

НАУКОВО-ТЕОРЕТИЧНИЙ ТА НОРМАТИВНИЙ ЗМІСТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ З НАДАННЯ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

SCIENTIFIC-THEORETICAL AND NORMATIVE CONTENT OF STATE REGULATION AND SUPERVISION OF THE PROVISION OF FINANCIAL SERVICES

У статті висвітлені сучасні науково-теоретичні та нормативні аспекти сутності державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових послуг, шляхом розкриття загальнодоктринального (з юридичної та економічної точок зору) розуміння державного регулювання як економіки взагалі, так і певного виду господарської діяльності.

Представлена характеристика законодавства, в якому визначається нормативний зміст поняття «державне регулювання та нагляд за діяльністю з надання фінансових послуг». Проаналізовані відповідні положення чинного Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» та попереднього Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», зроблений порівняльно-правовий огляд та сформульовані відповідні висновки щодо тенденцій розвитку спеціального законодавства та існуючих прогалин і недоліків, що потребують подальшого удосконалення механізму державного регулювання на ринку фінансових послуг в сучасних реаліях.

Визначені особливості державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових послуг в Україні з урахуванням результатів спліт реформи щодо перерозподілу сфери повноважень державних регуляторів. Проаналізовані трансформаційні зміни у правовому статусі НБУ та НКЦПФР як у державних інституціях, наділених владними повноваженнями щодо реалізації регуляторних, контролюючих та наглядових функцій.

Встановлено мету, форми, засоби та основні засади державного регулювання та нагляду на ринку фінансових послуг. Обґрунтовано, що державне регулювання та нагляд за діяльністю з надання фінансових послуг слід розглядати як систему форм, методів державного впливу на учасників ринку фінансових послуг, засновану на базових засадах господарського правопорядку, основною метою застосування яких є задоволення приватних інтересів клієнтів та надавачів фінансових послуг, що реалізується шляхом застосування комплексу засобів регулювання державними регуляторами в межах повноважень, встановлених законодавством.

Підсумовано, що ринок фінансових послуг України представляє собою сектор економіки, який відзначається великою вразливістю і потребує постійного удосконалення. Попри складну ситуацію в країні відбувається якісне оновлення спеціальної нормативно-правової бази та реформування ринку фінансових послуг. Доведено, що ефективність державного регулювання ринку фінансових послуг в умовах сучасних викликів та загроз може

бути забезпечена шляхом запровадження якісно модерної моделі державного регулювання та нагляду, що враховує положення директив ЄС та найкращі світові стандарти. Констатовано, що особливості державного регулювання вітчизняного ринку фінансових послуг на сучасному етапі обумовлені повномасштабною війною на території країни, що в подальшому визначає зміни у змісті повноважень Регуляторів - НБУ і НКЦПФР, першочерговим завданням яких є забезпечення фінансової безпеки.

Ключові слова: фінансова послуга, ринок фінансових послуг, державне регулювання економіки, державне регулювання діяльності з надання фінансових та супровідних послуг, державний нагляд на ринку фінансових послуг, регулятор, фінансова безпека.

The article highlights the modern scientific-theoretical and normative aspects of the essence of state regulation and supervision of activities related to the provision of financial services by disclosing a general doctrinal understanding of state regulation from legal and economic perspectives, both in the economy as a whole and in a specific type of economic activity. The characteristics of the legislation defining the normative content of the concept of "state regulation and supervision of activities related to the provision of financial services" are presented. The relevant provisions of the current Law of Ukraine "On Financial Services and Financial Companies" and the previous Law of Ukraine "On Financial Services and State Regulation of Financial Services Markets" are analyzed, a comparative legal review is made, and relevant conclusions are drawn regarding the trends in the development of special legislation and existing gaps and shortcomings that require further improvement of the mechanism of state regulation in the financial services market in modern realities.

The features of state regulation and supervision of activities related to the provision of financial services in Ukraine are determined taking into account the results of the split reform regarding the redistribution of responsibilities among state regulators. Transformational changes in the legal status of the National Bank of Ukraine and the National Commission on Securities and Stock Market as state institutions endowed with regulatory, supervisory, and control functions are analyzed.

The purpose, forms, means, and basic principles of state regulation and supervision in the financial services market are established. It is substantiated that state regulation and supervision of activities related to the provision of financial services should be considered as a system of forms and methods of state influence on market participants, based on basic principles of economic order, the main purpose of which is to satisfy the private interests of clients and providers of financial services through the application of a set of regulatory measures by

УДК 351:336.7
DOI <https://doi.org/10.32782/pma2663-5240-2024.39.17>

Кузьменко К.Е.
аспірант кафедри управління та адміністрування
Комунальний заклад вищої освіти
«Вінницька академія
безперервної освіти»

state regulators within the powers established by law.

It is concluded that the Ukrainian financial services market represents a sector of the economy characterized by great vulnerability and requiring constant improvement. Despite the complex situation in the country, there is a qualitative renewal of the special regulatory framework and reform of the financial services market. It is proven that the effectiveness of state regulation in the financial services market in modern challenges and threats can be ensured by introducing a qualitatively modern model of state regulation and supervision that takes into account EU directives and best

global standards. It is noted that the features of state regulation in the domestic financial services market at this stage are determined by a full-scale war on the country's territory, which subsequently determines changes in the content of responsibilities of Regulators - the National Bank of Ukraine and the National Commission on Securities and Stock Market, whose primary task is to ensure financial security.

Key words: *financial service, financial services market, state regulation of the economy, state regulation of activities related to the provision of financial and ancillary services, state supervision in the financial services market, regulator, financial security.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Реальною загрозою та неочікуваним викликом для національної безпеки взагалі, та фінансової, зокрема, стала повномасштабна війна. В таких надзвичайно складних умовах ефективно державне регулювання фінансового сектору набуває неабиякого значення. Забезпечення стабільного функціонування ринку з надання фінансових послуг потребує швидкої адаптації спеціального законодавства до нових реалій, вжиття регуляторами (НБУ та НКЦПФР) необхідних заходів впливу на ринок, прийняття оптимальних оперативних рішень для реагування на системні ризики фінансової галузі та воєнні ризики, обумовлені затяжними воєнними діями. Отож, питання подальшої модернізації механізму державного регулювання та нагляду на ринку фінансових послуг в умовах воєнного стану залишаються актуальним і дискусійними та потребують висвітлення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Дослідження окремих питань державного регулювання та нагляду на ринку фінансових послуг представлено у фундаментальних розробках провідних науковців у галузі юриспруденції, державного управління, економіки, серед яких: Ж. Андрейченко, Р. Бачо, Є. Білоусов, І. Борисов, Н. Внукова, С. Глібо, Д. Гонтар, О. Дмитрик, Ю. Жорнокуй, О. Колісник, О. Колодізев, З. Мацук, І. Селіванова, К. Токарева, І. Чмутова, Г. Шовкопляс та ін. Заслужують також на увагу опубліковані останнім часом колективні монографії з досліджуваної проблематики («Ринок фінансових послуг: погляд у майбутнє» (2019 р.), «Сучасні економіко-правові ризик-орієнтовані засоби регулювання розвитку ринку фінансових послуг» (2020 р.), «Господарська діяльність та новітні технології: актуальні проблеми регулювання в умовах воєнного стану» (2022 р.)).

Виділення невіршених раніше частин загальної проблеми. Аналіз сучасного стану державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг дає підстави констатувати низку про-

BLEM, що потребують не лише нормативного урегулювання, але і науково-теоретичної, доктринальної оцінки. Йдеться про розширення меж повноважень НБУ, посилення наглядових функцій за ринком фінансових послуг задля забезпечення фінансової складової національної безпеки, відповідно, досягнення публічного інтересу та одночасний ризик зниження прибутковості банків та неплатоспроможність окремих з них.

Не зважаючи на ґрунтовні наукові дослідження, нагальність вивчення окремих аспектів державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових послуг саме в умовах воєнного стану та розбудови цифрової економіки потребують додаткового комплексного аналізу.

Мета статті полягає в оцінці сучасного стану державного регулювання і нагляду на ринку фінансових послуг в умовах воєнного стану та розробці пропозицій щодо удосконалення механізму його державного регулювання.

Виклад основного матеріалу. Розв'язання проблеми забезпечення належного функціонування фінансового сектора під час триваючої війни в Україні, безпосередньо пов'язано із реалізацією своїх повноважень державним регулятором. Від якісного та ефективного здійснення НБУ та НКЦПФР функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг, які адаптовані до сучасних реалій, в цілому залежить як фінансова безпека країни, так і фінансова безпека на ринку фінансових послуг.

Теоретико-прикладні аспекти феноменів «державне регулювання», «державне регулювання економіки», «державне регулювання господарської діяльності», «державне регулювання ринку фінансових послуг» широко представлені в наукових працях представників різних галузевих наук і характеризуються дискусійністю та відсутністю уніфікованих поглядів. Окремі з них, сформульовані провідними науковцями викликають певний науковий інтерес та заслуговують на увагу.

У своїй монографії З. Гладун, будучи представником адміністративно-правової науки, розглядає «державне регулювання як окремий вид діяльності органів державної влади, що полягає у здійсненні ними комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних духовних та інших суспільних процесів з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативним явищам у суспільстві» [1, с. 102]. Запропоноване визначення є доволі широким та дозволяє зрозуміти зміст цієї державно-владної діяльності взагалі. Доцільно зауважити, що в адміністративно-правовій науці державне регулювання переважно розглядається як функція та невід’ємна детермінанта державного управління.

Викликає інтерес визначення змісту державного регулювання економіки, представлене Р. Бойчук у монографії «Правові основи здійснення господарської діяльності в інноваційному суспільстві», а саме: «...державне регулювання економіки, – це обмеження свободи, встановлення тих або інших рамок, великих або менших обмежень залежно від обраної моделі регулювання. Метою економічної політики держави має бути максимізація цінності суспільного виробництва, яка досягається шляхом отримання найбільшого економічного ефекту кожним суб’єктом господарювання і на основі цього максимального задоволення потреб споживачів...» [2, с. 61]. В подальшому, автор суті державного регулювання економічної (господарської) діяльності розглядає як діяльність держави в особі її органів, що спрямована на упорядкування відносин в ринковій економіці [3, с. 91].

На підставі ґрунтовного аналізу законодавства та спеціальних досліджень В. Щербина пропонує трактувати поняття «державне регулювання господарської діяльності як здійснення державою в особі її компетентних органів комплексу економіко-правових, організаційно-правових (управлінських) та юридичних (правових) заходів щодо упорядкування діяльності господарських організацій та фізичних осіб-підприємців з метою реалізації економічної політики, виконання цільових економічних та інших програм і програм економічного і соціального розвитку шляхом застосування різноманітних засобів і механізмів такого регулювання» [4, с. 11].

Що ж до дефініції «державне регулювання ринку фінансових послуг» нам імпонує визначення, запропоноване Г. Шовкопляс: «...державне регулювання ринку фінансових послуг є система форм, методів державного впливу

на учасників ринку фінансових послуг, заснована на принципах (засадах) господарського правопорядку, основною метою застосування яких є задоволення соціально-економічних потреб споживачів фінансових послуг та реалізація господарської діяльності учасників ринку, яка реалізуються за допомогою сукупності засобів регулювання, заснованих на діючому законодавстві та виконання функцій державних регуляторів» [2, с. 99].

Щодо нормативного наповнення змісту досліджуваних категорій доцільно говорити про сучасні тенденції щодо удосконалення понятійного апарату у чинному законодавстві. Свого часу легальне визначення державного регулювання ринків фінансових послуг містилось у п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»: «... державне регулювання ринків фінансових послуг – 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...» [5].

Наразі у п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (далі – Закон) запропонована нормативне визначення поняття «державне регулювання діяльності з надання фінансових та супровідних послуг», а саме:

«...9) державне регулювання діяльності з надання фінансових та супровідних послуг – здійснення державою з метою захисту прав і законних інтересів клієнтів заходів щодо створення та вдосконалення системи норм, якими визначаються загальні принципи діяльності з надання фінансових та супровідних послуг, що 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 послуг...» [6].

Порівняльно-правовий аналіз визначень досліджуваних категорій, представлених у законодавстві, дає підставі сформулювати низку висновків та критичних зауважень.

По-перше, вбачається, що чинна норма щодо здійснення державного регулювання з метою захисту прав та законних інтересів суто клієнтів є дискримінаційною, оскільки виключає здійснення державного регулювання з метою захисту законних прав та інтересів решти учасників ринку фінансових послуг, а саме надавачів фінансових і супровідних

послуг. Державне регулювання повинно мати на меті не лише захист приватних (в першу чергу, фінансових) інтересів клієнтів та надавачів фінансових і супровідних послуг, але публічного інтересу самого регулятора. Наразі забезпечення державним регулятором публічного інтересу у фінансовому секторі в умовах воєнного часу пов'язано з запровадженням та здійсненням тимчасових обмежень прав і законних інтересів клієнтів та надавачів фінансових послуг.

По-друге, виключення взагалі з нормативної дефініції такої мети державного регулювання як запобігання кризовим явищам, на наш погляд, є дискусійним. Доцільно, на нашу думку, навпаки – нормативне визначення доповнити такою метою державного регулювання як забезпечення сталого розвитку і стабільності фінансового ринку. Подібне унормування було б співзвучно із засадничими принципами державного регулювання, визначеними у ст. 21 Закону. Окрім того, враховуючи, що сучасний ринок фінансових послуг функціонує в умовах повномасштабної війни в Україні доцільно зробити акцент ще на одній пріоритетній меті державного регулювання досліджуваних суспільних відносин – забезпечення фінансової безпеки. Війна лише загострила та актуалізувала питання забезпечення фінансової безпеки в Україні, спричинила потребу у подальшій трансформації механізму державного регулювання ринку фінансових послуг, адаптації умов його функціонування в нових реаліях.

Задля розуміння науково-теоретичного та нормативного змісту державного регулювання відносин з надання фінансових послуг, нам імпонує позиція Д. Коробцової щодо інституційної складової фінансової безпеки: «...фінансова безпека – це завдання уповноважених суб'єктів із забезпечення організації стійкого розвитку фінансової системи, задоволення фінансових інтересів суб'єктів фінансових відносин...» [8, с. 153]. Акцент науковиці на такій меті державного регулювання як організація стійкого розвитку фінансової системи, що досягається з рахунок діяльності спеціально уповноважених органів, на нашу думку, є слушним. Вбачається, що доповнення нормативної дефініції поняття «державне регулювання діяльності з надання фінансових та супровідних послуг» метою – забезпечення фінансової безпеки, вже охоплює питання забезпечення сталого розвитку і стабільності фінансового ринку.

По-третє, доцільно зазначити і позитивні зміни у спеціальному законодавстві. Новацією Закону є запровадження легального визна-

чення поняття «державний нагляд за здійсненням діяльності з надання фінансових та супровідних послуг»: «...10) державний нагляд за здійсненням діяльності з надання фінансових та супровідних послуг – система контролю та активних впорядкованих дій Регулятора, яка передбачає отримання об'єктивної та достовірної інформації про діяльність та фінансовий стан осіб, стосовно яких Регулятор здійснює державне регулювання згідно із цим Законом і спеціальними законами, та спрямована на забезпечення дотримання такими особами вимог законодавства, що регулює відносини на ринку фінансових послуг ...» [6].

Отож, досягнення мети державного регулювання за здійсненням діяльності з надання фінансових та супровідних послуг забезпечується шляхом реалізації наглядових функцій регулятором. Питання співвідношення категорій «державний нагляд» та «державний контроль» не знайшли однозначної оцінки як на доктринальному рівні, так і на рівні законодавства. Так, лише назва Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (дія даного закону не поширюється на відносини, що виникають під час здійснення заходів державного нагляду на ринках фінансових послуг) дає підстави сформулювати висновок, що законодавець припускає синонімію та ототожнення понять «нагляд» та «контроль». Паралельно в законодавстві при трактуванні змісту державного регулювання досліджуваних суспільних відносин присутня практика одночасного використання понять «державний контроль» та/або «державний нагляд». Переважно у спеціальному законодавстві, що регулює відносини на ринку фінансових послуг використовується термін «нагляд», хоча його змістовне наповнення тлумачиться по-різному:

– нагляд як функція (повноваження) регулятора (ст.ст. 23, 46 Закону; ст. 7 Закону України «Про Національний банк України»; ст. 114 Закону України «Про страхування»; ст. 43 Закону України «Про кредитні спілки»);

– нагляд як система контролю (п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону);

– нагляд як форма регулювання (ст. 66 Закону України «Про банки і банківську діяльність»; ст. 78 Закону України «Про платіжні послуги»; ст. 3 Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків»).

При визначенні правового положення НКЦПФР як державного регулятора на ринку фінансових послуг законодавець, формулюючи основні завдання регулятора переважно

оперує поняттям «контроль», а не «нагляд» (ст. 7 Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків»; Указ Президента України «Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку»).

На нашу думку, подібна відсутність системності, послідовності, впорядкованості та однозначності у законодавчій термінологічній базі у сфері надання фінансових послуг обумовлена відсутністю уніфікованого підходу у правовій доктрині та науці державного управління щодо розуміння змісту та специфічних ознак понять «державний нагляд» та «державний контроль».

Огляд спеціальної літератури з проблематики дає підстави говорити про наявність різних, іноді діаметрально протилежних поглядів на природу феноменів «контроль» та «нагляд». Так, на думку, В. М. Гарашука наглядові функції з боку держави залишаються тільки за прокуратурою, яка, як відомо, не має права втручатися в оперативну діяльність піднаглядних їй органів або посадових осіб цих органів та не може самостійно притягувати винних до правової відповідальності. Інші органи, не зважаючи на їх назву, здійснюють контроль (повний або неповний), а не нагляд [9, с. 206]. Виходячи з цієї позиції відомого адміністративіста, ми не можемо кваліфікувати окремі функції регуляторів (НБУ та НКЦПФР) як наглядові, а лише суто як контролюючі. М. Саєнко вважає нагляд за діяльністю фінансових установ найбільшою об'ємною за обсягом процедур складовою державного контролю у сфері фінансових послуг [10, с. 109]. З огляду на специфіку відносин з надання фінансових послуг, що є об'єктом регулювання, а також існуючу у чинному законодавстві позицію, такі погляди науковців вбачаються дискусійними.

На нашу думку, забезпечення фінансової безпеки України в сучасних реаліях може бути досягнуто шляхом здійснення регуляторами саме наглядових та регулятивних функцій. В цьому контексті нам імпонує точка зору, висловлена А. Денисовою: «...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 і спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень, а також притягнення порушників до відповідальності. Нагляд здійснюється з метою: отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на піднаглядному об'єкті у певній сфері суспільних відносин; застосу-

вання заходів попередження правопорушень (в деяких випадках з правом прямого втручання в діяльність об'єкта нагляду); надання допомоги піднаглядному об'єкту у поновленні законності і дисципліни; встановлення причин і умов, які сприяють порушенню вимог правових норм; вжиття заходів щодо притягнення винних осіб до юридичної відповідальності...» [11, с. 36]. Таке загальне розуміння природи нагляду може бути використано і для тлумачення змісту державного нагляду за діяльністю на ринку фінансових послуг у вузькому значенні.

Висновки. Запровадження воєнного стану зумовило трансформацію ринку фінансових послуг, його адаптацію до функціонування в умовах низки внутрішніх та зовнішніх загроз. Такі процеси не могли не вплинути на механізм державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових послуг. Наразі забезпечення фінансової безпеки, стабільності фінансового ринку, захисту законних інтересів усіх учасників ринку фінансових послуг в умовах повномасштабної війни здійснюється шляхом значного посилення регуляторних та наглядових повноважень НБУ та НКЦПФР. Поступове відновлення пруденційних вимог до надавачів фінансових і супровідних послуг, що були тимчасово послаблені на початку війни, приведення їх діяльності у відповідність до оновленого законодавства сприятиме своєчасній, обґрунтованій та повноцінній оцінці ризиків та системних загроз для ринку фінансових послуг. Підсумовуючи, доцільно констатувати об'єктивність саме такого регулювання та нагляду на ринку фінансових послуг.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Гладун З.С. Адміністративно-правове регулювання охорони здоров'я населення в Україні: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 720 с.
2. Правові основи здійснення господарської діяльності в інноваційному суспільстві: монографія / за ред. А. П. Гетьмана, С. В. Глібка, О. О. Дмитрик, Г. В. Анісімової. Харків: Право, 2018. 364 с.
3. Бойчук Р.П. Державне управління та державне регулювання економічної діяльності в Україні: проблеми правового регулювання. *Право та інноваційне суспільство*. 2020. № 2 (15). С. 86-96.
4. Щербина В. Поняття та види засобів державного регулювання господарської діяльності. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2012. Вип. 94. С. 10-19.
5. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12.07.2001 р. № 2664-III URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text>
6. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14.12.2021 р.

№ 1953-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1953-20#Text>

7. Господарська діяльність та новітні технології: актуальні проблеми регулювання в умовах воєнного стану / за ред. О. О. Дмитрик, К. О. Токаревої. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НАПрН України, 2022. 195 с.

8. Коробцова Д. Концептуальні підходи до визначення фінансової безпеки як складової економічної безпеки С. 152-154. *Актуальні питання фінансової безпеки*: збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Вінниця, 27 березня 2023 р.). Вінниця: ХНУВС, 2023. С. 54-56.

9. Гаращук В. М. Доктрина контролю та нагляду в управлінні. *Правова доктрина – основа формування правової системи держави*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 20–21 листопада 2013 р.). Харків, 2013. С. 201–207.

10. Сасенко М.І. Суб'єкти спеціальної компетенції, які здійснюють державний контроль у сфері фінансових послуг: поняття та фінансово-правові особливості. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2011. Вип. 2. С. 102-113.

11. Денисова А.В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2 (4). С. 30-37.