

Шевчук О.Р. Моделі державного регулювання ринку фінансових послуг// Адвокат, 2011. – №3(126). – С. 28 –33.

## **МОДЕЛІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ.**

**УДК 347.734.5: 351.72**

**Ящищак О.Р.**  
**викладач,**  
**Юридичний факультет,**  
**ТНЕУ, к.ю.н.**

У світі спостерігається тенденція щодо створення універсальних фінансових установ, які надають весь спектр фінансових послуг, але діяльність універсальних установ потребує наявності єдиного регулятора. В Україні, з прийняттям Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" регулювання ринку фінансових послуг здійснюють: Національний банк України – здійснює банківське регулювання та нагляд, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку – формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку і функціонування ринку цінних паперів, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг – проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері надання фінансових послуг.

Проблематика державного регулювання фінансових ринків широко обговорюється у науковій літературі. Зокрема у працях О.А. Данильчука, П.Т.Геги, М.І.Савлука, В.П. Ходаківської, М.М.Агаркова, А.Б.Альтшуллера, М.И.Брагінського, В.П.Грибанова, Л.Г.Ефімовой, Р.Давида, К.Цвайгерта, Дж.Гольда, Ф.Вуда, Ф.Канна, Г.Бермана, Дж.Фридланда, Р.Циммерманна, И.Шихата та ін.

Безмежний нормативний масив підзаконних правових актів, прийнятих Національним банком України, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку та Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг постійно конфліктує всередині самого себе, генерує суперечності та юридичні колізії. Це — динамічно суперечлива і багато в чому асиметрична система, переповнена протиріччями (окремі з них носять антагоністичний характер, тобто набувають злочинної природи).

Чинне законодавство передбачає можливість та необхідність збалансування цілей і завдань органів державної влади, які здійснюють регулювання ринку фінансових послуг, проте практичний механізм узгодження їхніх показників та параметрів зараз відсутній. Наприклад, пенсійні програми розробляються страховиками, недержавними пенсійними фондами і банками. Лізингом займаються і лізингові компанії і спеціальні відділи банків. Переказом грошей займаються не тільки окремі установи (на зразок Western Union), але і банки. Конфлікт інтересів відбувається і по страхових компаніях і банках, які проводять операції з цінними паперами. Зокрема, ряд положень Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку «Про затвердження Положення про розрахунково-клірингову діяльність» № 11-А від 27.01.1998р. дублює положення Постанови Правління Національного банку України «Про затвердження Тимчасового положення про вимоги до розрахункового банку та Типового договору про грошові розрахунки за операціями щодо цінних паперів» № 497 від 06.10.1999р. Існують суперечності і в нормативно – правових актах, які регламентують порядок проведення моніторингу суб'єктами ринку фінансових послуг. Викликає сумнів необхідність прийняття Постанови Правління Національного банку України «Про затвердження Положення про здійснення банками фінансового моніторингу» № 189 від 14.05.2003р., коли Розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг № 25 від 05.08.2003р. регламентовано здійснення фінансового моніторингу фінансовими установами. Існує певна колізія норм законів щодо ліцензування

небанківських фінансових установ

В Законі України « Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» зазначено: Національний банк України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку і Уповноважений орган з метою співпраці та координації своєї діяльності зобов'язані проводити оперативні наради не рідше одного разу в квартал або частіше на вимогу одного з керівників цих органів.[1]

Закон передбачає обов'язковість співпраці між органами, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг на таких засадах:

- необхідність оперативного обміну інформацією, яка є необхідною для виконання покладених на них обов'язків;
- право на доступ до інформаційних баз даних одне одного, які ведуться з метою регулювання ринків фінансових послуг;
- право участі уповноважених осіб цих органів у роботі інших органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, з правом дорадчого голосу, коли на них обговорюються питання нагляду за діяльністю з надання фінансових послуг;

З листопада 2003 року Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України, Національним банком України і Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку був укладений Меморандум про співпрацю і координацію діяльності, де визначаються форми їх співробітництва, обов'язки сторін.

Але, наведені вище приклади, свідчать про неефективність даних координаційних заходів. Це не дивно, адже ринок фінансових послуг перебуває на етапі формування і для вибору оптимальної моделі державного регулювання діяльності фінансових установ необхідно запозичення світового досвіду. Аналіз досвіду іноземних держав свідчить, що в кінці 70-початку 80-х років в західних країнах відбувається переоцінка цінностей у тому, що торкається форм і методів участі держави в регулюванні економікою. Причинами, що спонукали задуматися про ефективність колишніх методів регулювання, «орієнтованих на контрольно-командний підхід», стали зокрема:

- енергетичні кризи 70-х років і цінова нестабільність на енергоресурси, що стала їх наслідком,
- впровадження нових комп'ютерних технологій;
- масштабна приватизація, що здійснювалася в західних країнах в 80-ті роки [2; с.54].

Зміна способів державного управління зовсім не означає перехід до регулювання по принципу "laissez-faire" (тобто повного усунення держави на користь анархії ринку). Стосовно регулювання ринку фінансових послуг, на думку експертів Світового банку, державна політика повинна бути спрямована на досягнення наступних цілей: стабільність, ефективність, чесність [3; с.47]. При цьому під стабільністю розуміють не тільки стабільність роботи грошової системи, але і застосування державою заходів, спрямованих на запобігання виникненню ситуацій системної кризи на ринку. Ефективність роботи фінансової системи означає здійснення

державою заходів, що сприяють зниженню витрат як професійних учасників, так і їх клієнтів на ринку фінансових послуг, а також заохочення конкуренції на ринку фінансових послуг.

Нарешті, чесність, припускає не тільки прозорість самого ринку фінансових послуг, що означає попередження державою виникнення можливих порушень прав та інтересів споживачів фінансових послуг - клієнтів професійних учасників ринку, виникнення конфліктів інтересів при наданні фінансових послуг, і, прийняті репресивних заходів до порушників встановлених правил роботи на ринку. Необхідно було забезпечити прозорість, зрозумілість і передбаченість форм і методів державного регулювання. На нашу думку на даному етапі у світі сформувалося дві основних моделі державного регулювання ринку фінансових послуг: монорегуляторна і полірегуляторна. Монорегуляторна модель – модель єдиного регулятора характерна для Великобританії і Франції. Для неї характерним є функціонування єдиного органу державної влади, який здійснює регулювання діяльності

усіх без винятку фінансових посередників, повноваження саморегулювних організацій обмежені.

Особливої уваги заслуговує досвід Франції, оскільки за участю саме цієї країни в Україні створено першу фондову біржу, розвиватиметься Національний депозитарій України, у неї запозичено інформаційні технології для роботи зберігачів.

Організуюча роль на ринках капіталу Франції належить Раді фінансових ринків (CMF), яку було засновано у 1996 році на підставі Закону про модернізацію фінансової діяльності у зв'язку із впровадженням у Франції директиви ЄС "Про інвестиційні послуги" від 10 березня 1993 р.

Склад Ради визначається Міністром економіки та фінансів строком на 4 роки; до неї входять представники державних органів, промислових компаній, інвесторів, фінансових посередників (інвестиційні фірми та банки). До компетенції Ради фінансових ринків віднесено визначення правил організації та функціонування організованих ринків (ринку корпоративних цінних паперів, ринку похідних фінансових інструментів, товарних ринків тощо), розгляд планів інвестиційної діяльності нових учасників ринку перед затвердженням відповідним державним органом, санкціонування інвестиційної діяльності французьких компаній в інших країнах Європи. Рада здійснює моніторинг виконання нормативних актів, що є обов'язковими для всіх учасників інвестиційної діяльності, має повноваження накладати санкції за їх порушення.

Аналогічна практика організації регулювання ринків капіталу існує у Великобританії: Управління фінансових послуг (FSA) – відоме до жовтня 1997 р. як Рада з цінних паперів та інвестицій (SIB), є незалежним неурядовим органом, що здійснює повноваження, встановлені йому відповідно до Закону про фінансові послуги від 1986 р. та у зв'язку із впровадженням вищезгаданої директиви ЄС "Про інвестиційні послуги". Враховуючи всеосяжний характер прийнятого Закону Великобританії «Про ринок фінансових послуг» (Financial Services Market Act) (у сферу регулювання даного як вже наголошувалося вище входить практично весь спектр відносин, що виникають на ринку фінансових послуг), законодавець наперед передбачав неможливість забезпечити достатню деталізацію положень закону. Прийнявши закон, законодавець встановив річний термін для введення закону в дію, протягом вказаного терміну вже почав формуватися мега-регулятор - Financial Services Authority (FSA), Голова та члени Ради FSA призначаються Першим Лордом Міністерства фінансів. Як і французьку CMF, FSA сформовано з фахівців широкого профілю, які мають досвід професійної діяльності в галузі фінансових послуг, юридичних та бухгалтерських послуг, державної служби та в інших регуляторних і наглядових органах.

Головними цілями FSA у регулюванні ринку капіталу в Великобританії є підтримка стійкості фінансової системи країни, захист інвесторів та сприяння прозорим та упорядкованим інвестиційним ринкам. З метою реалізації цих завдань FSA керує регуляторною системою, запровадженою Законом про фінансові послуги від 1986 р.; встановлює нормативи для фірм та регуляторів; розслідує незаконні випадки інвестиційного бізнесу, здійснює банківський нагляд, регулює системи колективного інвестування. З перших днів своєї діяльності Financial Services Authority приступив до підготовки пакету документів рекомендаційного характеру, адресованого професійним учасникам ринку фінансових послуг (так званого «FSA Handbook of Rules and Guidance»). Приступаючи до розробки рекомендацій, FSA почало з того, що помістило на своєму сайті запити з проханням, адресованим професійним учасникам присилати свої пропозиції. На основі таких пропозицій був сформований концептуальний проект, який був знову поміщений для відкритого обговорення. При цьому і відповіді на питання і зауваження до проекту і всі матеріали дискусії знаходилися у відкритому доступі в Інтернеті.

Ухвалення британського закону «Про ринок фінансових послуг» означало і істотну зміну механізму ліцензування професійної діяльності. Замість декількох регуляторів, діючих на різних сегментах ринку, на ринку виникав один регулюючий орган. Такий перехід готувався наперед. Так, вже в 1998 році новий Закон про Банк Англії 1998 року

передбачав, передачу функцій нагляду за кредитними організаціями FSA. Функції FSA по нагляду за кредитними організаціями були передбачені в рамках Закону 2000. Аналогічним чином функції нагляду за страховими компаніями ще до ухвалення Закону 2000 року були передані спочатку Міністерству фінансів, а потім FSA. Ліцензування на ринку цінних паперів до ухвалення Закону здійснювалося саморегульованими організаціями (CPO) - об'єднаннями професійних учасників ринку цінних паперів. Закон передбачав передачу цих функцій від CPO до FSA. Таким чином, передача регулятивних функцій на ринку фінансових послуг до нового мега - регулятора не була несподіванкою ні для учасників ринку [4], ні для самого регулятора, який мав досить часу, щоб підготуватися до виконання своїх функцій. Доля ж самих CPO стояла під питанням, оскільки сам законодавець не бачив подальшої перспективи таких організацій. У ситуації, що склалася законодавець в законі, не забороняючи діяльність як CPO у принципі і не вимагаючи припинення діяльності існуючих передбачив, що з набранням чинності нового закону нові ліцензії CPO видаватися не будуть.

Полірегуляторна модель передбачає наявність декількох органів державної влади, які здійснюють регулювання ринку фінансових послуг. У країнах полірегуляторної системи розвинута система саморегулювних організацій, до них належать США, Росія, Україна. Зокрема до системи фінансових регуляторів США входять: Федеральна резервна система, Управління контролю за грошовим обігом, Федеральна корпорація страхування депозитів, управління нагляду за банківською справою – здійснюють регулювання діяльності комерційних банків; Управління нагляду за ощадними установами – здійснює регулювання діяльності ощадних банків, кредитних і ощадних установ; Управління національних кредитних спілок – здійснює регулювання діяльності кредитних спілок; Державні контрольні агенції, Комісія з цінних паперів та бірж, комісія з біржової торгівлі, Комісія з ф'ючерсної торгівлі товарами – здійснюють регулювання діяльності компаній зі страхування життя, пенсійних фондів, компаній зі страхування майна від нещасних випадків, інвестиційних компаній, трастів з інвестування в нерухомість, іпотечних банків, інвестиційних банків, дилерів та брокерів, фондових бірж.

Для Російської Федерації характерним є існування трьох фінансових регуляторів: Федеральна служба по фінансових ринках, Федеральна комісія по цінних паперах і фондовому ринку та Федеральна служба страхового нагляду. Відповідно до Указу Президента Російської Федерації від 9.03.2004г №314 «Про систему і структуру федеральних органів виконавчої влади» [5] була скасована Федеральна комісія з ринку цінних паперів (ФКЦБ Росії), а також Міністерство антимонопольної політики і підтримки підприємництва (МАП). Функції ФКЦБ в частині виконання функції по контролю і нагляду у сфері фінансових ринків і функції МАП в частині функції по контролю діяльності бірж були передані новоутвореній Федеральній службі по фінансових ринках (ФСФР). ФСФР здійснює свою діяльність відповідно до Постанови Уряду РФ від 9.04.2004г. №206 «Питання Федеральної служби по фінансових ринках» [6]. 1С9 Російська газета від 14.04.2004г.

Федеральна служба по фінансових ринках є федеральним органом виконавчої влади, що здійснює функції по контролю і нагляду на фінансових ринках, і знаходиться у підпорядкуванні Уряду Російської Федерації. Основними функціями Федеральної служби по фінансових ринках є:

а) здійснення державної реєстрації випуск цінних паперів і звітів про підсумки випуску цінних паперів, а також реєстрації проспектів цінних паперів;

б) забезпечення розкриття інформації на ринку цінних паперів відповідно до законодавства Російської Федерації;

в) здійснення в рамках встановлених федеральними законами і іншими нормативними правовими актами Російської Федерації функцій по контролю і нагляду відносно емітентів, професійних учасників ринку цінних паперів і їх саморегульованих організацій, акціонерних інвестиційних фондів, управляючих компаній акціонерних інвестиційних фондів, пайових

інвестиційних фондів і недержавних пенсійних фондів і їх саморегульованих організацій, спеціалізованих депозитаріїв акціонерних інвестиційних фондів, пайових інвестиційних фондів і недержавних пенсійних фондів, іпотечних агентів, що управляють іпотечним покриттям, спеціалізованих депозитаріїв іпотечного покриття, недержавних пенсійних фондів, Пенсійного фонду Російської Федерації, державної а також відносно товарних бірж.

Федеральна служба по фінансових ринках здійснює:

узагальнення практики застосування законодавства Російської Федерації у сфері своєї компетенції і внесення Уряду Російської Федерації пропозицій про його вдосконалення; розробку в установленому порядку проектів законодавчих і інших нормативних правових актів; організацію досліджень з питань розвитку фінансових ринків.

Указом Президента РФ від 4 листопада 1994 року № 2063 «Про заходи по державному регулюванню ринку цінних паперів в Російській Федерації» було встановлено, що «підприємницька діяльність на ринку цінних паперів в Російській Федерації, зокрема надання послуг по розміщенню, купівлі і продажу цінних паперів, здійснюється виключно професійними учасниками на підставі ліцензій, виданих в порядку, визначеному чинним законодавством; Російської Федерації» (п.1Указу). Указ визначив види професійної діяльності на ринку цінних паперів, державний орган, що здійснює контроль за дотриманням законодавства на ринку цінних паперів - Федеральну комісію по цінних паперах і фондовому ринку при Уряді РФ. Указ також визначив повноваження Комісії:

- у випадках неодноразового або грубого порушення професійними учасниками ринку цінних паперів законодавства Російської Федерації про цінні папери, ухвалювати рішення про припинення дії ліцензії, виданої на здійснення професійної діяльності з цінними паперами; негайно після вступу в силу розпорядження Федеральної комісії про припинення дії ліцензії державні органи або саморегульовані організації, що видали відповідні ліцензії, повинні вжити заходи по усуненню порушень, або анулювати ліцензію;

- з підстав, передбачених законодавством Російської Федерації відмовити у видачі ліцензії саморегульованій організації або фондовій біржі (фондовому відділу товарної біржі), а також анулювати ліцензію з подальшим зверненням до суду з позовом про визнання недійсними засновницьких документів і відміну їх державної реєстрації;

- організувати або сумісно з відповідними органами проводити аудиторські перевірки і ревізії фінансово-господарської діяльності емітентів, професійних учасників ринку цінних паперів, саморегульованих організацій, створених професійними учасниками ринку цінних паперів, а також фондових бірж (фондових відділів товарних бірж);

- направляти емітентам і професійним учасникам ринку цінних паперів, а також їх саморегульованим організаціям розпорядження, обов'язкові для виконання, а також вимагати від них надання необхідних документів;

- направляти матеріали до правоохоронних органів і звертатися з позовами до суду про визнання недійсними операцій з цінними паперами;

- здійснювати вибірковий контроль за достовірністю наданої емітентами і професійними учасниками ринку цінних паперів інформації і її відповідність стандартам.

30 червня 2004 року Постановою Уряду Російської Федерації № 330 було затверджено Положення про Федеральну службу страхового нагляду Федеральна служба страхового нагляду є федеральним органом виконавчої влади, що здійснює функції по контролю і нагляду у сфері страхової діяльності (страхової справи). Федеральна служба страхового нагляду знаходиться у підпорядкуванні Міністерства фінансів Російської Федерації.

Федеральна служба страхового нагляду здійснює наступні повноваження:

1. здійснює контроль і нагляд за:

1.1. дотриманням суб'єктами страхової справи страхового законодавства, зокрема шляхом проведення перевірок їх діяльності на місцях;

1.2. виконанням іншими юридичними і фізичними особами вимог страхового законодавства в межах компетенції Служби;

1.3. наданням суб'єктами страхової справи, відносно яких ухвалено рішення про відгук ліцензій, відомостей про припинення їх діяльності або ліквідації;

1.4. достовірністю представляється суб'єктами страхової справи звітності;

1.5. забезпеченням страховиками їх фінансової стійкості і платоспроможності в частині формування страхових резервів, складу і структури активів, що приймаються для покриття страхових резервів, квот на перестраховування, нормативного співвідношення власних засобів страховика і прийнятих зобов'язань;

1.6. складом і структурою активів, що приймаються для покриття власних засобів страховика;

1.7. видачею страховиками банківських гарантій;

1.8. дотриманням страховими організаціями вимог законодавства Російської Федерації про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму в частині, що відноситься до компетенції Служби;

2. ухвалює рішення про видачу або відмову у видачі, анулювання, обмеження, припинення, відновлення дії і відкликання ліцензій суб'єктам страхової справи, за винятком страхових актуаріїв;

3. проводить атестацію страхових актуаріїв;

4. веде єдиний державний реєстр суб'єктів страхової справи і реєстр об'єднань суб'єктів страхової справи;

5. одержує, обробляє і аналізує звітність і інші відомості, що надаються суб'єктами страхової справи;

6. видає відповідно до законодавства Російської Федерації розпорядження суб'єктам страхової справи при виявленні порушень ними страхового законодавства.

Окрім того в Росії широко розвинута система саморегулювних організацій. Відповідно до статті 48 ФЗ "Про ринок цінних паперів" СРО це "добровільне об'єднання професійних учасників ринку фінансових послуг, що функціонує на принципах некомерційної організації". У Російській Федерації функціонують такі саморегулювні організації: Национальная лига управляющих (НЛУ) здійснює саморегулювання професійних учасників ринку цінних паперів, що здійснюють діяльність по управлінню інвестиційними фондами, пайовими інвестиційними фондами. Национальная фондовая ассоциация (НФА) здійснює саморегулювання у сфері брокерської, диллерської, діяльності по управлінню цінними паперами, депозитарній діяльності. Профессиональная ассоциация регистраторов трансфер-агентов и депозитариев (ПАРТАД) здійснює ведення реєстру власників цінних паперів, депозитарну та клірингову діяльність. Национальная ассоциация участников фондового рынка (НАУФОР), Некоммерческое партнерство профессиональных участников фондового рынка Уральского региона (ПУФРУР) здійснюють діяльності як саморегульована організація професійних учасників ринку цінних паперів, що здійснюють брокерську діяльність, дилерську діяльність, діяльність по управлінню цінними паперами. У числі міжнародних організацій, залучених в розробку стандартів і правил на ринку фінансових послуг, слід назвати такі організації як Банк міжнародних розрахунків (Bank for International Settlements - BIS, далі BIS), Міжнародна організація Комісій по ринку цінних паперів (International Organization of Securities Commissions, IOSCO, далі - IOSCO), Міжнародна асоціація по свопах і похідних інструментах (International Swaps and Derivatives Association, ISDA, далі ISDA), Міжнародна Асоціація ринку цінних паперів (International Securities Market Association, ISMA, далі ISMA)

Полірегуляторна модель регулювання ринку фінансових послуг, яка зараз домінує в Україні – неефективна; недосконалість системи взаємодії фінансових регуляторів, суперечливий статус СРО це далеко не повний перелік її слабких сторін. Ми пропонуємо запровадити в Україні монорегуляторну модель регулювання ринку фінансових послуг, що об'єктивно вимагає створення Державної фінансової служби України на зразок Французької ради фінансових ринків та Управління фінансових послуг Великобританії.

РЕЗЮМЕ У статті досліджено (зокрема на основі порівняльного аналізу законодавства України та законодавства деяких зарубіжних країн) систему та повноваження державних органів у сфері регулювання діяльності фінансових установ, запропоновано шляхи реформування системи органів державної влади, які здійснюють державне регулювання ринку фінансових послуг України.

РЕЗЮМЕ В статье исследовано (в частности на основе сравнительного анализа законодательства Украины и законодательства некоторых зарубежных стран) систему и полномочия государственных органов в сфере регуляции деятельности финансовых учреждений, предложены пути реформирования системы органов государственной власти, которые осуществляют государственную регуляцию рынка финансовых услуг Украины.

RESUME In the article investigational (in particular on the basis of comparative analysis of legislation of Ukraine and legislation of some foreign countries) system and plenary powers of public organs in the field of adjusting of activity of financial institutions, the ways of reformation of the system of public authorities which carry out government control of market of financial services of Ukraine are offered.

Ключові слова: ринок фінансових послуг, фінансова послуга, саморегулівна організація, фінансове посередництво, небанківська фінансова установа, універсальна фінансова установа, державне регулювання ринку фінансових послуг, систематизація законодавства про фінансові послуги.

Список використаних джерел:

1. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 року // Відомості Верховної Ради – 2002. – № 1. – Ст.1.
2. Гроші та кредит: Підручник / М. І. Савлук, А. М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна та ін.; [За заг. ред. М. І. Савлука]. — К.: КНЕУ, 2001. — 599 с.
3. Губерська Н.Л. Місцеві фінанси в Україні: Правове регулювання: Навчальний посібник./ О.С.Близнюк, Н.Л. Губерська, О.А.Музика, Р.А.Усенко – К.: Дакор, КНТ, 2007. – 316 с.
4. «FSA Handbook of Rules and Guidance» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fsa.gov.uk/handbook>.
5. О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9.03.2004г. № 314 [ред. от 23.12.2005, с изм. от 27.03.2006] // Российская газета № 50 от 12.03.2004г.
6. Вопросы Федеральной службы по финансовым рынкам: Постановление Правительства РФ от апреля 2004 г. N 206 // Российская газета 14.04.2004г.