фінансових інститутів підтримувати соціально-політичну стабільність у суспільстві⁴;

захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, або такий стан бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем, що гарантує спроможність держави ефективно формувати, зберігати від надмірного знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси країни для забезпечення її соціально-економічного розвитку й обслуговування фінансових зобов'язань⁵.

¹ Васильев В. Г. Институциональное обеспечение экономической безопасности государства : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. СПб., 2005. 20 с.

² Єрмошенко М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001. 309 с.

³ Фінансова безпека підприємств і банківських установ : монографія / Єпіфанов А. О., Пластун О. Л., Домбровський В. С. та ін. ; за заг. ред. А. О. Єпіфанова. Суми : ДВНЗ «УАСБ НБУ», 2009. 295 с. С. 45.

⁴ Шлемко В. Т. Економічна безпека України: сутність і напрями забезпечення : посіб. Київ : НІСД, 1997. 144 с. С. 71.

⁵ Экономическая и национальная безопасность : учебник / под ред. Е. А. Олейникова. М. : Экзамен, 2004. 310 с. С. 12.

Таким чином, інституціональний підхід у визначенні сутності фінансової безпеки має найбільшу кількість прихильників. Водночас цим визначенням притаманна розгалуженість і намагання перелічити всі особливості фінансових інтересів держави, які мають бути забезпеченими.

На основі доктринального тлумачення розглядуваної дефініції можна запропонувати виокремлення ще одного підходу до її визначення – біхевіористського (поведінкового), тому що деякі автори дефініцію «фінансова безпека» розглядають з позиції домінантного значення її поведінкової характеристики, тобто зміни свого стану залежно від зовнішнього впливу – діяльності держави та уповноважених органів. У межах запропонованого підходу слід виділити такі визначення фінансової безпеки:

забезпечення такого розвитку фінансової системи та фінансових відносин і процесів в економіці, за якого створюються необхідні фінансові умови для соціально-економічної та фінансової стабільності розвитку держави, збереження цілісності та єдності фінансової системи (у тому числі грошової, бюджетної, кредитної, податкової та валютної систем), успішного подолання внутрішніх і зовнішніх загроз держави у фінансовій сфері⁶;

ужиття цілеспрямованого комплексу заходів щодо фіскальної і монетарної політик з метою досягнення стабільності фінансової системи й створення сприятливого інвестиційного клімату⁷;

створення умов стійкого, надійного функціонування фінансової системи країни, держави, регіону, що запобігають виникненню фінансової кризи, дефолту, деструкції фінансових потоків, збоїв у забезпеченні основних учасників економічної діяльності фінансовими ресурсами, порушення стабільності грошового обігу⁸.

⁶ Сухоруков А. І. Проблеми фінансової безпеки України : монографія. Київ : НІПМБ, 2005. 312 с.

⁷ Финансовая безопасность : учеб. пособ. / В. С. Чеботарев, С. С. Чеботарев, С. А. Кузьменко, О. М. Елфимов и др. Н. Новгород : Нижегородская акад. МВД России, 2011. 120 с.

⁸ Кульпінський С. Роль фінансової безпеки України в поглибленні інтеграційних стосунків з європейськими країнами. *Фінансова консультація*. 2000. № 5. С. 34–38.

Прихильники комплексного підходу формують визначення фінансової безпеки на підставі поєднання вищевикладених підходів. Зокрема, В. Бурцев зазначає, що фінансова безпека держави полягає в здатності державних органів забезпечувати стійкість окремих інституцій (наприклад, економічного розвитку держави) і платіжно-розрахункової системи й основних фінансово-економічних параметрів, нейтралізувати вплив світових фінансових криз і навмисних дій світових гравців (держав, субдержавних угруповань тощо), тіньових (кланово-корпоративних, мондіалістських, мафіозних тощо) структур на національну економічну й соціально-політичну системи тощо¹. У запропонованому визначенні зроблено спробу перерахувати всі фактори, яких повинна забезпечити держава для досягнення фінансової безпеки. Але наведене тлумачення терміна занадто громіздке та складне для сприйняття. Водночас В. В. Бурцев визначає фінансову безпеку через призму таких понять, як стан і діяльність².

Е. С. Дмитренко зазначає, що фінансова безпека – це стан захищеності й забезпечення життєво важливих фінансових інтересів особи, суспільства, держави чи окремих її адміністративно-територіальних утворень правовими, економічними, політичними, кадровими, інформаційними, науковими, оперативно-розшуковими та іншими заходами як усередині держави, так і за її межами, що гарантує фінансову незалежність України та захист її фінансової системи від внутрішніх і зовнішніх загроз³. Таким чином, у наведеному визначенні поєднано два підходи – функціональний та поведінковий (біхевіористський). Тому можна стверджувати, що Е. С. Дмитренко дотримується функціонально-біхевіористського підходу. Водночас він з часом змінив свій підхід із суто функціонального (у 2002 р.) на функціонально-біхевіористський

¹Петросян О. Ш. Уголовно-правовые и криминологические аспекты обеспечения финансовой безопасности государства : монография. М. : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2010. 279 с. С. 50.

²Бурцев В. В. Финансовая безопасность государства. *Аудиторские ведомости*. 2001. № 9. С. 4.

³Дмитренко Е. Фінансова безпека держави потребує нормативно-правового врегулювання. *Віче*. 2003. № 10. С. 53–55.

(у 2009 р.). Це свідчить про зміну уявлень стосовно поняття фінансової безпеки, що відбувається з розвитком суспільних відносин.

У межах комплексного підходу найбільш розгорнуте визначення досліджуваної дефініції, що синтезує в собі й інституціональний підхід, і функціональний запропонував О. І. Барановський, який відстоює інституціонально-функціональний підхід до формулювання фінансової безпеки⁴.

Отже, чітке законодавче визначення поняття фінансової безпеки в офіційних документах відсутнє. При тлумаченні зазначеної категорії науковці або розглядають окремі аспекти фінансової безпеки, або пропонують занадто «розгорнуте» її тлумачення. Тобто єдиного визначення поняття «фінансова безпека» на сучасному етапі його вивчення не існує, про що свідчать результати проведеного аналізу наукових розробок у цій сфері.

Виходячи з вищевикладеного, під фінансовою безпекою України варто розуміти складну, динамічну, соціальну систему з *розгалуженою мережею взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів та зв'язків, що гарантує спроможність держави ефективно формувати, зберігати від знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси, спрямовану на стабілізацію соціально-економічного розвитку країни, забезпечення його стійкості, а також формування передумов для збереження цілісності та єдності фінансової системи держави, обслуговування фінансових зобов'язань*. Порівняно з іншими підсистемами вона має найтісніший зв'язок із економічною складовою, зважаючи на її дійсно вагому роль.

Систематизувавши наукові погляди щодо категорії «фінансова безпека», О. В. Тихонова пропонує виділяти ще один підхід у визначенні фінансової безпеки – поведінковий (біхевіористський). Таким чином, на її думку, тлумачення дефініції «фінансова безпека» відбувається відповідно до одного з таких підходів: функціонального, інституціонального, біхевіористського та комплексного⁵.

⁴ Барановський О. І. Фінансова безпека держави. *Фінанси України*. 1996. № 11. С. 19–34. С. 28.

⁵ Тихонова О. В. Фінансова безпека: проблема визначення. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ* 2012. № 2. С. 20–29. С. 23.

Неоднозначність понятійного апарату призводить до появи в науці різних точок зору. Але таке різноманіття підходів до визначення фінансової безпеки не свідчить про їх альтернативність. У межах кожного підходу є власні переконливі аргументи та пов'язані з цим переваги. Це дає змогу розглядати фінансову безпеку з різних аспектів та для вирішення окремих завдань за основу обирати той або інший погляд. З метою визначення кримінально-правових та кримінологічних засад забезпечення фінансової безпеки, на думку О. В. Тихонової, необхідно обрати біхевіористський методологічний підхід, тобто визначати фінансову безпеку як систему забезпечення відсутності ризику ймовірного заподіяння неприпустимої шкоди фінансовій системі держави. Запропоноване можна обґрунтувати тим, що криміналізація фінансової сфери держави, зумовлена зовнішніми й внутрішніми загрозами, перешкоджає надійному та стабільному функціонуванню фінансової системи держави. Водночас надійний захист від загроз, який забезпечують органи протидії криміналізації, сприяє стабільності фінансової системи та є фактором її захищеності від можливих загроз та небезпек¹.

Адміністративно-правові відносини у сфері фінансової безпеки – врегульовані нормами права суспільні відносини у сфері фінансової безпеки, в яких їх сторони (суб'єкти) взаємопов'язані і взаємодіють шляхом здійснення суб'єктивних прав та обов'язків, встановлених і гарантованих відповідними адміністративно-правовими нормами та державою. На думку В. А. Ліпкана, такі адміністративно-правові відносини є різновидом адміністративно-правових відносин, тому наділені деякими характерними рисами²:

обов'язки і права суб'єктів і об'єктів відносин пов'язані з діяльністю органів державного управління;

адміністративно-правові відносини у сфері безпеки є складовою відносин у сфері управління, вони виникають у повсякденній

¹ Тихонова О. В. Фінансова безпека: проблема визначення. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ* 2012. № 2. С. 20–29.

² Ліпкан В. А. Адміністративно-правове регулювання національної безпеки України : монографія. Київ, 2008. 439 с. С. 84.

практичній реалізації завдань і функцій держави щодо забезпечення фінансової безпеки;

у цих відносинах одним із суб'єктів виступає орган державного управління або громадська організація, які наділені державно-владними повноваженнями у сфері фінансової безпеки;

дані відносини виникають за ініціативою чи то об'єкта, чи то суб'єкта, і згода іншої сторони не є обов'язковою умовою для їх виникнення;

адміністративно-правові відносини — особливий зв'язок між їх учасниками, один з яких за даних обставин має право вимагати від іншого такої поведінки, яка передбачена адміністративно-правовою нормою;

суб'єкт управління безпекою зобов'язаний реалізувати власні матеріально-правові та процесуальні права, тобто право вступає одночасно і обов'язком суб'єкта адміністративно-правових відносин у сфері фінансової безпеки;

у випадку порушення норм, що регулюють суспільні відносини у сфері фінансової безпеки, порушник несе відповідальність як перед іншою стороною, так і перед державою;

адміністративно-правові відносини у сфері фінансової безпеки не завжди є відносинами, які здійснюються за методами влади і примусу. Вони можуть реалізовуватись на основі як влади і підпорядкування, так і рівності сторін, коли кожна сторона має виконувати конкретні вимоги правової норми. Тому наявність взаємних прав і обов'язків є притаманною ознакою адміністративно-правових відносин у сфері фінансової безпеки;

санкції, що застосовуються до сторін адміністративно-правових відносин у сфері фінансової безпеки залежать від рівня суспільної небезпеки правопорушення;

спори, що виникають між сторонами адміністративно-правових відносин, вирішуються як в адміністративних, так й інших судах.

За складом учасників адміністративно-правові відносини можуть бути внутрішньо апаратними і зовнішньо апаратними. У першому випадку обов'язковий суб'єкт вступає у відносини з іншими суб'єктами забезпечення фінансової безпеки, в другому — здійснює взаємодію з громадянами, недержавними

підприємствами, що надають послуги у сфері фінансової безпеки. Однак, держава в особі уповноважених органів, за допомогою апарату примусу і управління встановлює й реалізує відповідні права та обов'язки, правила та норми поведінки у чітко визначених сферах суспільного життя.

Отже, першорядна роль у визначенні змісту адміністративно-правових відносин належать їх сторонам. Такими сторонами виступають суб'єкти забезпечення фінансової безпеки – носії передбачених адміністративно-правовими нормами прав і обов'язків у сфері фінансової безпеки, котрі здатні ці права реалізовувати, а покладені обов'язки виконувати.

Вирішальною особливістю, яка виділяє зміст безпеки з адміністративно-правових позицій у сфері фінансової безпеки, є те, що однією із сторін виступає носій юридично-владних повноважень щодо інших суб'єктів, якими його наділяють адміністративні норми. Таким суб'єктом виступають суб'єкти забезпечення фінансової безпеки. Адміністративно-правові відносини формуються під час здійснення цими суб'єктами своїх владно-розпорядчих функцій¹.

У цілому адміністративно-правові відносини у сфері фінансової безпеки характеризуються двома важливим рисами: з одного боку – це форми соціальних відносин, оскільки в них обов'язково беруть участь люди або їх об'єднання, а з іншого – форми організаційних відносин, у процесі реалізації яких вирішуються завдання управлінської діяльності щодо створення сприятливих умов для реалізації національних фінансових інтересів.

Адміністративні відносини у сфері фінансової безпеки мають свою структуру (склад). До її елементів належать: суб'єкти, об'єкти, юридичні факти.

Суб'єкт адміністративних відносин у сфері фінансової безпеки НФУ – це суб'єкт адміністративного права, який вступив у конкретні правовідносини у сфері фінансової безпеки, врегульовані нормами адміністративного та фінансового права, зокрема: НБУ,

¹ Бригінець О. О. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2017. 464 с.

НКЦПФР, Антимонопольний комітет, правоохоронні органи, недержавні органи та організації, громадяни.

Об'єкт адміністративно-правових відносин у сфері фінансової безпеки НФУ – є грошово-кредитна та НФС, діяльність в ній НФУ.

Підставою виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин у сфері фінансової безпеки НФУ є юридичні факти (дії, події), основною особливістю яких є здатність викликати правові наслідки. Правомірні дії відповідають вимогам адміністративно-правових та фінансових норм: акти управління – укази і розпорядження Президента, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України тощо стосовно фінансової безпеки. Для сфери безпеки характерними є юридичні акти, які мають індивідуальний характер, оскільки вони безпосередньо породжують конкретні адміністративно-правові відносини. Таким чином, безпосередньо породжуються адміністративно-правові відносини між особою, призначеною керівником групи, та іншими її працівниками.

Неправомірні дії – це правопорушення, проступки, які тягнуть за собою застосування заходів примусу. Вчинення правопорушення викликає виникнення певного кола відносин, пов'язаних із застосуванням норм матеріального і процесуального адміністративного права. Зважаючи на особливий характер відносин у сфері безпеки, більшість із них охороняється нормами кримінального права².

Для вироблення засад фінансової безпеки держави необхідна не лише чіткість у визначенні зазначеної категорії, а і її оптимальна структура. Проте в сучасній науці відсутній узагальнений підхід до структури фінансової безпеки держави. Так, О. І. Барановський у складі фінансової безпеки виокремлює валютну й бюджетну безпеку, безпеку інвестиційної діяльності, фінансову безпеку банків, безпеку страхового ринку, довірчого управління майном та фондового ринку³. Складові фінансової безпеки, запропоновані М. М. Єрмошенком, подібні до визначених

² Адміністративне право України : підручник / за ред. В. Галунька, О. Правоторової. 3-тє вид. Київ : Академія адміністративно-правових наук, 2020. 466 с.

³ Барановський О. І. Фінансова безпека держави. *Фінанси України*. 1996. № 11. С. 19–34.

О. І. Барановським, проте перший кожен складову розглядає з точки зору відповідного сектора суспільних відносин. Отже, він виділяє безпеку грошово-кредитного, бюджетного, валютного, банківського, інвестиційного, фондового та страхового секторів. В. Т. Шлемко, аналізуючи фінансову безпеку, виділяє меншу кількість складових, а саме: фінансову, грошово-кредитну, валютну, банківську, бюджетну та податкову безпеку¹.

Розглядаючи основні елементи фінансової безпеки, науковці розглядають такі складові елементи, як бюджетно-податкова, фінансово-кредитна та валютна безпека. Так, фінансово-кредитна безпека на думку О. В. Тихонової², охоплює фінансову безпеку банків, безпеку інвестиційної діяльності, безпеку страхового та фондового ринків, а також безпеку у сфері недержавного пенсійного забезпечення. Таке поєднання обґрунтовується тим, що у всіх перерахованих напрямках існують подібні суспільні відносини – у сфері надання фінансових послуг. До ринку фінансових послуг, відповідно до п. 6 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», належать ринки банківських, страхових, інвестиційних послуг, операції з цінними паперами та інші види ринків, що забезпечують обіг фінансових активів³.

Основними критеріями забезпечення фінансової безпеки у 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 фінансової системи, тобто її здатність забезпечувати досягнення стратегічних і тактичних цілей розвитку НФС та НФУ;

¹Фінансова безпека підприємств і банківських установ : монографія / Єпіфанов А. О., Пластун О. Л., Домбровський В. С. та ін.; за заг. ред. А. О. Єпіфанова. Суми : ДВНЗ «УАСБ НБУ», 2009. 295 с.

²Фінансова безпека України: кримінально-правові та кримінологічні основи : ... монографія. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2015. 484 с.

³Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

незалежність фінансової системи, тобто здатність держави самостійно визначати цілі, механізми та способи її функціонування;

конкурентоспроможність фінансової системи, тобто її здатність повноцінно виконувати свої завдання та функції в умовах існування і впливу фінансових систем інших країн і світових фінансових агентів.

Загрози фінансової безпеки – це сукупність реальних чи потенційно можливих явищ і чинників, що створюють небезпеку для реалізації національних інтересів у фінансовій сфері. Загрози ускладнюють саморегуляцію економіки та реалізацію фінансових інтересів, спричиняють вихід фінансових індикаторів за межі їх порогових значень. Завданнями держави є виявлення загроз, вимірювання рівня їх небезпеки, реалізація адекватних заходів щодо запобігання та усунення загроз, а також негативних наслідків їх впливу.

Так, наприклад, загрозами розвитку страхового ринку є такі:

недосконалість нормативно-правового регулювання у сфері страхування;

недостатність ліквідних фінансових інструментів для здійснення ефективної політики інвестування коштів;

низький рівень капіталізації вітчизняних страховиків;

зволікання з упровадженням обов'язкового медичного страхування за участю страховиків;

відсутність законодавчих засад для впровадження інвестиційного та пенсійного страхування;

непрозора державне регулювання;

непрозора фінансова звітність страхового сектору;

відсутність якісної статистичної інформації в страховому секторі;

низький рівень послуг, що надаються окремими страховиками, та шахрайські оборудки у сфері страхування;

використання страхування як механізму оптимізації оподаткування та ухиляння від податків.

Незважаючи на номінальне зростання головних показників рівня розвитку страхового ринку, він залишається вкрай незначним

за обсягами статутних фондів, власного капіталу, активів, страхових резервів. Страхові компанії не акумулюють вагомого обсягу інвестиційних ресурсів, а отже, не справляють суттєвого впливу на процеси розширеного відтворення, зростання економіки держави та добробуту громадян. У конкуренції із залучення фінансових ресурсів страховий ринок наразі значно програє банківській системі.

Водночас сьогодні недостатньо охоплені страхуванням ризики вітчизняних юридичних осіб, оскільки цей напрям ще десять років тому практично не розвивався, оскільки ризики промислових підприємств не були предметом страхування.

Потреба в модернізації страхового ринку України є очевидною, і пов'язана вона з переходом від перерозподільної моделі цього ринку (в інтересах фінансово-промислових груп) до розвитку реального страхування. Перспективи розвитку страхового ринку в Україні пов'язані насамперед зі збільшенням частки довгострокового (накопичувального) страхування. Для цього потрібний збалансований розвиток добровільних та обов'язкових видів страхування, а також створення інноваційних страхових продуктів.

Довірчі товариства, кредитні спілки, ломбарди, лізингові та факторингові компанії, недержавні пенсійні фонди справляють наразі дуже незначний вплив на економічний розвиток України. Їхні сукупні активи складають близько 0,5% ВВП.

Нагальна потреба у створенні недержавної системи пенсійного забезпечення в Україні пов'язана з необхідністю поступово реформувати наявну солідарну пенсійну систему й запровадити елементи системи накопичувальної.

Таким чином, на відміну від промислово розвинених країн, у яких кошти, накопичені небанківськими фінансовими інститутами, є одним з найважливіших джерел інвестицій, вітчизняним страховим компаніям, пенсійним і пайовим фондам поки не вдається залучити достатню кількість коштів, і їх фінансова міць є досить незначною. Основними причинами стримування розвитку діяльності вітчизняних небанківських інститутів є недостатньо високий рівень розвитку економіки і промисловості, нерозвиненість фондового ринку та його інфраструктури, недосконалість законодавчої бази та низький рівень доходів населення.

На думку О. С. Власюк¹, головною проблемою ринку небанківських фінансових послуг в Україні є його вкрай недостатній розвиток. Це зумовлено низкою причин, поміж яких слід виділити такі:

організаційно-правові:

відсутність чіткого бачення НФУ в фінансовій, банківській системі країни, а також чіткої державної політики щодо їх діяльності; неповна і часом неузгоджена нормативно-правова база;

мінімізація державного регулювання та контролю за НФУ, їх недосконалість та чіткість;

непослідовність дій щодо організації державного нагляду за діяльністю фінансових посередників;

відсутність належного рівня конкуренції на ринку й дієвих стимулів подальшого розширення мережі фінансових посередників;

невирішеність питань взаємодії НФУ з установами та організаціями банківського сектору економіки;

недосконалість оподаткування фінансових посередників, що спричинює профанацію діяльності та використання цих установ для ухилення від оподаткування;

економічні:

низький платоспроможний попит юридичних і фізичних осіб на фінансові послуги;

нестача бюджетних коштів для організації повноцінного фінансового посередництва;

суттєва недокапіталізація фінансових посередників, недостатність їхніх активів і резервів для здійснення повноцінної діяльності;

переплив платоспроможного попиту на фінансові послуги до банківської системи або до іноземних фінансових посередників як наслідок недокапіталізації;

функціональні:

порівняно вузький асортимент фінансових послуг, що надаються клієнтам;

¹ Власюк О. С. Актуальні проблеми фінансової безпеки України в умовах посткризової трансформації : монографія. Київ : НІСД, 2014. 432 с. С. 29–31.

розбалансованість портфелів фінансових посередників і фактична відсутність принаймні мінімальної практики ризик-менеджменту;

украй низький технологічний рівень здійснення операцій;
відсутність належних традицій, тривалого позитивного досвіду роботи з клієнтами;

низькі рівні менеджменту й маркетингу на ринку фінансових послуг;

недосконала інфраструктура ринку;

кадрові:

недостатній професійний рівень спеціалістів;

фактична відсутність кваліфікаційних вимог до багатьох із них;
інформаційно-аналітичні:

недостатність наукових досліджень щодо формування й розвитку страхового ринку, лізингових операцій і ринку небанківських фінансових послуг загалом;

недосконала статистична база у сфері фінансових послуг;

неналежне інформаційне та консалтингове забезпечення фінансової посередницької діяльності;

відсутність бази недобросовісних клієнтів фінансових і банківських установ;

брак спеціалізованих видань із проблематики страхування, лізингу, недержавного пенсійного забезпечення тощо;

відсутність рейтингів фінансових посередників, які користувалися б довірою ринку, та загальна непрозорість сектору для потенційних інвесторів, учасників і клієнтів.

Наведене свідчить про низьку ефективність, а отже, загрози фінансовій безпеці з боку вітчизняного ринку фінансових послуг. Наразі ця сфера діяльності не визнана нашим суспільством як об'єктивно важлива і необхідна. Досі чітко не визначено місце та роль фінансового посередництва в національній економіці.

Отже, загрозами розвитку НФС в Україні є такі:

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.

Для забезпечення прийнятного рівня фінансової безпеки держави необхідно створювати відповідні резерви і цілеспрямовано застосовувати бюджетні, податкові, грошово-кредитні та інші механізми державного регулювання, що відповідають ринковим умовам¹. Сама безпека в грошово-кредитній сфері (грошово-кредитна безпека) орієнтована на забезпечення стабільності грошової одиниці, доступність кредитних ресурсів та утримання рівня інфляції, що не пригнічує економічне зростання й підвищення реальних доходів населення.

Така безпека проявляється в грошово-кредитній політиці як комплексу заходів у сфері грошового обігу та кредиту, спрямованих на регулювання економічного зростання, стримування інфляції й забезпечення стабільності грошової одиниці, забезпечення зайнятості населення та вирівнювання платіжного балансу. Здійснення державою продуманої грошово-кредитної політики передбачає розмежування її стратегічних і тактичних цілей.

Чинниками забезпечення конкурентоспроможності НФС в сучасних умовах мають бути:

адаптація законодавчої та нормативно-правової бази України до вимог законодавства ЄС та Базельського комітету з банківського нагляду;

достатність капіталу (стійкість, надійність, розширення можливостей доступу на фінансові ринки, здійснення угод злиття – поглинання);

¹ Власюк О. С. Актуальні проблеми фінансової безпеки України в умовах посткризової трансформації : монографія. Київ : НІСД, 2014. 432 с. С. 10.

необхідна якість активів (ліквідність, платоспроможність, прибутковість, стабільність, диверсифікованість ризиків, наявність кредитоспроможних позичальників);

наявність фінансових інновацій.

Підбиваючи підсумки підрозділу, окреслимо концептуальне бачення системи безпеки у сфері діяльності НФУ, загалом на ринку фінансових послуг, яка, в сучасних умовах може розглядатися як окремий напрямок фінансової безпеки. На обґрунтованість такого підходу вказують і положення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері (2012 р.), в якій зазначено, що характерними ознаками національної безпеки у фінансовій сфері є збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави. 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 сфері¹.

Водночас на сьогодні НФС України не виконує належним чином функцію фінансового забезпечення стабільного економічного розвитку. Задля мінімізації ризиків, що можуть стати наслідком недостатньої стійкості, прозорості та конкурентоспроможності НФС України, необхідно створити орган (*наприклад, Національне бюро з державного регулювання ринків фінансових послуг*), на кшталт ліквідованому Нацкомфінпослуг, єдина діяльність якого буде спрямована не тільки на контроль і нагляд, а й реформування НФУ, упровадження кращих європейських практик. Зосередження таких повноважень в НБУ, діяльність якого спрямована на банківську і небанківську сферу є обтяжливим та менш ефективним.

Державна політика у сфері НФС має бути спрямована на:

поліпшення координації діяльності регуляторних органів фінансового сектору;

¹ Буга Г. С. Поняття та елементи фінансової безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні. *Правові новели*. 2020. № 12. С. 41–48.

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;

забезпечення належного захисту споживачів небанківських фінансових послуг;

запобігання використанню НФУ для непродуктивного виведення капіталу за кордон.

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.

Таким чином, в сучасних умовах реформування економічних відносин надзвичайними темпами та динамізмом характеризується розвиток фінансових ринків. У фінансовій індустрії конкурентна перевага та технології тісно переплетені та пов'язані між собою. Зростання довіри до ринків фінансових послуг, ефективність їх роботи значною мірою залежать від того як і за якими правилами функціонує фінансовий сектор. У діяльності фінансових інститутів в Україні та й в усьому світі виникають самі різноманітні проблеми, що потребують свого вирішення. Стрімке зростання технологій та комунікації, розвиток інформаційних технологій та їх активне використання в сфері фінансових послуг сприяють появі та удосконаленню різноманітних видів правопорушень, щорічні втрати від яких у світовому масштабі оцінюються в мільярди доларів.

Тому 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 національної економіки та економічне зростання держави, а фінансова безпека фінансово-кредитних установ виступає головним елементом їх економічної безпеки. Водночас певним чином вона є самостійним елементом і являє собою такий стан їх фінансових ресурсів, за якого забезпечується ефективна (прибуткова) діяльність, захист фінансових інтересів та здатність зберігати свої фінансові можливості під впливом різного роду небезпек і загроз. Тобто 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. З огляду на це можна зауважити, що фінансова безпека охоплює всі сторони фінансової діяльності небанківських фінансово-кредитних установ і забезпечує їх стійкість та конкурентоспроможність на ринку.

3.2. Нормативно-правове забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні

Утвердження власного шляху розвитку Української держави, включення її до світових інтеграційних процесів нерозривно пов'язані з реформуванням фінансової системи, удосконаленням її правового регулювання з метою досягнення відповідності сучасним тенденціям правового розвитку і міжнародним стандартам. Існування будь-якої держави неможливе без необхідного фінансового забезпечення, адекватного його правового механізму, чітко сформульованих завдань та цілей функціонування. Нині є надзвичайно актуальними питання вирішення проблеми фінансової стабільності й безпеки держави, від рівня стану якої залежить реалізація національних інтересів та розвиток держави.

Достатньо важко уявити існування сучасної економіки без ринку фінансових послуг, який використовується для надання

та споживання фінансових послуг, результатом яких є формування фінансових ресурсів, які використовуються для економічного розвитку як держави, так і окремих суб'єктів господарювання. Ринок фінансових послуг є невід'ємною базою для розвитку всіх сфер народного господарства та створення умов для розвитку виробництва. У сучасних умовах без використання фінансових послуг не можна уявити розвиток промисловості, бізнесу, торгівлі, охорони здоров'я, науки тощо¹.

Розвинений ринок фінансових послуг забезпечує функціонування реального сектору економіки через залучення фінансових ресурсів, здійснення платежів та перерозподілу грошових коштів. Ринок фінансових послуг багато в чому визначає економічну безпеку країни, захист національних інтересів в умовах глобалізації².

Функціонування ринку фінансових послуг забезпечують професійні учасники, які займають проміжне місце між стороною, що має грошовий капітал (потенційний інвестор), та стороною, що потребує грошовий капітал (потенційний реципієнт інвестицій). Не лише громадяни, але і держава зацікавлені в тому, щоб гроші працювали, а не лежали «мертвим» накопиченням. Але надання та отримання фінансової послуги завжди пов'язано з певною невизначеністю, ризиками, на які погоджуємося або ні, за власним вибором³.

Розуміння важливості фінансових послуг потребує від держави створення належних умов для функціонування ринку фінансових послуг та зменшення ризиків, пов'язаних з його роботою. Публічний характер ринку фінансових послуг покладає на державу зобов'язання щодо правового регулювання та встановлення додаткових вимог як для професійних учасників ринку фінансових

¹ Правове забезпечення фінансової безпеки України : монографія / Білоус В. Т., Бригінець О. О., Драган О. В., Касьяненко Л. М. та ін. Ірпінь : Університет ДФС України, 2020. 428 с. С. 276–277.

² Сич Є. М., Льчук В. П., Гавриленко Н. І. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2012. 428 с. С. 9–10.

³ Правове забезпечення фінансової безпеки України : монографія / Білоус В. Т., Бригінець О. О., Драган О. В., Касьяненко Л. М. та ін. Ірпінь : Університет ДФС України, 2020. 428 с. С. 277.

послуг, так і для реципієнтів інвестицій, що зумовлює належний захист самих інвестицій.

Фінансова безпека у своїх правових взаємозв'язках повинна іманентно та всеохоплююче брати участь у регулюванні діяльності всіх державних і суспільних інститутів. Це пов'язано з тим, що ефективна стратегія регулювання суспільних відносин, які виникають у фінансовій сфері, гарантує розвиток держави загалом та кожного члена її суспільства зокрема. Національний банк регулює діяльність учасників ринку небанківських фінансових послуг: страховиків, кредитних спілок, фінансових компаній та лізингодавців. Регулювання ринку небанківських фінансових послуг здійснюється з метою захисту прав та інтересів споживачів, рівного доступу до фінансових послуг, додержання учасниками ринку фінансових послуг вимог законодавства, контролю за прозорістю та відкритістю ринку. Національний банк розробляє та впроваджує нові регуляції виходячи з кращих міжнародних стандартів та практик. Під час регулювання ринку небанківських фінансових послуг Національний банк керується принципами, визначеними Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»¹ у сфері захисту прав споживачів, нагляду за діяльністю та ліцензування на ринку небанківських фінансових послуг².

Одним із елементів фінансової безпеки України є забезпечення функціонального механізму нормативно-правового регулювання як найважливішої функції держави. Погоджуючись з О. О. Бригінцем, механізмом правового забезпечення фінансової безпеки держави є ціла система організаційно-правових заходів впливу, що спрямована на попередження, мінімізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці держави. Вказаний механізм є доволі складною та глибокоструктурованою системою

¹ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

² Регулювання ринку небанківських фінансових послуг. Національний банк України. 2021. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market>

реагування на виклики сучасності³. Також, Е. Дмитренко вважає найважливішим елементом системи фінансової безпеки її правове забезпечення, оскільки «стан фінансової безпеки багато в чому визначається рівнем правового регулювання відносин у сфері фінансової діяльності держави, органів місцевого самоврядування, а причиною вчинення фінансових правопорушень є зазвичай недоліки фінансового законодавства»⁴.

Стан фінансової безпеки впливає на рівень правового регулювання фінансових та інших правовідносин, а причиною правопорушень є недосконалі норми чинного законодавства, і найважливіший елемент системи забезпечення фінансової безпеки – її правове забезпечення⁵.

Водночас особливе місце в структурі правових засад реалізації державної політики в сфері діяльності НФУ займають адміністративно-правові норми, що фактично виступають каталізатором втілення концептуальних положень законодавчих актів у повсякденну діяльність щодо зміцнення фінансової безпеки країни. Адміністративно-правові норми виступають основою адміністративно-правового регулювання, що здійснюється з метою реалізації державної політики уповноваженими суб'єктами публічної адміністрації. Отже, розглянемо це явище більш детально.

У роботах з питань теорії права правове регулювання розглядається як здійснюваний державою за допомогою всіх юридичних засобів владний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, закріплення, охорони і розвитку⁶; як дія права

³ Бригінець О. О. Особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 836. С. 36–42.

⁴ Дмитренко Е. С. Місце та роль фінансово-правової відповідальності у механізмі правового забезпечення фінансової безпеки України. *Фінансове право*. № 4 (18). 2011. С. 39.

⁵ Дмитренко Е. С. Загальнотеоретичні питання механізму правового забезпечення фінансової безпеки держави. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. Київ, 2012. № 3. С. 65.

⁶ Рабінович П. М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. Вид. 9-ге. Львів : Край. 2007. 188 с. С. 44.

на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед норм права¹. На думку В. І. Теремецького, правове регулювання охоплює наступне: специфічну діяльність держави (її нормотворчих органів), пов'язану з виробленням юридичних настанов і визначенням юридичних засобів забезпечення їх дієвості; діяльність безпосередніх учасників суспільних відносин, спрямовану на пошук та залучення засобів юридичного регулювання для узгодження своєї поведінки з правом (його принципами, ідеями, призначеннями)². О. І. Безпалова стверджує, що правове регулювання – це специфічний вид правового впливу адміністративно-правових форм і засобів, що в сукупності становлять механізм правового регулювання управління органами поліції, на діяльність відповідних суб'єктів із метою забезпечення їх нормального функціонування та ефективного виконання покладених на них обов'язків³. Адміністративно-правове регулювання є підвидом загального правового регулювання і яке розуміється як впорядкування суспільних відносин нормами адміністративного права у сфері державно-управлінської діяльності в інтересах особи та держави. Для адміністративно-правового регулювання характерна імперативність ухвалених рішень суб'єктами публічної адміністрації⁴. В. К. Колпаков вказує на те, що держава за допомогою адміністративно-правових норм впливає на суспільні відносини, перетворюючи їх на адміністративно-правові відносини, тобто здійснює адміністративно-правове регулювання⁵. Отже, можна зробити висновок, що адміністративно-правове регулювання займає важливе місце у процесі реалізації державної

¹ Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. Київ : Юрінком, 1997. 320 с. С. 217.

² Теремецький В. І. Податкові правовідносини в Україні : монографія. Харків : Діса плюс. 2012. 648 с. С. 106.

³ Безпалова О. І. Правове забезпечення управління органами поліції України. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 9(259). С. 111–115. С. 111.

⁴ Даценко О. М. Адміністративно-правове регулювання нафтогазового комплексу. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 24–30. С. 25.

⁵ Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с. С. 51.

політики в сфері забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні.

Правові засади реалізації державної політики в сфері забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг слід розуміти насамперед як систему норм права, які закріплені в чинному законодавстві України, підзаконних нормативних актах, програмних та стратегічних документах держави, і які встановлюють мету, завдання, правила, порядок, процедури діяльності уповноважених суб'єктів щодо забезпечення фінансової безпеки держави. У свою чергу адміністративно-правові норми становлять центральний елемент адміністративно-правового регулювання, за допомогою якого уповноваженими суб'єктами реалізації державної політики в цій сфері здійснюють владно-організуючий вплив на суспільні відносини у НФС. Отже, в механізмі реалізації державної політики в сфері діяльності НФУ за допомогою основного інструменту адміністративно-правового регулювання – адміністративно-правових норм, здійснюється практична реалізація владних приписів законів, кодексів, Основного закону, міжнародних договорів та інших інституційних документів в практичну діяльність держави, її органів та посадових осіб⁶.

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 у активах фінансового сектору стало зростала останніми роками і скоротилася лише наприкінці 2020 року. Обсяги активів НФУ знизилися на 10,9% з початку року. 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

⁶ Кошиков Д. О. Адміністративно-правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення економічної безпеки держави : монографія. Харків : Панов, 2020. 544 с.

послуг є помірним, відношення страхових премій включно зі страхуванням життя до ВВП становить усього 1,4%, частка страхування життя – найнижча серед європейських країн¹.

Карантинні обмеження та коронакриза по-різному позначилися на показниках діяльності НФУ. Найбільше від кризи постраждали кредитні спілки, активність яких суттєво знизилася, а погіршення якості активів призвело до збитків. Через обмеженість джерел залучення коштів та конкурентних переваг багато з них потребуватиме значних зусиль і тривалого часу для відновлення. Перед фінансовими компаніями та ломбардами також постала проблема падіння рівня кредитування. Лише обсяги факторингових операцій продовжують зростати. Ринок страхування найменше постраждав від кризових явищ – основні показники діяльності не погіршувались, а їхня зміна пов'язана переважно з виходом низки гравців з ринку за власним бажанням. Водночас наприкінці 2020 року закінчився перехідний період виконання страховими компаніями вимог до платоспроможності. Близько третини з них не змогли досягнути необхідних показників, попри тривалий перехідний період. Тож окремі страховики, яким нині бракує якісних активів, мають ужити заходів включно з докапіталізації².

Правовий спосіб забезпечення безпеки на ринку фінансових послуг заснований, насамперед, на системі нормативного регулювання суспільних відносин, що зумовлені економічними, соціальними, політичними та іншими суспільними потребами, та пов'язаний з процесом правоутворення³. Тому й найголовнішим засобом забезпечення державою інтересів суспільства в будь-якій сфері є правотворчість, яка є основним засобом впливу на суспільні відносини та надання праву юридичної сили. Саме в нормах права та закріплених у них юридичних засобах конкретизується й визначається порядок реалізації та захисту прав, які формуються

¹ Огляд небанківського фінансового сектору. *Національний банк України*. 2021. URL: https://bank.gov.ua/ua/publications?page=1&perPage=5&search=&document=overview_report&pubCategory=37&keywords=&created_from=&created_to=

² Там само.

³ Алексеев С. С. Общая теория права. Москва, 1981. 360 с. С. 308.

в суспільстві, зокрема, у фінансовій сфері. Проте сьогодні правоутворення відбувається в умовах інтенсивних змін усіх процесів у суспільстві, тому процес правоутворення відбувається стихійно, шляхом виникнення певних правовідносин⁴. З урахуванням змісту наведених понять, «нормативно-правове забезпечення фінансової безпеки» – єдина сукупність правових засобів, за допомогою яких відбувається впорядкування відносин у фінансовій сфері відповідно до мети й завдань, які постають перед державою під час виконання нею своїх функцій⁵.

Безпосередньо звертаючи увагу на такі ключові нормовизначаючі акти, слід зазначити, що положеннями останніх регламентовано питання забезпечення функціонування фінансової безпеки України, а також багатьма з їх числа окреслено правове становище суб'єктів її забезпечення. Зокрема, мова йде про завдання, функції, компетенцію, взаємодію, координацію та інші суттєві аспекти, які мають відношення до питання забезпечення фінансової, грошово-кредитної складових економічної безпеки. Для повноти й всебічності наукового дослідження слід звернути увагу на основні з їх числа, зважаючи на багатогранність НФС, зробивши акцент на ключові положення цих документів.

До норм, які визначають правила належної поведінки у сфері забезпечення фінансової безпеки держави, належить Основний Закон. У ст. 17 Конституції України однією з найважливіших функцій держави визначено забезпечення її економічної безпеки⁶, складовою якої є фінансова безпека. Зважаючи на те, що це положення закріплено в Конституції України, можна стверджувати, що будь-яка особа має дотримуватись усіх спеціальних норм, які конкретизують правила поведінки для забезпечення кожної

⁴ Бурлай Н. И. Нормы права и правоотношения в социалистическом обществе : монографія. Киев, 1987. 180 с. С. 79.

⁵ Тихонова О. В. Фінансова безпека України: кримінально-правові та кримінологічні основи : монографія. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2015. 484 с. С. 58.

⁶ Конституція України : Закон від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

зі складових фінансової безпеки держави. Також до цієї групи норм належать Закони України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (2001 р.) – встановлює загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг. Метою цього Закону є створення правових основ для захисту прав та інтересів клієнтів фінансових установ, фізичних осіб-підприємців, які надають фінансові послуги, правове забезпечення діяльності і розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні, правове забезпечення єдиної державної політики у фінансовому секторі України; «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні»¹ – визначає належну поведінку суб'єктів господарювання в умовах фінансової кризи для забезпечення як фінансової безпеки, так і національної безпеки держави загалом; «Про споживче кредитування» (2016 р.)² – загальні правові та організаційні засади споживчого кредитування в Україні відповідно до міжнародно-правових стандартів у цій сфері та багато інших (див. п. 1.3).

Водночас в умовах сьогодення, як нами було визначено стало прийняття Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (2021 р.), який набуде чинності у 2024 р.³

Цей Закон цінний своєю комплексністю та уніфікацією підходів до регулювання всіх сегментів фінансового ринку – банків, фінустанов, учасників ринку капіталу, ломбардів. Це історія про єдину державну політику в частині ключових засад та принципів функціонування ринку фінансових послуг. Серед норм закону – пропорційні вимоги до мінімального капіталу та такий саме

¹ Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон від 27 берез. 2014 р. № 1166-VII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1166-18#Text>

² Про споживче кредитування : Закон від 15 листоп. 2016 р. № 1734-VIII. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1734-19#Text>

³ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проект № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

підхід та запровадження нагляду за ринковою поведінкою, спрощення порядку набуття або збільшення істотної участі і доступу на ринок для фінкомпаній. Також в положеннях закону мова йде про підвищення якості корпоративного управління, запобігання порушенням та захист прав та інтересів інвесторів. Мова йде про запровадження можливості існування «регуляторної пісочниці» – тестового середовища для інноваційних компаній з обмеженими масштабом функціонування задля забезпечення захисту їх клієнтів. Регулятор встановлюватиме вимоги до IT-безпеки учасників ринку. Головне в законі – єдиний підхід до регулювання всього сектору і підсилення регуляторної функції без тиску на ринок⁴.

Закон покликаний створити можливості для розвитку фінансових установ у різних сегментах, стати підґрунтям для приведення вимог щодо їх діяльності, регулювання та нагляду за ними до міжнародних практик, що дозволить забезпечити функціонування ефективного ринку фінансових послуг, як невід’ємної частини економіки України, надасть можливість для зростання особам, які надають фінансові послуги та забезпечити при цьому достатній рівень захищеності їх клієнтів⁵.

Законом запропоновано: 1) встановити, з метою однорідності їх застосування, універсальні положення щодо державного регулювання ринку фінансових послуг; 2) закріпити роль та взаємозв’язок фінансових послуг із послугами, що є з ними пов’язаними – супровідними, посередницькими та допоміжними послугами; 3) розширити можливості для фінансових установ надавати нові види послуг для більш глибокого їх проникнення на ринок фінансових послуг; 4) принципово змінити підхід до ліцензування – відійти від ліцензування видів фінансових

⁴ НКЦПФР про закон про фінансові послуги та фінансові компанії 5065: вітаємо уніфікацію регулювання та підсилення регуляторів. *Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку*. 2021. 16 груд. URL: <https://www.nssmc.gov.ua/nktsprf-pro-zakon-pro-finansovi-posluhy-ta-finansovi-kompanii-5065-vitaemo-unifikatsiiu-rehuliuвання-ta-pidsylennia-rehuliatoriv/>

⁵ Пояснювальна записка до проєкту Закону про фінансові послуги та фінансові компанії від 15 лют. 2021 р. № 5065. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5065&skl=10

послуг, натомість здійснювати ліцензування виду діяльності фінансової установи з надання певної фінансової послуги одночасно із включенням такої установи до відповідного реєстру з метою спрощення процесу доступу на ринок та підвищення ефективності регулювання; 5) запровадити сучасні принципи пруденційного нагляду та нагляду за ринковою поведінкою; 6) запровадити ризик-орієнтований підхід до нагляду залежно від розміру, значимості, складності бізнес-моделі та індивідуального рівня ризику фінансової установи; 7) удосконалити механізми застосування коригувальних заходів та заходів впливу у разі порушення фінансовими установами вимог законодавства; 8) підвищити захист прав споживачів фінансових послуг шляхом зростання їх обізнаності із фінансовими послугами, які їм надаються, запровадження нагляду Регулятора за ринковою поведінкою надавачів фінансових послуг, що також запобігатиме недобросовісній конкуренції та проявам шахрайства на ринку фінансових послуг; 9) встановити положення, що регламентують аутсорсинг на ринку фінансових послуг; 10) удосконалити порядок здійснення нагляду окремими регуляторами та порядку їх взаємодії між собою, з іншими державними органами та органами регулювання і нагляду інших країн; 11) встановити положення, які регулюватимуть діяльність фінансових компаній та ломбардів: вимоги до їх діяльності, порядок реорганізації та виходу з ринку; 12) унормувати питання укладання договорів з надання фінансових послуг¹.

З урахування цього, планомірно запровадження нової моделі регулювання та нагляду надасть учасникам відповідних ринків фінансових послуг достатньо часу для побудови належної системи корпоративного управління та системи внутрішнього контролю, системи управління ризиками, визначити стратегію розвитку та бізнес-модель, сформувати капітал, достатній для підтримки своєї платоспроможності, забезпечити необхідний рівень ліквідності та якості активів, що сприятиме фінансовій стійкості таких осіб.

¹ Пояснювальна записка до проєкту Закону про фінансові послуги та фінансові компанії від 15 лют. 2021 р. № 5065. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5065&skl=10

Основні положення закону:

Передбачено якісне та концептуальне оновлення редакції Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» з метою закріплення нових підходів до регулювання відповідних ринків фінансових послуг та діяльності відповідних фінансових установ. В частині загального регулювання ринку фінансових послуг пропонується: 1) осучаснення та розширення термінології, яка використовується у законодавстві щодо регулювання ринків фінансових послуг; 2) встановлення обмежень щодо розповсюдження положень закону на надання фінансових послуг в межах загальнодержавних та місцевих бюджетних програм, з метою підвищення ефективності їх застосування та спрощення регулювання відповідних суб'єктів; 3) закріплення принципів надання фінансових послуг та захисту прав клієнтів (споживачів) з метою забезпечення функціонування прозорого та конкурентного ринкового середовища; 4) розширення положень щодо обов'язку надавача фінансової послуги стосовно надання повної та комплексної інформації про свою діяльність та весь спектр фінансових послуг, які ним надаються, у зрозумілій формі без спроб штучного ускладнення сприйняття такої інформації; 5) встановлення вимог не лише до реклами фінансових послуг, а й до будь-якої іншої форми поширення інформації про фінансові послуги з метою максимізації захисту клієнтів від неправдивої та/або маніпулятивної інформації; 6) посилення норм щодо захисту прав клієнтів при укладенні договору, зокрема щодо заборони зміни в односторонньому порядку не лише відсоткової ставки, а й будь-яких інших платежів або встановлення нових платежів, порядку укладення договорів в дистанційній формі та/або шляхом приєднання; 7) запровадження поняття «таємниця фінансової послуги» як спрощеного аналогу банківської таємниці, встановлення режиму її захисту та розкриття фінансовими установами та регуляторами; 8) виділення семи видів діяльності на ринку фінансових послуг, щодо яких здійснюється відповідне ліцензування та регулювання; 9) запровадження можливості існування «регуляторної пісочниці» – тестового середовища для інноваційних компаній з обмеженими масштабом функціонування

задля забезпечення захисту їх клієнтів; 10) опис можливих шляхів залучення надавачами фінансових послуг коштів із встановленням заборони їх залучення на масовому ринку у вигляді вкладів для всіх установ, крім банків та кредитних спілок, а також запровадження інституту кваліфікованих інвесторів, які мають змогу інвестувати у діяльність фінансових установ у разі відповідності встановленим критеріям; 11) встановлення положень щодо зовнішнього аудиту фінансових установ та порядку взаємодії Національного банку України із аудиторськими компаніями; 12) закріплення положень щодо аутсорсингу, як виконання третіми особами функцій або окремих процесів надавача фінансових послуг, із визначенням порядку взаємодії між ними, розподілу відповідальності та ролі регулятора; 13) запровадження можливості існування саморегулювних організацій учасників ринку; 14) встановлення завдань, принципів та методів державного регулювання діяльності з надання фінансових послуг, а також відповідних обмежень; 15) можливість застосування під час здійснення нагляду професійного судження регулятора із відповідними запобіжниками; 16) визначення нагляду за ринковою поведінкою як механізму контролю якісних показників діяльності надавача фінансових послуг, зокрема в частині дотримання вимог щодо захисту прав споживачів; 17) розширення сфери дії Кредитного реєстру Національного банку України крім банків на інші фінансові установи з метою покращення управління ризиками та захисту клієнтів від надмірного боргового навантаження¹.

У частині регулювання діяльності фінансових компаній та ломбардів: 1) визначення переліку фінансових послуг, які можуть надаватися фінансовими компаніями та ломбардами, та можливості їх суміщення; 2) встановлення обмежень щодо діяльності фінансової компанії, можливість здійснення нею іншої діяльності ніж надання фінансових послуг; 3) особливості діяльності ломбардів, зокрема кредитування лише під заставу, порядок

¹ Пояснювальна записка до проєкту Закону про фінансові послуги та фінансові компанії від 15 лют. 2021 р. № 5065. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5065&skl=10

збереження заставного майна, обмеження обсягу вимог до позичальників вартістю застави тощо; 4) особливості відкриття відокремлених підрозділів, а також філій іноземних фінансових установ в Україні; 5) диференціація вимог до капіталу фінансової компанії та ломбарду залежно від видів та кількості фінансових послуг, надання яких планується; 6) вимоги та обмеження щодо найменування фінансових компаній та ломбардів; 7) порядок ліцензування фінансових компаній та ломбардів, перелік відповідних документів, причини відмови у видачі ліцензії та наслідки такої відмови; 8) порядок та підстави зміни обсягу ліцензії фінансової компанії або ломбарду (збільшення або зменшення кількості видів фінансових послуг, право на надання яких має особа); 9) вимоги до структури власності фінансових компаній та ломбардів, а також їх власників істотної участі, та порядок перевірки їх відповідності таким вимогам; 10) загальні вимоги до керівників фінансової компанії або ломбарду, і порядок їх погодження Національним банком України, вимоги до корпоративного управління та системи внутрішнього контролю фінансової компанії або ломбарду; 11) порядок і обсяги інформування фінансовою компанією та ломбардом НБУ про свою діяльність; 12) особливості аутсорсингу функцій або процесів фінансових компаній або ломбардів; 13) встановлення обсягів даних, які отримуються фінансовими компаніями та ломбардами та передаються ними до кредитного реєстру НБУ; 14) повноваження НБУ у сфері здійснення нагляду за діяльністю фінансових компаній, в тому числі підстави та порядок застосування коригувальних заходів та заходів впливу; 15) особливості реорганізації фінансової компанії та ломбарду; 16) підстави та порядок повного або часткового анулювання ліцензії на діяльність фінансової компанії або ломбарду².

Деякі аспекти, дотичні до питання правових засад щодо нормативно-правового забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг, висвітлені у кодифікованих

² Пояснювальна записка до проекту Закону про фінансові послуги та фінансові компанії від 15 лют. 2021 р. № 5065. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=5065&skl=10

нормативно-правових актах. Наприклад, ст. 19 Господарського кодексу України (2003 р.)¹ присвячена загальним засадам державного контролю та нагляду за господарською діяльністю. Відповідно до ст. 167 Цивільного кодексу України (2003 р.)², держава може створювати юридичні особи публічного та приватного права у випадках, передбачених законодавством. Податковим кодексом України (2010 р.)³ регламентуються відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час адміністрування податків, а також відповідальність за порушення податкового законодавства. Також положеннями вказаного нормативно-правового акта визначено функції та закладено правові основи діяльності контролюючих органів та центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування й реалізацію державної фінансової політики.

Нормами, які встановлюють відповідальність за вчинення порушень у досліджуваній сфері, є Кримінальний кодекс (КК) України (розділі VII «Кримінальні правопорушення у сфері господарської діяльності», розділі XVI «Кримінальні правопорушення у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку» та розділі XVII «Кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг»)⁴ та Кодекс України про адміністративні

¹ Господарський кодекс України : Закон від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15/print>

² Цивільний кодекс України : Закон від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/435-15>

³ Податковий кодекс України : Закон від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17#Text>

⁴ Кримінальний кодекс України : Закон від 5 квіт. 2001 р. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>

правопорушення (КУпАП)⁵, в якому протиправні діяння, що негативно впливають на фінансову безпеку держави, визначено у главі 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності». Зазначена глава містить значну кількість норм, які визначають правопорушеннями певні діяння у фінансовій сфері. Перелік цих норм ширший за кількість складів злочинів, які безпосередньо належать до фінансової сфери.

Ознаки економічних кримінальних правопорушень притаманні усім фінансовим кримінальним правопорушенням. Водночас їх специфічними особливостями є такі:

1) злочинна діяльність пов'язана з фінансовими правовідносинами, тобто суспільними відносинами з приводу формування, розподілу, перерозподілу й використання фондів грошових коштів (фінансових ресурсів) держави, суб'єктів господарської діяльності та громадян;

2) фінансова діяльність здебільшого легітимна та підконтрольна органам влади, уповноваженим фізичним та юридичним особам;

3) фінансові правовідносини ґрунтуються на принципі влади-підпорядкування, а також правах й обов'язках сторін, визначених нормами фінансового права⁶.

Отже, *фінансові кримінальні правопорушення – це суспільно небезпечні діяння, що посягають на економічні відносини, врегульовані нормами фінансового права з приводу формування, розподілу, перерозподілу й використання фондів грошових коштів (фінансових ресурсів) держави, суб'єктів господарювання та громадян.*

Критеріями віднесення суспільно небезпечних діянь до фінансових кримінальних правопорушень можуть бути визначені:

1) наявність специфічного предмета посягання – фондів грошових

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

⁶ Черней В. В. Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : монографія. Київ, 2014. 456 с. С. 100.

коштів (фінансових ресурсів); 2) порушення процесу їх законного обігу або створення відповідних умов для порушення цього процесу; 3) єдність об'єкта посягання – правовідносин у сфері фінансової діяльності держави, суб'єктів господарювання та громадян.

Відповідальність за фінансові правопорушення, що не є кримінальними правопорушеннями, регулюються нормами податкового, митного, бюджетного адміністративного законодавства. У цьому зв'язку, НФУ характеризується як піделемент фінансової системи, а саме як елемент ринку фінансових послуг – один із фінансових посередників¹ або як елемент фінансово-кредитної системи.

Кримінальні правопорушення, що вчиняються НФУ, необхідно розподілити на такі групи:

I) кримінальні правопорушення, що спрямовані на безпосереднє заволодіння коштами довіртелів: шахрайство (ст. 190 КК України); привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України); заподіяння майнової шкоди шляхом обману або зловживання довірою (ст. 192 КК України);

II) дії, спрямовані на приховування слідів виникнення кримінальних доходів, осіб, які їх отримали, створення видимості законного походження цих доходів: підроблення документів, які подаються для проведення державної реєстрації юридичної особи та фізичних осіб-підприємців (ст. 205-1 КК); легалізація (відмивання) майна, одержаного злочинним шляхом (ст. 209 КК); умисне порушення вимог законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (ст. 209-1 КК); шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222 КК); викрадення, привласнення, вимагання документів, штампів, печаток, заволодіння

¹ Зайцев О. В. Гроші та кредит : навч. посіб. Суми : Вид-во СумДУ, 2010. 179 с.; Гроші та кредит : підручник / М. І. Савлук, А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна та ін.; за заг. ред. М. І. Савлука. Київ : КНЕУ, 2005. 602 с.; Ходаківська В. П., Данілов О. Д. Ринок фінансових послуг : навч. посіб. Ірпінь, НАДПІС, 2011. 501 с.; Основи економічної теорії / за ред. Предборського В. А. Київ : Кондор, 2002. 621 с.

ними шляхом шахрайства чи зловживання службовим становищем (ст. 357 КК України); підроблення документів, печаток, штампів та бланків, їх збут, використання підроблених документів (ст. 358 КК);

ІІІ) дії, пов'язані з протиправною діяльністю службових осіб: службові кримінальні правопорушення, передбачені ст. 364–370 КК України.

Аналіз чинного КУпАП підтверджує необхідність виокремлення адміністративної відповідальності у фінансовій сфері, оскільки глава 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницькій діяльності» не відповідає сучасним вимогам систематизації різних видів адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг в межах одного кодифікованого акта, не виділяючи як окремий вид адміністративну відповідальність у фінансовій сфері. Вона закріплює лише певні її види, а саме адміністративну відповідальність за правопорушення податкового та бюджетного законодавства, їх безсистемне упорядкування й низький ступінь уваги за порушеннями надання фінансових послуг, й кредитними спілками зокрема. Тому доведена необхідність відокремлення в окрему главу (розділ) усіх адміністративно-правових норм, які передбачають адміністративну відповідальність у галузі фінансів, з одночасним погалузовим її формуванням.

Під час аналізу статей вказаної глави виникає низка запитань, зокрема щодо абстрактного формулювання диспозиції правових норм, які передбачають адміністративну відповідальність у досліджуваній сфері. Наприклад, ст. 166-8 КУпАП містить таке визначення: «здійснення банківської діяльності, банківських операцій або іншої діяльності з надання фінансових послуг без набуття статусу фінансової установи чи без спеціального дозволу (ліцензії), якщо законом передбачено набуття статусу фінансової установи чи одержання спеціального дозволу (ліцензії) для здійснення зазначених видів діяльності, або з порушенням умов ліцензування, тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян».

Таким чином, у статті наведено посилання на інші нормативно-правові акти. Ця ситуація, на нашу думку, значно ускладнює використання адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення¹.

У межах розв'язання вказаної проблеми постає питання щодо існування значного масиву правових норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення у фінансовій сфері. Проаналізований КУПАП містить лише незначну кількість статей, що встановлюють адміністративну відповідальність у фінансовій сфері. Після більш поглибленого аналізу нормативно-правової бази виявлено, що значна кількість адміністративно-правових норм наявна в інших нормативно-правових актах, як законодавчих, так і підзаконних, зокрема відомчих (міжвідомчих).

Індивідуальні й корпоративні учасники фінансового ринку функціонують за допомогою придбання різноманітних фінансових інструментів з метою збільшення активів й одержання прибутку. Надання фінансових послуг на ринку відбувається за активної участі посередників, якими є банки та різноманітні небанківські фінансові установи².

Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»³ встановлено відповідальність за адміністративні правопорушення, пов'язані з діяльністю на ринках фінансових послуг (ст. 41), зокрема НБУ у межах своїх повноважень у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг застосовує до його учасників (крім споживачів фінансових послуг) штрафні санкції за:

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

² Черней В. В. Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : монографія. Київ, 2014. 456 с. С. 211.

³ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

1) провадження діяльності на ринках фінансових послуг, для якої законом встановлені вимоги щодо одержання ліцензії та/або реєстрації, без відповідної ліцензії та/або реєстрації – у розмірі від 1000 до 10000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

2) неподання, несвоєчасне подання або подання завідомо недостовірної інформації – у розмірі від 100 до 2000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян;

3) ухилення від виконання або несвоєчасне виконання розпорядження, рішення Національного банку України про усунення порушення щодо надання фінансових послуг – у розмірі від 100 до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, якій притаманні всі її ознаки. Крім цього, вона має низку специфічних рис: цей вид юридичної відповідальності настає за особливий вид правопорушень – адміністративні проступки, виявляється у накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень (у сучасній адміністративно-правовій доктрині наявне вживання терміна «заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень»), уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права⁴.

НФУ несуть відповідальність за широке коло діянь: від порушення норм, встановлених НБУ (наприклад, ліцензійних вимог, вимог до програмного забезпечення, до кваліфікації голови правління та головного бухгалтера, до приміщення, де здійснюється діяльність), до порушень податкового законодавства, бухгалтерських стандартів та порядку подання обов'язкової звітності.

КУпАП⁵ визначає такі види адміністративних проступків і, відповідно, стягнень у сфері надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні:

1. Порушення порядку зайняття діяльністю з надання фінансових послуг (стаття 166-8 КУпАП).

⁴ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, В. В. Богущий та ін. Харків, 2012. 656 с. С. 86–87.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

Здійснення банківської діяльності, банківських операцій або іншої діяльності з наданий фінансових послуг без набуття статусу фінансової установи чи без спеціального дозволу (ліцензії), якщо законом передбачено набуття статусу фінансової установи чи одержання спеціального дозволу (ліцензій) для здійснення зазначених видів діяльності, або з порушенням умов ліцензування тягне за собою накладення штрафу від 100 до 250 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені ч. 1 цієї статті, пов'язані з отриманням доходу у великих розмірах, передбачають накладення штрафу від двох тисяч до трьох тисяч неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Отримання доходу у великих розмірах наявне тоді, коли його сума в тисячу й більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Об'єктом цього адміністративного проступку є суспільні відносини у сфері банківської діяльності та іншої діяльності з надання фінансових послуг. Об'єктивна сторона правопорушення виражається в здійсненні банківської діяльності, банківських операцій або іншої діяльності з надання фінансових послуг без набуття статусу фінансової установи чи без спеціального дозволу (ліцензії), якщо законом передбачено набуття статусу фінансової установи чи одержання спеціального дозволу (ліцензії) для здійснення зазначених видів діяльності, або з порушенням умов ліцензування (формальний склад)¹.

Суб'єктивна сторона правопорушення визначається ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у формі умислу².

2. Невиконання законних вимог посадових осіб НБУ у сфері банківського законодавства, законодавства у сфері державного

¹ Басай В. О. Запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Київ, 2021. 295 с.; Тахтай О. В. Особливості адміністративної відповідальності у сфері діяльності кредитних спілок в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1(102). С. 224–233.

² Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Станом на 1 червня 2017 року / за заг. ред. С. В. Петкова. Київ, 2017. 580 с. С. 327.

регулювання ринків небанківських фінансових послуг, законодавства, яке регулює переказ коштів в Україні (стаття 188-29).

Невиконання законних вимог посадових осіб НБУ щодо усунення порушень банківського законодавства або законодавства, яке регулює переказ коштів в Україні, або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Об'єктом цього адміністративного проступку є суспільні відносини у сфері ринків фінансових послуг. Об'єктивна сторона правопорушення виражається в невиконанні законних вимог посадових осіб НБУ щодо усунення порушень законодавства у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків (формальний склад). Суб'єкт адміністративного проступку – посадові особи. Суб'єктивна сторона правопорушення визнається ставленням до наслідків і характеризується наявністю вини у формі умислу³. Суб'єктом адміністративної відповідальності можуть бути як посадові особи кредитної спілки (фізичні особи), так і кредитна спілка як юридична особа. Зокрема, особами, яких може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері діяльності кредитних спілок, можуть бути:

- 1) фізичні осудні особи, які вчинили правопорушення у віці, з якого може наступати адміністративна відповідальність, та вступили в суспільні відносини у сфері кредитування;
- 2) юридичні особи, що беруть участь у суспільних відносинах, які виникають у процесі діяльності кредитних спілок;
- 3) посадові особи фінансових установ, які обіймають певні посади та через свої службові (посадові) обов'язки мають можливість впливати на процес надання кредитних послуг споживачам;

³ Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення. Станом на 1 червня 2017 року / за заг. ред. С. В. Петкова. Київ, 2017. 580 с. С. 359.

4) фізичні особи-підприємці, які отримали відповідний дозвіл і мають передбачене законодавством право надавати кредитні послуги споживачам;

5) фінансові групи, що беруть участь у суспільних відносинах, які виникають у процесі надання кредитних послуг споживачам.

Таким чином, до суб'єктів адміністративної відповідальності за порушення надання фінансових послуг у діяльності НФУ слід віднести: *фізичних осудних осіб*, що вчинили правопорушення у віці, з якого може наступати адміністративна відповідальність та які вступили в суспільні відносини з приводу задоволення фінансових інтересів та пов'язані з ними суспільні відносини (цими фізичними особами можуть бути громадяни України, іноземці та особи без громадянства), крім осіб, які мають імунітет на території України; *НФУ* як юридичну особу, що бере участь у суспільних відносинах, які виникають у процесі задоволення фінансових інтересів; *посадових осіб*, яка виконує функції представника НФУ на постійній чи тимчасовій основі, або ж обіймає в установі керівну посаду, пов'язану з виконанням нею організаційно-розпорядчих, адміністративно-господарських обов'язків або консультативно-дорадчих функцій, чи виконує такі обов'язки за спеціальним повноваженням. Використання наведеного поняття «посадова особа НФУ» при виявленні порушень надання фінансових послуг у діяльності НФУ зможе суттєво розширити коло осіб, що притягуватимуться до адміністративної відповідальності, до яких застосовуватимуться адміністративних санкції за вчинені правопорушення та закріпити у Законі «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (2021 р.) солідарну відповідальність членів НФУ за зобов'язаннями самої установи.

Крім того, з метою вирішення проблем запобігання правопорушенням у сфері надання фінансових послуг НФУ в Україні та для конкретизації строків накладення адміністративного стягнення за правопорушення запропоновано ч. 2 ст. 38 КУпАП доповнити таким змістом: «Адміністративне стягнення за вчинення правопорушення у сфері надання фінансових послуг небанківськими фінансовими установами може бути накладено протягом шести місяців з дня виявлення, але не пізніше одного року з дня його

вчинення». Зазначені зміни нададуть можливість суттєво поліпшити ситуацію щодо притягнення до адміністративної відповідальності осіб за правопорушення у сфері надання фінансових послуг НФУ.

Крім норм, які встановлюють відповідальність за вчинення кримінальних або адміністративних правопорушень, існують також норми, що передбачають відповідальність за інші посягання на окремі складові фінансової безпеки. Наприклад, норми, які передбачають відповідальність за посягання на бюджетно-податкову безпеку містять Бюджетний та Податковий кодекси України; на фінансово-кредитну безпеку – постанови Правління НБУ¹.

Позитивним кроком держави щодо забезпечення безпеки фінансових послуг НФУ стало затвердження 2010 року Концепції запровадження пруденційного нагляду за НФУ². Такий нагляд має на меті захист інтересів споживачів фінансових послуг, запобігання настанню неплатоспроможності та забезпечення фінансової стійкості фінансових установ через застосування відповідних коригувальних заходів шляхом виявлення підвищених ризиків у діяльності фінансових установ, контролю за платоспроможністю, ліквідністю та прибутковістю фінансової установи, мінімізація випадків банкрутства й системної кризи фінансових установ, прогнозування майбутніх фінансових результатів на основі звітів поточного періоду, ухвалення урядом Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні, оприлюднення проєкту Правил здійснення депозитних операцій для кредитних спілок.

Стратегія забезпечення безпеки на фінансових ринках ґрунтується на розробленні заходів правового характеру, адже сучасний стан законодавчого регулювання попередження правопорушень характеризується недосконалістю та розбалансованістю актів усіх

¹ Буга Г. С. Концептуальні підходи до нормативно-правового забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні. *Європейські перспективи*. 2021. № 4. С. 57–64.

² Концепція пруденційного нагляду за фінустановами. *Цінні папери України*. 2010. № 36(630). URL: http://www.securities.org.ua/securities_paper/review.php?id=630&pub=4748

рівнів, відсутністю офіційно визнаної концепції розвитку нормативно-правової бази, яка стосується організації та функціонування системи боротьби з правопорушеннями, роз'єднаністю суб'єктів, невинуватим дублюванням окремих їх функцій, недостатнім рівнем правового забезпечення взаємодії й координації правоохоронних та інших державних органів.

Діяльність НБУ щодо припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ регламентується Положенням про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг¹ та Порядком складання та подання звітності кредитними спілками та об'єднаними кредитними спілками до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг².

Положення розроблене з метою встановлення порядку та умов застосування заходів впливу за порушення законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність з надання фінансових послуг, визначення порядку провадження в справах про порушення законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність з надання фінансових послуг, механізм прийняття рішень Національним банком України про застосування заходів впливу та їх оскарження.

НБУ обирає та застосовує заходи впливу з урахуванням:

- 1) характеру та обставин вчинення виявлених порушень або здійснення ризикової діяльності;
- 2) причин, які зумовили виникнення виявлених порушень або здійснення ризикової діяльності;

¹ Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг : Постанова Правління Національного банку України від 01 лют. 2021 р. № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012500-21#Text>

² Про затвердження Порядку складання та подання звітності кредитними спілками та об'єднаними кредитними спілками до Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Розпорядження Держкомфінпослуг України від 25 груд. 2003 р. № 177. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0069-04>

3) загального фінансового стану учасників ринку небанківських фінансових послуг/небанківських фінансових груп;

4) ужитих учасниками ринку небанківських фінансових послуг/небанківськими фінансовими групами заходів для попередження вчинення порушення або здійснення ризикової діяльності, усунення виявлених порушень або припинення здійснення ризикової діяльності;

5) наслідків порушення або здійснення ризикової діяльності та наслідків застосування таких заходів впливу.

Однак результати аналізу нормативно-правового забезпечення фінансової безпеки держави свідчать, що сьогодні чинний лише один документ, який у концентрованому вигляді відображає концептуальні положення забезпечення фінансової безпеки держави – Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері, затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р, у якій сформульовано основні засади та напрями державної політики щодо забезпечення національної безпеки держави у фінансовій сфері (зокрема, у сфері небанківського сектору безпеки)³. У цій Концепції визначено перелік явищ і чинників, що можуть призвести до виникнення зовнішніх та внутрішніх загроз у зазначеній сфері, окреслено основні завдання державної політики для подолання визначених загроз, конкретизовано завдання держави в мінімізації окремих ризиків, які виникають у кожній зі складових фінансової сфери, а також очікуваний результат від реалізації зазначеної Концепції. Проте, незважаючи на наявність такої Концепції, фінансова безпека, як найважливіша складова національної безпеки, у доктринальній формі досі не виражена й не має офіційно прийнятого визначення, науково обґрунтованого змісту, узгодженого відповідно до сучасних умов.

³ Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2012 р. № 569-р. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/569-2012-%D1%80#Text>

У Стратегії економічної безпеки України на період до 2025 року¹ як незадовільний упродовж останніх років оцінювався стан фінансової безпеки (при середньому значенні оцінки стану фінансової безпеки за цей період на рівні 42% від оптимального рівня) через постійний дефіцит державного бюджету та пов'язане з цим суттєве боргове навантаження, не достатній розвиток довгострокового інвестиційного кредитування економіки та фондового ринку. У 2014–2016 рр, в черговий раз, фінансова система зазнала негативних наслідків від гострої за ступенем вияву зовнішньої загрози безпеці, яка засвідчила незрілість фінансової системи України на тлі низької фінансової культури в суспільстві. На сьогодні рівень фінансової безпеки зменшився на 4 в.п. (порівняно з 2018 роком) до 42% та на 3 в.п. до 38% за підсумками першого півріччя 2020 року порівняно з рівнем у першому півріччі 2019 року. Але, результати, наведені у Звіті про фінансову стабільність, підготовленому НБУ, засвідчили, що рівень фінансової безпеки був достатнім для забезпечення виконання фінансовим сектором його функцій належним чином та успішного проходження коронакризи.

Основними викликами та загрозами у сфері фінансової безпеки лишаються: низький рівень бюджетної дисципліни, низька інституційна спроможність розпорядників бюджетних коштів розробляти плани діяльності більш як на 1 рік, обмежені зв'язки між бюджетним плануванням та пріоритетними напрямками розвитку держави; суттєвий обсяг дефіциту державного бюджету, що перевищує визначений Бюджетним кодексом 3 відсотки прогнозного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України на відповідний рік, що за фактичної відсутності неборгових джерел його фінансування спричиняє зростання державного боргу та відповідного навантаження на державний бюджет; недостатній рівень фінансової інклюзії; невирішені питання активів та фінансових зобов'язань на тимчасово окупованих територіях; втрата

¹ Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року : Указ Президента України від 11 серп. 2021 р. № 347/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3472021-39613>

доходів бюджету внаслідок поширених схем ухилення від оподаткування та розмивання бази оподаткування через низькоподаткові юрисдикції; непослідовність правового регулювання відносин у податковій сфері; недостатній розвиток довгострокового кредитування; значна частка непрацюючих кредитів у кредитному портфелі банків, у тому числі державного сектору; недосконала застаріла система пенсійного забезпечення; низький рівень ліквідності фондового ринку, захисту прав інвесторів поряд із недостатньою спроможністю регулятора протидіяти зловживанням на ринку².

З приводу підзаконних нормативно-правових актів, то, безперечно, цій групі джерел також відводиться своє вагоме місце. Мова йде про постанови НБУ нормативного характеру, Укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, що містять правила загальнообов'язкової поведінки НФУ, дія яких не обмежується одноразовим застосуванням³.

Багаторічна практика свідчить, що існування таких актів обумовлене об'єктивною необхідністю оперативного врегулювання низки ситуативних проблемних питань, тим самим часто заповнюючи деякі прогалини національного законодавства. Їх цінність також полягає і в спрощеній та швидшій, з точки зору організаційного аспекту, процедурі набрання юридичної сили, що в умовах частотої появи нових викликів для вітчизняної економіки є цілком виправданим⁴. Такі акти, на думку Є. Гетьмана, виконують, перш за все, регулятивну функцію, яка, у свою чергу, розділяється

² Стратегія економічної безпеки України на період до 2025 року : Указ Президента України від 11 серп. 2021 р. № 347/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3472021-39613>

³ Горбунова Л. М. Принцип законності у нормотворчій діяльності органів виконавчої влади : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 240 с. С. 60.

⁴ Мельник В. І. Адміністративно-правові засади організації та функціонування системи економічної безпеки України : монографія. Суми : ВВІП «Мрія», 2020. 452 с. С. 94.

на функцію первинного та вторинного регулювання; управлінську функцію: роз'яснювальну, конкретизуючу, правоустановчу та правореалізаційну¹, водночас забезпечуючи деталізацію застосування закону, регламентують порядок введення його в дію, конкретизують механізм цієї дії, який вже визначений в законі, встановлюють кількісні показники, норми, квоти, які швидко змінюються, містять рішення деяких конкретних питань, у тому числі процедурного і правоохоронного порядку².

Таким чином, ці акти в сфері діяльності НФУ мають певні особливості, серед яких слід виокремити такі:

1) деталізують і конкретизують достатньо принципових положень законів, забезпечуючи цим максимальну реалізацію законних інтересів у сфері діяльності НФУ;

2) у випадках відсутності законодавчого регулювання, підзаконні акти регулюють суспільні відносини, що відносяться до контролю і нагляду з боку уповноважених суб'єктів, який видає такий вид актів замість закону;

3) підзаконні акти у сфері діяльності НФУ відрізняються різноманітністю та неоднорідністю, однак через відсутність юридичного закріплення системи нормативних актів нерідко доволі важко визначити їхню ієрархію і юридичну силу відповідних документів;

4) такі підзаконні акти мають державний характер, оскільки їх реалізація є обов'язком суб'єктів виконання;

5) зазначені акти приймають відповідно до встановленої іншими нормативними актами процедури і з урахуванням вимог до змісту та форми.

Підзаконні нормативно-правові акти юридично доповнюють національну правову систему, осучаснюючи її, роблячи гнучкішою та пристосованою до складних і мінливих реалій сьогодення. В свою чергу, це формує додаткові передумови для ефективної

¹ Гетьман Є. Підзаконний нормативно-правовий акт: поняття, ознаки, функції, види. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2014. № 2. С. 92–100. С. 97–98.

² Ковальська В. В. Поняття, ознаки та значення нормативно-правового акту МВС України. *Форум права*. 2008. № 2. С. 237–242. С. 238.

протидії явним та, що не менш важливо, латентним загрозам національній економіці³.

Отже, такий аналіз дає змогу узагальнити нормативно-правове забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг в Україні за напрямками:

- норми, які визначають правила належної поведінки в досліджуваній сфері;
- норми, які встановлюють відповідальність за вчинення порушень у зазначеній сфері;
- норми, які визначають алгоритм дій державних органів під час забезпечення фінансової безпеки держави.

Варто констатувати, що найчисленнішими є норми, які визначають алгоритм дій державних органів під час забезпечення фінансової безпеки держави.

Підбиваючи підсумки, зазначимо, що правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки у НФС – це система норм права, які закріплені в чинному законодавстві України, підзаконних нормативних актах, програмних та стратегічних документах, які встановлюють 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, як правило містяться у 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

³ Ортинський В. Л. Аналіз нормативно-правової основи забезпечення економічної безпеки. *Вісник Національного університету Львівська політехніка. Серія: Юридичні науки*. 2016. № 855. С. 4–12. С. 7; Мельник В. І. Адміністративно-правові засади організації та функціонування системи економічної безпеки України : монографія. Суми : ВВП «Мрія», 2020. 452 с. С. 97.

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.

На сьогодні перед державними органами, що регулюють діяльність НФУ та НБУ постають нові завдання щодо визначення стратегічного розвитку НФУ, напрямів їх діяльності, забезпечення фінансової безпеки та стабільності, запобігання порушенням у НФС, які б відповідали реаліям та враховували тенденції розвитку суспільства й держави. У цьому аспекті, враховуючи, що внутрішні загрози мають досить значну питому вагу у всій сукупності загроз діяльності НФУ, а також чисельні приклади проведення останніми операцій, які є для них неефективними, а то і збитковими, особливе місце має займати протидія неконтрольованому витоку з НФУ коштів.

Здійснення заходів з протидії неконтрольованому витоку коштів є функцією майже всіх підрозділів НФУ при постійному контролі їх служб безпеки та керівництва. Тут мають проводитись досить різноманітні заходи серед яких: облік всіх видів коштів, фінансових документів та фінансових інструментів, що використовуються у небанківських фінансово-кредитних установах; планування використання фінансових ресурсів; колективне прийняття рішень про здійснення великих платежів та об'ємних операцій; визначення повноважень посадових осіб щодо використання коштів; дотримання принципу «чотирьох очей» при оформленні фінансових документів; правове регулювання порядку фінансування проєктів, операцій, діяльності небанківської фінансово-кредитної установи; визначення обсягів відповідальності посадових осіб за допущені порушення при використанні коштів; розслідування

всіх випадків, пов'язаних з незаконним або нецільовим використанням коштів, їх розтратою, виявлення причин та умов за яких мали місце такі випадки та вжиття заходів на їх усунення; установа спеціального порядку доступу до фінансових ресурсів; забезпечення надійного зберігання готівки, цінностей, бланків фінансових документів та інструментів¹.

Аналіз діяльності НФУ показує, що основними причинами, які створюють їм негативний результат є: неадекватна реакція на зміни економічної ситуації в країні, особливо з точки зору підвищення ризику комерційної діяльності, а також на стан, ефективність діяльності партнерів, контрагентів, клієнтів та перспективність економічних проєктів, що ними реалізуються; відсутність у технологіях фінансових операцій та методиках їх проведення системних заходів захисту, адекватного ситуації підходу до мінімізації ризиків, які можуть виникати в ході зазначених операцій; недосконалість правового регулювання фінансової діяльності; недосконалі дії органів управління та персоналу небанківської фінансово-кредитної установи щодо формування і, особливо, використання коштів; недобросовісна поведінка, а подекуди і кримінальний характер діяльності окремих суб'єктів ринку фінансових послуг².

Незважаючи на досить інтенсивне формування, НФС на даний час не став головним та зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами. 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. Державна політика у сфері НФУ повинна бути спрямована на: створення системи ідентифікації ризиків, проведення моніторингу та поточного аналізу ринку фінансових послуг з метою

¹ Тихонова О. В. Фінансова безпека України: кримінально-правові та кримінологічні основи : монографія. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2015. 484 с. С. 60.

² Зубок М. І., Рубцов В. С., Яременко С. М., Гусаров В. Г. Економічна безпека суб'єктів підприємництва : навч. посіб. Київ, 2012. 226 с. С. 98–133.

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 небанківських фінансових установ; забезпечення належного захисту споживачів небанківських фінансових послуг; запобігання використанню НФУ для непродуктивного виведення капіталу за кордон.

Усе вищенаведене вказує на нагальну необхідність створювати певну систему заходів безпеки всіх без винятку операцій, які проводять у своїй діяльності НФУ. Водночас досвід показує, що якоїсь єдиної системи заходів безпеки проведення операцій в Україні не існує. Всі вони, використовуючи існуючу законодавчу і нормативну 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, адже сучасний стан законодавчого регулювання запобігання правопорушенням характеризується недосконалістю та розбалансованістю актів усіх рівнів, відсутністю офіційно визнаної Концепції розвитку нормативно-правової бази, яка стосується організації і функціонування системи боротьби з правопорушеннями, роз'єднаністю суб'єктів, не виправданим дублюванням окремих їх функцій, недостатнім рівнем правового забезпечення взаємодії й координації правоохоронних та інших державних органів.

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 у цій сфері. Таким нормативно-правовим актом може стати – Закон України *«Про основи небанківської фінансової безпеки України»*.

Реалізуючи комплексний і системний підхід до удосконалення законодавства України у сфері забезпечення фінансової безпеки держави у НФС, варто зважати на те, що відповідний базовий Закон має утворювати 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 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.

3.3. Зарубіжний досвід організації фінансового контролю в системі небанківських фінансових установ

НФУ як сегмент фінансової системи держави визнаються головними учасниками ринку фінансових послуг поряд з банками. До них, відповідно до законодавства, належать кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи недержавного пенсійного забезпечення, інститути спільного інвестування (корпоративні та пайові інвестиційні фонди), а також інші юридичні особи, виключним видом діяльності яких є надання фінансових послуг. Результати аналізу річних показників свідчать про тенденції розвитку в Україні всіх сегментів небанківського фінансового ринку в «посткризовий» період, зокрема, збільшення частки НФС у ВВП, а також зростання обсягів споживання товарів і послуг за рахунок поширення роздрібного кредитування¹.

¹ Черней В. В. Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : монографія. Київ, 2014. 456 с. С. 12.

Водночас одним із елементів правової держави, основні засади побудови якої закладені в Конституції України, виступає державний контроль, складовою частиною якого є фінансовий контроль. Якісні перетворення, які відбуваються в Україні, потребують значних фінансових ресурсів, що забезпечать повне і своєчасне виконання завдань і функцій держави. Повнота та своєчасність надходження грошових коштів у державні фонди, дотримання діючого законодавства під час їх розподілу та використання залежать від організації і здійснення фінансового контролю.

Фінансовий контроль можна розглядати в двох аспектах. Він завжди супроводжує людську діяльність, є важливою функцією державного управління, бо слугує цілям перевірки правильності дій. Управління неможливе без отримання інформації про виконання правових приписів, і таку інформацію надає контроль. Його основною метою у даному випадку буде з'ясування, чи всі можливі засоби були використані для виконання управлінського рішення, чи всі умови створені для його реалізації, чи є помилки і недоліки, та які шляхи їх усунення. Стає зрозумілим, що контроль як елемент управління відіграє суттєву роль у забезпеченні функціонування держави. З одного боку, він виступає своєрідною функцією управління і присутній на кожному етапі управлінського процесу, з іншого – є заключною стадією управлінського процесу, бо його можна розглядати як одну із форм зворотного зв'язку. Сьогодні роль контролю як функції управління є особливо значною, бо створюються і активно використовуються ринкові механізми управління економікою, а це, в свою чергу, потребує нового підходу до управлінської діяльності¹.

Слід забезпечити нормальне функціонування фінансової системи суспільства. Саме на це спрямована фінансова політика держави, основною умовою реалізації якої виступає державний фінансовий контроль. Він є невід'ємною складовою фінансової діяльності, завдяки якій створюється матеріальна основа,

¹ Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2002. 458 с. С. 4.

необхідна для функціонування держави. Будь-які прояви халатності і безгосподарності, інші зловживання у сфері фінансової діяльності наносять значну матеріальну шкоду, тому питання попередження, виявлення цих порушень, вжиття запобіжних заходів займає важливе місце у фінансовій діяльності держави. Фінансовий контроль сприяє дотриманню законності в сфері формування, розподілу і використання централізованих і децентралізованих фондів коштів².

На відміну від України, у більшості країн світу, державний фінансовий контроль за діяльністю НФУ здійснюють різні органи державної влади. Тим більше, що в країнах Заходу такі установи займають особливе місце на фінансовому ринку, їх послугами користується значна частина населення. Так, зокрема, лідером по частині населення, яке охоплене кредитним рухом, стала Франція – близько 90%. В Ірландії вона становить близько 70%, в США – 30%. І це не дивно, адже офіційно свою історію кредитні кооперативи (спілки) зазначених країн ведуть з середини XIX ст.³.

Враховуючи одноманітність завдань контролюючих органів, до системи фінансового контролю включаються такі елементи, як: відомство головного ревізора-аудитора або контрольно-рахункова палата, які безпосередньо підпорядковані парламенту чи президенту, основною метою яких є загальний контроль за витрачанням державних коштів, а в певних випадках і за мобілізацією їх у відповідні фонди коштів; контролюючі структури у складі державних відомств, які здійснюють контроль за підвідомчими установами та підпорядковані як вищому органу державного фінансового контролю, так і відповідному міністерству або відомству; податкове відомство, що контролює надходження коштів у бюджети, підпорядковане Уряду або Міністерству фінансів держави;

² Бригінець О. Особливості формування механізму правового забезпечення фінансової безпеки України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Юридичні науки. 2016. № 837. С. 36–41. С. 37.

³ Шелестак Г. Т. Сутність і значення діяльності небанківських фінансових інститутів у розвитку фінансового посередництва в зарубіжних країнах. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2016. Вип. 22. С. 336–342. С. 337.

недержавні служби контролю та служби внутрішнього контролю, які також мають відповідні завдання.

Світова практика здійснення фінансового контролю має багатовікову історію. Підтвердженням цієї тези є багаторічне існування Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (ІНТОСАЙ), на IX Конгресі якої, у жовтні 1977 року, прийнято Лімську декларацію про керівні принципи фінансового контролю (the Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts). Лімська декларація містить первинні положення розвитку державного фінансового контролю у демократичних країнах, зокрема: особливості організації контролю як елементу управління; сфера застосування контролю; принципи побудови системи фінансового контролю; засади незалежності й підзвітності вищих контрольних органів, їхні повноваження тощо. Необхідно підкреслити, що проголошуються основні засади організації саме державного фінансового контролю. Цей нормативний акт не є обов'язковим до застосування, однак усі розвинуті країни світу при формуванні ефективної системи фінансового контролю беруть декларацію за основу. У 2001 році в Україні було прийнято Декларацію про загальні принципи діяльності вищих органів фінансового контролю¹.

Принципів фінансового контролю, зазначених у Лімській декларації, дотримуються не лише вищі органи фінансового контролю, а й інші – які його здійснюють.

Також у 1971 році кредитні спілки та кредитні кооперативи різних країн світу об'єднались у Всесвітню раду кредитних спілок (WOCCU), метою діяльності якої є розвиток кредитних спілок у світі. Членами WOCCU є регіональні та національні асоціації. Діяльність організації спрямована на поліпшення стану розвитку кредитних спілок, здійснення інформаційної підтримки, надання фінансових послуг тим, хто не має доступу до фінансових ресурсів, тощо. З метою створення ефективної законодавчої

¹ Декларация об общих принципах деятельности высших органов финансового контроля государств – участников Содружества Независимых Государств, принятая в городе Киеве 8 июня 2001 года. *Верховна Рада України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_a40#Text

та контролюючої бази для кредитних спілок, WOCCU проводить консультації державних службовців, які працюють в урядах та центральних банках різних країн. Саме такі державні службовці здійснюють регулювання та нагляд за діяльністю кредитних кооперативів (спілок)².

На початку XXI ст. світова фінансова криза (2008–2009 рр.) підтвердила необхідність посилення і вдосконалення регулювання діяльності фінансових установ на фінансових ринках. Практика засвідчила необхідність ефективної діяльності регулюючих органів для забезпечення захисту інтересів інвесторів, платоспроможності фінансових установ, дотримання діючого законодавства і розвитку конкуренції на фінансових ринках. Розглянемо організаційну структуру регулювання діяльності НФУ у розвинутих економічних країнах.

У світі виділяють два типи наглядових органів – спеціально створений центральний орган виконавчої влади та центральний банк. Як правило, нагляд за діяльністю кредитних інститутів здійснюється або спеціальним органом (США, Канада), або центральним банком (Іспанія, Греція, Португалія), однак у деяких країнах діють одночасно обидва регулятори (наприклад, Киргизька Республіка)³.

Класичним прикладом функціонування єдиного органу адміністративно-правового регулювання фінансових установ є **Великобританія**. Ревізія фінансово-господарської діяльності державного сектора у Великобританії має давні історичні корені. Ще у 1314 році тут було засновано посаду Генерального контролера державної казни. У 1866 році, ця «служба» була перейменована на відомство Генерального контролера і ревізора. У 1983 році на базі зазначеної вище служби відповідно до Закону про фінансовий контроль було створено нині діюче Національне

² Хомутенко А. В. Міжнародний досвід організації фінансового контролю в системі кредитних спілок. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2009. № 11. С. 122–127. С. 124.

³ Хомутенко А. В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України : монографія. Одеса : Друк, 2009. 188 с. С. 44.

контрольно-ревізійне управління¹, до основних завдань якого належить: здійснення і покращання процесу фінансового контролю у міністерствах, відомствах та інших державних органах; сприяння ефективності використання фінансових та інших матеріальних ресурсів, що витрачаються безпосередньо за рішенням парламенту; підвищення техніки і якості перевірок і ревізій, які проводяться в державному секторі, надання парламенту підтвердження того, що державні фінанси й інші ресурси, витрачені на цілі, що ним встановлені. Управлінню надано право здійснювати контроль і проводити перевірки рахунків усіх урядових установ і широкого кола державних органів, через які проходить більше 60% витрат, а також контролювати субсидії, що надаються місцевими органами влади системі охорони здоров'я, націоналізованим галузям промисловості і державним корпораціям.

У 1998 році розпочалася масштабна реформа органів управління фінансовим ринком. Зміст реформи – створення єдиного органу – Управління фінансового регулювання і нагляду (Financial Services Authority, FSA), відповідального за регулювання і нагляд за діяльністю всіх інвестиційних, фінансових і банківських компаній, які здійснюють свою діяльність на території Великобританії².

FSA створювалося як орган, який би охоплював широке коло суб'єктів різних секторів фінансового ринку, починаючи з фінансових консультантів – власників контор в столичних ділових кварталах і закінчуючи міжнародними інвестиційними банками.

На першому етапі реформи Законом «Про Банк Англії» 1998 року повноваження у сфері банківського нагляду й регулювання передані Банком Англії FSA, а в 2000 році передано і нагляд за ринком цінних паперів. Одночасно з передачею наглядових функцій в галузі банківської діяльності Банком Англії до FSA був підписаний Меморандум про взаєморозуміння між Банком

¹Ткаченко С. М. Правовий статус вищих органів фінансового контролю Великобританії, Франції, Німеччини, Польщі. *Держава і право*. 2018. № 2. С. 103–111. С. 104.

²Тригуб О. Розвиток фінансового сектору Великої Британії в умовах Brexit: початок нової епохи. *Експертна платформа*. 2020. 14 лют. URL: https://expla.bank.gov.uk/expla/news_0140.html

Англії, Казначейством і Управлінням фінансового регулювання і нагляду³, відповідно до умов якого, на FSA покладено (ст. 3):

ліцензування і здійснення пруденційного нагляду за банками, страховими й інвестиційними компаніями, будівельними товариствами, кредитними спілками;

нагляд за фінансовими ринками;

консультування у даній сфері.

Банку Англії при цьому залишалися повноваження й відповідальність за підтримку фінансової стабільності в цілому.

У 2000 році у Великобританії було прийнято Закон про фінансові послуги та ринки. Ним визначено систему фінансового регулювання, в рамках якої регулювання кредитних спілок здійснює єдиний орган державної влади – Агентство з фінансових послуг. Агентство здійснює нагляд за діяльністю кредитних спілок Англії, Шотландії, Уельсу. Створена система фінансового регулювання сприяла розширенню діапазону послуг, які пропонують своїм членам кредитні спілки⁴. Відповідно до цього Закону, нова організація замінила систему роз'єднаних і малоефективних саморегулювних і просто регулюючих організацій, що функціонували на фінансовому ринку. Впродовж 2001–2005 років FSA були передані функції наступних організацій:

Ради по цінним паперам і інвестиціям (Securities and Investment Board, SIB);

Організації по регулюванню керуючими інвестиціями (Investment Management Regulatory Organization, IMRO);

Управління по цінним паперам і ф'ючерсам (Securities and Futures Authority, SFA);

Управління по приватним інвестиціям (Personal Investment Authority, PIA);

Комісії по будівельним товариствам (Building Societies Commission);

³ The Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority. URL: http://www.fsa.gov.uk/pubs/mou/fsa_hmt_boe.pdf

⁴ Офіційний вебсайт Асамблеї Північної Ірландії. URL: <http://www.niassembly.gov.uk/enterprise/2021mandate/research/credunion.htm>

Комісії щодо діяльності товариств взаємного кредитування (Friendly Societies Commission);

Реєстру кредитних спілок і товариств взаємного кредитування (Registry of Friendly Societies);

Дирекції по страхуванню Казначейства (Insurance Directorate of HM Treasury)¹.

У сучасних умовах FSA є незалежним, недержавним органом, який відповідає за регулювання й нагляд за діяльністю всіх інвестиційних, фінансових і банківських компаній, що здійснюють діяльність на території Великобританії. FSA підзвітне Міністерству фінансів і через нього – Парламенту. Воно функціонально незалежне від уряду і повністю фінансується компаніями, які ним регулюються, за допомогою грошових зборів, обов'язкових внесків і податків.

Міністерство фінансів приймає рішення які сфери діяльності фінансових установ повинні регулюватися. Але рішення про те, яку форму режиму регулювання застосовувати по відношенню кожної конкретної дії фінансових установ, залишаються за FSA.

На сьогодні FSA наділене досить широкими можливостями здійснення регулювання у своїй сфері діяльності. Воно має право деталізувати нормативно закріплені загальні норми здійснення нагляду, ухвалювати різного роду керівні вказівки фінансовим установам, тлумачити законодавство, проводити в життя норми права. Такий режим дозволяє FSA приймати більш виважені рішення, бути гнучким і чутливим до змін на фінансовому ринку.

Перевагою нового режиму регулювання є також те, що передбачено чіткий поділ сфер відповідальності і взаємодію між Казначейством і FSA, і зафіксовані у Меморандумі про взаєморозуміння між Банком Англії, Казначейством і Управлінням щодо фінансового регулювання і нагляду².

¹ Financial Stability Board (2019). *Global systemically important financial institutions*. URL: <https://www.fsb.org/2019/11/2019-list-of-global-systemically-important-banks-g-sibs/>; Руденко Ю. М., Токар В. В. Фінансові системи зарубіжних країн : навч посіб. Київ : КНЕУ, 2010. 348 с.

² The Memorandum of Understanding between HM Treasury, the Bank of England and the Financial Services Authority. URL: http://www.fsa.gov.uk/pubs/mou/fsa_hmt_boc.pdf

FSA відповідає за забезпечення дотримання фінансовими установами нормативних вимог. У випадку виникнення фінансової проблеми, яка загрожуватиме фінансовій системі країни в цілому, для вирішення цієї проблеми залучається Банк Англії, який оцінює характер системної загрози й вирішує питання про необхідність надання підтримки з боку представників державного сектора, будь-то забезпечення короткострокової ліквідності або необхідність надання капіталовкладень. У випадку, якщо необхідне вкладення капіталу, залучається Казначейство, оскільки мова йде вже про державні кошти.

Законодавство Великобританії вимагає наявності у складі кредитних спілок служб внутрішніх кваліфікованих аудиторів, які б були підготовленими виконувати покладені на них зобов'язання. До функцій таких осіб відносять: забезпечення дотримання політики та процедур; здійснення безперервної оцінки загальної ефективності контрольних систем; надання рекомендацій щодо поліпшення контрольних систем; проведення оцінки повноти, достовірності та своєчасності фінансової та операційної інформації³.

Отже, специфікою регулювання і нагляду за діяльністю НФУ Англії є:

- здійснення регулювання недержавним органом, яким є FSA;
- функціональна незалежність FSA від уряду;
- підзвітність FSA Міністерству фінансів і через нього – Парламенту;
- фінансування FSA за рахунок компаній, які воно регулює.

Достатньо зріла та ефективно працююча система державного фінансового контролю сформована у **США**. Система нагляду у США має доволі складну структуру, зокрема до спеціальних органів фінансового контролю можна віднести Міністерство фінансів (Казначейство), Головну контрольну службу, Адміністративно-бюджетне управління при Президентові, Бюджетну службу Конгресу, Службу генеральних інспекторів, головних працівників із фінансових питань. Небанківські

³Офіційний вебсайт Всесвітньої ради кредитних спілок. URL: <http://www.woccu.org>

фінансові інститути у США можуть мати статус федеральних (загальнонаціональних) організацій та організацій штатів. Нагляд за їх діяльністю здійснюють: Федеральна резервна система та Рада керуючих.

Федеральна резервна система була створена у 1913 році в основному як відповідь на періодично виникаючі банківські кризи та інші форми фінансової нестабільності, які постійно турбували економіку США в кін. XIX – на поч. XX ст. Запобігання фінансовим кризам і управління ними, якщо вони виникли – одне з основних завдань такого органу. Його структурна побудова пояснюється, зокрема, географічними масштабами США, величезною кількістю комерційних банків і ощадних закладів, які діють в країні.

Між Радою керуючих і Федеральною резервною системою з регіональними відділеннями організаційно перебуває Федеральний комітет щодо відкритого ринку (Federal Open Market Committee (FOMC)), що є ключовим органом, який завідує питаннями монетарної політики (встановлює розмір процентної ставки, розглядає поточну економічну ситуацію в країні, приймає рішення щодо таких напрямків грошово-кредитної політики, як: збереження стабільності цін, грошового обігу тощо). У Комітет входять сім членів Ради керуючих і президенти п'яти резервних банків. Комітет займається купівлею й продажем федеральних боргових зобов'язань і цінних паперів казначейства США¹.

Федеральна резервна система здійснює регулювання й нагляд за фінансово-кредитною системою США разом з рядом урядових установ федерального рівня – Комісією із цінних паперів (SEC) і Комісією з товарних ф'ючерсних ринків (CFTC) й рівня окремих штатів, а саме – банків, які складають Федеральну резервну систему США. Так, угоди із цінними паперами НФУ підпадають під нагляд Комісії по цінним паперам і фондовим біржам (U.S. Securities and Exchange Commission – the SEC), яка виступає безпосередньо реєструючим, законодавчим і контрольним органом на ринку цінних паперів США.

¹ Макконнелл К. Р. Экономика: принципы, проблемы и политика / пер. 17-го англ. изд. М. : ИНФРА-М, 2013. 940 с. С. 277.

Відповідно до Закону про цінні папери (Securities Act) від 1933 року, Закону про фондові біржі від 1934 року (the Exchange Act), емітенти цінних паперів: а) зобов'язані зареєструвати емісію цінних паперів в Комісії; б) після реєстрації зобов'язані щорічно звітувати – надавати фінансову звітність по формах, затверджених Комісією; в) крім реєстрації самої емісії, емітенти зобов'язані, також, реєструвати кожну угоду, щодо первинного розміщення емітованих цінних паперів².

На додаток до зазначених вимог федерального законодавства про цінні папери, відкрита пропозиція цінних паперів у будь-якому штаті США вимагає реєстрації або виконання певних умов здійснення такої пропозиції відповідно до законодавства про цінні папери даного штату.

Крім того, діяльність в США 11 800 ощадних закладів, 10 300 з яких – кредитні спілки, головним чином, регулюється і контролюється Управлінням нагляду за ощадними закладами (Office of Thrift Supervision) Державного казначейства США, підпорядкованого президенту країни³.

Разом з тим ощадні заклади знаходяться під певним контролем Ради керуючих і Федеральної резервної системи США, рішення щодо проведення грошово-кредитної політики яких розповсюджуються й на ощадні інститути. Так, ощадні заклади зобов'язані дотримуватися тих же резервних вимог, що й комерційні банки, оскільки обов'язкове резервування є одним із найважливіших засобів грошово-кредитної політики США⁴.

У подальшому усі наглядові органи передають отриману інформацію про діяльність НФУ, яка узагальнює отриману інформацію для визначення консолідованого фінансового стану фінансово-кредитних установ. У даному випадку Федеральна резервна система

²Картамишева О. Є. Адміністративно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2012. 195 с. С. 140.

³Казначейська система : підручник / за наук. ред. А. І. Крисоватого, О. П. Кириленко, Т. Я. Слюз. Тернопіль : ЗУНУ, 2020. 364 с.

⁴Макконнелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика / пер. 17-го англ. изд. М. : ИНФРА-М, 2013. 940 с. С. 288.

виконує роль наглядового органу типу «парасольки», що дає їй доступ до інформації (а також прямі або непрямі перевірочні повноваження) про всі дочірні фірми від наглядових холдингів, причому як банків, так і НФУ. На підставі отриманої інформації Федеральна резервна система виявляє різноманітні й важко прогнозовані загрози фінансової стабільності. Але практики визнають, що система регулювання фінансових установ у США складна, й у деяких аспектах елементи цієї системи дублюють один одного.

На відміну від інших фінансових установ, у сфері страхування США відмовилися від створення федеральної системи регулювання, закріпивши відповідні повноваження за окремими штатами. На рівні штатів створена значна інфраструктура регулювання, яка протягом півторавікової історії не раз доводила свою життєздатність і ефективність.

Так історично склалось, що регулюючу діяльність у страховій діяльності США здійснювали саме штати, повноваження яких встановлювалися Законом Маккарена-Фергюсона 1945 року. Кожний штат здійснює контроль на своїй території, а за Конгресом США закріплена роль спостерігача. Законодавством штатів надаються повноваження по регулюванню страхової діяльності спеціальним органам, практично міністерствам, які очолюють призначені на цей пост комісари, які підпорядковуються у більшості штатів безпосередньо губернаторові. Однак в окремих штатах ці підрозділи очолює вибрана особа, і вони виведені з підпорядкування губернатору.

Кожна страхова компанія повинна зареєструватися у своєму штаті і отримати ліцензію як компанія по страхуванню життя, або компанія по страхуванню майна, й повинна вести страхові операції за профілем. У випадку порушення компаніями страхового законодавства, страхові комісари мають повноваження відкликати ліцензію або призупинити її дію після адміністративного повідомлення й проведення слухань. Комісар може також накладати штрафи на страхові компанії і їх страхових агентів.

Регулювання фінансових аспектів діяльності страхових компаній складається з кількох основних складових. До них відносяться:

встановлення фінансових стандартів (вимоги до депозитів, вимоги до власного капіталу й вимоги до резервного капіталу), правила складання фінансової звітності й порядок проведення перевірок, а також дії стосовно неплатоспроможних страховиків.

Для координації регулюючої діяльності ще у 1871 році була заснована Національна асоціація страхових комісарів (NAIC), куди увійшли глави страхових органів штатів. Як координатор регулюючої діяльності, NAIC фактично виконує функції надштатного органу. Асоціація розробляє єдині стандарти регулювання й типові закони (Model Acts), які після прийняття на національних зборах NAIC повинні бути інкорпоровані в законодавство штатів (як правило, у дворічний термін). Акти NAIC мають рекомендаційний характер, тому теоретично штати можуть їх ігнорувати. Однак на практиці цього не відбувається, оскільки NAIC має великий авторитет. Ставши колективним органом, NAIC забезпечує представництво окремих штатів і максимально враховує їх інтереси при здійсненні регулювання, не протиставляючи центр і регіони. У сучасних умовах NAIC успішно справляється з розробкою і проведенням в життя єдиних стандартів, забезпечуючи цілісність регулювання.

Як ми бачимо, діяльність НБФУ у США регулюють різні наглядові органи і організації, як державні (SEC, CFTC, Управління нагляду за ощадними закладами Державного казначейства США, підпорядкованого президенту країни), так і недержавні (банки, які складають ФРС, NAIC). Причому в державних органах, де необхідно, забезпечено представництво керівних осіб недержавних структур. Так, до складу ключового органу, що відповідає за питання монетарної політики, – Федерального комітету щодо відкритого ринку входить сім членів Ради керуючих і президенти п'яти резервних банків.

Наступна особливість регулюючих структур – призначення частини складу Ради керуючих Президентом США за підтримки Сенату. На нашу думку, призначені особи підпорядковуються або звітують перед тими, хто їх призначає. Тобто Президент і парламент США контролюють окремих регуляторів фінансових ринків. Деякі контролюючі органи безпосередньо підпорядковуються

Президенту (Управління нагляду за ощадними закладами Державного казначейства США).

Заслуговує на увагу також регулярна, через чітко встановлений термін (кожні 2 роки) заміна членів Ради керуючих, яких призначає Президент США.

Крім того, безпосереднє регулювання федеральних кредитних спілок у країні здійснює спеціально утворений урядовий орган – Національна адміністрація кредитних спілок (НАКС). Остання слідує за дотриманням кредитними спілками Федерального Закону про Кредитні спілки, Закону про справедливую депозитну діяльність, Закону справедливого кредитування та інших законодавчих актів, які регулюють їх діяльність¹.

До переваг Національної адміністрації кредитних спілок як інституту регулювання можна віднести: знання основ діяльності кредитних спілок; відстеження останніх змін в галузі регулювання; постійний взаємозв'язок з кредитними спілками; допомога у здійсненні діяльності кредитних спілок; відповідальність перед громадою; підвищення довіри споживача.

Єдиний регулюючий орган створений і в **Німеччині**. Так, з 1990 до 2003 року у цій країні було прийнято чотири Акти розвитку фінансового ринку, мета яких – посилення ролі Німеччини як фінансового центру й виведення її фінансової системи на рівень кращих міжнародних стандартів. Найбільш помітною подією у зміцненні регулятивної системи Німеччини стало прийняття в 1994 році Закону про торгівлю цінними паперами і створення федерального органу, що регулює фондовий ринок – Федеральної комісії з ринку цінних паперів (Bundesaufsichtsamt für den Wertpapierhandel – Baw). Формально Комісія була головним органом контролю, займалася збором інформації від емітентів і здійснювала загальний нагляд за ринком цінних паперів і дотриманням законодавства його учасниками. Однак на практиці поточний контроль за угодами на ринку цінних паперів був покладений

¹ Хомутенко А. В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України : монографія. Одеса : Друк, 2009. 188 с. С. 50.

на статс-комісаріати земель. Обидві регулюючі структури – федеральна і земельна, діяли в більшості паралельно й деякою мірою дублювали один одного.

У 2002 році набув чинності Закон про придбання цінних паперів і поглинання, який уперше в Німеччині підвів нормативну базу під злиття й поглинання фінансових установ, що мають лістинг на біржах Німеччини або інших країн ЄС.

На основі прийнятого 22 квітня 2002 р. Закону про формування інтегрованої системи фінансового нагляду (Gesetz über die integrierte Finanzaufsicht – Findag) у травні 2002 року в Німеччині був створений єдиний регулятор фінансових установ. Три федеральні органи, що здійснювали нагляд за банками, страховими компаніями й ринком цінних паперів, були об'єднані під одним дахом – Федеральної служби по регулюванню фінансових ринків (Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht Bafin), що базується в Бонні й Франкфурті-на-Майні. Bafin регулює і здійснює нагляд за 2300 банками, 800 інститутами фінансових послуг і 630 страховими організаціями². Нова Федеральна служба складається із трьох основних підрозділів (департаментів): по контролю над кредитними організаціями, страховими компаніями й по нагляду за торгівлею на ринку цінних паперів. Крім них також існують ще три департаменти, що займаються загальними питаннями – розвитком фінансових ринків, страхуванням фінансових активів і боротьбою з відмиванням грошей. Безпосередньо при Федеральній службі створені управління зовнішніх зв'язків, захисту інформації й боротьби з відмиванням грошей. У Bafin надаються всі проспекти емісії цінних паперів, її фінансування здійснюється за рахунок внесків фінансових установ, діяльність яких, організація регулює і контролює.

Контроль за витратою коштів Bafin забезпечує спеціальна адміністративна рада, що складається з представників фінансових установ, парламенту й ряду федеральних міністерств. Bafin також підлягає контролю з боку Міністерства фінансів.

² Фінанси зарубіжних країн : навч. посіб. / Кізима Т. О., Кравчук Н. Я., Горин В. П. та ін.; за ред.О. П. Кириленко. Тернопіль : Економічна думка, 2013. 287 с.; Миргородська Л. О. Фінансові системи зарубіжних країн : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 320 с.

Останні зміни відбулися в законодавстві у зв'язку з прийняттям у липні 2002 року Четвертого закону про розвиток фінансового ринку, що включав цілий ряд заходів для подальшого посилення захисту інвесторів, збільшення прозорості й жорсткості заходів щодо боротьби з відмиванням грошей.

Відповідно до цього закону емітенти цінних паперів зобов'язані розкривати відомості про угоди директорів або на своєму вебсайті, або опублікувати ці відомості в офіційному друкованому органі – Federal Gazette. Надалі Федеральна служба по регулюванню фінансових ринків розміщує подібну інформацію й на своєму сайті www.bafin.de. У результаті сучасне німецьке законодавство в чомусь навіть перевершує законодавство Великобританії й США. Федеральна служба по регулюванню фінансових ринків наділена більшими повноваженнями для ефективного моніторингу ринку. Служба має право не тільки вимагати надання інформації, вона може проводити обшуки в приміщеннях банків, компаній по цінних паперах, страхових компаніях. Вона має право самостійно карати порушників, накладаючи штрафи на суму до 1,5 млн євро. При виявленні фактів, що свідчать про кримінальне правопорушення, справа передається до прокуратури¹.

Отже, особливістю регулювання діяльності НБФУ в Німеччині є те, що здійснює цю функцію єдиний регулятор – Bafin, який за правовим статусом є державною структурою, підпорядкованою Міністерству фінансів. Незважаючи на те, що це державна структура, Bafin фінансується цілком за рахунок внесків фінансових установ, діяльність яких регулює і контролює.

Контроль над витратою коштів Bafin забезпечує спеціальна адміністративна рада, яка складається з представників фінансових установ, парламенту й ряду федеральних міністерств.

У жодній європейській країні центральний банк не наділено такими широкими повноваженнями як у Франції та Україні. Діяльність кредитних спілок у **Франції**, також підпадає під

¹ Забедюк М. С. Особливості формування та функціонування фінансових систем зарубіжних країн. *Економічний форум*. 2021. № 1. С. 202–207. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ecfor_2021_1_35

регулювання Банку Франції. Крім того, створено два консультативні органи: Національна рада з кредитної безпеки (Conseil national du credit et du titre) – підлегла Уряду та Банку Франції, який вивчає нестабільні умови роботи банківської і фінансової системи, та Консультативний комітет (Le Comite consultatif du CNCT), що досліджує взаємовідносини між кредитними установами та їх клієнтами. Банк Франції здійснює постійний моніторинг фінансового благополуччя та ризиків вітчизняних кредитних установ. Та, в залежності від цього, будує свою наглядову діяльність².

Багатолітню історію мають недержавні пенсійні фонди країн світу. Світовий досвід переконує, що роль держави у регулюванні діяльності недержавних пенсійних фондів у країнах з перехідною економікою суттєво відрізняється від її ролі у країнах зі сформованими ринковими відносинами, стабільною законодавчою і правовою базою, розвиненим фондовим та страховим ринками³.

Недержавні пенсійні фонди у розвинутих країнах відіграють надзвичайно важливу роль – вони перебрали на себе частину функцій держави, зокрема по відношенню до громадян, які досягли пенсійного віку. Для того, щоб недержавні пенсійні фонди виконували свої зобов'язання належним чином, створюється система їх регулювання та нагляду.

Міжнародна асоціація соціального забезпечення (MACO), яка була створена у 1937 році, здійснює консультування та надає платформу своїм членам (350 членських організацій в 150 країнах) для формування динамічного соціального забезпечення та його політики у всьому світі⁴. У 2004 році було створено Міжнародну організацію пенсійних інспекторів (The International Organisation

² Хомутенко А. В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України : монографія. Одеса : Друк, 2009. 188 с. С. 51.

³ Шумило М. М. Правовідносини у сфері пенсійного забезпечення в Україні : монографія. Київ : Ніка-Центр, 2016. 680 с. С. 50.

⁴ Чернявська О. І. Класифікація національних моделей пенсійного забезпечення: зарубіжний досвід та вітчизняна практика. *Економіка та держава*. 2013. № 2. С. 38–44. С. 39.

of Pension Supervisors – IOPS), основною метою діяльності якої стало покращення якості та зростання ефективності наглядової діяльності за недержавними пенсійними фондами у всьому світі, тим самим сприяючи їх розвитку, підвищуючи ефективність їх оперативної діяльності та збільшуючи рівень захищеності цього джерела доходів пенсіонерів¹.

Частка недержавного пенсійного забезпечення залежить від типу системи пенсійного забезпечення, яка функціонує в країні. Розрізняють три типи систем пенсійного страхування: перший рівень – обов’язкова солідарна пенсійна система; другий рівень – обов’язкова накопичувальна пенсійна система; третій рівень – добровільна накопичувальна пенсійна система

Нині пенсійна система **Швеції**, на думку багатьох науковців², вважається самою соціальною у світі. Так, діюча пенсійна система Швеції дозволяє підтримувати досить високий рівень пенсій, відшкодовуючи пенсіонерам від 60 до 80% розміру їх заробітної плати. Такий високий результат вдалося досягти завдяки використанню різних складових, що передбачені пенсійною системою. Обов’язковий внесок на кожного працівника в розмірі 18,5% від заробітної плати в рівних частинах сплачують роботодавець і найманий працівник, частина 16% від цієї суми перераховується до солідарної системи пенсійного забезпечення, а інша частина 2,5% на індивідуальний накопичувальний рахунок працівника який може бути розміщений в одному з 800 пенсійних фондів з мінімальною прибутковістю в 3% річних. При цьому держава жорстко регулює діяльність пенсійних фондів, зокрема

¹ Назаренко Я. Я. Світовий досвід реформування системи пенсійного страхування. *Вісник Національного транспортного університету*. 2011. № 24(1). С. 366–370. С. 368.

² Яременко Г. Я. Основные направления реформы пенсионного обеспечения: мировой опыт. *Проблемы прогнозирования*. 1998. № 3. С. 135–146. С. 37; Ткаченко Н. В. Вектори побудови пенсійних систем у країнах Європейського Союзу. *Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України*. 2014. Вип. 40. С. 32–42. С. 34; Дороніна О. А. Особливості пенсійного страхування в закордонних країнах. *Проблеми розвитку внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект*: сб. науч. тр. Донецк : ДонНУ, 2009. С. 1151–1159. С. 1156.

обмежуючи прямі інвестиції в нерухомість або надання прямих позик. З сум, які відраховуються до солідарної системи складаються умовні накопичення шведів, що постійно індексуються з урахуванням зростання розміру заробітної плати та демографічної ситуації в країні. Досягнувши 61-річного віку, громадяни Швеції можуть претендувати на отримання виплат з умовно-накопичувальної пенсії.

Основною метою діяльності Пенсійного Регулятора у **Великобританії** є захист інтересів та активів членів недержавних пенсійних фондів. Вагому роль у системі нагляду за недержавними пенсійними фондами Великобританії відіграють аудитори та актуарії, які при виявленні порушень у діяльності попечителів зобов'язані повідомляти про це Регулюючий орган. Останній повинен миттєво на це зреагувати – перевірити факт порушення, а при його підтвердженні – звернутись до суду у справі про обмеження функцій попечителів. Слідчі порушують питання ефективності системи внутрішнього контролю, проводять подальші розслідування, а при необхідності, можуть призначити незалежних попечителів. Перевірки на місцях слідчі Пенсійного Регулятора можуть здійснювати і за відсутності скарг на дії попечителів³.

Система державного фінансового контролю за недержавними пенсійними фондами у **Туреччині** включає два органи: Центр пенсійного моніторингу та Секретаріат Казначейства (Генеральна дирекція страхування. Приватні пенсії). Останній є головним контролюючим органом у системі недержавного пенсійного забезпечення та володіє золотою акцією Центра пенсійного моніторингу, який, в свою чергу, є приватною організацією. Щоденний моніторинг та контроль за ефективністю здійснення фінансового механізму недержавних пенсійних фондів проводить Центр пенсійного моніторингу. Він повідомляє про отримані дані Казначейство. Щоденне електронне спостереження та контроль за діяльністю інвестиційних пайових пенсійних фондів може здійснювати Рада

³ Хомутенко А. В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України : монографія. Одеса : Друк, 2009. 188 с. С. 57.

з ринків капіталу, якій підлеглий Банк Туреччини, де обслуговуються усі індивідуальні пенсійні рахунки. Таким чином, пенсійні накопичення учасників захищені у разі банкрутства пенсійного фонду¹.

Не останню роль у контролі за недержавними пенсійними фондами у Туреччині відіграють незалежні аудитори. Такі особи зобов'язані повідомляти наглядовий орган про негативні фактори впливу на пенсійний фонд, які можуть становити загрозу його існуванню або позначитись на членах. Аналогічно повинні діяти незалежні аудитори у **Німеччині**, якщо рада керуючих фонду не вживає належних заходів для виправлення ситуації.

Адміністрація пруденційного регулювання **Австралії** здійснює посилений нагляд за недержавним пенсійним фондом на протязі перших двох років його існування. Адміністрація перевіряє, чи виконуються ліцензійні умови та чи відповідає фінансова політика установи змінним ринковим умовам. Протягом цього періоду регулюючий орган Австралії надає рекомендації з поліпшення структури ризиків та їх управління, проводить роз'яснювальну роботу щодо проведенню аналізу діяльності фонду. Адміністрація пруденційного регулювання проводить безперервний моніторинг та щоквартальну оцінку ризиків, систематичне листування з регулюючим органом фонду².

При здійсненні нагляду за недержавними пенсійними фондами використовуються відомості, які надають попечителі недержавних пенсійних фондів. Останні в Австралії наділені повноваженнями вибудовувати стратегію управління ризиками для себе та план управління ризиками для кожного пенсійного фонду, що перебуває під їх опікуномством. План повинен включати: джерела інвестицій, перелік та оцінку ризиків для фонду, оцінку фінансового стану, аутсорсинг та аудит. Крім того, Агентством аналізується рівень компетентності попечителів. Австралійським законодавством

¹ Сальников Т. Пенсійне забезпечення: світовий досвід. *Вісник пенсійного фонду України*. 2015. № 7. С. 2–26. С. 12.

² Недержавне пенсійне забезпечення та фінансовий ринок: світовий досвід і Україна : зб. нормативно-правових актів та інформаційно-аналітичних матеріалів. Київ : УАФРУ, 2015. 250 с. С. 59.

передбачене обов'язкове проведення щорічного незалежного аудиту недержавних пенсійних фондів. Особливістю австралійської системи недержавного пенсійного забезпечення є ступінь застосовування аутсорсингу фінансової діяльності, такої як управління, інвестування та зберігання активів³.

У більшості країн допоміжну роль у здійсненні контролю державними наглядовими органами за недержавними пенсійними фондами відіграють незалежні аудитори, на яких покладається обов'язок повідомлення такі органи про будь-які виявлені порушення (Німеччина, Туреччина та ін.). Однак є країни, зокрема, Люксембург, у яких аудиторів не зобов'язують повідомляти інформацію, у тому випадку, коли: така інформація є комерційною таємницею; встановлено договірні обмеження на розкриття відомостей про об'єкт перевірки; розкриття інформації порушить принципи професійної етики.

Варто констатувати, що фінансовий контроль у системі НФУ у країнах світу організований по-різному. До основних позитивних характеристик міжнародного досвіду з фінансового контролю у таких установах, 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;

³ Хомутенко А. В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України : монографія. Одеса : Друк, 2009. 188 с. С. 62.

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 виданнях¹.

Таким чином, з огляду на процеси глобалізації фінансових ринків у рамках світового економічного простору, проаналізовані національні особливості фінансового контролю в системі НФУ ряду зарубіжних країн заслуговують на увагу, позаяк такий контроль організований по-різному. До основних позитивних характеристик, можна віднести: проведення оцінки ризиків як пруденційного фінансового контролю; тестування та перевірку на компетентність керуючих осіб кредитних спілок та недержавних пенсійних фондів; обов'язкова вимога наявності у структурі кредитних спілок та недержавних пенсійних фондів внутрішніх аудиторів; взаємодія регулюючого (наглядового) органу з внутрішніми службами аудиту та окремими відповідальними особами (менеджери, аудитори) кредитних спілок та недержавних пенсійних фондів; наявність вимог щодо обов'язкового проведення незалежного аудиту діяльності та фінансового стану НФУ; проведення регулярних семінарів та тренінгів наглядовими органами для відповідальних службових 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 виданнях².

¹ Буга Г. С. Зарубіжний досвід організації фінансового контролю в системі небанківських фінансових установ. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 195–201; Хомутенко А. В. Система фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ України : монографія. Одеса : Друк, 2009. 188 с. С. 63–64.

² Буга Г. С. Зарубіжний досвід організації фінансового контролю в системі небанківських фінансових установ. *Право і суспільство*. 2021. № 6. С. 195–201. С. 200.

Доцільною є думка науковців³ про те, що ринок фінансових послуг України, який існує на теперішній час, потребує негайного реформування шляхом впровадження дієвих механізмів захисту прав інвесторів – споживачів фінансових послуг та формування конкурентоспроможного національного ринку фінансових послуг шляхом усунення спекулятивних схем на цьому ринку. Запровадження в Україні компенсаційних схем при залученні коштів від інвесторів є однією із необхідних умов приведення законодавства України у відповідність до вимог законодавства ЄС⁴. Очевидно, що за таких умов, постає питання про необхідність державного втручання у діяльність фінансового ринку та проведення оперативних заходів щодо оперативного впровадження реформ, спрямованих на підвищення рівня довіри населення до суб'єктів, які надають фінансові послуги.

Державна політика у сфері захисту прав споживачів має реалізовуватися, зокрема, шляхом створення правової основи та сприяння запровадженню системи компенсаційного механізму на ринках фінансових послуг, зокрема у секторах страхування життя, фондового ринку та кооперативного кредитування та передбачає подальшу розробку нормативно-правової бази, що передбачатиме дієві компенсаційні механізми. Проте наразі питання щодо запровадження такого механізму є невирішеним. Досить популярною є думка про необхідність створення спеціального гарантійного фонду для проведення компенсацій споживачів небанківських фінансових послуг. Зокрема, Б. І. Пшик пропонує створити в Україні Фонд компенсування інвестицій, основним завданням якого є здійснення компенсаційних виплат тим інвесторам, що втратили свої кошти внаслідок банкрутства інвестиційних

³Черкасов О. В., Коваленко В. А. Розвиток компенсаційних схем споживачів небанківських фінансових послуг в Україні. *Сучасні проблеми розвитку права та економіки в інноваційному суспільстві* : зб. наук. пр. за матеріалами II Інтернет-конференції, 29 листопада 2019 р. Харків : НДІ ПЗІР НАПрНУ. С. 256–262.

⁴Глібко С. В., Шовкопляс Г. М., Ониськів І. О. Актуальні питання правового регулювання ринків фінансових послуг в Україні : монографія. Харків : Право, 2016. 186 с.

посередників¹. Зазначена пропозиція відповідає досвіду країн ЄС, оскільки, створення таких фондів є доволі поширеним в європейських країнах. Прикладом імплементації зазначеного механізму є компенсаційна схема Великобританії – Financial Services Compensation Scheme (далі – FSCS), яка поєднує такі схеми: схем: по депозитах, інвестиціях, страховому посередництву, страховому бізнесу, іпотечних фірмах. FSCS є юридичною особою, яка є приватною компанією, а саме товариством з обмеженою відповідальністю, де відповідальність учасників обмежується їх гарантіями і не має статутного капіталу. Компенсації здійснюються зазначеним суб'єктом в порядку та на умовах, визначених законодавством Великобританії².

На сьогодні, розглядаючи рівень вирішеності питання компенсацій споживачів небанківських послуг в Україні, можна вказати на застарілість та недієвість діючого законодавства, яке вирішує ці питання, зокрема Закон України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб» (2012 р.)³, а схвалений доопрацьований проєкт Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб», що спрямований на реалізацію Директиви 2014/49/ЄС Європейського парламенту та Ради від 16 квітня 2014 року в частині створення компенсаційних механізмів захисту інвесторів, споживачів небанківських фінансових послуг, а саме що стосується: кредитних спілок, страхування життя, так і залишився не прийнятим, що дозволяє говорити про передчасність конкретних механізмів компенсацій споживачів небанківських фінансових послуг.

¹ Пшик Б. І. Сучасні проблеми розвитку ринків небанківських фінансових послуг в Україні та шляхи їх вирішення. *Ефективна економіка*. 2017. № 9. URL: <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=5759>

² Шовкопляс Г. М. Аналіз європейських гарантійно-компенсаційних механізмів захисту прав інвесторів на ринку фінансових послуг. *Право та інновації*. 2015. № 3(11). URL: http://www.irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe

³ Про систему гарантування вкладів фізичних осіб : Закон від 23 лют. 2012 р. № 4452-VI. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4452-17#Text>

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, позаяк 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

4.1. Вплив тіньової економіки на вчинення порушень у сфері діяльності небанківських фінансових установ

Тіньова економіка залишається однією з найсуттєвіших загроз для економічної безпеки держави, що загострює соціально-економічну кризу в Україні та негативно позначається на її міжнародному іміджі. Саме тому розроблення ефективних механізмів детінізації сфери господарювання та фінансів, розшуку й повернення до легального обігу незаконно виведених із нього активів, захист об'єктів права власності є пріоритетними напрямками реалізації державної політики в правоохоронній галузі.

Зростання тіньового сектору економіки та криміналізація практично усіх 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.

Варто констатувати, що особливості вітчизняної тіньової економіки є наслідком становлення та розвитку її за радянських часів. За умов адміністративно-командної планової системи господарювання в колишньому СРСР тіньові відносини стали підґрунтям для організованої злочинності та корупції, які нерозривно пов'язані між собою, що, водночас, зумовлює взаємозалежність корупційних правопорушень з отриманням значної матеріальної вигоди. Глобалізація фінансових систем, розвиток міжнародних банківських мереж, електронних телекомунікаційних систем і мереж

здійснення операцій створили умови для використання фінансових інструментів з метою відмивання коштів, одержаних злочинним шляхом.

Більше року Національний банк України (НБУ) (з 1 липня 2020 р.)¹ є регулятором більшої частини ринку НФУ. Упродовж цього періоду вимоги до платоспроможності фінансових установ базувалися переважно на затверджених актах попереднього регулятора. Тож фінансові установи мали достатньо часу на приведення своєї діяльності у відповідність до цих вимог. З часом НБУ розпочав рішучіші дії із застосування заходів впливу за недотримання вимог законодавства України. У 2021 р. за результатами нагляду, інспекційних перевірок, у тому числі через недопуск інспекторів до перевірок, НБУ застосував до десятків страховиків, фінансових компаній та ломбардів заходи впливу у вигляді зупинення дії та/або анулювання ліцензій. Багатьом учасникам ринку, що порушували вимоги до платоспроможності, надано час на усунення порушень. Якщо фінансові установи не зможуть виконати вимоги, їм доведеться припинити свою діяльність. Ринок добровільно залишали компанії, які не провадили діяльності та не мали діючих ліцензій на надання фінансових послуг. На кінець 2021 р. обсяги активів усіх учасників ринку збільшилися. Найбільше – у фінансових компаній. Відповідно частка НФУ в активах фінансового сектору під регулюванням НБУ зросла до 12%².

За офіційними даними НБУ, у 2015–2020 роках з Державного реєстру фінансових установ виключено 458 НФУ, з них лише у 2020 р. – 108 (+9%), з яких 25 за заявою, а 83 за систематичне порушення вимог законодавства у сфері надання фінансових послуг. У свою чергу НБУ як регулятором, з метою запобігання порушенням законодавства на ринку фінансових послуг та захисту

¹ Про правонаступництво Національного банку України в здійсненні державного регулювання та нагляду на ринках фінансових послуг : Постанова Правління Національного банку України від 25 черв. 2020 р. № 82. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0082500-20#Text>

² Огляд небанківського фінансового сектору за листопад 2021 року. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/oglyad-nebankivskogo-finansovogo-sektoru-listopad-2021>

прав споживачів за результатами контролю у 2020 р. застосовано 78 заходів впливу, з них: винесено 38 розпоряджень про усунення порушень у сфері надання фінансових послуг та 11 рішень про анулювання ліцензій; вилучено з реєстру 28 установ; накладено штрафних санкцій на 1829 тис. грн на фінансовому ринку¹. Відтак, з метою забезпечення розвитку цього сегменту фінансового ринку та гарантування збережень населення в країні повинна існувати дієва система запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ в Україні.

Розроблення ефективних механізмів детінізації сфери господарювання та фінансів, розшуку й повернення до легального обігу незаконно виведених із нього активів, захист об'єктів права власності є пріоритетними напрямками реалізації державної політики у небанківському фінансовому секторі, а також у правоохоронній галузі.

Суспільна небезпека глобалізації тіньових процесів у сфері фінансово-господарського обігу речей, прав, дій, вплив на поглиблення економічної кризи, зростання рівня корупції та криміногенного потенціалу у сфері економічних відносин – проблеми загальновідомі. Останніми роками процеси тінізації в господарстві України набули масштабів, що загрожують нормальному розвитку легальної економіки. За попередніми розрахунками Мінекономіки рівень тіньової економіки у січні-червні 2021 року порівняно з відповідним періодом 2020 року не змінився і становив 31% від обсягу офіційного ВВП. Наприклад, у такому виді економічної діяльності «Фінансова та страхова діяльність» зберіглася тенденція до збільшення рівня тіньової економіки – на 3% в.п. порівняно з відповідним періодом 2020 р., що є об'єктивним наслідком зростання на 278,7% обсягу збитків, отриманих порівняно з відповідним періодом 2020 року (на суму 12,9 млрд грн у січні-червні 2021 року). На результатах діяльності небанківського сектору негативно позначилися: від'ємний результат переоцінки вартості облігацій внутрішніх державних позик та операцій купівлі-продажу (–3,1 млрд грн проти позитивного результату

¹ Огляд небанківського фінансового сектору за листопад 2021 року. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/oglyad-nebankivskogo-finansovogo-sektoru-listopad-2021>

17,8 млрд грн у січні-червні 2020 р.); високий рівень накопичених поганих кредитів. Зрештою, на тлі збереження доволі високого попиту на банківські послуги у звітному періоді (за умов своєчасного адаптування банків до нових умов роботи з фокусом на віддалене обслуговування), сформована тенденція до збільшення рівня тіньової економіки у зазначеному ВЕД, є здебільшого математичним результатом. Частка непрацюючих кредитів (NPLs) станом на кінець 2021 у загальному обсязі кредитування становила 37,18%².

Першим серед західних фахівців, хто привернув увагу громадськості до існування феномена тіньової економіки, був англійський соціолог К. Харт, який виявив проблему «неформальної зайнятості» в низці африканських держав³. Згодом, у середині 1970-х років, американські економісти П. Гутманн і Е. Фейг стверджували, що значну частку отриманих прибутків не показують й нехтувати цим неможливо⁴.

Найбільш відомим у світі є визначення тіньової економіки, запропоноване Е. Фейгом у 1979 році. Згідно з ним до тіньової економіки належить уся економічна діяльність, яку за певних причин не враховують офіційною статистикою і не включають до національних рахунків⁵. Монографія Е. де Сото, що вийшла друком 1989 р., стала черговим кроком уперед у розумінні значення тіньової економіки⁶.

На думку Л. І. Абалкіна, тіньова економіка являє собою різні види економічної діяльності, спрямовані на одержання доходів шляхом ухилення від оподаткування. Водночас дослідник

² Загальні тенденції тіньової економіки в Україні у 2021 році: аналітична записка. Департамент стратегічного планування та макроекономічного прогнозування. *Міністерство економіки України*. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/-Download?id=78b79266-3a86-4be0-a528-ef8bb1551809>

³ Hart K. Informal Urban Income Opportunities and Urban Employment in Ghana. *Journal of Modern African Studies*. 1973. Vol. 11. № 1. P. 61–90.

⁴ Feige E. How Big is the Irregular Economy? *Challenge*. 1979. № 6. P. 32–39.

⁵ Николаева М. И., Жевгаков А. Ю. Теневая экономика: методы анализа и оценки (обзор работ западных экономистов). М., 1987. 116 с. С. 4.

⁶ Сото де Э. Иной путь: Невидимая революция в третьем мире / пер. с англ. Б. Пинскера. М., 1995. 319 с.

не відносить до тіньової економіки кримінальну сферу – розкрадання, наркобізнес, проституцію, корупцію та іншу злочинну діяльність¹.

У радянській економічній школі дослідження феномена тіньової економіки вперше проведено в Науково-дослідному економічному інституті при Держплані СРСР під керівництвом Т. І. Карягіної². Автор відносила до тіньової економіки виробництво товарів і надання послуг за плату, що не фіксують в офіційній статистичній звітності. Згодом Ю. Г. Козлов запропонував розуміти поняття «тіньова економіка» як будь-яку приховану від державного обліку економічну діяльність, де головна роль відведена її суб'єктам (дрібні власники, наймані робітники, тіньовики господарники, комерсанти, фінансисти, банкіри, промисловці тощо).

Деталізуючи структуру тіньової економіки, Т. І. Карягіна запропонувала поділити це явище на три блоки:

1) *неофіційна економіка*, до якої входять усі легальні види економічної діяльності, у межах яких мають місце необліковане офіційною статистикою виробництво товарів і послуг та приховування цієї діяльності від оподаткування тощо;

2) *фіктивна економіка*, тобто приписки, розкрадання, спекулятивні операції, хабарництво, різного роду шахрайство тощо;

3) *підпільна економіка*, тобто заборонені законом види економічної діяльності. У межах останнього блоку тіньової економіки Т. І. Карягіна розглядала й діяльність організованої економічної злочинності³.

На три останні складові тіньової економіки вказував також Ю. Г. Козлов, але вкладав у них інший зміст: *стихийна* (не санкціонована державними органами), *індивідуальна* трудова й артільна діяльність; *чорний ринок* товарів і послуг; *діяльність організованих злочинних груп* в економічній сфері.

¹ Абалкин Л. И. Логика экономического роста. М. : Ин-т экономики, 2002. 228 с. С. 39.

² Карягина Т. И. Услуги теневые и легальные. *Экономика и организация промышленного производства*. 1989. № 2. С. 16–65.

³ Там само. С. 24.

В Україні дослідження в цьому напрямі розпочато 1994 р. на базі Національного інституту стратегічних досліджень⁴. Український учений-економіст, дослідник тіньової економіки О. В. Турчинов виокремлює чотири її складові: економічна діяльність, яку не приховують від державних органів, але з низки об'єктивних і суб'єктивних причин не враховує, не контролює і не оподатковує держава; легальна економічна діяльність, під час якої відбувається повне або часткове ухилення від сплати податків, зборів, штрафів та інших обов'язкових платежів; незаконна, навмисно приховувана від державних органів економічна діяльність; діяльність, спрямована на одержання доходу у кримінальний спосіб⁵.

Як зазначає В. М. Попович, поняття «тіньова економіка» виникло у процесі розроблення організаційно-правових заходів боротьби з легалізацією та відмиванням капіталів злочинного походження як деструктивного та руйнівного чинника суспільно-економічних відносин. На його думку, учені та фахівці-практики (як юристи, так й економісти) обрали цю назву певною мірою інтуїтивно, поступово усвідомивши, що корисливі правопорушення й одержані від них доходи досягли таких обсягів, які стали оцінювати на рівні обігу капіталів у легальній сфері економіки⁶.

У цьому контексті вдалою, на наш погляд, є позиція В. О. Мандибури, який вважає, що «тіньова» економіка не є якісно однорідною як за своїми структурними складовими, так і за остаточними наслідками їх впливу на соціально-економічні процеси та відносини. Визначаючи зміст поняття «тіньова економіка», необхідно враховувати, що воно має широке і вузьке значення. У широкому розумінні до складу тіньової економіки може бути віднесено всі види «неврахованої», «нерегламентованої», «прихованої» та «законспірованої» економічної діяльності, незалежно від того, чи є вони протиправними, чи ні. У вузькому розумінні поняття

⁴ Варналій З. С. Тінізація малого підприємництва (економічні та правові аспекти). Київ, 1998. 56 с.

⁵ Турчинов О. В. Тіньова економіка: теоретичні основи дослідження : монографія. Київ, 1995. 300 с. С. 75–76.

⁶ Попович В. М. Теорія детінізації економіки : монографія. Ірпінь, 2001. 524 с. С. 14.

«тіньова економіка» обмежується виключно тими видами економічної діяльності та відповідними відносинами, які за своїм змістом є або протиправними, або суспільно небезпечними¹.

Водночас завдання економістів, юристів чи інших фахівців, які беруться за дослідження тіньової економіки, – призупинення тіньових процесів на засадах створення економічних та організаційно-правових передумов детінізації економіки. Однак зробити це можна тільки спільними зусиллями як економістів, так і юристів за умов комплексного підходу. Економісти не зможуть розробити ефективну економічну модель передумов детінізації економіки, якщо не врахують особливостей організаційно-правового середовища країни. Юристи не зможуть сконструювати ефективні правові форми та відповідну організаційно-правову інфраструктуру превентивного впливу на економічні й організаційно-правові причини тінізації економіки без знання економічних закономірностей, фінансово-правових і організаційно-управлінських технологій фінансово-господарського обігу речей, прав, дій. З цього приводу можна заперечити, що такий підхід є екстенсивним, оскільки всього блоку економічних, організаційно-управлінських і правових наук знати неможливо. Проте інформацію, необхідну для визначення об'єктно-технологічного, суб'єктного і причинного складу тіньової економіки, містять саме ці науки. Водночас практичні фахівці правоохоронних органів, які протидіють тіньовим криміногенним виявам, мають володіти такою інформацією, інакше вони просто не зможуть виявити й розкрити конкретне тіньове діяння криміногенного характеру. Відповідно, підготовка таких фахівців, а спеціалістів керівної ланки, покликаних створити економічні передумови й організаційно-правову інфраструктуру детінізації економіки, й поготів, потребує саме комплексного підходу. З іншого боку, така підготовка необхідна й науковцям, які досліджують феномен тіньової економіки, й урядовцям, які приймають не завжди виважені рішення економічного характеру, що призводять до глобалізації тіньових процесів. Про це свідчить

¹ Мандибура В. О. «Тіньова» економіка України та напрями законодавчої стратегії її обмеження. Київ, 1998. 134 с. С. 11.

наведений вище аналіз тіньових процесів і проблем з питань визначення поняття та структури тіньової економіки. Крім того, дослідникам тіньової економіки важливо знати ці дисципліни саме в тій частині, що відображає економічні, організаційні, фінансово-правові аспекти субстанції «тіньова економіка».

Тобто йдеться про розроблення праксеологічних² засад інтерналізації напрацьованих у цих науках знань та їх інтеграції у спеціальній міждисциплінарній теорії, яка в межах елементів свого предмета та науково-практичних завдань відображала б економічний, організаційно-правовий і криміногенний аспекти цього явища та стала синтезованою методологічною основою *комплексного пізнання* об'єктно-технологічної сутності тіньових процесів, їх структури, суб'єктного і причинного складу. Однак тіньова економіка не є явищем застиглим, вона динамічно змінюється. Тому *перманентний моніторинг* тіньових процесів у контексті динаміки їх змін, діапазону, механізмів, взаємообумовлень і тенденцій поширення тіньової економіки є другим завданням спеціальної теорії детінізації економіки. Лише розв'язавши окреслені проблеми, можна *визначити* комплекс економічних й організаційно-правових державних заходів, спрямованих на формування економічних передумов детінізації економіки та створення організаційно-правової інфраструктури превентивного впливу на усунення причин, що зумовлюють відтворення тіньових процесів і детермінують глобалізацію криміногенного потенціалу у сфері діяльності НФУ.

Відстоюють комплексний підхід до пізнання і протидії феномену тіньової економіки й деякі інші українські вчені.

«Вузькоспрямовані заходи... лише посилюють кризові явища, що сприяє розширенню масштабів тіньової економіки. У сучасному становищі необхідно застосувати комплексний підхід... спрямований на зміну мотивацій поведінки всіх суб'єктів

² *Праксеологія* – наука про принципи та методи ефективної діяльності людей. Дослідження у сфері праксеології стосуються принципових основ організації спільної діяльності людей щодо прийняття рішення, мотивації та реалізації як колективних, так й індивідуальних дій. Вивчають також основи застосування ЕОМ та інших сучасних технічних засобів в управлінській діяльності.

суспільства...» – зауважують учені Науково-дослідного інституту Міністерства економіки України А. В. Базилук і С. О. Коваленко¹.

Водночас глибинна причина існування вузькофахового підходу та широкого спектра тлумачень поняття «тіньова економіка» і шляхів її подолання зумовлені певною неоднозначністю, яку містить *сам емпіричний факт – субстанція цього явища*. З одного боку, у ньому міститься протиправна і *переважно криміногенна основа*, з іншого боку, сучасна тіньова економіка – це реальна *економічна субстанція*, що відображає рівнозначну чи майже рівнозначну легальній економіці масу капіталів і сукупність економічних, виробничих і капіталообігових технологій, трансформованих у сукупність тіньових відносин. Останні пронизують усю макро- і мікрорівневу структуру економіки та є її важливою складовою. Однак ця частина економіки не підпорядковується нормативно-правовій регламентації, водночас, функціонує на основі економічних інтересів, що вступають у конфлікт із наявним правовим й економічним середовищем. Якщо економічні закони, організаційно-правові методи, підходи та методологічні засади функціонування легальної економіки напрацьовують у межах класичної економічної теорії, теорії управління та галузях правових наук, то методологію вивчення всіх цих питань щодо тіньової економіки (хоч і на засадах інтерналізації знань, напрацьованих у межах зазначених блоків наук) необхідно ще тільки розробляти².

Наведений вище аналіз свідчить, що дослідники тіньової економіки комплексний підхід до пізнання цього явища поки що тільки декларують, а в практиці проведення досліджень застосовують вузькофахові підходи, вважаючи головним завданням дослідження лише кількісну оцінку основних економічних параметрів цього явища. Причому, обчислюючи обсяги тіньової економіки, її дослідники не завжди розуміють, що вони враховують окремий

¹ Базилук А. В. Тіньова економіка в Україні. Київ : Наук.-дослід. ін-т Міністерства економіки України, 1998. 205 с. С. 47.

² Буга Г. С. Вплив тіньової економіки на вчинення правопорушень у сфері діяльності небанківських фінансових установ. *Європейські перспективи*. 2022. № 1. С. 40–46.

сегмент тіньового капіталообігу, одне з численних джерел тіньової економіки чи загальну масу тіньового капіталообігу.

Тому розроблення поняття тіньової економіки (яке достеменно відображало б діапазон джерел тіньової економіки, її технологічно насичену структуру, сутність, форми, економічну та неправомірну субстанцію; охоплювало діапазон макро- і мікрорівневих причин, об'єктний і суб'єктний склади тіньової економіки; відображало вплив на легальну економіку, економічну безпеку НФУ та держави, фактори ризиків, протиправний потенціал суспільно-економічних відносин як в окремих сегментах економіки, так і цивільному обігу країни загалом) є теоретико-методологічним підґрунтям визначення ефективних організаційно-правових заходів детінізації НФС.

Розв'язання цих проблем може стати підґрунтям для науково виваженої адаптації економіко-правового середовища країни до ринкових перетворень. Саме це економіко-правове середовище, за наявності відповідної організаційно-правової інфраструктури детінізації економіки, може стати засобом перманентного визначення та превентивного усунення причин тінізації економічних відносин. Це економіко-правове середовище, за відсутності відповідної організаційно-правової інфраструктури детінізації економіки, може бути сприятливим комплексом причин і умов розширеного відтворення тіньових процесів і пов'язаної з ними подальшої глобалізації криміногенного потенціалу у сфері суспільно-економічних відносин.

Таким чином, тіньова економіка залишається однією з найсуттєвіших загроз для економічної безпеки держави, що загострює соціально-економічну кризу в Україні та негативно позначається на її міжнародному іміджі. Саме тому розроблення ефективних механізмів детінізації сфери господарювання та фінансів, розшуку й повернення до легального обігу незаконно виведених із нього активів, захист об'єктів права власності є пріоритетними напрямками реалізації державної політики в правоохоронній галузі. Особливості вітчизняної тіньової економіки є наслідком становлення та розвитку її за радянських часів. За умов адміністративно-командної планової системи господарювання в колишньому СРСР тіньові відносини стали підґрунтям для організованої злочинності та корупції.

Тіньова економіка у 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, що вступають у протиріччя із діючим законодавством і характеризуються навмисними незаконними діями осіб, вчиненими з метою приховування свого доходу від держави та її органів, отримання прибутку, ухилення від сплати податків тощо. Тіньова економіка має три складові: неформальну, приховану і підпільну (кримінальну) економіку. Неформальну економіку утворюють нерегламентовані виробництво товарів і надання послуг; прихована економіка – це легальне виробництво та продаж необлікованих товарів і послуг; підпільна (кримінальна) економіка – заборонені види діяльності (корупція, наркоторгівля тощо).

Як зауважують С. С. Чернявський та В. А. Некрасов, до сфер тіньової економічної діяльності може належати вся легальна економічна діяльність. Водночас найвищий рівень тіньової економічної діяльності притаманний для: виробничої та розподільної діяльності, зокрема продуктивного капіталу; інвестиційної діяльності; банківської, біржової, страхової діяльності; ресурсовидобувної та ресурсорозподільної діяльності; сфери надання послуг (в освітній діяльності, медицині тощо); будь-якої посередницької діяльності¹.

Варто додати, що причини виникнення тіньової економіки поділяють на загальні та часткові. До загальних належать заборони й обмеження, а до часткових – високе податкове навантаження та неефективна система його адміністрування; чисельні бюрократичні процедури; недовіра до інститутів влади й судової системи; корумпованість усіх ешелонів чиновництва тощо, зрештою – взаємодія тіньової економіки з тіньовою політикою.

Взаємодія тіньової економіки з тіньовою політикою відбувається у формі фінансового донорства для купівлі бізнесом

¹ Тіньова економіка в Україні: стан, тенденції, шляхи подолання : аналіт. огляд / упоряд.: С. С. Чернявський, В. А. Некрасов, А. В. Титко та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 152 с. С. 12.

адміністративних послуг і посадових місць тощо. Цю взаємодію забезпечують шляхом розподілу державних замовлень «для своїх»; через тіньові схеми чиновник задовольняє економічні інтереси, тіньова економіка створює умови для самозбереження чиновника тіньової політики тощо. Нині в Україні це явище можна назвати тіньовим державноприватним партнерством². Не виключенням став і небанківський фінансовий сектор.

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» у такій сфері, тобто перехід до більш організованих форм, корпоратизації та часткової легітимізації.

Держава намагається вжити всіх можливих заходів для подолання тіньових економічних процесів. Так, на виконання вимог міжнародного співтовариства було ухвалено Положення про застосування Національним банком України заходів впливу до установ за порушення законодавства з питань фінансового моніторингу (2020 р.)³, з метою визначення порядку застосування НБУ передбачених Законом України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»⁴ заходів впливу, пред'явлення вимог

² Тіньова економіка в Україні: стан, тенденції, шляхи подолання : аналіт. огляд / упоряд.: С. С. Чернявський, В. А. Некрасов, А. В. Титко та ін. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2017. 152 с. С. 12.

³ Положення про застосування Національним банком України заходів впливу до установ за порушення законодавства з питань фінансового моніторингу : Постанова Правління Національного банку України від 28 лип. 2020 р. № 106. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0106500-20#Text>

⁴ Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон від 6 груд. 2019 р. № 361-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>

за порушення установами законодавства з питань фінансового моніторингу, а також здійснення контролю за їх виконанням.

Вимоги цього Положення поширюються на страховиків (перестраховиків), страхових (перестрахових) брокерів, кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи (крім фінансових установ та інших юридичних осіб, щодо яких державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії здійснюються іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу); платіжні організації, учасників чи членів платіжних систем, які надають фінансові послуги на підставі відповідних ліцензій чи реєстраційних документів; операторів поштового зв'язку; інші установи, які надають послуги з переказу коштів та здійснення валютних операцій; філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України, інших юридичних осіб, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги.

Це Положення визначає порядок:

1) застосування НБУ до установ заходів впливу, передбачених у ст. 32 Закону, а саме:

письмове застереження. Відповідно до п. 21–22 розділу III Положення НБУ у письмовому застереженні висловлює НФУ своє занепокоєння станом її справ, указує на допущені порушення законодавства, недоліки в роботі та за потреби конкретні заходи, яких потрібно вжити у визначені строки з метою їх усунення та/або недопущення надалі. НФУ зобов'язана подати НБУ протягом п'яти робочих днів із дня отримання письмового застереження відповідь із зазначенням строку, протягом якого вона зобов'язується вирішити виявлені проблеми, усунути порушення та/або вжити заходів щодо недопущення таких порушень у подальшій діяльності.

НБУ протягом 20 календарних днів із дня отримання зобов'язань установи щодо усунення порушень має право надати до них зауваження, які є обов'язковими для врахування установою¹;

¹ Положення про застосування Національним банком України заходів впливу до установ за порушення законодавства з питань фінансового моніторингу : Постанова Правління Національного банку України від 28 лип. 2020 р. № 106. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0106500-20#Text>

анулювання ліцензії та/або інших документів, що надають право на здійснення діяльності, з провадженням якої в особи виникає статус НФУ;

покладення на НФУ обов'язку відсторонення від роботи посадової особи. Відповідно до п. 33–35 розділу III Положення НБУ має право прийняти рішення про відсторонення таких посадових осіб установи: керівника (керівників) НФУ; відповідального працівника. Рішення про відсторонення надсилається установі не пізніше наступного робочого дня з дня прийняття такого рішення. НФУ не пізніше трьох робочих днів із дня отримання Рішення про відсторонення повідомляє засобами електронної пошти НБУ про посадову особу, яка виконуватиме обов'язки відстороненої посадової особи, зазначивши реквізити прийнятого (прийнятих) компетентним органом (посадовою особою) установи рішення (рішень)²;

штраф. Відповідно до п. 27 розділу III Положення НФУ зобов'язана повідомити НБУ про сплату штрафу не пізніше наступного робочого дня після сплати штрафу засобами електронної пошти НБУ та в той самий день надіслати до НБУ електронну копію розрахункового документа про сплату штрафу, засвідчену кваліфікованим електронним підписом уповноваженої особи НФУ. У разі неможливості надсилання копії розрахункового документа про сплату штрафу у вигляді електронного документа його засвідчена копія надсилається до НБУ рекомендованим листом із повідомленням про вручення³;

укладення письмової угоди із НФУ, за якою останній зобов'язується сплатити визначене грошове зобов'язання та вжити заходів для усунення та/або недопущення в подальшій діяльності порушень вимог законодавства у сфері запобігання та протидії, забезпечити підвищення ефективності функціонування та/або адекватності системи управління ризиками тощо;

² Положення про застосування Національним банком України заходів впливу до установ за порушення законодавства з питань фінансового моніторингу : Постанова Правління Національного банку України від 28 лип. 2020 р. № 106. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0106500-20#Text>

³ Там само.

2) пред'явлення НБУ відповідно до ст. 18 Закону вимог щодо виконання НФУ законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення;

3) здійснення НБУ контролю за виконанням установами рішень про застосування заходів впливу, письмових вимог.

Результативність процесу детінізації залучених фінансових інвестицій залежить від спроможності держави створити безпечні, стабільно сприятливі умови, що надасть можливість НФУ нарощувати економічну й інвестиційну активність у легальній економіці, функціонуючи з дотриманням принципу підтримання добросовісної економічної конкуренції на ринку

Варто звернути увагу на висловлювання Ю. М. Дмитренко, яка зазначає, що робота НБУ є насамперед публічною, її сутність полягає в тому, що це є фінансова діяльність, яка регулюється фінансово-правовими нормами щодо формування та проведення грошово-кредитної і валютної політики в державі, будови, функціонування та контролю небанківської системи з метою стабільної й ефективної організації використання публічних грошових фондів і створення сприятливих умов для розвитку грошового ринку України¹. НБУ, у порівнянні з НФУ, наділяється особливими функціями, зокрема й щодо забезпечення функціонування вітчизняної системи економічної безпеки. Відособлено доцільно виділити персоніфікованому санкціоновану державою можливість впливати на діяльність НФУ із підстав та у порядку, передбачених законодавством. У такий спосіб НБУ паралельно впливає на роботу банківської та небанківської системи з метою підвищення рівня ефективності останньої та задля забезпечення її необхідної стабільності. При цьому у наукових колах висловлюються припущення про необхідність посилення контролюючої функції НБУ. Наприклад, І. Я. Хитра стверджує, що для якісного адміністративно-правового забезпечення діяльності НФУ, НБУ повинен

¹ Дмитренко Ю. М. Фінансово-правові засади діяльності Національного банку України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 224 с. С. 86.

отримати більшу свободу в здійсненні грошово-кредитної політики та наглядю за фінансовим сектором².

Враховуючи сучасні зміни на світовому ринку фінансових послуг, необхідністю адаптації вимог Директив ЄС і відображення їх в національному законодавстві, організаційні засади забезпечення безпеки на ринку небанківських фінансових послуг направлені на таке: обов'язкове ведення інформацій про суб'єктів ринку; встановлення єдиного підходу до регулювання правовідносин пов'язаних з ліцензуванням конкретних видів діяльності; визначення порядку правонаступництва за укладеними договорами; аналіз діяльності учасників ринку (капіталу, зобов'язань, резервів, дохідності, ліквідності та інших основних показників діяльності ринку); встановлення прозорості щодо діяльності складових ринку небанківських фінансових послуг; формування механізму захисту клієнтів на даному ринку та посилення довіри серед них, надання якісних послуг; постійний фінансовий моніторинг; вироблення типових програм підвищення кваліфікації для кадрів фінансових установ та постійний контроль за проходженням даного напрямку роботи та прийняття підсумкового іспиту НБУ.

Виконання завдання щодо підвищення якості фінансових послуг, які надають НФУ, необхідно здійснювати з точки зору потреб потенційних клієнтів. Суб'єктами, які забезпечуватимуть виконання цього завдання, повинні бути НФУ і НБУ.

Досягти високого рівня надання фінансових послуг НФУ можуть завдяки такому: збільшенню швидкості обслуговування клієнтів НФУ; забезпеченню якості (повноти, характеру) та комплексності надання інформації і консультацій щодо особливостей, переваг та економічних характеристик фінансової послуги; терміновості та своєчасності здійсненню фінансової операції; професійності та кваліфікованості персоналу, відсутності помилок при обслуговуванні клієнта і оформленні фінансової операції; режиму роботи НФУ, зорієнтованому на потреби потенційних клієнтів; індивідуальному підходу до потреб

²Хитра І. Я. Адміністративно-правове забезпечення діяльності банків в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2011. 20 с. С. 12.

клієнтів; повноті, надійності та своєчасності виконання взятих на себе зобов'язань тощо¹.

Якість небанківських фінансових послуг забезпечується ефективністю внутрішніх робочих процесів, рівнем мотивації робітників, продуктивністю праці, рівнем витрат на виправлення помилок та іншими критеріями, що виникають при наданні фінансових послуг. Дані вимоги повинні бути враховані при формуванні стратегії розвитку НФУ.

Здебільшого надання якісної послуги залежить від кваліфікованості та професіоналізму працівників НФУ. У даному випадку можна перейняти досвід вітчизняних банків і зарубіжних фінансових установ щодо використання методу «таємного клієнта», що сприятиме формуванню професійних навичок працівників НФУ. Цей метод дасть можливість сформулювати основні проблеми і недоліки при обслуговуванні клієнтів в роботі НФУ, розкрити пріоритетні напрями подальшої роботи щодо підвищення якості наданих послуг, оцінити сильні і слабкі сторони працівників, а також викласти принципові підходи та напрями підвищення кваліфікації працівників.

Підготовка професійних і кваліфікованих працівників НФУ певною мірою належить до компетенції НБУ. Зокрема, в даному напрямі здійснено перші кроки щодо формування Типових програм підвищення кваліфікації керівників і головних бухгалтерів фінансових установ та їх реалізація на практиці, але необхідно і розширити даний напрям роботи², зокрема за рахунок таких позицій:

ввести обов'язкову атестацію працівників щодо відповідності до займаних ними посад і напрямів діяльності НФУ: страхування, недержавне пенсійне забезпечення, здійснення кредитних і депозитних операцій, операцій із цінними паперами тощо;

¹ Сідельник О. П. Позиціонування небанківських фінансових установ на ринку фінансових послуг як фактор підвищення їх конкурентоспроможності / *Вісник Університету банківської справи Національного банку України*. 2011. № 2(11). С. 237–241.

² Звіт про фінансову стабільність за 2021 рік. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zvit-pro-finansovu-stabilnist-gruden-2021-roku>

ініціювати створення напрямів підготовки спеціалістів у вищих навчальних закладах відповідно до потреб, які сформовані на ринку фінансових послуг і відповідають вимогам до персоналу НФУ (спеціалісти з недержавного пенсійного забезпечення, страхування, роботи з цінними паперами, спеціалістів із лізингу та факторингу);

ініціювати та провести круглі столи, конференції, семінари, прес-конференції на теми розвитку небанківського фінансового сектору та окремих видів НФУ із залученням до проведення цих заходів провідних спеціалістів галузі, науковців потенційних інвесторів та клієнтів.

Серед багатьох чинників, які характеризують діяльність НФУ (економічних, правових, організаційних, кадрових тощо), особливе місце належить психологічному чинникові довіри населення. Нині спостерігається тенденція зниження довіри з боку громадян до держави, фінансових установ, які в багатьох випадках не наважуються передавати фінансовим посередникам. Їм необхідні гарантії, повага до себе як до клієнта та впевненість, що держава захистить їхні особисті збереження, якщо в роботі фінансової установи будуть допущені помилки.

Дане питання є досить складним, адже довіра населення країни виступає у двох аспектах, а саме, довіра до національної валюти та довіра до НФУ. Неналежна увага цьому питанню може істотно загальмувати розвиток ринку фінансових послуг уже найближчим часом.

Довіра щодо національних грошей зобов'язана формуватися, передусім, на засадах макроекономічної політики, яку готують Уряд та НБУ. Адже з високим рівнем довіри загальмовуються процеси доларизації заощаджень, відбувається пожвавлення капіталізації доходів населення, зростає попит на гроші та пропозиція грошей і капіталів на фінансовому ринку, зростає ресурсна база фінансових посередників. Сьогодні в Україні ключовим питанням діяльності фінансового ринку є низький рівень участі грошових коштів населення у формуванні ресурсної бази фінансових посередників усупереч значному росту доходів населення.

Зважаючи на досвід зарубіжних країн, можна зробити висновок, що домашні господарства нерідко виступають єдиним продавцем грошових коштів на фінансовому ринку. За їх рахунок додатково фінансуються і всі інші сектори економіки, зокрема підприємства, центральні та місцеві органи влади, фінансові установи тощо.

На формування доходів населення основними чинниками, що негативно впливають на збільшення заощаджень населення та на їх участь у розвитку фінансового ринку, є такі: низький рівень оплати праці та розрив між розміром середньомісячної зарплати і прожиткового мінімуму населення; надмірно високий рівень диференціації населення за грошовими доходами.

Вирішення питання формування довіри до НФУ потребує розроблення і виконання спеціальних державних програм, в яких повинні відображатись механізми розв'язання таких проблемних питань: введення конкретних форм відповідальності урядових структур за прийняття управлінських рішень, реалізація яких порушує права власності суб'єктів господарювання та населення; підвищення відповідальності посадових осіб, працівників фінансових установ, інших суб'єктів фінансового ринку, дії яких знижують фінансову стійкість і економічну надійність керованих ними установ; підвищення вимог до рівня капіталізації суб'єктів ринку фінансових послуг, у тому числі й до НФУ; забезпечення прозорості у формуванні та використанні грошових потоків, які формуються за рахунок коштів інвесторів та клієнтів; ведення нових форм державного гарантування стосовно захисту прав споживачів фінансових послуг своєчасному та повному отриманню ними цих послуг. Першим кроком на даному шляху стало прийняття *Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року*, про яку йшлося вище.

У контексті тінізації НФС варто зупинити увагу на тому, що на ринках фінансових послуг в Україні спостерігається низький рівень інформаційної прозорості. Фінансові установи, що надають фінансові послуги не подають повної, достовірної, доступної та порівняльної інформації про вартість і умови надання таких послуг, супроводжувані з ними ризики та переваги, в той же час

як споживачі фінансових послуг намагаються маніпулювати інформацією про власний фінансово-майновий стан та зобов'язання фінансового характеру з метою отримання таких послуг або уникнення пов'язаної з ними майнової відповідальності.

Результати проведених в Україні соціологічних досліджень свідчать про низький рівень фінансової грамотності та обізнаності громадян, які змушені самостійно здобувати знання щодо фінансових установ та послуг, що ними надаються. Іноді фінансові установи використовують загальний низький рівень обізнаності населення щодо фінансових послуг для перекладення більшості всіх ризиків надання таких послуг на їх споживачів, що призвело до негативного ставлення населення до фінансових ринків та їх професійних учасників, недовіри до фінансових установ, небажання використовувати їх як інструмент забезпечення збереження заощаджень та підвищення рівня добробуту. Причому найменш поінформованими є соціально незахищені категорії населення, зокрема пенсіонери. Водночас вік, рівень освіти чи доходу не є головними чинниками, що впливають на рівень фінансової грамотності споживачів фінансових послуг.

Інформаційна система НФУ повинна відповідати таким принципам: доступності (інвестори та акціонери НФУ чи учасники кредитних спілок, потенційні споживачі без затримок і ускладнень повинні одержувати всю інформацію, що розкривається); відкритості (розповсюджувати інформацію через систему Інтернет і ЗМІ); чіткості (статутні та інші внутрішні документи компанії повинні містити чіткі формулювання); повноти (базуватися на проголошенні відкритості інформаційної сфери та етичності дій усіх учасників фінансового ринку); об'єднаності (опиратись на підтримку з боку держави та юридичне поле, яке б вказувало на відповідальність не тільки за відмови в наданні інформації, а й у разі несвоєчасного її подання).

Ефективність запобігання тіньовим процесам поряд з об'єктивними чинниками (удосконалення законодавства, оптимізація взаємодії між різними контролюючими органами, проведення прозорої інформаційної політики тощо) залежить також від належного рівня організації цієї діяльності на рівні держави.

Це, у свою чергу, потребує розроблення нових підходів до реформування відповідних служб, що займаються контролюючою діяльністю за НФУ. Структура та режим функціонування органів і служб, що контролюють дотримання законодавства у сфері фінансової та господарської діяльності, а також протидіють фінансовим правопорушенням, вже не задовольняють сучасним вимогам суспільства.

Наприклад, одним з недоліків нормативно-правового характеру, що впливає на рівень вчинення фінансових правопорушень, є відсутність на законодавчому рівні чіткої спеціалізації контролюючих органів, що по суті, породжує дублювання функцій різними їх структурними підрозділами. Не менш складним завданням під час попередження та припинення правопорушень НБУ є пошук правових підстав залучення в якості спеціалістів фахівців контролюючих органів чи інших спеціалізованих установ.

Таким чином, в Україні існує досить розгалужений фінансовий сектор економіки, який фактично слугує базисом всієї фінансової політики країни. Державним регулятором суспільних відносин, які виникають при провадженні господарської діяльності, пов'язаної з фінансами (державними чи приватними), виступає НБУ. Відповідно НБУ як суб'єкт системи економічної безпеки нашої країни, має особливий статус, особливі повноваження та відповідну зону відповідальності, пов'язану з фінансовим сектором економіки, виконуючи при цьому нормотворчу, регулятивну, контролюючу та інші визначені вітчизняним законодавством функції. Сама ж робота НБУ, як регулятора та незалежного органу державного управління, охоплює весь цикл управлінських дій та рішень у НФС, зокрема і щодо вжиття заходів з протидії існуючим та імовірним загрозам у сфері фінансової безпеки. Таке особливе місце державної фінансової установи в системі економічної безпеки країни надає йому правову можливість визначати умови здійснення небанківської діяльності в Україні, аналізувати результати роботи та надавати їм оцінку, здійснювати нагляд і контроль за їх реалізацією, корегувати власні дії та дії НФУ, застосовувати

заходи впливу до порушників законодавства¹. Зважаючи на призначення НБУ в системі економічної безпеки України, централізація управлінської діяльності є необхідною умовою для ефективного державного впливу на суб'єктів небанківської системи. Це також закономірно обумовлено принципами побудови та функціонування НФС.

Як зазначає О. С. Власюк, системні заходи щодо протидії поширенню тіньової діяльності в Україні полягають у вжитті комплексу заходів із підвищення ефективності державного управління грошово-кредитною сферою; забезпеченні ефективного контролю за фінансовими й товарними потоками; запровадженні механізмів стимулювання розподілу фінансових ресурсів на користь виробничої сфери, зокрема у спосіб концентрування банківського і промислового капіталу на пріоритетних напрямках економічного розвитку; запровадженні стратегічного планування розвитку фінансових ринків; підвищенні ефективності державного нагляду й контролю за виконанням інвестиційними фондами і компаніями, страховими організаціями зобов'язань перед громадянами тощо².

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;

надати право НФУ, які мають ліцензію на переказ коштів без відкриття рахунків, здійснювати випуск електронних грошей та мати агентів, а НБУ – визначати вимоги до НФУ для отримання такої ліцензії, зокрема, до мінімального розміру власного капіталу та розкриття інформації про структуру власності;

¹Надьон О. В. Правове становище Національного банку України як суб'єкта забезпечення фінансової безпеки банків в Україні. *Збірник наукових праць з юридичних наук Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2017. Вип. № 16. С. 82–87. С. 87.

²Власюк О. С. Актуальні проблеми фінансової безпеки України в умовах посткризової трансформації : монографія. Київ : НІСД, 2014. 432 с. С. 32.

упорядкувати діяльність НФУ на ринку платіжних послуг, а саме скасувати вимогу щодо необхідності їх участі в платіжній системі для надання послуг з переказу коштів та, натомість, запровадити альтернативний механізм контролю за прозорістю їх розрахунків;

упорядкувати діяльність НФУ на ринку платіжних послуг, зокрема скасувати вимогу щодо необхідності їх участі в платіжній системі для надання послуг з переказу.

4.2. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності небанківських фінансових установ

Механізмом правового забезпечення фінансової безпеки держави є ціла система організаційно-правових заходів впливу, що спрямована на попередження, мінімізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці держави. Такий механізм є доволі складною та глибокоструктурованою системою реагування на виклики сучасності. Не виключенням стала і сфера діяльності НФУ.

Розширення доступу до фінансових ресурсів суб'єктів господарювання та фізичних осіб може стати одним із чинників для розвитку економіки України. Зокрема небанківське кредитування, яке в Україні та світі розглядається як альтернатива банківському, може стати додатковим джерелом фінансування.

Характер та зміст завдань, які виконують державні органи, вимагають застосування у їх діяльності специфічних методів. Те, яким чином вони будуть виконувати поставлені державою завдання, визначатиме ступінь та якість досягнення правоохоронної мети. Тому для кращого вирішення проблем адміністративно-правового забезпечення діяльності органів у попередженні правопорушень необхідно дослідити доцільні методи їх роботи. З'ясування змісту методів діяльності цих органів дасть змогу сформулювати відповідь на питання про те, якими способами найбільш дієво та раціонально можна досягти мети їх діяльності.

До адміністративно-правових способів захисту порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ належать: недопущення порушення порядку надання фінансових послуг; поновлення порушеного права; притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення правопорушення у сфері діяльності кредитних спілок; відшкодування заподіяної шкоди.

Підкреслюючи управлінський характер адміністративного примусу, слід зазначити, що застосовувати пов'язані з ним заходи правомочні не всі органи виконавчої влади і не всі їх посадові особи, а лише ті з них, кому таке право надано законодавчими актами¹. Адміністративний примус може бути застосовано щодо фізичних осіб, у тому числі посадових осіб, фізичних осіб – суб'єктів діяльності у сфері надання фінансових послуг. Це свідчить про індивідуалізацію його застосування. Індивідуалізація застосування також досягається через з'ясування всіх обставин справи та вибору найбільш бажаних заходів впливу.

Адміністративному примусу як методу державного управління у сфері надання фінансових послуг притаманна специфіка юридико-фактичних підстав застосування. Основною юридично значущою підставою є протиправне діяння. Д. М. Бахрах стверджує, що примусові заходи не може бути використано поза зв'язком із конкретними правопорушеннями². Водночас застосування заходів адміністративного примусу не завжди пов'язане з адміністративним правопорушенням³.

Адміністративні примусові заходи у сфері порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ застосовують для: а) запобігання правопорушенням, недопущення настання негативних наслідків, утворення певної ситуації недопущення протиправних дій; б) переривання протиправної поведінки, припинення розпочатого або вже вчиненого протиправного діяння, що посягає

¹ Остапенко О. І., Остапенко Л. О. Адміністративно-правове забезпечення захисту права власності в Україні : навч. посіб. Львів, 2007. 149 с. С. 35.

² Бахрах Д. Н. Состав административного проступка : учеб. пособие. Свердловск, 1987. 70 с. С. 33.

³ Личенко І. О. Адміністративно-деліктні аспекти захисту права власності : монографія. Львів, 2011. 216 с. С. 37.

на надання фінансових послуг, забезпечення провадження в справах про адміністративні проступки; в) покарання осіб, які вчинили адміністративні правопорушення.

Ю. П. Битяк визначає адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності¹. Натомість Г. П. Бондаренко зазначає, що адміністративний примус – це складова державного примусу, що полягає в застосуванні органами державного управління, судами та суддями, службовими особами, а у встановлених законодавством випадках – громадськістю в межах, формах і порядку, регламентованих чинним законодавством, державно-правового, психологічного та фізичного впливу до правопорушників з метою захисту охоронюваних правом конкретних суспільних відносин².

Характеризуючи види адміністративного примусу, слід зазначити, що немає єдиного погляду щодо цього питання. У теорії адміністративного права існує декілька класифікацій заходів адміністративного примусу. Так, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, С. Т. Гончарук, С. В. Ківалов, А. Т. Комзюк підтримують запропоновану М. І. Єропкіним класифікацію заходів адміністративного примусу на заходи адміністративного запобігання, заходи адміністративного припинення та заходи адміністративного стягнення³. Проте не всі науковці погоджуються з такою класифікацією. Наприклад, Д. М. Бахрах заперечує існування такого виду адміністративного примусу, як заходи адміністративного запобігання, вважаючи, що адміністративний примус застосовують тоді, коли наявне адміністративне правопорушення. Науковець виокремлює такий вид

¹ Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. Харків, 2001. 528 с. С. 169–170.

² Бондаренко Г. П. Адміністративна відповідальність в СРСР. Львів, 1975. 176 с. С. 21.

³ Коломоєць Т. Класифікація заходів адміністративно-правового примусу. *Право України*. 2003. № 2. С. 105–111. С. 105.

адміністративного примусу, як відновлювальні заходи⁴. Досліджуючи означену тематику, С. С. Студенікін поділяє всі адміністративно-примусові заходи залежно від наявності адміністративно-правової санкції на адміністративні стягнення та інші заходи примусу (заходи адміністративного забезпечення, адміністративно-правові заходи соціального примусу або заходи припинення)⁵.

Ураховуючи предмет розгляду, *варто розподілити заходи адміністративного примусу у сфері надання фінансових послуг у діяльності НФУ на: заходи адміністративного попередження (запобігання), заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення*⁶.

Заходи адміністративного попередження мають на меті не дати здійснитися протиправному вчинку. Їх застосовують у разі, якщо правопорушення лише передбачається, тобто вони не пов'язані зі здійсненням правопорушень. Вони їм запобігають і, у цьому контексті, передують застосуванню інших примусових заходів, спрямованих проти винних у здійсненні адміністративних правопорушень. Ці заходи часто називають адміністративно-запобіжними, адміністративно-попереджувальними. Їх застосовують різні суб'єкти з компетенцією контрольного-наглядового характеру з метою попередження правопорушення в різних сферах громадського життя. Вони здебільшого мають галузевий (відомчий) профіль, але можуть здійснюватися й органами із загальною управлінською компетенцією⁷.

⁴ Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. Харків, 2001. 528 с. С. 236.

⁵ Студеникин С. С. Советское административное право. М., 1950. 340 с. С. 172–174.

⁶ Буга Г. С. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності небанківських фінансових установ. *Право.ua*. 2021. № 4. С. 34–40. С. 35.

⁷ Стеценко С. Г. Адміністративне право України : навч. посіб. Київ, 2007. 624 с. С. 184; Коломоєць Т. О., Лютіков П. С., Меліхова О. Ю. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2012. 528 с. С. 59; Воронова Л. К. Фінансове право України : підручник. Київ, 2006. 448 с. С. 311; Прокопенко В. В. Заходи адміністративного припинення, які застосовуються митними органами. *Митна справа*. 2012. № 4. С. 125–137. С. 130.

Сутність попередження порушень надання фінансових послуг у діяльності НФУ полягає у недопущенні протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні, в усуненні причин, що сприяють вчиненню таких порушень та створення умов, що виключають протиправну поведінку. По-друге, в усуненні причин, що зумовлюють учинення правопорушень і створення умов, які унеможливають протиправну поведінку. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання у сфері надання фінансових послуг наділені певними особливостями: виявляються у вигляді контролю та нагляду за діяльністю, обмежень та заборон, що свідчить про їх примусову природу; незважаючи на те, що ці заходи є попереджувальними, вони здійснюються в односторонньому примусовому порядку органами і посадовими особами, які наділені владними повноваженнями у сфері надання фінансових послуг¹.

Слід погодитися з Ю. П. Битяком² стосовно того, що, попри чітко виражений профілактичний характер, такі заходи здійснюються у примусовому порядку, тобто в процесі односторонньої реалізації владних повноважень, а отже, безпідставними є спроби представити їх як заходи, позбавлені елементів адміністративного примусу. Вони зазвичай мають вигляд обмежень і заборон, що досить показово характеризує їхню примусову природу.

Законодавець розцінює адміністративно-попереджувальну роботу як важливий компонент забезпечення законності, порядку й дисципліни. З огляду на це, він вводить до КУпАП спеціальну норму (ст. 6 «Попередження адміністративних правопорушень»)³, яка передбачає здійснення профілактичних заходів, визначає їх цілі та суб'єкти⁴.

¹ Гончарук С. Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України: адміністративно-юрисдикційні повноваження ОВС : навч. посіб. Київ, 1995. 78 с. С. 22; Басай В. О. Запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні : дис. ... докт. філос. : 081 «Право». Київ, 2021. 295 с.

² Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. Київ, 2005. 544 с. С. 152–153.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-Х. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

⁴ Прокопенко В. В. Заходи адміністративного припинення, які застосовуються митними органами. *Митна справа*. 2012. № 4. С. 125–137. С. 131.

На відміну від заходів адміністративного припинення, які безпосередньо переривають явні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для подальшого вжиття відносно порушника заходів відповідальності адміністративного чи іншого характеру, адміністративно-попереджувальні заходи не переривають безпосередньо правопорушення, а спрямовані на його попередження та відвернення. Від адміністративних стягнень адміністративно-попереджувальні заходи, не маючи карального характеру, не потребують встановлення вини порушення як обов'язкової умови застосування⁵.

Необхідно підкреслити ще одну важливу особливість адміністративно-попереджувальних заходів. Суть її полягає в тому, що адміністративно-запобіжні заходи мають багато спільного із заходами адміністративного припинення. Це стосується здебільшого забезпечення можливості притягнення правопорушників до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Так, огляд речей і особистий огляд можуть застосовуватися як адміністративно-запобіжні заходи та як заходи, спрямовані на припинення протиправного діяння, забезпечення можливості притягнення правопорушника до адміністративної, іноді й до кримінальної відповідальності (тобто як заходи адміністративного припинення). Попри те, що питання про віднесення огляду до певного виду примусу має більш теоретичне, ніж практичне значення, неможливо не помітити практичної значущості зазначеної проблеми, оскільки порядок здійснення огляду врегульовано низкою законів України, а його застосування переслідує різну мету⁶.

На нашу думку, *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, законослухняної поведінки, запобігання*

⁵ Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 408 с. С. 85.

⁶ Там само. С. 91.

правопорушенням, що посягають на порядок зайняття діяльністю з надання фінансових послуг, з урахуванням обставин та умов, що негативно впливають на індивідуальну протиправну поведінку особи.

Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання у сфері надання фінансових послуг наділені певними особливостями: виявляються у вигляді контролю й нагляду за діяльністю, обмежень і заборон, що свідчить про їх примусову природу; незважаючи на те, що ці заходи є попереджувальними, вони здійснюються в односторонньому примусовому порядку органами та посадовими особами, які наділені владними повноваженнями у сфері надання фінансових послуг.

За останні роки прийнято низку нормативно-правових актів спрямованих на запобігання правопорушенням у сфері діяльності НФУ, зокрема:

постанова Правління Національного банку України від 02 грудня 2021 р. № 128 «Про затвердження Положення про порядок нагляду на консолідованій основі за небанківськими фінансовими групами»;

постанова Правління Національного банку України від 26 лютого 2021 р. № 22 «Про затвердження Положення про організацію, проведення та оформлення результатів інспекційних перевірок учасників ринків небанківських фінансових послуг»;

постанова Правління Національного банку України від 02 лютого 2021 р. № 13 «Про затвердження Положення про особливості застосування Національним банком України заходу впливу у вигляді відсторонення керівництва від управління фінансовою установою та призначення тимчасової адміністрації»;

постанова Правління Національного банку України від 01 лютого 2021 р. № 12 «Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг»;

постанова Правління Національного банку України від 28 грудня 2020 р. № 169 «Про затвердження Положення про здійснення Національним банком України безвиїзного нагляду на ринках небанківських фінансових послуг»;

постанова Правління Національного банку України від 21 грудня 2020 р. № 162 «Про затвердження Положення про сертифікацію осіб на право здійснення тимчасової адміністрації небанківської фінансової установи»;

постанова Правління Національного банку України від 11 грудня 2020 р. № 157 «Про затвердження Положення про встановлення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення діяльності учасниками ринку небанківських фінансових послуг, їх суспільну важливість, на підставі яких визначається періодичність проведення планових інспекційних перевірок, та порядок їх застосування»;

постанова Правління Національного банку України від 25 червня 2020 р. № 85 «Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг»;

постанова Правління Національного банку України від 29 грудня 2001 р. № 563 «Про затвердження Положення про порядок накладення адміністративних штрафів»;

розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 22 грудня 2015 р. № 3378 «Про забезпечення реалізації персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», зареєстроване в Міністерстві юстиції України 14 січня 2016 р. за № 54/28184 та ін.

Однак дані нормативно-правові акти не враховують усіх прогалин щодо запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності небанківських фінансових установ, а тому зосередимо увагу на найбільш важливих проблемах у межах даного розділу.

Сама сутність попередження порушень надання фінансових послуг у діяльності НФУ полягає у недопущенні протиправної поведінки з боку конкретних осіб, які до такої поведінки схильні, в усуненні причин, що сприяють вчиненню таких порушень та створення умов, що виключають протиправну поведінку. Адміністративно-попереджувальні заходи запобігання у сфері

надання фінансових послуг наділені певними особливостями: виявляються у вигляді контролю та нагляду за діяльністю, обмежень та заборон, що свідчить про їх примусову природу; незважаючи на те, що ці заходи є попереджувальними, вони здійснюються в односторонньому примусовому порядку органами і посадовими особами, які наділені владними повноваженнями у сфері надання фінансових послуг.

До загальних способів попередження правопорушень Ю. П. Битяк зараховує способи: виховного характеру, контролю та нагляду, звернення громадян і примусу¹. Виховний ефект досягається шляхом застосування органами державної влади виховного впливу до небанківських фінансових установ, зокрема кредитних спілок.

Відповідно до ст. 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»², державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється НКЦПФР, НБУ. Водночас, Антимонопольний комітет України, Держфінмоніторинг та інші державні органи здійснюють контроль за діяльністю учасників ринків фінансових послуг та отримують від них інформацію у межах повноважень. Органи, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, та їх посадові особи здійснюють нагляд за додержанням законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг, забезпечують реалізацію державної політики щодо захисту прав споживачів фінансових послуг у межах своєї компетенції, визначеної законом, у порядку, встановленому нормативно-правовими актами таких органів, зокрема:

1) розглядають звернення споживачів фінансових послуг (у тому числі щодо наявності в договорах умов, що обмежують права споживачів фінансових послуг), роз'яснюють їм законодавство з питань захисту прав споживачів фінансових послуг;

¹ Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. Харків, 2001. 528 с. С. 217.

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

2) здійснюють контроль за дотриманням законодавства України про рекламу (в частині реклами у сфері фінансових послуг);

3) за результатами розгляду справ про порушення прав споживачів фінансових послуг застосовують до фінансових установ, інших суб'єктів господарювання, що надають фінансові послуги, та осіб, що надають посередницькі послуги на ринках фінансових послуг, у тому числі кредитних посередників, заходи впливу та накладають на посадових осіб юридичної особи або фізичних осіб – підприємців, які надають фінансові послуги, адміністративні стягнення;

4) перевіряють у фінансових установах та в інших суб'єктах господарювання, що надають фінансові послуги, додержання правил надання фінансових послуг та законодавства про захист прав споживачів;

5) одержують безоплатно від фінансових установ та інших суб'єктів господарювання, що надають фінансові послуги, діяльність яких перевіряється, інформацію, документи та їх копії (на паперових носіях або в електронній формі), письмові пояснення з питань діяльності, які характеризують фінансові послуги, які надаються цією установою, та щодо дотримання ними законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг;

6) узагальнюють практику застосування законодавства з питань захисту прав споживачів фінансових послуг та публікують на своїх вебсайтах щоквартальні огляди;

7) розробляють пропозиції щодо вдосконалення законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг;

8) забезпечують проведення роз'яснювальної роботи щодо захисту прав споживачів фінансових послуг;

9) видають методичні рекомендації щодо підвищення рівня фінансової обізнаності споживачів фінансових послуг, враховуючи необхідність охоплення фінансовими послугами якомога ширших верств населення³.

³Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

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

1) 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 необхідно: 1) запровадити на державному й регіональному рівнях системи стабілізації та фінансового оздоровлення НФУ; 2) створити систему страхування і гарантування вкладів від фінансових ризиків; 3) ініціювати створення бюро кредитних історій для формування єдиної бази позичальників, що надасть можливість знизити частку прострочених і неповернених позик; 4) прискорити процес формування потужних асоціацій, діяльність яких сприятиме розробці й запровадженню єдиних правил поведінки на ринку кооперативного кредитування, професійних і технологічних стандартів діяльності НФУ; 5) запровадити жорсткішу систему нагляду та контролю дотримання й виконання основних показників діяльності НФУ; 6) сформувати установи сервісної інфраструктури, які мають надавати послуги НФУ та їх об'єднання у сфері навчання, консультаційного супроводження¹.

Наприклад, нині в Україні функціонують два стабілізаційні фонди кредитних спілок: Програма захисту вкладів при Всеукраїнській асоціації кредитних спілок та Стабілізаційний фонд при Національній асоціації кредитних спілок України. Крім того, досить важливою є проблема захисту кредитних спілок від збитків, пов'язаних із несвоєчасним поверненням чи неповерненням кредитів. Розв'язання цієї проблеми полягає у створенні регіональних, а згодом і загальнодержавної системи ведення кредитних історій позичальників – бюро кредитних історій. Ефективним способом істотного скорочення зазначених витрат є делегування повноважень щодо роботи із проблемними кредитами єдиному

¹ Гльченко Л. В. До проблеми використання потенціалу кредитних спілок у забезпеченні економічного зростання: сучасна практика і реалії України. *Економіка та держава*. 2009. № 1. С. 66–69. С. 68.

органу – *Агенції щодо роботи з проблемними кредитами*. З огляду на загальносвітові тенденції розвитку кредитних спілок, необхідно запроваджувати моніторинг їхньої діяльності²;

2) запровадження елементів пруденційного нагляду у формі додержання правил надання фінансових послуг, перегляд фінансових нормативів діяльності НФУ;

3) 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, а також єдиного пакета документів, який подається заявникам для прийняття цих рішень;

4) використання розробленого порядку удосконалення: умов і механізмів ліцензування з надання фінансових послуг;

5) подання річної фінансової звітності та аудиторського висновку до НБУ;

6) формування звітних даних НФУ;

7) розкриття інформації про фінансову діяльність;

8) інспектування. НБУ здійснює нагляд за діяльністю на ринку небанківських фінансових послуг у формі інспекційних перевірок (*безвиїзного та виїзного нагляду*), ключовими принципами яких є пропорційність та ризик-орієнтований підхід. Таким чином, вибір інтенсивності нагляду визначатиметься віднесенням діяльності НФУ до визначеної категорії ризиків. Така діяльність спрямовується на раннє виявлення потенційних ризиків та втручання (перш ніж відповідні ризики реалізуються та заподіють шкоду споживачам) для своєчасної комунікації чи вжиття заходів.

З 1 липня 2020 року змінився порядок та підстави проведення інспекцій, перелік заходів впливу та порядок їх застосування. Ці питання регулюються Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг». Ураховуючи

²Гаврилова Н. В., Грешнікова М. О. Перспективи розвитку кредитних спілок в Україні. *Наукові записки Кіровоградського національного технічного університету*. 2012. Вип. 12, ч. 1. С. 91–96. С. 94; Стан та перспективи розвитку кредитних спілок в Україні. Київ, 2010. URL: <https://www.ronl.ru/referaty/finansy/263031>

значну кількість змін в нагляді за НФУ, які упроваджені при зміні регулятора НФУ у 2020 р., варто констатувати про реформування системи попередження правопорушень. Зокрема, *цільова модель безвиїзного нагляду за діяльністю НФУ залежно від виду діяльності має такий вигляд:*

- 1) дотримання ліцензійних умов;
- 2) моніторинг фінансової та іншої звітності:
 - пруденційні нормативи;
 - оцінка сформованих резервів;
 - контроль вимог до активів та їх оцінки;
 - виявлення ознак ризикової діяльності;
 - оцінка інших ризиків;
- 3) аналіз аудиторських звітів;
- 4) оцінка внутрішніх політик;
- 5) аналіз стану та тенденцій розвитку ринку небанківських фінансових установ;
- 6) нагляд за ринковою поведінкою;
- 7) застосування заходів впливу та моніторинг їх виконання.

Виведення з ринку.

Виїзні перевірки:

I) планові (відповідно до річного плану; повідомлення учасників не пізніше як за 10 календарних днів; строк проведення до 30 робочих днів (для суб'єктів малого підприємництва – до 10 робочих днів) за наявності обґрунтованих підстав цей строк може бути продовжений до 15 робочих днів; підстави для перевірок – періодичність проведення планових інспекційних перевірок визначається залежно від виду НФУ та рівня її ризиковості);

II) позапланові (за наявності підстав, визначених законодавством; повідомлення учасників не пізніше дня її початку; строк проведення до 10 робочих днів (для СМП – до 5 робочих днів), який може бути продовжено до 15 робочих днів (для СМП – до 7 робочих днів); за наявності підстав, у тому числі: зауважень до звітності; скарг та звернень фізичних осіб; фактів погіршення фінансового стану; контроль за виконанням встановлених вимог і обмежень).

Планування та перевірки здійснюються відповідно до ризик-орієнтованого підходу із застосуванням принципів перспективного

погляду («forward-looking») та пропорційності (інтенсивність нагляду буде визначатися залежно від розміру, значимості, індивідуального рівня ризику установи).

У зв'язку з цим увага регулятора фокусується, перш за все, на сегментах ринку, які працюють з грошима населення та бізнесу.

Одним із основних адміністративно-попереджувальним заходом щодо запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності кредитних спілок в Україні є пруденційний нагляд у формі дотримання правил надання фінансових послуг (див. підрозділ 2.3).

Головний суб'єкт попередження – НБУ у межах своїх повноважень у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг має право застосовувати такі заходи впливу:

зобов'язати порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення;

вимагати скликання позачергових зборів учасників фінансової установи;

накладати штрафи;

тимчасово зупиняти або відкликати (анулювати) ліцензію на провадження діяльності з надання фінансових послуг;

відсторонювати керівництво від управління фінансовою установою та призначати тимчасову адміністрацію;

затверджувати план відновлення фінансової стабільності фінансової установи;

виключати 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;

укладати письмову угоду 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 тощо;

невиконання або неналежне виконання фінансовою установою, особою, яка не є фінансовою установою, але має право надавати окремі фінансові послуги, умов письмової угоди;

установлювати для небанківських фінансових груп підвищені економічні нормативи, ліміти та обмеження щодо здійснення окремих видів операцій.

НБУ за порушення в діяльності відокремленого підрозділу учасника ринку небанківських фінансових послуг застосовує такі заходи впливу і до юридичної особи – учасника ринку небанківських фінансових послуг (крім філій страховиків-нерезидентів)¹.

Натомість у законодавстві України з питань банківської діяльності закріплені наступні норми, що відносяться до заходів попередження правопорушень, а саме:

положення щодо внутрішнього аудиту (ст. 45 Закону України «Про банки і банківську діяльність»²), відповідно до яких цей підрозділ здійснює передбачені нормативно-правовими актами функції, зокрема, оцінює ефективність системи внутрішнього контролю банку та системи управління ризиками (п. 1 ч. 1 ст. 45); а також перевіряє правильність ведення і достовірність бухгалтерського обліку та фінансової звітності (п. 5 ч. 1 ст. 45) та виявляє і перевіряє випадки перевищення повноважень посадовими особами банку і виникнення конфлікту інтересів у банку (п. 8 ч. 1 ст. 45) та ін.;

положення щодо змісту внутрішнього контролю та управління ризиками (ст. 44 цього ж Закону), згідно з якими система внутрішнього контролю має, зокрема, забезпечувати банківську діяльність з урахуванням ризиків (п. 2 ч. 2 ст. 44) та відповідність діяльності банку законодавству України та внутрішньобанківським документам (п. 3 ч. 2 ст. 44);

положення щодо здійснення інспекційних перевірок банків (ст. 71 зазначеного Закону), у якій мова ведеться про те, що вказані перевірки здійснюються з метою визначення рівня

¹ Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

² Про банки і банківську діяльність : Закон від 7 груд. 2000 р. № 2121-III. Верховна Рада України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2121-14>

безпеки і стабільності операцій банку, достовірності звітності банку і дотримання банком законодавства України про банки і банківську діяльність, законодавства, що регулює діяльність на платіжному ринку, а також нормативно-правових актів Національного банку України (ч. 2 ст. 71) та ін.;

положення щодо проведення зовнішнього аудиту банку (ст. 70 вказаного Закону), відповідно яких банк зобов'язаний забезпечити щорічну перевірку фінансової звітності, т. ін., аудиторською фірмою відповідно до законодавства України та нормативно-правових актів НБУ (ч. 1 ст. 70);

інші аналогічні положення зазначеного Закону.

Натомість, на відміну від банківської діяльності, у жодному законодавчому акті України з питань небанківської діяльності не закріплено положення про те, що результат внутрішнього аудиту, внутрішнього контролю та інспекційних перевірок мають в обов'язковому порядку спрямовуватись у відповідні правоохоронні органи для встановлення у них тих чи інших складів правопорушень та використання у контексті організації, реалізації і підвищення ефективності в цілому запобігання правопорушенням у вказаній галузі суспільних відносин.

З огляду на це, 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 у такій редакції:

«Узагальнені результати внутрішнього та зовнішнього аудиту, внутрішнього контролю банків й 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 для недопущення їх перетворення у кримінальні правопорушення».

Розвиток і розширення спектра небанківських фінансових послуг створюють умови для активного залучення до ринків таких

послуг споживачів, які зазвичай не мають достатньої інформації та необхідних знань про особливості та споживчі характеристики фінансових послуг. У процесі вибору послуги вони не завжди можуть оцінити рівень ризиків і можливі наслідки набуття додаткових фінансових зобов'язань та порівняти умови їх надання, що пропонуються НФУ¹.

Усі попереджувальні заходи спрямовані на захист прав споживачів. Побудова ефективного та стабільного фінансового ринку неможлива без високого рівня довіри до нього з боку останніх. Чесна ринкова поведінка та ефективний і системний захист прав споживачів фінансових послуг є одними з ключових елементів моделі регулювання для всіх сегментів небанківського ринку. Зусилля НБУ зосереджуються на запобіганні систематичним недобросовісним практикам, що порушують права споживачів, що досягається шляхом проведення перевірок фінансових установ на предмет дотримання ними правил надання фінансових послуг, контролю додержання законодавства про рекламу, розгляду звернень споживачів.

Порушення правил надання фінансових послуг, виявлені при перевірках фінансових установ або за результатами розгляду скарг споживачів є підставою для застосування до установ значних «стримуючих» штрафів. Це, у 53% випадках стимулює порушників переглянути наявні практики та утриматися надалі від повторних порушень. НБУ узагальнює практику застосування законодавства про фінансові послуги та готує пропозиції щодо його вдосконалення. Надання НБУ повноважень щодо захисту прав споживачів передбачено Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг» (2019)², відповідно до якого НБУ виконує такі функції по захисту прав споживачів фінансових послуг:

¹ Про схвалення Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 верес. 2009 р. № 1026-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1026-2009-%D1%80>

² Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг : Закон від 20 верес. 2019 р. № 122-IX. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/122-20#Text>

приймає нормативно-правові акти у сфері захисту прав споживачів (наприклад, акти, які встановлюватимуть вимоги до договорів про надання фінансових послуг та умови таких договорів, що були б додатковими до передбачених законами вимог/умов);

розглядає звернення споживачів (у тому числі щодо наявності в договорах умов, що обмежують права споживачів фінансових послуг);

контролює додержання законодавства про рекламу у сфері фінансових послуг;

проводить перевірки щодо дотримання правил надання фінансових послуг та законодавства із захисту прав споживачів, в т. ч. отримує від фінансових установ і перевіряє документи щодо послуг, які надаються споживачеві;

застосовує заходи впливу (зокрема, штрафи) у зв'язку з порушеннями прав споживачів фінансових послуг;

встановлює додаткові вимоги до розкриття інформації надавачами фінансових послуг;

публікує на своєму вебсайті щоквартальні огляди щодо практик застосування законодавства щодо захисту прав споживачів фінансових послуг;

розробляє пропозиції щодо вдосконалення відповідного законодавства;

надає методичні рекомендації щодо підвищення рівня фінансової обізнаності споживачів, в тому числі для розширення фінансової інклюзії;

взаємодіє та співпрацює із іншими регуляторами ринків фінансових послуг;

взаємодія з громадськими об'єднаннями із захисту прав споживачів фінансових послуг, зокрема, із метою підвищення обізнаності населення.

У цьому контексті варто зауважити, що сьогодні жодна установа не захищає ефективно права та законні інтереси споживачів фінансових послуг у разі виникнення суперечок з фінансовими установами. На жаль, повноваження більшості державних і недержавних органів в Україні обмежуються тільки розглядом звернень громадян, але не вирішенням спорів по суті. Навіть більше,

за даними досліджень 45% споживачів взагалі не знають, куди звертатись у випадку виникнення конфліктних ситуацій з фінансовими установами¹. Більш обізнані споживачі, звертаються до суду для вирішення конфліктів з фінансовими установами. Але суди довели свою низьку ефективність у вирішенні фінансових питань споживачів. Недовіра судам з боку громадян (у 2021 році судам довіряло лише 10% українців²), неможливість розглядати спори швидко через велику завантаженість судів, а також значні судові витрати вимагають пошуку нового механізму більш швидкого та ефективного реагування на виклики суспільства для вирішення спорів споживачів фінансових послуг. Якщо споживачі не вірять в справедливість судових рішень та не мають альтернативних способів вирішення спорів з фінансовими установами, вони не звертаються до судів, рідше користуються фінансовими послугами або взагалі відмовляються від них. Це, безумовно, негативно впливає на розвиток фінансового ринку та не стимулює його зростання та розширення³.

Проект Закону передбачає впровадження ефективного альтернативного (позасудового) механізму вирішення спорів для споживачів та надавачів фінансових послуг. Його прийняття є критично важливим для відновлення довіри до фінансового ринку та його подальшого зростання.

Крім того, наявність механізму альтернативного (позасудового) вирішення спорів між споживачами та надавачами фінансових послуг вимагається низкою директив ЄС⁴. Створення ефективного

¹ Дослідження з питань споживчого кредитування за 2021 рік (проект USAID «Трансформація фінансового сектору»). URL: <https://www.usaid.gov/uk/ukraine/economic-growth>

² Дослідження Проекту USAID «Справедливе правосуддя» за 2021 рік. URL: <https://www.usaid.gov/uk/ukraine/economic-growth>

³ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про установу фінансового омбудсмена» від 22 лют. 2018 р. № 8055. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63512

⁴ Директива 2013/11 / ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 травня 2013 р. щодо альтернативного позасудового вирішення спорів та внесення змін до Регламенту (ЄС) № 2006/2004; Директива 2009/22 / ЄС (Директива про споживчі АПВ) (URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/>)

режиму захисту споживачів є одним із ключових елементів побудови розвиненого фінансового ринку, підґрунтя для збільшення обсягу кредитування, росту економіки в цілому та добробуту громадян зокрема.

Однією з найефективніших та найпоширеніших моделей для досягнення цієї мети є створення установи фінансового омбудсмена. Такий механізм вже функціонує у багатьох країнах ЄС та світу. Тому на часі є нагальним питання створення *установи фінансового омбудсмена* в Україні, діяльність якої буде спрямовуватися на позасудове врегулювання індивідуальних спорів між споживачами та фінансовими установами за допомогою останнього.

Іншим важливим питанням є запровадження ефективної системи компенсацій для споживача та підвищення відповідальності фінансових установ за недобросовісну ринкову поведінку та/або розповсюдження неправдивої реклами. Підвищенню рівня захищеності споживачів фінансових послуг має також посприяти запровадження схем гарантування вкладів у кредитних спілках та гарантування страхових виплат. НБУ вбачає доцільним утворення фонду гарантування вкладів у кредитних спілках (або включення кредитних спілок «під парасольку» Фонду гарантування вкладів фізичних осіб) та утворення фонду гарантування страхових виплат за договорами страхування життя⁵.

Участь у таких фондах має бути обов'язковою для всіх кредитних спілок, що залучають депозити від членів-фізичних осіб, та для страховиків життя. Звісно, основними передумовами створення фондів мають стати ефективний пруденційний нагляд за ринком, дотримання фінансовими установами

TXT/?uri=CELEX%3A32013L0011); Директива ЄС 2015/2366 від 25 листопада 2015 року про платіжні послуги на внутрішньому ринку, якою вносяться зміни до Директив 2002/65/ЄС, 2009/110 / ЄС та 2013/36 / ЄС та Положення (ЄС) № 1093/2010 і стосується Директива 2007/64/ЄС (URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L2366>).

⁵ Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями. Біла книга. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/bila-kniga-maybutnye-regulyuvannya-rinku-kredituvannya-finansovimi-kompaniyami>

нових регуляторних вимог та залишення ринку тими, хто їх не дотримуються. НБУ планує у подальшому, спільно з учасниками ринку, визначити параметри побудови і функціонування таких фондів та порядок накопичення коштів для здійснення гарантійних виплат. Особливий режим пруденційного регулювання та нагляду буде застосовуватися до фінансових установ, що надають послуги з переказу коштів, оскільки це прямо передбачено вимогами Директиви 2015/2366/ЄС про платіжні послуги.

НБУ розглядає можливість запровадження пруденційного нагляду у цьому сегменті до тих установ, які впродовж певного періоду проводять перекази на суму, що перевищує визначену граничну суму переказів. Що стосується інших сегментів небанківського фінансового ринку, пруденційний нагляд в них також може запроваджуватися у випадках, визначених НБУ (наприклад, для факторингових компаній). Однак, НБУ не виключає можливості у майбутньому, делегування наглядових повноважень саморегульним організаціям учасників ринку. Наприклад, це стосуватиметься дрібних кредитних спілок та інших кредитних установ. Звісно, таке делегування стане можливим лише за умови, коли такі саморегульні організації будуть володіти достатньою інституційною зрілістю, незалежністю та компетенцією, щоб забезпечити ефективний нагляд за учасниками ринку¹.

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: страховиків; кредитних спілок; НФУ, інших ніж страховики, кредитні спілки, установи-кредитодавці, установи – нові кредитори, установи – колекторські компанії; небанківських фінансових груп; осіб, які не є фінансовими установами; осіб, що надають посередницькі послуги на ринках фінансових послуг; установ-кредитодавців (крім кредитних спілок), установ-нових

¹ Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями. Біла книга. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/bila-kniga-maybutnye-regulyuvannya-rinku-kredituvannya-finsanovimi-kompaniyami>

кредиторів; установ-колекторських компаній; фізичних осіб-підприємців; філій страховиків-нерезидентів².

З метою захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні 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.

На сьогодні, НБУ запроваджено нові підходи до ліцензування, вимоги до розкриття структури власності, посилено відповідальність власників і керівників небанківських фінансових установ через підвищення вимог до ділової репутації, підвищено стандарти розкриття інформації та звітності небанківських фінансових установ. Здійснено перехід на МСФЗ-9 та удосконалено порядок застосування заходів впливу. Запроваджено уніфіковані форми актів перевірок з питань дотримання законодавства у сфері небанківських фінансових послуг, запроваджено нагляд на консолідованій основі за небанківськими фінансовими групами. Посилено вимоги, що обмежують ризики кредитних спілок під час здійснення ними операцій із фінансовими активами, та запроваджено вимоги щодо резервного капіталу кредитних спілок. Запроваджено ризик-орієнтований підхід проведення перевірок професійної діяльності на фондовому ринку, кредитування, обробки інформації бюро кредитних історій. Водночас потребує вдосконалення законодавство в частині впровадження ефективних інструментів виведення з ринку неплатоспроможних фінансових установ та підвищення рівня стандартів управління платоспроможністю та ліквідністю, а також розвиток державного регулювання та нагляду за фінансовим сектором у напрямі запровадження кращих світових стандартів³.

² Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг : Постанова Правління Національного банку України від 1 лют. 2021 р. № 12. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012500-21#Text>

³ Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року : проєкт. Національний банк України. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy2025.pdf?v=4

З метою попередження правопорушень у сфері надання фінансових послуг у діяльності НФУ доцільно створити *громадську приймальню при НБУ*, основними завданнями якої буде: організація прийому громадян; надання інформаційної допомоги, у тому числі про права та способи захисту інтересів споживачів фінансових послуг у межах компетенції та повноважень НБУ; моніторинг громадської думки; систематизація пропозицій стосовно поліпшення функціонування ринків небанківських фінансових послуг для їх урахування в регуляторній та нормотворчій діяльності НБУ; розгляд і розв'язання проблем громадян, які потребують соціального захисту та підтримки.

У межах функціонування громадської приймальні НБУ спільно з представниками громадських об'єднань буде опрацьовуватися питання щодо формування списку вкладників проблемних НФУ, у тому числі виключених із Державного реєстру фінансових установ, обов'язки перед якими не виконані та повернення вкладів яких не проводились. Це дасть змогу виявити масштаби проблеми, пов'язаної з поверненням вкладникам їх внесків і стане одним із перших кроків щодо її розв'язання.

На думку Н. В. Гаврилова та М. О. Грешнікова, посилення негативного впливу фінансової кризи на діяльність усіх НФУ зумовлює необхідність впровадження механізмів підвищення фінансової спроможності шляхом збереження корпоративного напрямку їх функціонування, забезпечення якісного обслуговування членів фінансових кооперативів та якнайшвидше усунення суперечливих моментів у нормативних активах, які регулюють їх діяльність. Крім того, з огляду на загальносвітові тенденції розвитку, необхідно запровадити моніторинг діяльності з метою зменшення впровадження тіньових схем¹.

На виконання вимог Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження

¹ Гаврилова Н. В., Грешнікова М. О. Перспективи розвитку кредитних спілок в Україні. *Наукові записки Кіровоградського національного технічного університету*. 2012. Вип. 12. Ч. 1. С. 91–96. С. 95.

зброї масового знищення» (2019 р.)², постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання організації фінансового моніторингу» (2020 р.)³ визначає механізм подання суб'єктами первинного фінансового моніторингу до Держфінмоніторингу інформації, необхідної для взяття їх на облік як суб'єктів та зняття з обліку/поновлення на обліку, реєстрації та подання суб'єктами Держфінмоніторингу інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу згідно із встановленими формами в електронному вигляді, засвідчену електронним цифровим підписом (ЕЦП), що генерований в установленому законодавством порядку.

Повідомлення про фінансову операцію суб'єкт надсилає Держфінмоніторингу в електронному вигляді, а у разі несистематичного надсилання (протягом одного календарного року не більш як про чотири зареєстровані фінансові операції) – на паперових носіях. У разі коли у суб'єкта виникає потреба подати протягом одного календарного року повідомлення про п'яту та наступні фінансові операції, суб'єкт забезпечує його надсилання в електронному вигляді.

Водночас наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження порядку обміну інформацією з питань фінансового моніторингу» (2021 р.)⁴ затверджені Порядок створення особистого кабінету суб'єкта первинного фінансового моніторингу та доступу до е-кабінету системи фінансового моніторингу та Порядок інформаційної взаємодії суб'єктів первинного

² Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення : Закон від 6 груд. 2019 р. № 361-IX. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/361-20#Text>

³ Деякі питання організації фінансового моніторингу : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 верес. 2020 р. № 850. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/850-2020-%D0%BF#Text>

⁴ Про затвердження порядку обміну інформацією з питань фінансового моніторингу : Наказ Міністерства фінансів України від 04 черв. 2021 р. № 322. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1035-21#Text>

фінансового моніторингу та Державної служби фінансового моніторингу України¹.

За результатами дослідження встановлено основні інструменти, що використовувались у схемах відмивання доходів НФУ, зокрема:

- внесення/зняття готівкових коштів;
- здійснення транзитних операцій;
- підміна (заміна) номенклатури товарів;
- завищення/заниження вартості товарів;
- відступлення прав вимог (факторинг);
- надання фінансового кредиту, фінансової допомоги (позики);
- поповнення статутного капіталу;
- страхування фінансових ризиків;
- неповернення валютної виручки;
- відсутність розрахунків за контрактами;
- використання фіктивних контрактів;
- використання підроблених документів (фінансової звітності);
- використання електронних грошей та системи миттєвих переказів;
- проведення безтоварних операцій;

здійснення операцій з цінними паперами, в тому числі з так званими технічними («смітєвими») акціями, які не забезпечені реальними активами².

За результатами аналізу проведеного дослідження, Держфінмоніторингом було узагальнено низку індикаторів/критеріїв, які дозволяють виявляти схеми, пов'язані з порушеннями у сфері діяльності НФУ³, зокрема:

¹ Рекомендації щодо тестування суб'єктами первинного фінансового моніторингу – небанківськими установами Інформаційно-телекомунікаційної системи «Електронний кабінет системи фінансового моніторингу». Держфінмоніторингу. *Державна служба фінансового моніторингу України*. URL: <https://fiiu.gov.ua/pages/finansovii-monitorint/tehnologi/dlja-nebankivskih-ustanov/rekomendacziji-shhodo-ti-12212.html>

² Типологічне дослідження «Відмивання доходів від податкових злочинів»: Наказ Державної служби фінансового моніторингу України від 21 груд. 2020 р. № 122. URL: <https://fiiu.gov.ua/assets/userfiles/411/Типолог%20ДСФМУ/Типолог%202020.pdf>

³ Типологічне дослідження «Відмивання доходів від податкових злочинів»: Наказ Державної служби фінансового моніторингу України від 21 груд.

1) *Індикатори підозрілої діяльності НФУ:*

постійні зміни або щойно оновлений посадово-засновницький склад;

відсутність необхідної матеріально-технічної бази для здійснення заявлених обсягів господарських операцій;

багатомільйонні розрахунки не відповідають обсягам наявних ресурсів, як щодо персоналу, так і обігових коштів;

відсутність повної бухгалтерської звітності, первинних документів;

відсутність ведення первинного обліку або ведення з порушеннями встановленого порядку;

невідповідність показників фінансової звітності обсягам операцій;

невідповідність записів у бухгалтерських документах;

відсутність задекларованого доходу та сплачених податків;

відсутність деталізації призначення платежів;

підроблення офіційних документів, виготовлення підроблених печаток, штампів чи бланків підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності, інших офіційних печаток, штампів чи бланків;

відкриття поточних рахунків у великій кількості обслуговуючих банків;

супроводження осіб посадово-засновницького складу третіми особами для надання пояснень щодо діяльності;

використання підставних осіб в якості номінальних власників;

управління рахунками значної кількості суб'єктів через один і той самий набір IP-адрес;

причетність осіб, що входять до посадово-засновницький складу, до фіктивної діяльності або подання недостовірної інформації при реєстрації;

відсутність платежів зі сплати податків, загальнообов'язкових зборів та платежів;

відсутність операцій, пов'язаних зі звичайною господарською діяльністю (виплата заробітної платні співробітникам, за оренду офісу/складу, канцелярських товарів, комунальних платежів тощо);

відмова в обслуговуванні з боку іншого фінансового посередника;

використання для відкриття рахунків втрачених паспортів або паспортів померлих осіб.

2) Індикатори підозрілих фінансових операцій НФУ:

перерахування коштів «транзитом» після їх зарахування упродовж одного або декількох найближчих днів іншим суб'єктам господарювання, що може свідчити про проведення оплати за товар без фактичного постачання/переміщення товару (безтоварні операції);

«змішування» фінансових потоків для приховування джерел походження коштів та їх подальшого руху;

призначення платежів не містять зрозумілої та чіткої мети;

очевидна невідповідність змісту прибуткових та видаткових операцій суб'єкта;

проведення операцій без видимого економічного змісту;

проведення операцій за виконаними контрактами, відступлення права вимоги та переведення боргу, факторинг;

надання фінансової допомоги/кредитів працівникам;

регулярне отримання коштів з-за кордону та/або переказ за кордон, якщо мета таких переказів є незрозумілою;

регулярне надання/отримання позик (фінансової допомоги) юридичними особами, які не належать одній бізнес-групі;

надходження коштів з невідомих чи непідтверджених джерел;

оплата особистих витрат власників з рахунку компанії;

реалізація товару із залученням фізичних осіб-підприємців, платників єдиного податку;

операції з юридичними особами з ознаками фіктивності;

акумуляування коштів в іноземних банківських установах на рахунках офшорних компаній чи в юрисдикціях, які мають репутаційні ризики щодо причетності до схем відмивання коштів;

розпорошення та невідповідність використання попередньо отриманих коштів;

здійснення операцій з готівкою у великих обсягах;
надання послуг, вартість яких складно оцінити;
використання при здійсненні операцій, документів, які мають
ознаки фальсифікації/підроблення;
використання сміттєвих цінних паперів.

Також варто розглянути та доповнити Стратегію фінансового сектору України до 2025 року¹, яка поділяється на п'ять стратегічних напрямів: фінансова стабільність, макроекономічний розвиток, фінансова інклюзія, розвиток фінансових ринків та інноваційний розвиток, фінансово-попереджувальними напрямками. Зокрема для кожного напрямку пропонуємо стратегічні цілі та індикатори виконання:

Фінансова стабільність:

ефективне регулювання фінансового сектору та удосконалення наглядових підходів;

прозорий фінансовий сектор;

стійкість фінансового сектору до викликів (шоків);

підвищення якості корпоративного управління та управління ризиками у фінансовому секторі.

Макроекономічний розвиток:

забезпечення стійкості державних фінансів;

сприяння кредитуванню економіки;

посилення захисту прав кредиторів та інвесторів;

створення умов для залучення довгострокових ресурсів.

Фінансова інклюзія:

підвищення доступності та рівня користування фінансовими послугами;

посилення захисту прав споживачів фінансових послуг;

підвищення рівня фінансової грамотності населення;

сприяння розвитку ринків небанківських фінансових послуг.

Розвиток фінансових ринків:

ефективна інфраструктура ринків капіталу;

¹ Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/strategiya-rozvitku-finansovogo-sektoru-ukrayini-do-2025-roku-7686>

створення ліквідних ринків фінансових інструментів та механізмів/інструментів зниження ризиків здійснення фінансових операцій;

інтеграція фінансового ринку України у світовий фінансовий простір.

Інноваційний розвиток:

розвиток відкритої архітектури фінансового ринку та оверсайта;

забезпечення розвитку ринку FinTech, цифрових технологій та платформ регуляторів;

забезпечення розвитку SupTech&RegTech;

розвиток цифрової економіки.

Реалізація такої дорожньої карти Стратегії та досягнення зазначених стратегічних цілей сприятимуть підвищенню конкурентоспроможності фінансового ринку України у світі та приведенню його регулювання і нагляду у відповідність до кращих світових стандартів. Це дасть змогу досягти візії майбутнього фінансового сектору України.

Таким чином, підбиваючи підсумки підрозділу, зазначимо, що *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 й передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до НФУ. Саме в цьому виявляється їх примусовий характер, хоча правопорушення при цьому відсутні.*

Адміністративно-попереджувальним заходам запобігання властиві певні особливості, які характеризують їх місце в єдиній системі заходів адміністративного примусу. Суть цих особливостей полягає в тому, що адміністративно-попереджувальні заходи тісно пов'язані із заходами припинення і заходами стягнення. Зв'язок адміністративно-попереджувальних запобіжних заходів із заходами адміністративного припинення виявляється, перш за все, у тому, що вони в багатьох випадках є попередниками заходів адміністративного припинення. У той же час застосування заходів припинення часто передують застосуванню адміністративних

стягнень, оскільки забезпечує можливість притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності.

Разом з тим адміністративно-попереджувальні запобіжні заходи у сфері фінансової безпеки виконують свої особливі охоронні функції, які відрізняють їх від інших заходів адміністративного примусу, що і визначає їх самостійне місце в системі цих заходів. Наприклад, застосування заходів адміністративного припинення характеризується тим, що воно викликається реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли ця ситуація досягла певного розвитку, коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім непотрібним. На відміну від заходів адміністративного припинення, які безпосередньо переривають явні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів відповідальності адміністративного чи іншого характеру, адміністративно-запобіжні заходи не переривають безпосередньо правопорушення, а попереджують, відвертають його вчинення.

На відміну від адміністративних стягнень адміністративно-попереджувальні заходи не містять у собі функції покарання до фізичних осіб НФУ або до самої НФУ, до якої вони застосовуються. Адміністративно-попереджувальні заходи, не маючи карального характеру, не потребують встановлення вини порушника як обов'язкової умови застосування.

Необхідно підкреслити і ще одну важливу особливість адміністративно-попереджувальних заходів запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ, суть якої полягає в тому, що такі заходи мають багато спільного із заходами адміністративного припинення. В основному це стосується забезпечення можливості притягнення правопорушників до адміністративної чи кримінальної відповідальності. Так, огляд документації може застосовуватися як адміністративно-попереджувальний захід і як захід, спрямований на припинення протиправного діяння, забезпечення можливості для вирішення питання про притягнення уповноважених осіб НФУ до адміністративної або кримінальної

відповідальності (тобто як заходи адміністративного припинення). Однак питання про віднесення огляду до того чи іншого виду адміністративного примусу має більше теоретичне, ніж практичне значення. Але не можна не помітити практичної значущості зазначеної проблеми, оскільки використання огляду регулюється цілою низкою законів України, а його застосування має різну мету.

Головними адміністративно-попереджувальними заходами запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ є:

нормативно-правовий контроль (39%), у рамках 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 (передбачає перехід на міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ), розвиток національної системи підготовки актуаріїв, посилення ролі й відповідальності аудиторів, гармонізацію облікової політики, створення комплексної інформаційної системи НБУ та зміцнення його інституційної спроможності шляхом підготовки кваліфікованих кадрів) та основний (затвердження нормативів достатності капіталу та якості активів на підставі системи стандартів Solvency II, упровадження тестів раннього попередження, створення бази даних ризик-профілів НФУ у комплексній інформаційній системі НБУ, встановлення вимог до бізнес-планів, які повинні подаватися при ліцензуванні);

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.

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.

4.3. Заходи адміністративного припинення порушень порядку надання фінансових послуг небанківськими фінансовими установами

Адміністративний примус є одним із видів державного примусу, якому властиві усі риси державного примусу. Разом з тим адміністративний примус, як система заходів, врегульованих нормами права, є також одним із видів правового примусу (поряд із цивільно-правовим, кримінально-правовим) і полягає в застосуванні до об'єктів управління незалежно від їх волі і бажання спеціальних заходів впливу з метою змусити їх виконувати вимоги правових норм.

Як визначає Т. О. Коломоєць, найбільш затребуваними з-поміж заходів адміністративного примусу є заходи припинення. Такі заходи полягають у тому, щоб вчасно відреагувати на антигромадські діяння, припинити протиправну поведінку і тим самим не допустити настання її шкідливих наслідків. Здійснення впливу на протиправну поведінку і є заходами адміністративного припинення. Такий вплив може бути психологічним або фізичним, пов'язаним з особистими, організаційними чи майновими обмеженнями¹. Необхідність боротьби з адміністративними правопорушеннями в різних сферах зумовлює актуальність глибокого та всебічного дослідження широкого кола питань, пов'язаних із діяльністю державних органів щодо застосування заходів адміністративного примусу².

¹ Коломоєць Т. О., Лютіков П. С., Меліхова О. Ю. Адміністративне право України : підручник. Київ, 2012. 528 с. С. 203.

² Павліченко В. М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і безпека*. 2012. № 2. С. 64–68. С. 64.

Переходячи безпосередньо до предмета дослідження, зауважимо, що власне термін «припинення» означає переривання якої-небудь дії, процесу, стану, що триває, змушення кого-небудь перестати робити щось, поводити себе відповідно до встановленого порядку, не давати сваволити¹. Це означає, що припинення обов'язково передбачає наявність певного процесу в часі.

Заходи адміністративного припинення застосовують за наявності протиправної поведінки, яка може полягати, зокрема, у вчиненні конкретного правопорушення. У таких випадках посадові особи державних органів мають право застосовувати різні засоби припинення. Отже, заходи припинення застосовуються з метою переривання адміністративно-протиправних дій.

Як зауважує В. М. Павліченко, вітчизняне законодавство не містить визначення заходів адміністративного припинення, так само як і критеріїв їх класифікації. Більш того, у науці заходи адміністративного припинення адміністративних правопорушень, які застосовуються державними органами, не повністю відмежовані від адміністративно-запобіжних заходів. Заходи адміністративного припинення входять до системи заходів адміністративного примусу й тісно пов'язані з адміністративно-запобіжними заходами та адміністративними стягненнями. Адміністративно-запобіжні заходи здебільшого передують заходам адміністративного припинення. Водночас адміністративні стягнення застосовують уже після заходів адміністративного припинення².

У свою чергу, за визначенням А. Т. Комзюка, заходи адміністративного припинення – це передбачені законом засоби впливу, спрямовані на примусове переривання (припинення) діянь, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про адміністративне правопорушення та притягнення

¹ Новий тлумачний словник української мови : у 4 т. / уклад. В. В. Яременко, О. М. Сліпушко. Київ, 2000. Т. 3 : О–Р. 927 с. С. 717–718.

² Павліченко В. М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і безпека*. 2012. № 2. С. 64–68. С. 65.

винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності³. С. В. Ківалов такі заходи визначив як примусове припинення протиправних дій, що мають ознаки адміністративної провини, спрямоване на недопущення негативних наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення, а у виняткових випадках – і карного покарання. Ці заходи умовно можна розділити на дві групи: загального й спеціального призначення⁴.

Застосування самих заходів адміністративного припинення розпочинається, коли використання запобіжних заходів вже є неефективним, а протиправна ситуація починається або досягла певного розвитку. Заходи адміністративного припинення переривають уже наявні правопорушення чи протиправні діяння, спрямовані на встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративної відповідальності⁵.

Заходи адміністративного припинення, на відміну від адміністративних стягнень, не містять у собі елементу покарання особи, до якої вони застосовуються. Такі заходи застосовуються в теперішньому часі і здатні самостійно й оперативно долати конфліктну ситуацію, переривати протиправні діяння. Надалі заходи адміністративного припинення, які застосовують державні органи, можуть забезпечувати передумови для подальшого застосування адміністративної відповідальності. Їх застосовують з метою, по-перше, припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, злочинів і об'єктивно протиправних діянь), по-друге, запобігання вчиненню нових правопорушень, по-третє, створення умов для подальшого притягнення винних

³ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків, 2002. 336 с. С. 17.

⁴ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с. С. 295.

⁵ Комзюк А. Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації : монографія / за заг. ред. О. М. Бандурки. Харків, 2002. 336 с. С. 123.

до відповідальності, по-четверте, усунення шкідливих наслідків правопорушення і, по-п'яте, відновлення попереднього, правомірного стану¹.

Ще одним аспектом заходів адміністративного припинення є те, що їх застосовують для запобігання протиправним діям і забезпечення можливості притягнення правопорушників до адміністративної відповідальності. Заходи адміністративного припинення порушення порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ як адміністративно-запобіжні заходи задля забезпечення можливості вирішення питання про притягнення до адміністративної відповідальності та забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення передбачають застосування штрафу або зобов'язання щодо усунення правопорушення².

Усе це дає змогу визначити *адміністративні заходи припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ як примусове зупинення правопорушень у сфері надання фінансових послуг юридичною особою яка не є банком, із 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 застосовувати для припинення не лише адміністративних проступків, а й кримінальних правопорушень. Вони є найчисленніші та найрізноманітніші з усіх адміністративно-примусових заходів – характеризуються насамперед тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або зовсім марним. Критерієм розмежування та визначення характеру того чи іншого заходу в окремих випадках має здебільшого бути мета

¹Ткаля О. Загальнотеоретичне розуміння адміністративно-правового впливу. *Підприємництво, господарство і право*. 2016. № 12. С. 157–163. С. 161.

²Павліченко В. М. Поняття та види заходів адміністративного припинення адміністративних правопорушень. *Право і безпека*. 2012. № 2 (44). С. 64–68. С. 66.

його застосування та факт наявності чи відсутності протиправних дій з боку окремих осіб – суб'єктів надання фінансових послуг.

З огляду на багатоманітність заходів адміністративного припинення в адміністративно-правовій науці триває дискусія щодо їх класифікації. Так, Є. О. Безсмертний критерієм їх розрізнення вважає об'єкт впливу³. Натомість В. К. Колпаков поділяє заходи припинення залежно від характеру сфери застосування на заходи загального та спеціального призначення, а загальні – на самостійні та допоміжні (залежно від мети застосування)⁴. Аналогічну позицію підтримує також Т. О. Коломоєць⁵. Загальні, спеціальні, процесуальні заходи адміністративного припинення виокремлюють Д. М. Бахрах та С. В. Ківалов⁶.

Заслуговує на увагу позиція, яку висловлює Н. В. Хорощак. Так, науковець розподіляє заходи адміністративного припинення на декілька груп: заходи, що застосовуються безпосередньо до правопорушника; заходи майнового, технічного, медико-санітарного, фінансового характеру; заходи, пов'язані з дією ліцензійно-дозвільної системи та заходи спеціального або виключного призначення⁷.

У контексті теми нашого дослідження заходи адміністративного припинення застосовуються з метою: припинення порушень правових норм (адміністративних проступків, кримінальних правопорушень і об'єктивно протиправних діянь); запобігання вчиненню нових правопорушень; створення умов для подальшого притягнення винних до відповідальності; усунення шкідливих

³ Безсмертний Є. О. Адміністративно-запобіжні заходи, що застосовуються органами внутрішніх справ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 1997. 16 с. С. 11.

⁴ Колпаков В. К. Адміністративне право України. Київ, 1999. 732 с. С. 472.

⁵ Адміністративне судочинство : підручник / Т. О. Коломоєць, Ю. В. Пирожкова, О. О. Газенко та ін. Київ, 2009. 344 с. С. 166.

⁶ Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М., 2000. 640 с. С. 354; Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с. С. 216.

⁷ Хорощак Н. В. Адміністративні стягнення за законодавством України : монографія. Київ, 2004. 172 с. С. 30–31.

наслідків правопорушення; відновлення попереднього, правомірного стану. А тому наведена класифікація є не зовсім точною, а такий захід, як відмова у видачі ліцензії на певний вид діяльності, який потребує ліцензування, навряд чи взагалі є заходом адміністративного припинення, оскільки жодним чином не пов'язаний із вчиненням будь-якого правопорушення.

З огляду на вищевикладене 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 стадія виявлення правопорушення, що вже розпочалося.

Найбільш поширеними способами вчинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ є зловживання службовим становищем керівництвом НФУ аффільованих 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%).

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 даного виду визначена у Главі 12 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка має назву «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.

НФУ несуть відповідальність за широке коло дій передбачених КУпАП, зокрема порушення норм встановлених НБУ (ліцензійних вимог, вимог до програмного забезпечення, до кваліфікації голови правління та головного бухгалтера, до приміщення, де здійснюється діяльність тощо), податкового законодавства, бухгалтерських стандартів, подання обов'язкової звітності тощо. У свою чергу, КУпАП визначає такі види адміністративних проступків і, відповідно, стягнень:

відсутність податкового обліку, порушення керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій встановленого законом порядку ведення податкового обліку, у тому числі неподання або несвоєчасне подання аудиторських висновків, подання яких передбачено законами України (ст. 163-1 КпАП);

неподання або несвоєчасне подання посадовими особами підприємств, установ та організацій платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків та зборів (обов'язкових платежів) (ст. 163-2 КпАП);

невиконання керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ, організацій, включаючи установи НБУ, комерційні банки та інші фінансово-кредитні установи, законних вимог посадових осіб податкових органів (ст. 163-3 КпАП);

приховування в обліку валютних та інших доходів, непродуктивних витрат і збитків, відсутність бухгалтерського обліку або ведення його з порушенням встановленого порядку, внесення неправдивих даних до фінансової звітності, неподання фінансової звітності, несвоєчасне або неякісне проведення інвентаризацій грошових коштів і матеріальних цінностей, несвоєчасне подання

на розгляд, погодження або затвердження річного фінансового плану підприємства державного сектору економіки та звіту про його виконання, перешкоджання працівникам органу державного фінансового контролю у проведенні ревізій та перевірок, невжиття заходів по відшкодуванню з винних осіб збитків від недостач, розтрат, крадіжок і безгосподарності (ст. 164-2 КУпАП);

умисне приховування громадянином – засновником (учасником) або службовою особою суб'єкта господарської діяльності своєї стійкої фінансової неспроможності шляхом подання недостовірних відомостей або неподання в установлений строк до господарського суду заяви про порушення справи про банкрутство юридичної особи у випадках, передбачених законом, якщо це завдало великої матеріальної шкоди кредиторів (ст. 164-15 КУпАП);

порушення посадовими особами підприємств, установ, організацій, фізичними особами, які використовують найману працю, порядку використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування, несвоєчасне або неповне їх повернення, несвоєчасне подання або неподання встановленої звітності, подання недостовірної звітності щодо використання страхових коштів (ст. 165-5 КпАП України);

Здійснення банківської діяльності, банківських операцій або іншої діяльності з надання фінансових послуг без набуття статусу фінансової установи чи без спеціального дозволу (ліцензії), якщо законом передбачено набуття статусу фінансової установи чи одержання спеціального дозволу (ліцензії) для здійснення зазначених видів діяльності, або з порушенням порядку надання фінансових послуг юридичними особами, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги (ст. 166-8 КУпАП);

порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (ст. 166-9 КУпАП України);

порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності: не прийняття рішення, не оформлення, не видача (не надсилання) передбаченого законом документа органом

ліцензування протягом встановленого законом строку; прийняття рішення, складання акта, видача розпорядження органом ліцензування, що не відповідає нормам законодавства у сфері ліцензування; невнесення в установлений законом строк до ліцензійного реєстру відомостей, обов'язкове внесення яких передбачено законодавством у сфері ліцензування; невиконання органом ліцензування у передбачений законом строк розпорядження про усунення порушень законодавства у сфері ліцензування (ст. 166-12 КУпАП України);

невиконання законних вимог посадових осіб НБУ щодо усунення порушень банківського законодавства або законодавства, яке регулює переказ коштів в Україні, або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків (ст. 188-29 КУпАП України);

невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу стосовно усунення порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків (ст. 188-34 КпАП України) тощо.

Цікавими є типові правопорушення, що вчиняються кредитними спілками на ринку фінансових послуг, до яких ряд науковців віднесли: оформлення службовими особами кредитів на підставних осіб і придбання винними особами на ці грошові кошти товарів для перепродажу й отримання прибутку; проведення фінансової діяльності за умови анулювання ліцензії (анулювання рішення НБУ про реєстрацію кредитної спілки як фінансової установи, позбавлення ліцензії на залучення внесків); проведення діяльності без державної реєстрації; надання недостовірної інформації до НБУ та реєстру фінансових установ (фальсифікація чи викривлення інформації, яка була подана кредитною спілкою на момент її державної реєстрації); необґрунтоване завищення ставок за окремими депозитами кредитної спілки; незаконне здійснення службовими особами нарахувань і виплат на додаткові пайові внески членам кредитної спілки без наявності необхідних

для цього доходів; привласнення коштів членів кредитної спілки, які знаходяться на депозитних рахунках кредитної спілки; кредитування шляхом зловживання службовим становищем керівництвом кредитної спілки афілійованих осіб на непрозорих і незрозумілих умовах за рахунок вкладників; заволодіння майном кредитної спілки (грошовими коштами членів кредитної спілки) шляхом зловживання службовим становищем уповноваженими особами шляхом підроблення кредитних договорів, видаткових ордерів, квитанцій і заяв на одержання кредиту від імені громадян (на їхні паспорти), які насправді кредити не одержували, а також використання отриманих злочинним шляхом коштів на власні потреби службових осіб кредитної спілки; укладання договорів, у яких службові особи застосовують незрозумілі терміни з метою зниження суми виплачуваних потенційним клієнтам відсотків; штучне заниження службовими особами кредитної спілки обсягу власних капіталів з метою отримання законодавчо наданого права відмовити клієнту у видачі кредиту; нарахування службовими особами кредитної спілки відсотків не на залишок, а на всю суму наданого кредиту, без урахування сум, які вже були повернені вкладниками; продаж кредитною спілкою житла тільки через «свої» агентства нерухомості; створення засновниками юридичних компаній, послугами яких зобов'язані користуватися клієнти кредитної спілки; функціонування кредитної спілки за схемою побудови «фінансових пірамід» (наприклад, коли пайовик – член кредитної спілки може розраховувати на квартиру в кредит за умови, що він залучить ще двох-трьох учасників до кредитної спілки та підвищить капіталізацію кредитної спілки на 200–300 доларів США); здійснення фінансовою установою операцій із залучення грошових внесків від населення, що мотивують провадженням діяльності як кредитної спілки всупереч вимогам чинного законодавства, без відповідної ліцензії, порушуючи вимоги Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»; порушення прав членів кредитної спілки під час голосування на загальних зборах залежно від розміру їх пайового й інших внесків; неінформування або несвочасне інформування членів кредитної спілки з питань діяльності

установи, неознайомлення з протоколами загальних зборів і засідань інших органів управління кредитної спілки; заснування кредитною спілкою суб'єкта (суб'єктів) підприємницької діяльності (крім місцевого кооперативного банку) як на території України, так і за її межами; невідповідність чисельності засновників (членів) кредитної спілки нормативно визначеним нормам (менше ніж 50 осіб); неповернення в разі припинення членства фізичної особи в кредитній спілці обов'язкового пайового й інших внесків, крім вступного внеску; порушення порядку і терміну скликання чергових загальних зборів членів кредитної спілки; обрання членами спостережної ради кредитної спілки осіб, які перебувають у трудових відносинах із кредитною спілкою; незаконна участь члена кредитного комітету в прийнятті рішення про надання йому як члену кредитної спілки кредиту; входження до складу ревізійної комісії членів спостережної ради, правління, кредитного комітету й осіб, які перебувають з кредитною спілкою в трудових відносинах; розмір капіталу кредитної спілки менший, ніж 10% від суми її загальних зобов'язань; недосягнення резервним капіталом кредитної спілки розміру, що становить 15% від суми її активів; неформування кредитною спілкою резерву забезпечення покриття втрат від неповернених позичок; перевищення нормативно встановленого розміру кредиту, наданого одному члену кредитної спілки (понад 20% від капіталу кредитної спілки); перевищення нормативно встановленого розміру зобов'язань кредитної спілки перед одним своїм членом (понад 10% від загальних зобов'язань кредитної спілки); перевищення нормативно встановленого розміру загальної суми залучених коштів, зокрема кредитів (понад 50% від вартості загальних зобов'язань і капіталу кредитної спілки на момент залучення); перевищення доходності додаткових пайових членських внесків більше ніж удвічі, порівняно з доходністю внесків (вкладів) членів кредитної спілки на депозитних рахунках; порушення службовими особами кредитної спілки таємниці збереження відомостей щодо рахунків, внесків та інших фінансових операцій, здійснених членами кредитної спілки; корупційні діяння працівників (держслужбовців) НБУ, які вносять неправдиві дані під час перевірки діяльності

певної кредитної спілки на користь службових осіб цієї кредитної спілки; шахрайські дії вкладників кредитної спілки, які незаконно отримують на підставі підроблених документів кредити у відповідній кредитній спілці¹.

Аналіз чинного КУпАП підтверджує необхідність виокремлення адміністративної відповідальності у фінансовій сфері, оскільки глава 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, у галузі фінансів і підприємницькій діяльності» не відповідає сучасним вимогам систематизації різних видів адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг в межах одного кодифікованого акта, не виділяючи як окремих видів адміністративну відповідальність у фінансовій сфері. Вона закріплює лише певні її види, а саме адміністративну відповідальність за правопорушення податкового та бюджетного законодавства, їх безсистемне упорядкування й низький ступінь уваги за порушеннями надання фінансових послуг, й кредитними спілками зокрема. Тому необхідно відокремити в окремому главу (розділ) усі адміністративно-правові норми, які передбачають адміністративну відповідальність у галузі фінансів, з одночасним погалузевим її формуванням.

Під час аналізу статей вказаної глави виникає низка запитань, зокрема щодо абстрактного формулювання диспозиції правових норм, які передбачають адміністративну відповідальність у досліджуваній сфері. Наприклад, ст. 166-8 КУпАП містить таке визначення: «здійснення банківської діяльності, банківських операцій або іншої діяльності з надання фінансових послуг без набуття статусу фінансової установи чи без спеціального дозволу (ліцензії), якщо законом передбачено набуття статусу фінансової установи

¹ Кредитні спілки в Україні: основні засади діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. А. Я. Оленчика. Київ, 2006. 652 с. С. 177–178; Тахтай О. В. Особливості виявлення та попередження правопорушень, що вчинюються на ринку фінансових послуг під час провадження діяльності кредитних спілок. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 1 (13). С. 276–286. С. 277; Виявлення та запобігання злочинам, що вчинюються на ринку діяльності небанківських фінансових установ : метод. рек. Київ, 2014. 56 с. С. 27–28; Чернявський С. С. Фінансове шахрайство: методологічні засади розслідування : монографія. Київ, 2010. 624 с. С. 327–328.

чи одержання спеціального дозволу (ліцензії) для здійснення зазначених видів діяльності, або з порушенням умов ліцензування, тягне за собою накладення штрафу від ста до двохсот п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян». Таким чином, у статті наведено посилання на інші нормативно-правові акти. Ця ситуація, на нашу думку, значно ускладнює використання адміністративної відповідальності за вчинене правопорушення².

У межах розв'язання вказаної проблеми постає питання щодо існування значного масиву правових норм, які встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення у фінансовій сфері. Проаналізований КУпАП містить лише незначну кількість статей, що встановлюють адміністративну відповідальність у фінансовій сфері. Після більш поглибленого аналізу нормативно-правової бази виявлено, що значна кількість адміністративно-правових норм наявна в інших нормативно-правових актах, як законодавчих, так і підзаконних, зокрема відомчих (міжвідомчих).

Для вирішення цього питання необхідно принаймні чітко визначити назви нормативно-правових актів, які містять зазначені правила діяльності з надання фінансових послуг, оскільки розміщення самих правил є занадто громіздким. Інакше кажучи, необхідне чітке посилання в адміністративно-правових нормах, що встановлюють адміністративну відповідальність у фінансовій сфері.

Іншим проблемним питанням є фрагментарність закріплення правових норм у статтях чинного КУпАП. Зокрема, постає необхідність виокремлення в окрему главу (розділ) усіх адміністративно-правових норм, які передбачають адміністративну відповідальність у фінансовій сфері, з одночасним її розподілом за підгалузями.

Отже, вихід із ситуації ми вбачаємо у здійсненні наукової систематизації адміністративно-правових норм, які передбачають адміністративну відповідальність за правопорушення у фінансовій сфері. Доцільним є об'єднання всіх існуючих статей в одному акті, доповнивши їх необхідними нормами, після чого закріпити в окремій главі КУпАП.

² Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»¹ встановлено, що у разі порушення законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність з надання небанківських фінансових послуг, НБУ у межах своїх повноважень має право застосувати заходи впливу відповідно до закону (ст. 39), обрання та застосування яких здійснюється на основі аналізу даних та інформації стосовно порушення, враховуючи наслідки порушення й наслідки застосування таких заходів.

У той же час відповідно до ст. 46 закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»² регулятор має право застосувати до фінансової компанії та/або ломбарду коригувальні заходи або заходи впливу. У разі виявлення ознак, що свідчать про потенційне порушення вимог законодавства України та/або у разі виявлення обставин і ризиків, що негативно впливають або можуть негативно вплинути на фінансовий стан фінансової компанії та/або ломбарду, недоліків або вразливих компонентів у її/його діяльності, в тому числі якості корпоративного управління, систем управління ризиками та внутрішнього контролю, Регулятор має право застосувати до фінансової компанії та/або ломбарду коригувальні заходи, які полягають у наданні ним рекомендацій стосовно вчинення дій або необхідності утриматись від здійснення дій з метою уникнення ризиків в діяльності фінансових компаній та/або ломбардів. Таке рішення оприлюднюється шляхом його розміщення на сторінці офіційного Інтернет-представництва Регулятора у встановленому ним порядку.

Такими заходами припинення є:

1) вимога від фінансової компанії та/або ломбарду, їх керівників вжиття заходів, спрямованих на усунення (виправлення) виявлених під час нагляду порушень та приведення діяльності

¹Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

²Про фінансові послуги та фінансові компанії : проєкт № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

фінансової компанії, ломбарду у відповідність до вимог законодавства України;

2) письмове застереження про вчинення порушення фінансовою компанією та/або ломбардом чи виявлення недоліків у діяльності фінансової компанії та/або ломбарду або їх посадових осіб, керівників, власників істотної участі;

3) скликання засідання органів управління фінансової компанії та/або ломбарду;

4) встановлення для фінансової компанії та/або ломбарду додаткових пруденційних вимог;

5) обмеження, зупинення чи припинення окремих видів фінансових, супровідних або інших послуг чи операцій, що надаються або здійснюються фінансовою компанією та/або ломбардом та/або її/його відокремленими підрозділами, або обмеження кола осіб, яким можуть надаватися такі послуги чи операції;

6) зупинення виплати дивідендів чи розподілу капіталу в будь-якій іншій формі фінансовій компанії та/або ломбарду, до діяльності якої/якого застосовуються пруденційні вимоги або у випадках, передбачених частиною 11 цієї статті;

7) накладення штрафів на:

фінансову компанію та/або ломбард, але у розмірі не більш як 0,1% суми активів станом на останню звітну дату, що передує прийняттю рішення про застосування відповідного заходу впливу;

посадових осіб фінансової компанії або ломбарду, відповідно до КУпАП у порядку, визначеному нормативно-правовими актами Регулятора;

Рішення Регулятора про застосування заходу впливу у вигляді накладення штрафу може застосовуватись одночасно із застосуванням заходу впливу у вигляді застереження про вчинення порушення чи про виявлення недоліків у діяльності;

8) тимчасова, до усунення порушення, заборона використання власником істотної участі у фінансовій компанії та/або ломбарді права голосу (тимчасова заборона права голосу);

9) тимчасове, до усунення порушення, відсторонення посадової особи фінансової компанії та/або ломбарду від посади;

10) вимога припинення повноважень керівника фінансової компанії та/або ломбарду;

11) обмеження, припинення реклами фінансових послуг;

12) анулювання ліцензії фінансової компанії та/або ломбарду¹.

Також Регулятор у разі порушення НФУ, відповідальною особою НФУ, іншими учасниками НФУ, до якої входить фінансова компанія та/або ломбард вимог має право застосувати адекватно вчиненому порушенню такі заходи впливу:

установлення для такої фінансової групи лімітів та обмежень щодо здійснення окремих видів операцій та/або діяльності;

заборона проведення операцій між фінансовою компанією та/або ломбардом та іншими учасниками такої фінансової групи;

вимога до фінансової компанії та/або ломбарду щодо відчуження часток участі в статутному капіталі або акцій дочірніх компаній, асоційованих компаній, які є членами фінансової групи, розірвання угод, на підставі яких, за відсутності формального володіння, здійснюється вирішальний вплив на управління та/або діяльність цих осіб.

Такі коригувальні заходи та заходи впливу можуть бути застосовані до НФУ протягом шести місяців з дня виявлення порушення, але не пізніше ніж через три роки з дня його вчинення.

Також відповідно до ст. 48 закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»² Регулятор приймає рішення про анулювання ліцензії у фінансової компанії та/або ломбарду з наступних підстав:

виявлено, що документи, які було подано фінансовою компанією та/або ломбардом для видачі ліцензії, містять недостовірну інформацію;

невиконання фінансовою компанією та/або ломбардом розпорядження, рішення Регулятора про усунення виявлених порушень або вимог, встановлених цим законом та нормативно-правовими

¹ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проект № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

² Там само.

актами Регулятора, що регулюють умови ліцензування діяльності з надання фінансових послуг;

повторного порушення фінансовою компанією та/або ломбардом вимог, встановлених нормативно-правовими актами Регулятора, що регулюють умови ліцензування діяльності з надання фінансових послуг. Повторним вважається порушення, вчинене протягом року з дня прийняття Регулятором рішення про застосування заходу впливу щодо порушення фінансовою компанією та/або ломбардом вимог, щодо яких було застосовано такий захід впливу;

встановлено (виявлено) порушення фінансовою компанією та/або ломбардом законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення після застосування Регулятором до фінансової компанії та/або ломбарду не менше двох заходів впливу за порушення законодавства у цій сфері протягом двох років поспіль;

відмова фінансової компанії та/або ломбарду у проведенні перевірки Регулятором, зокрема, недопущення уповноважених осіб Регулятора до здійснення перевірки, ненадання документів, інформації щодо предмета перевірки, відмова в доступі до приміщень, об'єктів, що використовуються при наданні фінансових послуг, або відсутність протягом першого дня перевірки особи, уповноваженої представляти інтереси фінансової компанії та/або ломбарду на час проведення перевірки³.

Також Регулятор має право в порядку, встановленому статтею 36 цього Закону, виключити окремий вид фінансових послуг з ліцензії фінансової компанії та/або ломбарду з наступних підстав:

документи, які було подано фінансовою компанією та/або ломбардом для розширення обсягу ліцензії, містять недостовірну інформацію;

³ Про фінансові послуги та фінансові компанії : проект № 5065 від 15 лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092

невиконання фінансовою компанією та/або ломбардом розпорядження, рішення Регулятора про усунення виявлених порушень або вимог, встановлених цим законом та нормативно-правовими актами Регулятора, що регулюють умови ліцензування діяльності з надання фінансових послуг;

фінансова компанія та/або ломбард не розпочала провадження діяльності з надання окремої фінансової послуги протягом шести місяців з дати розширення ліцензії на таку послугу;

фінансова компанія та/або ломбард не провадить діяльності з надання окремої фінансової послуги протягом шести місяців поспіль;

фінансова компанія та/або ломбард не відповідає вимогам до провадження діяльності з надання окремої фінансової послуги, встановлених цим Законом та нормативно-правовими актами Регулятора.

Варто зауважити, що становлення ефективного правового регулювання потребує вироблення системи засобів державно-владного, примусового характеру, що можуть бути застосовані за порушення прав інших суб'єктів або за невиконання чи неналежне виконання взятих на себе обов'язків у сфері фінансів. Розвиток будь-якої держави та права безпосередньо пов'язаний із засобами забезпечення державно-владного впливу на розвиток суспільства й фінансової безпеки, в тому числі і за допомогою системи примусових засобів. Одним з ключових засобів реалізації державно-владного управління та правового регулювання є засоби юридичної відповідальності¹.

Реалізація будь-яких суспільних зрушень у цьому контексті передбачає участь держави. Ця участь може набувати різних форм, ключовою з яких є правове регулювання суспільних відносин, що здійснюється за допомогою розроблення та закріплення в нормах права суб'єктивних юридичних прав та обов'язків. Водночас участь держави в регулюванні суспільних відносин не обмежується вказаним процесом. Важливим елементом діяльності

¹ Буга Г. С. Поняття адміністративної відповідальності у сфері фінансових послуг. *Держава та регіони*. 2019. № 3(65). С. 312–317.

держави є юридична відповідальність, яка може наставати в разі порушення будь-яким суб'єктом прав іншого суб'єкта або неналежного виконання чи невиконання суб'єктом певного обов'язку, закріпленого в правових нормах².

У наукових колах тривають дискусії щодо змісту поняття юридичної відповідальності та її видів. Так, О. Е. Лейст зауважував що поняття юридичної відповідальності й низка її ключових проблем – предмет дискусії, яка триває протягом багатьох років і в процесі якої закономірно виявляється потреба в уточненні й розробленні низки методологічних питань, без чого немислимим є вироблення загального та загальновизнаного поняття юридичної відповідальності³.

Так, юридична відповідальність, як правове явище може розглядатись у двох аспектах, позитивному і негативному. У позитивному (проспективному) аспекті відповідальність особи – це відповідальність за майбутні вчинки, їх усвідомлення, прагнення діяти відповідно до встановлених норм, як соціальних, так і правових, належним чином виконувати свої обов'язки і реалізовувати права лише у встановленому порядку, бути громадсько активним і суспільно корисним членом суспільства. За юридичною природою позитивна відповідальність являє собою обов'язок діяти певним чином⁴. У негативному (ретроспективному) аспекті мова йде про відповідальність за вже скоєні вчинки, їх негативні наслідки, порушення певних норм. Тоді як проспективна відповідальність має триваючий характер, ретроспективна є разовою реакцією на певний вчинок, його наслідком. В науці поширена точка зору, що теорія про проспективний і ретроспективний аспекти може бути застосована лише до суспільної відповідальності в цілому, тоді як будь-яка юридична відповідальність завжди є реакцією

² Радзівіл К. С. Забезпечення фінансової безпеки України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 188 с. С. 15.

³ Лейст О. Е. Санкция и ответственность по советскому праву. М. : Изд-во МГУ, 1981. 142 с. С. 17.

⁴ Кудрявцев В. Н. Закон, поступок, ответственность. М. : Наука, 1986. 286 с. С. 129.

на певний вчинок, тобто її можна розглядати тільки як відповідальність у ретроспективному аспекті. Принаймні так стверджували В. А. Ойгензіхт¹, Н. С. Малєїн² та ін.

Не вдаючись до глибокого аналізу цієї проблеми і не беручи участь в обговоренні питання чи є перспективна відповідальність елементом правової реальності, чи штучною, надуманою, безпідставно ускладнюючою її категорією, хочеться відзначити, що об'єктом цієї роботи буде лише відповідальність ретроспективна, тобто та, яка може наставати за вже скоєні вчинки, порушення, і, говорячи про правову відповідальність юридичних осіб чи юридичну відповідальність взагалі, ми матимемо на увазі саме ретроспективну відповідальність.

Вчені дають різноманітні визначення юридичної відповідальності, в яких кожен хоче підкреслити ті аспекти, характерні риси, які, на його думку, є головними. В цілому, для загального огляду, можна навести наступні точки зору щодо цього питання.

На думку А. Ф. Плахотного, юридична відповідальність це один із проявів зв'язку і взаємної залежності особистості і суспільства³. И. С. Самощенко стверджує, що юридична відповідальність є державним примусом до виконання вимог права, реакцією на скоєне правопорушення⁴.

Дещо інший підхід до цього питання висловлює Л. С. Явич, який вважає, що юридична відповідальність є реалізацією (втіленням) санкції правової норми⁵. О. С. Йоффе вважає, що юридична відповідальність – міра державного примусу, заснованого на юридичному та суспільному засудженні поведінки правопорушника, що виражається у встановленні для нього певних

¹ Ойгензіхт В. А. Мораль и право. Душанбе : Дошши, 1987. 121 с. С. 43.

² Малєин Н. С. Правонарушение: понятие, причины, ответственность. М. : Юрид. лит., 1985. 132 с. С. 24.

³ Плахотный А. Ф. Свобода и ответственность. Харьков : Изд-во Харьков. ун-та, 1972. 145 с. С. 8.

⁴ Самощенко И. С., Фарукшин М. Х. Ответственность по советскому законодательству. М. : Юрид. лит., 1971. 120 с. С. 6–11.

⁵ Явич Л. С. Право и социализм. М. : Юрид. лит., 1982. 136 с. С. 28.

негативних наслідків у вигляді обмежень особистого та майнового характеру⁶.

Цікавою є точка зору О. Е. Лейста, що юридична відповідальність за об'ємом є значно ширшою за застосування санкції, оскільки включає такі проблеми, як кваліфікація правопорушення, гарантії встановлення об'єктивної істини у справі, права звинуваченої особи і ряд інших⁷.

На думку С. С. Алексеева, юридична відповідальність полягає в обов'язку особи переносити заходи державного примусового впливу за скоєне правопорушення⁸. С. В. Ківалов вважає, що юридична відповідальність є реалізацією правової норми, причому підставою є зобов'язання. Тобто юридична відповідальність це звичайне зобов'язання, але таке, що виконується в примусовому порядку⁹.

Висловлюється й таке визначення юридичної відповідальності, відповідно до якого – це врегульований правом обов'язок дати звіт за свої діяння¹⁰.

В. Д. Перевалов вважає, що юридична відповідальність – є застосуванням до правопорушника передбачених санкцією юридичної норми заходів державного примусу, які виражаються у формі обмежень особистого, організаційного чи майнового характеру¹¹.

⁶ Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права. М. : Госюр-издат, 1961. 484 с. С. 26.

⁷ Лейст О. Е. Санкция и ответственность по советскому праву. М. : Изд-во МГУ, 1981. 142 с. С. 17.

⁸ Алексеев С. С. Проблемы теории права : курс лекций в 2 т. Свердловск, 1972. Т. 1. Основные вопросы общей теории социалистического права. 371 с. С. 48.

⁹ Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова. Одеса : Юридична література, 2003. 896 с. С. 425.

¹⁰ Тархов В. А. Ответственность по советскому гражданскому праву. Саратов : Ун-т, 1973. 211 с. С. 30.

¹¹ Теория государства и права : учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. / под ред. проф. В. М. Корельского, В. Д. Перевалова. М. : Издат. группа НОРМА –ИНФРА М, 2000. 435 с. С. 99.

Заслуговує уваги і точка зору Д. М. Лук'янця, відповідно до якої юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння фізичних або юридичних осіб (колективних суб'єктів), що проявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завдання збитків і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру¹.

Така різноманітність у підходах до визначення юридичної відповідальності викликана тим, що вона, будучи одним із видів суспільної відповідальності успадкувала від останньої і змістовність, і багатоаспектність. Дійсно, суспільна відповідальність, в самому загальному розумінні, це специфічний зв'язок між суб'єктами суспільних відносин, один з яких є домінуючою інстанцією і, застосовуючи різноманітні прийоми та методи, впливає на поведінку іншого, намагаючись утримати її (поведінку) в певних рамках (межах). Саме завдяки існуванню цього зв'язку забезпечується дотримання суспільних норм, встановлення злагоди в суспільстві, а загалом й існування самого суспільства².

У юридичній літературі питання юридичної відповідальності залишаються полемічними, оскільки відсутні єдині підходи до визначення поняття і змісту юридичної відповідальності, немає єдності і щодо характеристики окремих принципів юридичної відповідальності та процесуальних засад її здійснення. Між тим об'єктивне теоретичне вирішення цих питань визначає характер та зміст діяльності суб'єктів права, а також спричиняє позитивний вплив на стан законності та правопорядку. Юридична відповідальність сама по собі є складною і надзвичайно значимою категорією в системі права, що потребує відповідного аналізу.

¹ Лук'янець Д. М. Інститут адміністративної відповідальності: проблеми розвітку : монографія. Київ : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. 136 с. С. 15.

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

Насамперед варто наголосити на тому, що ключовим моментом будь-якої наукової роботи є та методологічна база, яка буде закладена в основу дослідження того чи іншого предмету і об'єкта вивчення. В контексті наукового розгляду юридичної відповідальності, в тому числі і питань принципів та процедур реалізації юридичної відповідальності, доцільно проаналізувати проблематику юридичної відповідальності як об'єкту юридичної науки, що надасть змогу встановити систему закономірностей юридичної відповідальності щодо її феноменологічних, методологічних та практичних засад.

На підтвердження зазначеного в юридичній літературі неодноразово зверталася увага вчених на принципове значення історіографії вивчення того чи іншого об'єкту дослідження, що відіграє методологічне значення в процесі наукового дослідження в цілому³. Окрім того, складність наукового вивчення процедурних та принципових засад юридичної відповідальності, що становить предмет цієї роботи, пояснюється складністю самої юридичної відповідальності, яка виявляється в тому, що:

по-перше, юридична відповідальність є предметом наукового дослідження багатьох суспільних наук, зокрема юридичних наук, політологічних наук, соціологічних наук тощо, що зумовлює досить різновекторний характер існуючих наукових розробок проблематики юридичної відповідальності;

по-друге, юридична відповідальність має особливий соціальний характер та призначення, що обумовлено її похідним характером від соціальної відповідальності в цілому, що в свою чергу обґрунтовує принциповість наукових досліджень зазначеної проблематики, оскільки юридична відповідальність має особливий соціальний характер, що визначає її державно-владний вплив на розвиток суспільства;

по-третє, юридична відповідальність має багатоаспектний характер наукового юридичного дослідження, оскільки досліджується як загальнотеоретичними (теорією держави і права, історією

³ Лук'янець Д. М. Адміністративно-деліктні відносини в Україні: теорія та практика правового регулювання : монографія. Суми, 2006. 367 с. С. 56.

держави і права тощо), так і галузевими юридичними науками (наукою кримінального права, наукою цивільного права тощо), що зумовлює її складний зміст та розгалужену систему, тим самим створюючи досить розпорошений характер результатів наукового дослідження в межах або загальнотеоретичних аспектів юридичної відповідальності, або в межах галузевих засад юридичної відповідальності;

по-четверте, юридична відповідальність має практико-прикладний характер, оскільки вона реалізується в життєдіяльності суспільства, держави та громадян та безпосередньо націлена на зміну певного правового стану, що зачіпає інтереси конкретних суб'єктів права;

по-п'яте, юридична відповідальність має тривале історичне коріння свого зародження, виникнення, розвитку та функціонування, що безпосередньо залежить від рівня розвитку людства та розвитку державно-владного впливу на суспільство та окремих громадян;

по-шосте, юридична відповідальність є результатом розумового усвідомлення людьми сутності добра і зла, справедливості і несправедливості, що потребує постійного її наукового дослідження в контексті її методологічних та практичних засад, особливостей зміни суспільства, переосмислення загальнолюдських цінностей та цінності юридичної відповідальності, а також вдосконалення її функціонального призначення.

У юридичній літературі вже робилися спроби дослідити юридичну відповідальність як об'єкт наукового дослідження, що пов'язувалось із необхідністю встановлення закономірностей розвитку юридичної відповідальності в цілому. Так, на думку С. М. Івахненко, актуальність проблеми юридичної відповідальності зумовлена необхідністю переосмислення багатьох теоретичних положень, які ще нещодавно здавалися сталими. Юридична відповідальність, змістом якої є вираження взаємозв'язку між особою та державою, являє собою один із гарантів правопорядку, гармонізації суспільних відносин. У зв'язку з цим виникає необхідність виявити ті нові моменти, які надають розумінню юридичної відповідальності сучасності та практичності, виявити шляхи

ефективного забезпечення громадського порядку та законності¹.

У свою чергу П. В. Глаголев зробив, на нашу думку, досить вдалу спробу систематизувати аспекти актуальності наукового дослідження юридичної відповідальності, що зумовлюється:

по-перше, поточними радикальними соціально-економічними, політичними та правовими перетвореннями;

по-друге, необхідністю вироблення єдиного розуміння поняття «юридична відповідальність», уточнення її цілей, функцій та принципів в правовій державі;

по-третє, особливим місцем та ключовим значенням юридичної відповідальності в системі засобів правового примусу².

Досить поширеним є визначення адміністративної відповідальності як виду юридичної відповідальності, який зводиться до реагування уповноваженого органу державного управління чи посадової особи (в окремих випадках – суду) на адміністративне правопорушення і виражається в застосуванні адміністративного стягнення до правопорушника³.

До характерних, специфічних рис адміністративної відповідальності варто віднести, насамперед, те, що її підставою є особливий вид правопорушення – адміністративний проступок. Своє вираження адміністративна відповідальність знаходить у застосуванні певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу і майнової відповідальності. Адміністративні стягнення накладаються великою кількістю органів, яким таке право надане законодавством України і перелік яких міститься в КпАП України і деяких інших законодавчих актах. Незважаючи

¹Ивахненко С. Н. Юридическая ответственность в современном российском праве: проблемы правопонимания : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Ставрополь, 2005. 21 с. С. 3.

²Глаголев П. В. Юридическая ответственность в системе мер государственного принуждения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Саратов, 2007. 18 с. С. 3–4.

³Битяк Ю. П., Зуй В. В. Адміністративне право України: конспект лекцій. Харків : Нац. юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого, 1996. 124 с. С. 59.

на те, що все частіше адміністративні стягнення застосовуються судами (суддями), адміністративна відповідальність є позасудовим видом правової відповідальності. Між органами державного управління (посадовими особами), що накладають адміністративні стягнення, і правопорушниками відсутні відносини підпорядкованості. Порядок притягнення до адміністративної відповідальності особливий, він істотно відрізняється від кримінального, цивільного процесів і дисциплінарного провадження. Нарешті, адміністративна відповідальність врегульована нормами адміністративного права, що містять вичерпні переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень і органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності утворюють її нормативну основу¹.

Ураховуючи надзвичайну актуальність наукового розроблення питань забезпечення фінансової безпеки України, зокрема засобів її забезпечення, вважаємо за необхідне в контексті нашого дослідження виокремити адміністративну відповідальність у сфері фінансових послуг, що, на нашу думку, є цілком природним, оскільки нині зростає значення суспільних відносин у фінансовій сфері України та визначити її як вплив органів державної влади, викликаний учиненням адміністративних правопорушень у сфері фінансових послуг, що виявляється в цілеспрямованому застосуванні адміністративних стягнень.

Суб'єкт адміністративних відносин у сфері фінансової безпеки – це суб'єкт адміністративного права, який вступив у конкретні правовідносини у сфері фінансової безпеки, врегульовані нормами адміністративного та фінансового права.

До осіб, яких може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у фінансовій сфері, належать:

1) фізичні осудні особи, які вчинили правопорушення у віці, з якого може наступати адміністративна відповідальність та які вступили в суспільні відносини щодо задоволення фінансових

¹ Бахрах Д. Н. Административная ответственность граждан в СССР. Свердловск : Урал. ун-т, 1989. 204 с. С. 51.

інтересів та пов'язаних із ними суспільних відносин (такими фізичними особами вважаються громадяни України, іноземці та особи без громадянства), крім осіб, які мають імунітет на території України;

2) юридичні особи, що беруть участь у суспільних відносинах, які виникають у процесі задоволення фінансових інтересів (вони можуть бути всіх форм власності та мати будь-яку організаційно-правову форму);

3) посадові особи, які обіймають певні посади та через свої службові (посадові) обов'язки мають можливість впливати на процес задоволення фінансових інтересів (до них належать керівники органів державної влади, що здійснюють управління у фінансовій сфері, керівники підприємств, установ та організацій усіх форм власності, що за характером службових (посадових) обов'язків мають змогу впливати на процес задоволення фінансових інтересів, осіб, які обіймають спеціальні посади, наприклад начальник відділу фінансів)².

Однак, згідно зі ст. 16 КУпАП, іноземці й особи без громадянства, які перебувають на території України, підлягають адміністративній відповідальності на загальних підставах із громадянами України, а питання про відповідальність за адміністративні правопорушення, учинені на території України іноземцями, які згідно з чинними законами та міжнародними договорами України мають імунітет від адміністративної юрисдикції України, вирішуються дипломатичним шляхом³.

Ураховуючи вищевикладене, доходимо висновку, що суб'єктами адміністративного правопорушення законодавства у фінансовій сфері можуть бути також іноземці та особи без громадянства, крім осіб, які користуються імунітетом на території України.

Здебільшого існує можливість застосування адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у фінансовій

² Радзівіл К. С. Забезпечення фінансової безпеки України (адміністративно-правовий аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2012. 188 с. С. 94–95.

³ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 7 груд. 1984 р. № 8073-X. *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

сфері щодо фізичних осіб незалежно від притаманних певним їх категоріям додаткових ознак.

Адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, якій притаманні всі її ознаки. Крім цього, вона має низку специфічних рис: цей вид юридичної відповідальності настає за особливий вид правопорушень – адміністративні проступки, виявляється у накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень (у сучасній адміністративно-правовій доктрині наявне вживання терміна «заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень»¹), уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і в порядку, встановлених нормами адміністративного права.

Таким чином, *адміністративну відповідальність у сфері діяльності НФУ в Україні доцільно визначити як реакцію 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. Воно застосовується 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 і іншими особами.*

Діяльність НБУ щодо припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ регламентується *Положенням про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг* (далі – Положення)²,

¹ Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. Харків, 2012. 656 с. С. 86–87.

² Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг : Постанова Правління Національного банку України від 01 лют. 2021 р. № 12. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012500-21#Text>

Положенням про порядок накладення адміністративних штрафів³.

Положення визначає порядок та умови застосування НБУ заходів впливу (санкцій) у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг за порушення законів та інших нормативно-правових актів, що регулюють діяльність із надання небанківських фінансових послуг, уключаючи вимоги в частині дотримання законодавства України про рекламу у сфері фінансових послуг (щодо реклами, яка вважається недобросовісною рекламою), порушення законодавства України про захист прав споживачів фінансових послуг, уключаючи вимоги щодо взаємодії із споживачами при врегулюванні простроченої заборгованості, механізм прийняття рішень НБУ про застосування заходів впливу та їх оскарження.

Інформація щодо ознак порушення законодавства про фінансові послуги у сфері діяльності НФУ може бути наявна в: матеріалах, отриманих за результатами перевірок, проведених НБУ; звітності, яку надають до НБУ; повідомленнях, отриманих від органів державної влади; повідомленнях, отриманих від міжнародних організацій, іноземних органів державної влади, неурядових організацій іноземних держав; зверненнях громадян; повідомленнях, отриманих від юридичних осіб; повідомленнях, опублікованих у засобах масової інформації; матеріалах, отриманих на письмову вимогу НБУ про надання необхідних документів та інформації⁴.

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:

³ Про затвердження Положення про порядок накладення адміністративних штрафів : Постанова Правління Національного банку України від 29 груд. 2001 р. № 563. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0062-02#Text>

⁴ Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг : Постанова Правління Національного банку України від 01 лют. 2021 р. № 12. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012500-21#Text>

письмове застереження з вимогою про усунення виявленого порушення та/або вжиття заходів для недопущення такого порушення у подальшій діяльності (письмове застереження);

штраф;

тимчасове зупинення або відкликання (анулювання) ліцензії кредитодавця – НФУ, нового кредитора – НФУ на провадження діяльності з надання фінансових послуг. Рішення про тимчасове зупинення (обмеження) дії ліцензії на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг оформляється у вигляді письмового розпорядження НБУ, яким особі забороняється укладати договори зі споживачами фінансових послуг щодо зазначеного в рішенні виду (видів) фінансових послуг із можливістю подальшого поновлення дії ліцензії. НБУ приймає рішення про поновлення дії ліцензії, якщо особою були усунені порушення, які стали підставою для тимчасового зупинення (обмеження) дії ліцензії на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг¹;

зобов'язання порушника 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»².

¹ Про споживче кредитування : Закон від 15 листоп. 2016 р. № 1734-VIII. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1734-19#Text>

² Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

Рішення про зобов'язання порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення приймає Правління/Комітет з питань нагляду НБУ. Метою застосування заходу впливу у вигляді зобов'язання порушника вжити заходів для усунення порушення та/або вжити заходів для усунення причин, що сприяли вчиненню порушення, є усунення учасником ринку небанківських фінансових послуг у визначений у рішенні строк виявлених порушень законодавства про фінансові послуги.

НФУ не пізніше п'яти робочих днів після закінчення строку, визначеного рішенням про усунення порушення, зобов'язаний подати НБУ:

1) звіт про виконання плану заходів для усунення порушення, а якщо подання плану заходів не вимагається – звіт про усунення порушення;

2) належним чином засвідчені копії відповідних документів, що підтверджують усунення учасником ринку небанківських фінансових послуг порушень та/або усунення причин, що сприяли вчиненню порушень.

Адміністративне стягнення є мірою відповідальності і застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, у дусі дотримання банківського законодавства, нормативно-правових актів НБУ, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як правопорушником, так і іншими особами. Розгляд справ про правопорушення здійснюється виключно НБУ або уповноваженими особами в межах своїх повноважень. Від імені НБУ розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення мають право Голова Національного банку та його заступники, керівники структурних підрозділів Національного банку та їх заступники, які забезпечують виконання функцій Національного банку з нагляду (оверсайта), контролю (Уповноважені особи).

Рішення про накладення штрафної санкції (штрафу) на особу за правопорушення, учинені на ринку фінансових послуг, приймають у вигляді протоколу уповноваженої особи НБУ. У протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються: дата і місце

його складення, посада, прізвище, ім'я, по батькові (за наявності) особи, яка склала протокол, відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності [прізвище, ім'я, по батькові (за наявності), дата народження, адреса місця проживання або перебування, місце роботи, посада, ідентифікаційний номер або номер і серія (за наявності) паспорта для фізичних осіб – громадян України, які через свої релігійні або інші переконання відмовилися від прийняття ідентифікаційного номера, офіційно повідомили про це відповідні органи державної влади та мають відмітку в паспорті громадянина України, місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення, нормативний акт, що передбачає відповідальність за це правопорушення, прізвища, імена, по батькові (за наявності), адреси місця проживання або перебування свідків і потерпілих (якщо вони є), пояснення особи, яка притягається до адміністративної відповідальності, інформація про надані особі, яка притягається до адміністративної відповідальності, роз'яснення її прав і обов'язків, передбачених ст. 63 Конституції України та ст. 268 КУпАП, інші відомості, необхідні для вирішення справи]. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, то про це також зазначається в протоколі.

До протоколу про адміністративне правопорушення додаються оригінали або належним чином засвідчені копії документів, що підтверджують вчинення адміністративного правопорушення, винність особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для вирішення справи¹. Надалі протокол надсилають до місцевого суду². Справи про адміністративні правопорушення, передбачені ст. 166-8 і 188-29, розглядають судді місцевих судів у п'ятиденний строк відповідно до ст. 221, 277 КУпАП.

¹ Про затвердження Положення про порядок накладення адміністративних штрафів : Постанова Правління Національного банку України від 29 груд. 2001 р. № 563. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0062-02#Text>

² Про затвердження Інструкції про адміністративні правопорушення та накладення адміністративних стягнень в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Розпорядження Держкомфінпослуг України від 16 груд. 2010 р. № 969. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0372-11>

З огляду на аналіз адміністративно-правових заходів припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ, варто наголосити, що нині застосування адміністративно-правових стягнень за вчинення правопорушень до таких суб'єктів, яке було притаманне правозастосовній практиці правоохоронних органів, вже не є ефективним. Окрім застосування запобіжних заходів, необхідно посилити контрольно-наглядову діяльність органів державної влади, передусім спеціалізованих, а також використання різноманітних заходів переконання, стимулювання та виховання.

Окремого врегулювання потребує питання позасудового вирішення спорів між кредитодавцями та споживачами. У цьому напрямі НБУ повинен розробити вимоги для фінансових компаній щодо роботи зі зверненнями та розгляду спорів із споживачами.

У кредитних компаній повинні бути внутрішні правила та організаційна структура, які забезпечуватимуть належну роботу зі споживачами. Кредитні компанії зобов'язані будуть забезпечити наявність структурної одиниці, до компетенції якої належатиме розгляд звернень і скарг споживачів. Споживач повинен мати можливість подавати скарги фінансовій компанії в зручний для нього спосіб та очікувати на належний розгляд його звернення. Національний банк зі свого боку аналізуватиме звітність щодо кількості одержаних і розглянутих скарг з метою планування та здійснення нагляду.

Для уникнення неправомірного або недобросовісного використання персональних даних кредитними компаніями вимоги щодо отримання згоди суб'єкта персональних даних мають бути посилені. Зокрема, згода має передбачати чітко визначені шляхи оброблення та передавання персональних даних споживачів, а також усіх суб'єктів оброблення даних. Згода на оброблення персональних даних має отримуватися кредитними компаніями тільки після ознайомлення суб'єкта персональних даних з усіма умовами такої згоди, які мають подаватися в зрозумілій формі.

Кожна фінансова компанія повинна мати затверджені правила захисту персональних даних споживачів. НБУ також розгляне можливість роботи над посиленням відповідальності фінансових компаній за порушення порядку укладення договорів

у інформаційно-телекомунікаційних системах. Наприклад, недоброчесна поведінка деяких «колекторів» чи самих кредиторів під час стягнення проблемної заборгованості призводить до порушення прав боржників чи інших осіб, яких втягують до цього процесу.

Підбиваючи підсумки підрозділу, зазначимо, що в основі стратегії забезпечення безпеки на фінансових ринках знаходиться розроблення заходів правового характеру, адже сучасний стан законодавчого регулювання запобігання правопорушенням характеризується недосконалістю та розбалансованістю актів усіх рівнів, відсутністю офіційно визнаної концепції розвитку нормативно-правової бази, яка стосується організації і функціонування системи припинення правопорушень, роз'єднаністю суб'єктів, не виправданим дублюванням окремих їх функцій, недостатнім рівнем правового забезпечення взаємодії й координації правоохоронних та інших державних органів.

Адміністративні заходи припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ можна визначити як примусове зупинення правопорушень у сфері надання фінансових послуг юридичною особою яка не є банком, із 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.

Серед заходів адміністративного припинення порушень порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ виділено заходи загального призначення, які в залежності від виду правопорушення застосовуються НБУ.

ВИСНОВКИ

У монографії на основі узагальнення концепцій вітчизняних і зарубіжних учених, законодавства, багаторічної практики органів державної влади, банківських і небанківських фінансових установ України та інших країн розроблено 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, удосконалення 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. Генез розвитку НФУ, нормативних засад їх створення та функціонування можна розподілити кілька етапів: I-й етап – зародження кредитної кооперації (сер. XIX ст.) (*імперський*); II-й етап – розквіт НФС, перехід до законодавчого врегулювання НФС (II пол. XIX ст. – поч. XX 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, із 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, які варто 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 ряд 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. Незважаючи на досить інтенсивне формування, НФС на сьогодні ще не став головним та зручним механізмом забезпечення реального сектору економіки необхідними фінансовими ресурсами. Вони переживають початковий період свого становлення, їх розвиток залишається мало динамічним, інколи навіть хаотичним, саме тому актуальним є подальше дослідження їх правової 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 порушенням, що вчиняються у сфері діяльності НФУ. 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 НФУ; забезпечення належного захисту споживачів небанківських фінансових послуг; запобігання використанню НФУ для непродуктивного виведення 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 інші), 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, 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, уключені 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 спрямовані на прозорість, покращення поінформованість 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.

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 безпосереднього від нього меншим обсягом управлінського навантаження в цих відносинах, визначеним суб'єктом, який перевіряє додержання НФУ, яка організаційно невідпорядкована 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 варто розуміти складну, динамічну, соціальну систему з розгалуженою мережею взаємопов'язаних і взаємозалежних елементів та зв'язків, що гарантує спроможність держави ефективно формувати, зберігати від знецінення та раціонально використовувати фінансові ресурси, спрямовану на стабілізацію соціально-економічного розвитку країни, забезпечення його стійкості, а також формування передумов для збереження цілісності та єдності фінансової системи держави, обслуговування фінансових зобов'язань. Порівняно з іншими підсистемами, вона має найтісніший зв'язок із економічною складовою, зважаючи на її дійсно вагомую роль.

Основними критеріями забезпечення фінансової безпеки у 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 фінансової системи, тобто її здатність забезпечувати досягнення стратегічних і тактичних цілей розвитку НФС та НФУ;

незалежність фінансової системи, тобто здатність держави самостійно визначати цілі, механізми та способи її функціонування;

конкурентоспроможність фінансової системи, тобто її здатність повноцінно виконувати свої завдання та функції в умовах існування і впливу фінансових систем інших країн і світових фінансових агентів.

9. Правові засади реалізації державної політики у сфері забезпечення безпеки у НФС – це система норм права, які закріплені в чинному законодавстві України, підзаконних нормативних актах, програмних та стратегічних документах, які встановлюють 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, як правило містяться у 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. Зарубіжний досвід організації фінансового контролю в системі НФУ розглянуто з позицій: 1) правового забезпечення запобігання правопорушенням. У світовій практиці немає єдиної системи регулювання фінансового ринку – кожна країна розробляє і впроваджує свої підходи, які зазвичай ґрунтуються на адаптації світового досвіду до національної правової системи; 2) діяльності контрольно-наглядових органів, з їх розподілом на спеціально створений центральний орган виконавчої влади (США, Канада) та центральний банк (Іспанія, Греція, Португалія). Однак у деяких країнах діють одночасно обидва регулятора (наприклад, Киргизька Республіка).

Головними напрямками імплементації кращих зарубіжних практик щодо запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності НФУ є: проведення оцінки ризиків як пруденційного фінансового контролю; тестування та перевірку на компетентність керуючих осіб; створення посад внутрішніх аудиторів та їх взаємодія з регулюючим (наглядовим) органом та окремими

відповідальними особами; наявність вимог щодо обов'язкового проведення незалежного аудиту діяльності та фінансового стану НФУ; проведення регулярних семінарів та тренінгів наглядовими органами для відповідальних службових 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.

11. В Україні функціонує значний тіньовий сектор економіки, який не оминув й 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 у такій сфері є створення НФС з метою приховування доходу та легалізації (відмивання) майна (2020 р. – 60,2% та 2021 р. – 56,7%).

Під тіньовим небанківським фінансовим сектором слід розуміти сукупність фінансових відносин, що існують в суспільстві та діють поза сферою державного контролю, чим завдають значних збитків державі. З позиції права (де-юре) під таким сектором розуміється сукупність фінансових відносин, що вступають у протиріччя із діючим законодавством 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; надати право НФУ, які мають ліцензію на переказ коштів без відкриття рахунків, здійснювати випуск електронних грошей та мати агентів, а НБУ – визначати

вимоги до НФУ для отримання такої ліцензії, зокрема, до мінімального розміру власного капіталу та розкриття інформації про структуру власності; упорядкувати діяльність НФУ на ринку платіжних послуг, а саме скасувати вимогу щодо необхідності їх участі в платіжній системі для надання послуг з переказу коштів та, натомість, запровадити альтернативний механізм контролю за прозорістю їх розрахунків; упорядкувати діяльність НФУ на ринку платіжних послуг, зокрема скасувати вимогу щодо необхідності їх участі в платіжній системі для надання послуг з переказу.

12. Заходи адміністративного примусу у сфері надання фінансових послуг у діяльності НФУ розподілено на: заходи адміністративного попередження (запобігання), заходи адміністративного припинення, адміністративні стягнення.

Адміністративно-попереджувальні заходи застосовуються уповноваженими органами державної влади з метою забезпечення фінансової безпеки, профілактики вчинення правопорушень й передбачають у встановлених законом випадках застосування обмежень до НФУ, зокрема:

нормативно-правовий контроль (39%), у рамках 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 (передбачає перехід на міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ), розвиток національної системи підготовки актуаріїв, посилення ролі й відповідальності аудиторів, гармонізацію облікової політики, створення комплексної інформаційної системи НБУ та зміцнення його інституційної спроможності шляхом підготовки кваліфікованих кадрів) та основний (затвердження нормативів достатності капіталу та якості активів на підставі системи стандартів Solvency II, упровадження тестів раннього попередження, створення бази даних ризик-профілів НФУ у комплексній інформаційній системі НБУ, встановлення вимог до бізнес-планів, які повинні подаватися при ліцензуванні);

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, із 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 даного виду визначена у 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.

Наукове видання

БУГА Ганна Сергіївна

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

Монографія

Верстання
Технічне редагування
Дизайн обкладинки

*Юлія Семенченко
Тетяна Шутова
Валерія Савельєва*



WWW.HELVE.TICA.UA

Підписано до друку 04.04.2022 р. Формат 60×84/16.
Папір офсетний. Гарнітура Times. Цифровий друк.
Ум. друк. арк. 23,48. Наклад 300. Замовлення № 0522м-083.
Віддруковано з готового оригінал-макета.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглєзі, 6/1
Тел.: +38 (097) 723 06 08, +38 (095) 934 48 28
E-mail: mailbox@helvetica.ua
Свідцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.