

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
---	-----

4	Буга Г. С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади	
---	--	--

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 набирає особливої ваги.

В умовах фінансової кризи особливого значення набувають небанківські фінансові установи (НФУ) із соціальною складовою, які здатні захистити від знецінення заощадження населення, забезпечити доступними фінансовими послугами громадян і 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, чії 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 напряму, слід виділити наступних:

В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Д. Н. Бахрах, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, І. Ф. Бінько, О. І. Безпалова, А. І. Берlach, О. О. Бригінець, Л. К. Воронова, Н. В. Гаврилова, Н. В. Галіцина, В. М. Галуцько, В. М. Гаращук, Є. А. Гетьман, А. М. Гуменюк, Б. В. Дерев'яноко, О. Ю. Дрозд, Я. А. Жаліло, С. П. Завгородня, Д. В. Зеркалова, В. В. Коваленко, Н. В. Коваль, А. Т. Ковальчук, Т. О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. Є. Користін, О. Є. Користін, О. В. Кривенко, С. О. Криниця, О. А. Кузьменко, О. В. Кузьменко, А. М. Куліш, В. І. Курило, Є. В. Курінний, М. П. Кучерявенко, С. І. Лекарь, М. І. Логвиненко, Д. М. Лук'янець, В. І. Мельник, О. М. Музичук, Ю. С. Назар, В. А. Некрасов, Н. Р. Нижник, В. В. Пахомов, С. П. Позняков, О. П. Рябченко, 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. Ящищак 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'язанню наявних проблем адміністративно-правового забезпечення безпеки у сфері діяльності НФУ сприятиме активізація 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.

⁷Коломоєць 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.