

Київський національний торговельно-економічний університет
Кафедра адміністративного, фінансового та інформаційного права

ВИПУСКНА КВАЛІФІКАЦІЙНА РОБОТА

на тему:

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

Студента 2 курсу, 5мз групи
спеціальності 081 «Право»
освітньої програми
«Фінансове право»

Коваленко Максим
Анатолійович

Науковий керівник
к.ю.н., доцент

Шевченко Олена
Володимирівна

Гарант освітньої програми
д.ю.н., професор

Запотоцька Олена
Нікітківна
Вікторівна

підпис
керівника

Київ – 2021

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ	6
1.1.Ринок фінансових послуг як об'єкт державного регулювання	6
1.2.Поняття державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг	17
РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ДЕР ЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ.....	24
2.1. Суб'єкти державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні	24
2.2. Адміністративні акти як форма реалізації повноважень суб'єктів державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні	33
РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ	44
3.1. Досвід держав-членів ЄС щодо державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг.....	44
ВИСНОВКИ	54
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	59

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. Система органів державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг в Україні перебуває у стані реформування. Вітчизняна наука та практика спрямовують зусилля на пошук найефективнішої моделі реалізації повноважень в окресленій сфері, зокрема, з урахуванням досвіду країн-членів Європейського Союзу.

Як свідчить європейський досвід, державному регулюванню фінансових ринків приділяється особлива увага з огляду на необхідність досягнення балансу між отриманням максимально можливих прибутків від відповідної діяльності та охорони і захисту прав споживачів.

Останні тенденції законотворчого процесу в Україні свідчать про те, що відбувається змістовний перегляд функцій і повноважень органів виконавчої влади в окремих сферах економіки. Так, наприклад, було прийнято рішення про розподіл функцій Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, між Національним банком України та Національною комісією цінних паперів та фондових ринків. Проте, такий розподіл не враховував природу таких повноважень і доцільність передання таких функцій іншим суб'єктам, що може призвести до механічного поєднання у правовому статусі одного суб'єкта повноважень, які є різними за природою та змістом.

В умовах європейської інтеграції важливим завданням є адаптація законодавства України до законодавства ЄС. Зокрема, в Угоді про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами – членами, з іншої сторони окрему увагу приділено регулюванню фінансових послуг. Україна взяла на себе зобов'язання поступово приводити у відповідність до вимог ЄС у цій сфері національне законодавство.

Таким чином, необхідним є визначення природи, принципів, вимог, процедур та практики реалізації положень законодавства ЄС щодо діяльності держави у регулюванні ринків фінансових послуг, особливостей структури 3

системи органів державного регулювання і розмежування їх повноважень на різних рівнях.

Оцінка сучасного стану наукової розробки. Теоретичні та практичні аспекти дослідження розкриті у працях таких провідних вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі адміністративного та фінансового права, як В. Б. Авер'янов [22], О. В. Безух [18; 19], Ю. В. Ващенко [20; 21], Ж. В. Габраб [23], Ю. М. Коваленко [38], Т. О. Коломоєць [39], І. О. Лютий [41], Р. С. Мельник [42], А. М. Мірошніченко [43], О. Р. Ящищак [62].

Мета і завдання дослідження. Метою магістерської роботи є розробка адміністративно-правових засад державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг, а також формулювання висновків та рекомендацій щодо удосконалення законодавства України у цій сфері.

Для досягнення мети дослідження необхідно:

- проаналізувати сучасні підходи до розуміння категорії «державне регулювання» та розкрити її співвідношення із категоріями «державне управління» та «публічне управління»;
- виокремити суттєві ознаки державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг та сформулювати його авторське визначення;
- проаналізувати зміст та суттєві ознаки понять «фінансові послуги», «ринок фінансових послуг» та сформулювати їх авторське визначення;
- визначити коло суб'єктів державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг в Україні та охарактеризувати їх правовий статус, порівняти статус суб'єктів державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні та суб'єктів державного регулювання в інших сферах економіки, визначити їх місце в системі органів влади України;
- охарактеризувати основні вимоги законодавства Європейського Союзу щодо регулювання у сфері ринків фінансових послуг;
- проаналізувати досвід держав – членів Європейського Союзу щодо державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг та виокремити кращі практики;
- формулювати рекомендації щодо удосконалення адміністративно-

правового механізму державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг в Україні.

Об'єкт дослідження. Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у зв'язку з організацією та реалізацією державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Предмет дослідження. Предметом дослідження є державне регулювання ринків фінансових послуг.

Методи дослідження. Під час написання випускної кваліфікаційної роботи були застосовані загальні та спеціальні методи наукового пізнання. Їх використання зумовлено системним підходом, що дає можливість вивчати проблеми в єдності їх соціального змісту та юридичної форми. Серед загальнонаукових методів використовувалися структурно-функціональний, логіко-юридичний, порівняльно-правовий та статистичний методи, метод класифікації та систематизації, а також методи аналізу і синтезу. Серед спеціальнонаукових методів можна виділити методи буквального, системного та динамічного тлумачення норм законодавства у даній сфері.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що в роботі здійснюється дослідження зарубіжного досвіду державного регулювання ринків фінансових послуг, в результаті якого зроблено ґрунтовні висновки та пропозиції щодо можливості його імплементації в національне законодавство. **Практичне значення одержаних результатів дослідження** полягає в поглибленні існуючих та обґрунтуванні нових теоретичних положень і концептуальних підходів, які в сукупності вирішують важливе наукове завдання щодо розвитку державного регулювання ринків фінансових послуг.

Структура випускної кваліфікаційної роботи складається зі вступу, трьох розділів, які поділені на п'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел. Повний обсяг роботи становить шістьдесят п'ять сторінок, із яких основна частина роботи займає п'ятдесят шість сторінок. Список використаних джерел складається із шістьдесяти двох найменувань.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

1.1. Ринок фінансових послуг як об'єкт державного регулювання

Економічний розвиток держави, її здатність до економічного зростання безпосередньо пов'язані із рівнем розвитку фінансового ринку. Доступність і розвиненість ринку фінансових послуг є необхідною умовою економічного розвитку держави, стимулювання інвестування та інноваційного розвитку, що, у свою чергу, сприятиме зростанню підприємницької активності, зміцненню економіки держави. Водночас ринок фінансових послуг не є стабільним, що актуалізує його дослідження.

Цінність дослідження адміністративно-правових проблем державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг посилюється в умовах європейської інтеграції України, зокрема, з огляду на те, що ринки фінансових послуг є важливим елементом структури народного господарства України.

Розпочинаючи дослідження ринку фінансових послуг, першочергово зазначимо, що держава через спеціально уповноважені органи бере участь у забезпеченні функціонування ринку фінансових послуг із метою дотримання балансу між інтересами держави в цілому та приватними інтересами споживачів та постачальників фінансових послуг.

В. Б. Авер'янов зазначав, що пріоритетним у Конституції має бути не поділ державної влади на чіткі гілки влади, а саме визначений структурно-функціональний механізм її здійснення. Тобто, необхідно чітко визначити суб'єктів та їх системи, на яких покладається реалізація відповідних функцій [121, с. 50-51]. Також, вчений відмічав, що і регулювання, і управління є проявом організаційної діяльності, які мають за мету упорядкування явищ, інтересів, хоча регулювання охоплює ширшу сферу такої діяльності [121, с. 64]. Регулювання спрямоване не на об'єкти безпосередньо, а на оточуюче середовище. Саме тому регулювання набуло поширення у сферах економіки.

Характеризуючи фінансову послугу як об'єкт адміністративно-правового

регулювання, варто також звернути увагу на ще одну тенденцію у сучасній економіці, а саме – фінансову глобалізацію. Саме тому, сфера діяльності фінансових посередників починає втрачати локальний характер – державні кордони втрачають значення, а правове регулювання відповідних відносин потребує спеціального підходу.

Є. В. Караваєва наводить таке визначення фінансової послуги: «фінансова послуга – це економічні відносини між учасниками фінансового ринку, які виникають щодо трансформації грошових засобів у грошовий капітал юридичних і фізичних осіб на банківському, страховому і інвестиційному ринках, де об'єкт фінансових послуг – це те, з приводу чого виникає послуга як відносини, тобто цінні папери, страховий поліс, безготівкові розрахунки, банківські кредити тощо» [37, с. 122]. Таке визначення фінансової послуги дозволяє ідентифікувати інструменти реалізації фінансових послуг, які варто відносити до майнових активів.

Фінансовий актив – поняття економічної природи, під яким, відповідно до законодавства України розглядають «кошти, цінні папери, боргові зобов'язання та право вимоги боргу, що не віднесені до цінних паперів» [34]. Таким чином, фінансові послуги можуть надаватися лише щодо об'єктів, які підпадають під визначення фінансового активу.

Фінансовий сектор включає в себе широку сферу діяльності щодо обігу, накопичення фінансових ресурсів, у якій задіяна надзвичайно велика кількість суб'єктів, які мають різну правосуб'єктність: юридичні особи публічного права, юридичні особи приватного права, фізичні особи-підприємці та фізичні особи. Всіх їх можна умовно групувати за їх роллю на ринку фінансових послуг. Між зазначеними суб'єктами виникають правові відносини на різних рівнях.

Визначення категорії «фінансові послуги» є надзвичайно важливим для встановлення меж здійснення правового регулювання саме у цій сфері, якому, відповідно до загальних положень управління, мають бути притаманні свої функції, мета, і, як наслідок, компетенція та повноваження органів держави.

Зокрема, характеризуючи фінансові послуги як об'єкт правового регулювання та економічну категорію, можна виокремити такі ознаки

фінансових послуг [101, с. 27]: вони є нематеріальними; орієнтовані на споживача; вироблення та надання послуг є одночасними і неподільними функціями фінансових послуг; за своєю природою вони швидко втрачають цінність та не можуть бути збережені; є динамічними, оскільки фінансові послуги змінюються із вимогами споживачів та соціально-економічного середовища; є ланкою, що пов'язує інвесторів та позичальників; допомагають розподіляти ризики.

Визначення «нової фінансової послуги» наводиться у п. d ч. 2 ст. 125 Угоди про Асоціацію, під якою пропонується розуміти послугу фінансового характеру, зокрема послуги, які пов'язані з існуючими та новими інструментами або зі способом постачання таких інструментів, які не надаються будь-яким постачальником фінансових послуг на території однієї зі Сторін, але які надаються на території іншої Сторони [55].

Окрему увагу слід приділити новітньому поняттю електронних грошей, їх випуску та обігу. Європейське законодавство (законодавство ЄС) відносить діяльність із випуску електронних грошей саме до фінансових послуг з огляду на наступне. Так, відповідно до положень Директиви 2013/36/EU [26] фінансові послуги, які надаються кредитною установою на території однієї з держав членів визнаються і на території інших держав – членів. Серед переліку послуг, які можуть надаватися кредитними установами, наведено також і електронні гроші.

Варто звернути увагу на той факт, що, аналізуючи такі ознаки фінансових послуг як їх орієнтованість на споживача та динамічність, а також глобальні тенденції розвитку ринку, до яких відносять універсальність, комплексність та фінансова глобалізація [41, с. 62-64], виникає необхідність у виокремленні базових критеріїв, що дозволять ідентифікувати фінансові послуги з-поміж інших фінансових інструментів, віднесення / не віднесення нових форм обміну фінансовими інструментами до фінансових послуг, ринок фінансових послуг – із фінансового ринку.

Комплексність фінансових послуг передбачає створення складних за своїм змістом фінансових послуг, які є одночасним поєднанням кількох фінансових інструментів. Проблематику правового регулювання комплексних фінансових

послуг розглядала у своєму дослідженні і О. Р. Ящицак, відносячи їх до супутніх фінансових послуг (наприклад, такі, як страхування кредитів, кредити в іноземній валюті тощо) [62, с. 52]. Проте, не було розкрито особливості таких видів послуг, а також необхідність виокремлення такого виду фінансових послуг із-поміж інших.

Таким чином, фінансові послуги – це відносини, які виникають між учасниками ринку фінансових послуг (професійними посередниками та споживачами) щодо вироблення, обміну, обігу та/або відчуження фінансового активу, які мають нематеріальний характер, спрямовані на задоволення потреб споживачів у фінансових інструментах, перелік яких законодавчо закріплений.

У науковій літературі питання регулювання ринків фінансових послуг досить часто розглядається при дослідженні питання регулювання фінансового ринку. У зв'язку із цим, виникає необхідність розмежування понять «фінансовий ринок» та «ринок фінансових послуг». Категорія «ринок» належить до економічних категорій. Їх виокремлення пов'язане із тим, що кожному ринку притаманні специфічні економічні закономірності та закони. Зокрема, поширеним є наступне визначення ринку – «це інститут або механізм, який сполучає покупців (пред'явників попиту) і продавців (постачальників) окремих товарів і послуг» [60, с. 50]. Виходячи із наведеного визначення, можемо зробити висновок про те, що ринок є особливою сферою суспільних відносин, які виникають із приводу обміну товарів і послуг.

Ю. М. Коваленко зазначає, що фінансовий ринок – «...це система економіко- правових відносин, що пов'язана з перерозподілом тимчасово вільних фінансових ресурсів між домогосподарствами, фінансовими і не фінансовими корпораціями / квазікорпораціями, некомерційними організаціями, а також державою на основі взаємодії попиту і пропозиції фінансових інструментів» [38, с. 112].

У науковій економічній літературі наводять ще таке визначення ринку фінансових послуг – це система економічних і правових взаємовідносин, пов'язаних із купівлею-продажем, випуском, обігом, обміном фінансових активів та послуг і, водночас, сукупність фінансових інститутів, які забезпечують

взаємодію покупців і продавців фінансових ресурсів (послуг), обслуговують і регулюють усі аспекти взаємовідносин між ним [62, с. 17, 20]. Таким чином, пропонується звертати увагу на дві сутнісні ознаки ринку фінансових послуг – це є впорядковані суспільні відносини, учасником яких є фінансові інститути. З огляду на те, що такі фінансові інститути здійснюють забезпечення та регулювання відносин між продавцями та покупцями, слід зробити висновок про те, що такою фінансовою інституцією є уповноважений суб'єкт, який здійснює регулювання суспільних відносин щодо обігу фінансових послуг. Таким чином, у відповідних відносинах присутній суб'єкт, який здійснює управління в інтересах широкого кола осіб.

У Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначено, що «ринки фінансових послуг – сфера діяльності учасників ринків фінансових послуг з метою надання та споживання певних фінансових послуг. До ринків фінансових послуг належать професійні послуги на ринках банківських послуг, страхових послуг, інвестиційних послуг, операцій з цінними паперами та інших видах ринків, що забезпечують обіг фінансових активів» [34].

З огляду на вищенаведене, можна виокремити ознаки, які є важливими для ідентифікації відносин, що належать до сфери ринків фінансових послуг, а саме:

1) професійні послуги – послуги у сфері ринків фінансових послуг надаються професійними учасниками. У даному випадку, «професійний» означає те, що суб'єкти, які надають фінансові послуги споживачам, отримують доступ до діяльності у відповідній сфері виключно за умови виконання певних вимог та їх дотримання протягом всього строку діяльності;

2) банківські, страхові, інвестиційні та фондові (з питань обігу цінних паперів) послуг – відповідна ознака, швидше за все, є поєднанням класифікацій фінансових послуг як за суб'єктом їх надання (банки, страхові компанії, інвестиційні компанії), так і за предметним критерієм: фондові послуги стосуються надання послуг щодо цінних паперів; інвестиційні послуги – інвестицій, які можуть бути виражені у різних формах. Зазначений перелік не є

вичерпним, а тому цілком обґрунтованим видається припущення щодо того, що основним критерієм для ідентифікації фінансових послуг є їх особливий зміст – такі послуги передбачають рух фінансових активів суб'єктом-посередником, який отримує за це винагороду;

3) послуги щодо забезпечення обігу фінансових активів.

Отже, основним змістом відносин у сфері ринків фінансових послуг є опосередкування руху фінансових активів від суб'єкта, який має в надлишку відповідний актив, суб'єкту, який має потребу у такому активі; при цьому перший суб'єкт є професіоналом на ринку фінансових послуг (має визначений статус професійного учасника ринку).

Виходячи із того, що фінансові послуги опосередковують рух фінансових інструментів, ринок фінансових послуг, як система суспільних відносин, які виникають щодо обороту фінансових інструментів, є складовою частиною фінансового ринку. Відтак, ринок фінансових послуг є об'єктом правового регулювання. Сфера правового регулювання становить певний соціальний простір, який за змістом є групою суспільних відносин, який можна впорядкувати за допомогою певних правових інструментів.

Правове регулювання – це упорядкування суспільних відносин за допомогою юридичних засобів, їх закріплення, охорона, захист і розвиток, де до юридичних засобів відносять правові норми, правовідносини, акти реалізації і застосування норм права [54, с. 248]. Метою правового регулювання суспільних відносин є отримання передбачуваних і бажаних для суб'єкта видання правової норми результатів її реалізації (зокрема, упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорони, захисту і розвитку).

О. Ф. Скакун визначає предмет та об'єкт правового регулювання: «предмет правового регулювання – це умовне виокремлення відособленого кола (сукупності) суспільних відносин, що мають єдину якість і потребують упорядкування» [54, с. 252].

Вчена акцентує увагу на таких ознаках сфери правового регулювання:

1) належить до соціальної сфери, оскільки регулюються суспільні відносини, які можуть бути врегульовані правом (можуть пройти через волю і

свідомість людей);

2) такі відносини є конкретними, типовими і повторюваними, які мають об'єктивну потребу бути врегульованими правом;

3) охоплює важливі суспільні відносини, що стосуються важливих сфер суспільних інтересів, суспільних груп тощо;

4) має обмежену сферу правового охоплення і не містить соціальних явищ, які не допускають формального упорядкування [250, с. 252-253].

Зауважимо, що діяльність держави щодо регулювання фінансових ринків належить до сфери публічного адміністрування. Аналізуючи зміст завдань та повноважень регуляторів ринків фінансових послуг, варто зробити застереження про те, що зміни у баченні «місії» держави та її органів, зміна напрямів діяльності держави призводить, у свою чергу, і до зміни напрямів реалізації повноважень держави та її суб'єктів. Зокрема, все більшого значення мають набувати відносини координації та реординації, що свідчитимуть про втілення демократичних принципів реалізації державної влади. Так, основним завданням держави, як політико-правового утворення, є створення найсприятливіших умов для функціонування суспільства.

У свою чергу, держава бере участь у відносинах, що виникають у сфері ринків фінансових послуг у якості споживача фінансових послуг (держава може брати кредити у банківських установах), постачальника фінансових послуг (випускає державні цінні папери та облігації, через систему державних банків надає кредити, надає страхові послуги (наприклад, загальнообов'язкове державне пенсійне страхування), регулятора суспільних відносин у сфері ринків фінансових послуг. У зв'язку із цим, необхідно чітко розмежовувати форми взаємодії та суб'єктів, через які держава може реалізовувати свої функції у кожній окремій сфері.

У той же час, у сфері ринків фінансових послуг виникають також правові відносини іншого рівня та природи – між фінансовими посередниками та уповноваженими інституціями – регуляторами. Такі відносини характеризуються імперативністю, держава таким чином упорядковує способи, форми та порядок надання фінансових послуг споживачам, переслідуючи,

щонайменше, такі цілі:

1) створити сприятливі умови для розвитку економіки через запровадження механізмів обміну фінансовими інструментами і їх вільного обігу;

2) захистити права приватних осіб (споживачів) фінансових послуг від різного роду зловживань/ризиків від діяльності фінансових посередників.

Захист прав споживачів фінансових послуг може бути покладено на [61, с. 208]:

1) суб'єкта державного регулювання ринків фінансових послуг;

2) суб'єкта державного регулювання ринків фінансових послуг та інший державний орган (наприклад, омбудсман).

Аналізуючи суб'єктний склад відносин, які складаються у сфері ринків фінансових послуг, ми приходимо до висновку, що на ринку фінансових послуг суспільні відносини щодо обміну фінансовими активами виникають на кількох рівнях, зокрема безпосередньо між споживачами послуг та фінансовими установами, які їх надають, а також між фінансовими установами та державою в особі уповноважених суб'єктів, які реалізують повноваження із здійснення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Перший рівень відносин є ядром та змістом існування фінансових послуг та функціонування ринку фінансових послуг – безпосередньо на цьому рівні відбувається обмін благами між споживачами фінансових послуг та їх постачальниками (власне відносини щодо фінансових послуг). Водночас другий рівень відносин можна охарактеризувати як постійно-діючий, адже держава в особі уповноважених суб'єктів – регуляторів постійно здійснює контроль та нагляд у сфері ринків фінансових послуг, реалізацію дозвільних процедур, повноваження щодо перевірки дотримання законодавства із захисту прав споживачів тощо.

Така структура і склад відносин, що виникають в економічній сфері, притаманні не лише відносинам на ринку фінансових послуг. Так, досліджуючи сферу енергетичних послуг, визначаючи місце правових норм, які регулюють сферу відносин у цій сфері, вона доводить комплексність характеру правового

регулювання енергетичних відносин, оскільки у межах таких відносин відбувається поєднання публічних та приватних інтересів [20, с. 56-57].

Так, державне регулювання є особливою формою реалізації завдань та повноважень в окремих сферах економіки, у яких на державу покладається обов'язок забезпечити баланс між публічними інтересами (зокрема, забезпечення національної безпеки, захист прав громадян) та приватними інтересами (такими як вільне здійснення господарської діяльності не забороненої). У той час як норми права, якими власне забезпечується реалізація державного регулювання у окремих сферах економіки (зокрема, енергетики, транспорту, фінансових послуг тощо) можуть втілювати різні методи правового регулювання, передбачати різні механізми правового регулювання, утворюючи таким чином комплексні утворення в системі галузей права (адміністративного, конституційного, міжнародного).

Про публічний характер фінансового ринку (та ринку фінансових послуг як його складової) веде мову і Ж. В. Гарбар [23, с. 18], який зазначає, що основною метою державного регулювання є створення і забезпечення умов для реалізації державної політики у сфері фінансових послуг, розвитку і функціонування ринку фінансових послуг, такі відносини підпадають під правовий вплив норм саме адміністративного права.

Відповідно до визначення В. Б. Авер'янова, предмет адміністративного права становлять групи однорідних суспільних відносини, які формуються у ході державного управління економічною, соціально-культурною та адміністративно-політичними сферами, а також реалізації повноважень виконавчої влади, делегованих державою органам місцевого самоврядування, громадським організаціям та деяким іншим недержавним інституціям [16, с. 71].

На думку Р. С. Мельника адміністративне право регулює суспільні відносини, які виникають у наступних сферах [135, с. 67]:

- 1) у зв'язку із забезпечення суб'єктами публічної влади, насамперед, публічною адміністрацією, прав і свобод людини та громадянина;
- 2) публічного управління об'єктами державної та комунальної власності;
- 3) внутрішньої організації діяльності публічної адміністрації;

4) взаємодії органів публічної влади з інституціями громадянського суспільства.

Таким чином, предмет адміністративного права становлять суспільні відносини, які є публічними (тобто, стосуються не кожної приватної особи окремо і індивідуально, а є важливими одночасно для невизначеного кола осіб та, як наслідок, для держави. Про такий зміст адміністративного права, наприклад, свого часу зазначав Ю. Л. Панейко, ведучи мову про мету адміністративного права) [45, с. 120], та у них приймає участь суб'єкт, наділений управлінськими повноваженнями із приводу реалізації таким суб'єктом наданих йому повноважень.

Відносини, які становлять предмет адміністративного права, є надзвичайно динамічними та такими, що постійно розвиваються, видозмінюються. До того ж, варто звернути увагу і на той факт, що наразі, з огляду на епоху інформаційного суспільства, розвиток і зміна суспільних відносин набули ще більш прискорених темпів. Правове регулювання, яке покликано опосередкувати суспільні відносини, надати їм певного оформлення з метою охорони та захисту, в першу чергу, приватних осіб, «слідuje» за такими змінами, і тому, повинне мати певні орієнтири (загальні положення).

Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері економіки здійснюється за такими напрямками, як: забезпечення стратегічних пріоритетів розвитку економіки (структурних змін, стимулювання розвитку окремих галузей, сфер економічного розвитку; упорядкування відносин власності; регулювання зовнішньоекономічних відносин; визначення підстав та меж використання адміністративно-правових засобів державного впливу у сфері економіки (зокрема, реєстрація, ліцензування, квотування, надання дозволів тощо) [15, с. 8-9]. Таким чином, ринок фінансових послуг, є об'єктом адміністративно-правового регулювання і складає інститут підгалузі адміністративного права – регуляторного права.

Фінансові послуги – це відносини, які виникають між учасниками ринку фінансових послуг (професійними посередниками та споживачами) щодо вироблення, обміну, обігу та/або відчуження фінансового активу, які мають

нематеріальний характер, спрямовані на задоволення потреб споживачів у фінансових інструментах, перелік яких законодавчо закріплений.

Вся множина відносин, що виникають щодо обігу фінансових послуг, об'єднуються у ринок фінансових послуг. Власне, ринок фінансових послуг є системою відносин, які виникають між споживачами (покупцями фінансових послуг) та фінансовими посередниками щодо отримання фінансових послуг, та, у свою чергу, є складовою частиною ринку фінансів.

Ринок фінансових послуг є регульованою сферою економіки. Відносини, які виникають у між учасниками цього ринку, становлять об'єкт державного регулювання у різних формах.

Суспільні відносини, які виникають у сфері ринків фінансових послуг, можна умовно розділити на дві групи:

- 1) які виникають безпосередньо між споживачами послуг та фінансовими установами, які їх надають;
- 2) які виникають між фінансовими установами та державою в особі уповноважених суб'єктів, які реалізують повноваження із здійснення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Перша група відносин стосується безпосереднього обміну благами, такі відносини характеризуються рівністю сторін і є, за своєю природою, цивільно-правовими.

Водночас друга група відносин є об'єктом адміністративно-правового регулювання, адже такі відносини є публічно-правовими, їх зміст складає реалізація повноважень суб'єктом (або суб'єктами), який наділений повноваженнями із здійснення упорядковуючого, нормативно-правового регулювання. Норми, якими забезпечується реалізація державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг, є нормами адміністративного права. З огляду на трансформацію форм реалізації державою своїх функцій, особливо у окремих сферах економіки, у межах адміністративного права поступово формується відокремлений масив норм права, який можна згрупувати у окрему підгалузь – регуляторне право.

1.2. **Поняття державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг**

В основі ефективної діяльності фінансового ринку лежать чітко розроблені засади державного регулювання відносин між його учасниками. Держава визначає і контролює правові основи ринкових відносин, встановлює базові правила економічних відносин учасників ринку шляхом законодавчого регулювання і встановлення правил ліцензування їх професійної діяльності, емісії та обігу цінних паперів, захисту прав інвесторів тощо.

Регулювання є однією із основних функцій держави, яке полягає у здійсненні впорядковуючого впливу на суспільні відносини. Необхідність здійснення державного регулювання у сфері економіки, на думку О. В. Безуха, полягає у тому числі у окремих сферах економіки, зумовлена постійними змінами (соціальними, економічними, політичними, технічними) у розвитку суспільства, які потребують швидкої реакції [18, с. 79]. Таким чином, у структурі державного апарату має бути передбачений суб'єкт, метою діяльності якого є забезпечення належного, ефективного та своєчасного правового регулювання у певній сфері (зокрема, у сфері ринків фінансових послуг) із врахуванням необхідності забезпечення балансу публічних і приватних інтересів.

У науці адміністративного права довгий час використовували поняття державного управління, як виду соціального управління, змістом якого є здійснення суб'єктом управління впливу на об'єкт управління, в результаті якого змінюється поведінка об'єкта управління [19, с. 21].

У Енциклопедії державного управління державне регулювання визначене як «сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян» [25, с. 153], у той час як державне управління (зокрема, економіки) визначається як «цілеспрямований організуючий, регулюючий і контролюючий вплив держави та державних інституцій на господарські явища, відносини і процеси з метою реалізації цілей розвитку національної економіки» [25, с. 171]. Отже, державне регулювання є одним із способів реалізації державного управління; державне управління передбачає діяльність виключно

держави в особі державних органів, а державне регулювання допускає участь у реалізації завдань ринкових агентів [25, с. 173].

Водночас зауважимо, що «державне управління» часто ототожнюється з публічним адмініструванням або публічним управлінням та охоплює такі види діяльності: «урядування (governance),... адміністрування (administration)... та інформаційно комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації дій між суб'єктами врядування» [26, с. 139].

Аналогічної позиції притримуються також і фахівці у галузі адміністративного права: публічне адміністрування більшою мірою застосовується на теоретичному рівні і його синонімом є категорія управління [42, с. 38]. Заміна ж терміну «управління» на «адміністрування» викликана зміною концепції адміністративного права (на перше місце виходить так звана «людиноцентристська ідеологія»).

Публічне адміністрування – «це складова врядування, що має здійснюватись на професійній (неполітичній) основі і чим далі, тим більше звертатиметься до залучення недержавних партнерів для спільного вирішення проблем, що постають у цій сфері управлінської діяльності» [26, с. 489-490].

Таким чином, публічне управління (адміністрування) є більш широкою категорією ніж державне управління. У свою чергу, в загальному управління можна визначити як цілеспрямований (свідомий, продуманий) організуючий та регулюючий вплив людей на власну суспільну, колективну та групову життєдіяльність, що здійснюється як безпосередньо, так і через спеціально створені структури (державу, суспільні об'єднання), зокрема партії, фірми, кооперативи, підприємства, асоціації тощо [17, с. 50].

Також варто відзначити, що зміщення акценту з управління на державне регулювання обумовлюється, у тому числі, економічними вимогами: виникнення галузевих криз, загострення економічної конкуренції, існування нерівностей у розподілі доходів, тенденції монополізації тощо. Таким чином, державне регулювання передбачає, що держава через уповноважених суб'єктів має можливість здійснювати позаекономічне втручання, коригуючи та доповнюючи ринкові механізми. Разом з тим, регулювання, хоча і передбачає

здійснення впливу, проте, не на об'єкти управління, а на середовище, яке оточує такий об'єкт. Як регулювання, так і управління передбачають здійснення організаційної діяльності для упорядкування суспільних відносин, що і пояснює наявність у них низки спільних ознак (таких, як мета, характер впливу).

До регульованих сфер традиційно відносять сфери енергетики, комунальних послуг, транспорту та сферу фінансових ринків (у тому числі, і ринків фінансових послуг). При цьому, державне регулювання варто розглядати саме у вузькому розумінні – як одну із функцій діяльності держави, яка полягає у здійсненні упорядковуючого впливу на господарську діяльність з метою збалансування публічних та приватних інтересів.

До адміністративно-правових засобів впливу держави у сфері економіки належать: ліцензування, патентування, квотування, сертифікація та стандартизація, державна реєстрація, функціонування дозвільної системи, а також заходи, що пов'язані із реалізацією адміністративно-юрисдикційних повноважень [59, с. 9].

Таким чином, впливу зазнають не фінансові послуги безпосередньо (фінансові послуги у розумінні системи суспільних відносин, які виникають щодо вироблення та обігу фінансових інструментів), а саме середовище – ринок фінансових послуг.

Реформи регулювання, які були від самого початку спрямовані на лібералізацію ринкових відносин, призвели до виникнення поняття «регульованої держави», запропонованої італійським дослідником Дж. Маджоне, яка означала відхід уряду від регулювання командного та контрольного типу до покладення на нові інституції повноваження щодо встановлення та впровадження ринкових правил на відстані витягнутої руки. Регульована держава, інструменти якої були розроблені з метою посилення внутрішньо-державної ринкової конкуренції, більшою мірою (непередбачувано) забезпечили європейських розробників політик інструментом

По суті, виникнення регуляторної держави пов'язане із зміною концепції держави – розуміння її ролі та призначення у суспільстві (відхід від концепції позитивної держави), що, як наслідок, почало призводити до зміни напрямів

діяльності держави, форм реалізації її повноважень, а також способів взаємодії із приватними особами. У контексті проведення реформ щодо здійснення державного регулювання і його співвідношення із конкуренцією (яка є неодмінною умовою успішного розвитку будь-якої галузі у розумних межах відповідно до економічних законів розвитку ринкової економіки) можна виділити декілька основних напрямів діяльності держави, визначення її місця та ролі у регулюванні окремих сфер суспільних відносин [7, с. 6-7]: дерегуляція, зворотне регулювання (ре-регуляція), регулювання конкуренції, регулювання для конкуренції та мета-регулювання. Кожне із зазначених визначень відповідає межах, які встановлені у відносинах між приватним і публічним секторами, що проявляються у ступені втручання уповноважених державою суб'єктів в окремі сфери господарювання шляхом застосування, наприклад, дозвільних, контрольно-наглядових процедур тощо.

Так, дерегулювання передбачає передачу повноважень спеціальному органу (відмінному від традиційних державних). При цьому акцентується увага саме на захисті прав споживачів відповідних послуг. Явище дерегулювання розглядав і В. Б. Авер'янов, зазначаючи, що воно є досить умовним. Так, під дерегулюванням науковець пропонував розглядати специфічну форму державного впливу на соціально-економічні процеси, що полягають у комплексі заходів, спрямованих на досягнення соціального та економічного результату у сфері підприємництва, яке не означає зменшення регуляторного впливу, а саме як «спрощення процесів взаємодії державних органів із суб'єктами підприємництва з метою підвищення ефективності управління та ліквідації бюрократичних нашарувань у відносинах між державою та суб'єктами підприємництва» [7, с. 7]. Ринок (та конкуренція) вважаються дерегульованими (функціонують на засадах саморегулювання), коли з боку держави відсутній орган, який здійснює регулювання, а дотримання прав приватних осіб та правил здійснення діяльності у окремій регульованій сфері здійснюється за рахунок встановлення жорстких правил відповідальності у випадку їх порушення [7, с. 7].

Наступний вид діяльності держави (за змістом) у регульованій сфері – зворотне регулювання – досить рідко застосовується на практиці. Зазвичай

цим поняттям охоплюють невичерпну кількість можливих форм реалізації повноважень держави у регульованій сфері, які можуть бути абсолютно різними за змістом та характером впливу на об'єкт управління, результати яких ще невідомі і складно передбачувані, тому такі заходи ще не можна віднести до інших груп та форм регулювання [7, с. 6-7].

Досить важливими з точки зору економічного розвитку є такі прояви державного регулювання як регулювання конкуренції та регулювання для конкуренції. Такими визначеннями позначають такі напрями регуляторної діяльності, які здійснюються із врахуванням вимог конкуренції (у таких випадках залучаються національні суб'єкти у сфері конкуренції та монополії). У випадку регулювання конкуренції у національного регуляторного органу є надзвичайно широкі повноваження у кількох сферах народного господарства, у той час як у випадку регулювання для конкуренції, повноваження національного суб'єкта регулювання обмежені окремим сектором (сферою). Спостерігається така тенденція: чим ширший обсяг повноважень у органу регулювання, тим менший у нього реальний вплив на ринок, який є об'єктом регулювання [7 с. 6].

У свою чергу, мета-регулювання (значення якого необхідно дослідити у контексті євроінтеграції, а також посилення ролі та впливу процесів глобалізації) повноваження із здійснення відповідного державного регулювання передаються спеціальному суб'єкту, із транскордонними повноваженнями, у формуванні якого беруть участь відповідні національні суб'єкти, що здійснюють державне регулювання. При такій формі регулювання, зазвичай існує два види органів, наділених повноваженнями із здійснення регулювання: спеціально-галузевий та національний орган, який наділений повноваженнями у сфері забезпечення конкуренції [7, с. 6]. Пряме регулювання замінюється вимогою інституціоналізації (забезпечення спроможності) саморегулюючими органами.

При цьому, зазначимо, що повноваження із здійснення державного регулювання не можуть бути скасовані: може змінюватися інтенсивність, центр здійснення такого регулювання (наприклад, при дерегуляції – з центрального рівня держави до саморегулювання, а при мета-регулюванні – існування як мінімум двох суб'єктів: спеціально-галузевого та суб'єкта у сфері конкуренції).

Такі повноваження модифікуються, делегуються іншим суб'єктам в залежності від того, яка мета (і завдання) стоять перед суб'єктом державного регулювання у конкретний момент. Отже, державне регулювання (взагалі та у сфері ринків фінансових послуг зокрема) змінюється, трансформує свої форми та методи прояву упорядковуючого впливу на суспільні відносини у регульованих сферах відповідно до змін стратегічних напрямів розвитку держав, викликів та вимог процесів глобалізації та процесів європейської конвергенції.

Таким чином, державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг – це цілеспрямований, упорядковуючий вплив на суспільні відносини, що виникають у сфері ринків фінансових послуг, який реалізується уповноваженим державою суб'єктом у формі встановлення вимог і стандартів до діяльності учасників ринку фінансових послуг, здійснення контролю та нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг із мінімальним ступенем втручання безпосередньо у процес надання фінансових послуг.

Воно виражається у впливі саме на регульоване середовище, застосування цілої низки форм та методів впливу на учасників регульованого ринку. Таким чином, державне регулювання є поняттям вужчим за державне управління і також входить до поняття «публічне управління (адміністрування)» з огляду на те, які суб'єкти можуть реалізовувати відповідні завдання та змістом відповідної діяльності.

Державне регулювання ринків фінансових послуг є однією із складових реалізації основоположної функції держави – регулювання суспільних відносин. Таке регулювання має на меті забезпечити спільний напрям діяльності суб'єктів (наприклад, суб'єктів господарювання, які надають фінансові послуги) у єдиному правовому полі, у порядку та на підставі стандартів, які забезпечать баланс публічних інтересів (інтересів держави та суспільства в цілому) і приватних (конкретних осіб: постачальників та споживачів фінансових послуг) інтересів. Стратегічними пріоритетами у розвитку державного регулювання ринків фінансових послуг мають стати спрощення процедур звітності, інформування, нагляду та моніторингу у сфері ринків фінансових послуг, забезпечення їх прозорості; максимально можливе делегування повноважень від

органів загальної компетенції до спеціально уповноваженого суб'єкта регулювання ринків фінансових послуг; уніфікація та оптимізація функцій, завдань, чітке розмежування компетенції суб'єктів, які здійснюють державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, врахування напрямів розвитку регулювання ринків фінансових послуг у європейських країнах (особливо на наднаціональному рівні), запровадження відповідних стандартів, врахування рекомендації та пропозицій при розробленні положень вітчизняних політик розвитку галузі ринків фінансових послуг, впровадження стандартів здійснення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

З огляду на те, що ринок фінансових послуг є неодмінною складовою економічного розвитку суспільства та держави, зарегульованість цієї сфери (тобто, надмірна кількість правил та вимог до діяльності у регульованій сфері, яка виникає через надмірну кількість компетентних органів, які мають контрольні повноваження, повноваження із прийняття рішень тощо) призводить до ускладнень у суспільних відносинах у окремих сферах, а отже, знижує їх кількість, та, як наслідок, може призводити до уповільнення темпів розвитку суспільства в цілому.

РОЗДІЛ 2. ПРАВОВІ ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

2.1. Суб'єкти державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні

Ринки фінансових послуг, виходячи із визначення, наведеного у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», об'єднують у собі умовно відокремлені ринки, зокрема ринок банківських послуг, ринок страхових послуг, ринок інвестиційних послуг, ринок цінних паперів, інші ринки, які забезпечують обіг фінансових активів.

Господарська діяльність у сфері ринків фінансових послуг є об'єктом регулювання одночасно двох суб'єктів в Україні: Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. До липня 2020 року повноваженнями із здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг було наділено ще одного суб'єкта – Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Повноваження зазначених суб'єктів детально не розмежовані та визначені у спеціальних (галузевих) законах та підзаконних нормативно-правових актах.

Конституцією України [40] визначено, що система органів виконавчої влади в Україні представлена: Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади, місцевими органами виконавчої влади, іншими органами виконавчої влади. Розширений перелік наводиться у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади»: у ст. 24 зазначеного закону визначено перелік органів виконавчої влади зі спеціальним статусом [36].

Відповідно до п. 12 ч. 1 ст. 92 Конституції України організація та діяльність органів виконавчої влади визначаються виключно законами України. Далі, у зазначеній статті наводиться перелік і інших сфер державної діяльності, фундаментальні основи яких мають бути визначені саме на рівні закону, зокрема, правові засади судової системи та судочинства в Україні, діяльності Верховної

Ради України тощо. Таким чином, цілком логічно можна прийти до висновку про те, що основною метою відповідної статті було передбачити гарантію і обов'язок визначення базових основ діяльності органів всіх гілок державної влади на рівні закону.

Також, необхідно брати до уваги особливості законодавчої техніки, яку застосовує вітчизняний законодавець. Прикладом послідовного виведення законодавцем зазначених органів із системи органів виконавчої влади є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг» [27] серед інших змін вносилися і термінологічні зміни до Закону України «Про захист прав споживачів»: словосполучення «органи виконавчої влади» було змінено на «державні органи». Очевидно, що такі модифікації були викликані необхідністю виведення суб'єктів такого типу із ієрархічної системи органів виконавчої влади і забезпечення більш гнучких механізмів для їх організації та діяльності. У разі зміни кон'юнктури середовища, з метою забезпечення належного реагування на ситуацію існувала б можливість адаптувати правовий статус регулятора відповідно до викликів регульованого середовища і суспільства в цілому.

На відміну від держав – членів ЄС, в окремих державах – учасницях Східного партнерства повноваження із здійснення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг покладаються на органи, які входять до системи органів виконавчої влади (відповідні міністерства, департаменти міністерств), склад яких формується відповідно до загальних вимог, що ставляться до державних службовців, а керівний склад може бути змінений після проведення виборів або в результаті висловлення недовіри Уряду.

Відповідно до ст. 106 Конституції України, Президент України наділений повноваженнями створювати консультативні, дорадчі та інші допоміжні органи та служби. Тобто, він не має конституційних підстав для участі у формуванні системи органів виконавчої влади, а передбачена у чинному законодавстві України процедура створення державних колегіальних органів суперечить

положенням Конституції України.

Аналіз положень законодавства України, яким визначаються статус, функції та повноваження НКРЕКП дає нам підстави відносити його до системи органів виконавчої влади. Зокрема, це виражається у тому, що НКРЕКП бере участь у формуванні цінової та тарифної політики, реалізації цінової та тарифної політики; у формуванні та реалізації державної політики у сфері теплопостачання і централізованого водопостачання тощо; затверджує типові договори щодо надання послуг у відповідній сфері [33].

До 2019 року статус НКРЕКП визначався як державний колегіальний орган, проте, з огляду на рішення Конституційного суду України № 5-р/2019 від 13 червня 2019 року, було внесено системні зміни до законодавства України, зокрема, до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» та Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг», де зазначену логічну неузгодженість було усунуто. У результаті відповідних змін, Президента України було позбавлено повноважень щодо участі у формуванні цього органу.

Відсутність єдиного підходу до визначення правового статусу, порядку утворення та визначення повноважень державних колегіальних органів лише ускладнює можливість визначення місця таких суб'єктів у системі органів влади України.

Аналогічні зміни мають бути внесені і щодо інших незалежних регуляторів у окремих сферах економіки на загальному рівні – не просто шляхом віднесення окремих суб'єктів до переліку ЦОВВ зі спеціальним статусом, а шляхом віднесення всіх державних колегіальних органів до такої категорії органів виконавчої влади.

Утворення національних комісій, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки, обумовлене тим, що такі суб'єкти формуються із числа висококваліфікованих фахівців (експертів у галузі), які ефективно реалізують поставлені перед органом завдання.

Голова та члени Нацкомфінполуг (аналогічно іншим державним колегіальним органам) призначаються на відповідні посади Президентом

України. Загальні вимоги до освіти/кваліфікації таких осіб були визначені у ч. 4 ст. 23 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [35]: вимога належності до громадянства України, наявність профільної, економічної або юридичної освіти, наявність досвіду роботи на керівних посадах протягом останніх десяти років не менше трьох років. В першу чергу, така вимога покликана забезпечити ефективну реалізацію політики у регульованій сфері такими особами, які усвідомлюють сутність та особливості (специфіку) об'єкта регулювання. По-друге, відсутність прямого впливу на незалежного регулятора дозволяє уникнути політичного впливу на діяльність регулятора та створює умови прийняття останніми рішень, вжиття заходів без оцінки їх політичного характеру, впливу.

Саме відсутність безпосередньої ієрархічної підпорядкованості Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України, Президенту України, обов'язку контрасигнування прийнятих рішень, в решті решт, дозволяють зробити висновок про переваги таких заходів перед актами органів виконавчої влади центрального рівня. Рішення регуляторами приймаються оперативно, фахівцями у відповідній сфері, що є проявом незалежності таких органів.

Закон України «Про державну службу» (відповідно до ч. 3 ст. 3) не поширює свою дію на голів та членів державних колегіальних органів [28]. Традиційно, не поширюється статус державних службовців на працівників в системі органів виконавчої влади, які посідають політичні посади: посади, порядок призначення на які, звільнення з тощо відрізняються від обов'язкових для державних службовців підстав та процедур.

Також варто звернути увагу на ще одну непослідовність вітчизняного законодавця у питанні врегулювання статусу працівників державних колегіальних органів: у Положенні про Нацкомфінпослуг та Положенні про НКЦПФР зазначено, що саме Президент визначає граничну чисельність працівників. Як уже було згадано вище, на практиці гранична чисельність працівників національних комісій визначається та затверджується Кабінетом Міністрів України, як і щодо центральних та місцевих органів виконавчої влади. З липня 2020 року Нацкомфінпослуг перебуває у стані ліквідації, її функції

розподілено між НБУ та НКЦПФР.

НБУ, будучи центральним банком, має особливе місце в системі органів державної влади України: він безпосередньо не входить до вертикалі органів виконавчої влади, його утворення, порядок формування його складу, питання підзвітності та підконтрольності визначені у Конституції України.

Внаслідок системного тлумачення законодавства України, ми приходимо до висновку, що незалежність державного колегіального органу в чинній редакції законодавства ставиться під сумнів через неможливість забезпечення постійності роботи: існує ризик зміни керівника та складу органу лише шляхом волевиявлення однієї особи – Президента України. Зокрема, про ризик політичного впливу на державні колегіальні органи зазначає і Ю. В. Ващенко [21, с. 145]. Утім, положення Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» містять своєрідну гарантію: факт обрання нового Президента не є підставою для звільнення голови та членів Нацкомфінпослуг з посади; вони продовжують виконувати свої повноваження до моменту призначення нового члена комісії. Аналогічний механізм передбачається у Законі України «Про місцеві державні адміністрації» (ч. 3 ст. 9) [31] щодо голів місцевих державних адміністрацій та у Законі України «Про Кабінет Міністрів України» (ст. 12) [30] щодо припинення повноважень міністрами. Таким чином, ми приходимо до висновку, що положення про припинення повноважень складу органів у зв'язку із припиненням повноважень суб'єктом призначення притаманні для політичних посад та для ієрархічно побудованої системи органів виконавчої влади.

Отже, формування апарату Нацкомфінпослуг відбувалось у відповідності до притаманних для системи органів виконавчої влади підходів, відповідно до положень законодавства України у сфері державної служби, а поширення дії законодавства у сфері державної служби здійснюється на підставі застосування поняття «інших державних органів» на національні комісії, що здійснюють державне регулювання у окремих сферах економіки.

Застосовуючи системний підхід, беручи до уваги внесення зміни до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» (а саме в частині включення

до переліку центральних органів виконавчої влади «комісії» та віднесення НКРЕКП до переліку центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом), видається необхідним внести зміни до деяких актів законодавства України з метою усунення логічних суперечностей і застосувати єдиний підхід до визначення статусу працівників НКЦПФР та інших комісій.

Склад регуляторів окремих сфер економіки взагалі та регуляторів ринків фінансових послуг зокрема має формуватися із врахуванням ринкових механізмів та особливих вимог до професійності членів таких органів, що має дозволяти відхід від процедур, які притаманні для проходження державної служби.

До суб'єктів, які наділяються повноваженнями із здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг варто також відносити тих, кому можуть бути делеговані окремі повноваження регуляторів. Так, наприклад, Правління НБУ, відповідно до положень Закону України «Про Національний банк України», має право делегувати частину своїх повноважень із розгляду і прийняття рішення про застосування заходу впливу щодо учасників ринку банківських послуг спеціальному комітету (ст. 17) [32].

Також, прикладом делегування окремих повноважень із здійснення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг є передання частини повноважень саморегульним організаціям. Так, відповідно до Закону України «Про інститути спільного інвестування» (ст. 66) діяльність із управління активами інститутами спільного інвестування підпадає під ліцензування НКЦФПР. Одним із важливих етапів отримання ліцензії суб'єктом, який має намір здійснювати діяльність із управління активами, є співбесіда у саморегульній організації професійних учасників фондового ринку, за результатами якої така організація направляє подання до НКЦПФР.

Згідно із Положенням про об'єднання професійних учасників фондового ринку, затвердженого Рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку № 1925 від 27.12.2012 р., до повноважень об'єднання професійних учасників належить впровадження норм професійної етики, розроблення та запровадження у діяльність методичних рекомендацій

здійснення професійної діяльності. У той же час, саморегулівні об'єднання залишаються підзвітними регулятору (зобов'язані щорічно звітувати про результати діяльності); внутрішні документи організації також погоджуються регулятором; правила і стандарти професійної діяльності (зокрема, на фондовому ринку) погоджуються регулятором і можуть бути застосовані виключно після отримання такого погодження.

На ринку банківських послуг саморегулівні організації, як учасники ринку не представлені взагалі (їх функціонування не передбачене у Законі України «Про банки та банківську діяльність»). Повноваження із затвердження правил професійної етики, методик діяльності, критеріїв визначення рівня професійності та критеріїв оцінки ділової репутації визначаються безпосередньо регулятором. Зокрема, у Положенні про ліцензування банків, затвердженому Постановою Правління Національного Банку України № 149 від 22.12.2018 р. [46], визначено ознаки небездоганної ділової репутації. За результатами такого оцінювання відповідності/невідповідності професійним вимогам, НБУ приймає рішення, які можуть бути предметом судового оскарження у порядку адміністративного судочинства [51].

Юридична сила рішень саморегулівних організацій також підкріплюється вимогами ліцензійних умов. Наприклад, Ліцензійні умови провадження професійної діяльності на фондовому ринку – діяльності з торгівлі цінними паперами, передбачають обов'язковою умовою наявність у ліцензіата членства щонайменше у одній саморегулівній організації. У випадку виключення фінансової установи із професійного об'єднання, фінансова установа має набути/відновити членство протягом 3 місяців і повідомити про це регулятора [48]. Така вимога, на нашу думку, є проявом делегування здійснення постійного поточного моніторингу за поточною діяльністю фінансової установи, а також одним із механізмів забезпечення дотримання рівня якості надання фінансових послуг та професійного рівня кадрового складу фінансової установи.

Саморегулівні організації фактично реалізують частину функцій регуляторів – вони беруть участь у розробленні правил і реалізують одну із головних ознак, що відрізняє регулювання від управління: участь у його

реалізації беруть більшою мірою саме фахівці у відповідній галузі. Це, у свою чергу, забезпечує професійність суб'єктів, які приймають рішення щодо діяльності учасників.

Таким чином, саморегулівні організації наділені окремими повноваженнями із здійснення регулювання діяльності учасників ринків фінансових послуг. Такі організації утворюються та функціонують згідно із порядком, який затверджується Нацкомфінпослуг, НКЦПФР.

Правова природа повноважень національних комісій, що здійснюють державне регулювання в окремих сферах економіки, є подібною до тих, що зазвичай становлять зміст діяльності органів виконавчої влади. Утім, новітні виклики ставлять перед державою нові завдання, пов'язані із пошуком нових модернізованих форм взаємодії держави та суспільства.

На підставі проведеного аналізу законодавства України, можна зробити висновок про наявність фактів, які свідчать про можливість вважати національні комісії, що здійснюють державне регулювання у окремих сферах економіки елементами системи органів виконавчої влади, так і тих, що заперечують таку можливість.

Спільними рисами є спрямованість і характер функцій, повноважень державних колегіальних органів та органів виконавчої влади в Україні. На них покладаються завдання із реалізації функцій від імені держави у регульованих сферах. Аналогічно центральним органам виконавчої влади, апарат державних колегіальних органів (зокрема, Нацкомфінпослуг) складають службовці двох типів: ті, що посідають так звані політичні посади та ті, що є державними службовцями. До аналогічних висновків приходять і Конституційний суд України.

Відмінними рисами державних колегіальних органів від органів виконавчої влади, які ми виокремили також у статусі суб'єктів державного регулювання ринків фінансових послуг у державах – членів ЄС, є, зокрема поєднання функцій, які покладаються на суб'єктів державного регулювання: нормотворчі, наглядові, функції із надання адміністративних послуг, захисту прав споживачів, особливі кваліфікаційні вимоги, які ставляться до працівників

суб'єкта державного регулювання, наявність повноважень із прийняття нормативних актів у регульованій сфері, наявність автономного бюджету. Сукупність цих відмінних рис дають нам підстави зробити висновок про необхідність віднесення суб'єктів державного регулювання до органів виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Національний банк України наділено повноваженнями із здійснення державного регулювання, зокрема, здійснення ліцензування, нагляду за діяльністю фінансових установ, які надають банківські послуги. Більше того, у НБУ зосереджено ще більше повноважень щодо здійснення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг; відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг», яким функції із здійснення державного регулювання буде перерозподілено між НБУ та НКЦПФР – органами, які мають різний правовий статус та місце в системі органів державної влади України. Відтак, ще більш відчутними будуть відмінності у адміністративно-правовому статусі регуляторів – порядок їх утворення, формування складу, обсяг повноважень визначаються різними нормативно-правовими актами, вони підзвітні за результати своєї діяльності різним суб'єктам.

Статус працівників регуляторів у сфері ринків фінансових послуг України також різний: працівники НКЦПФР є державними службовцями; їх діяльність фінансується із державного бюджету; гранична чисельність працівників визначається та затверджується Кабінетом Міністрів України. Персонал НБУ не має статусу державних службовців, вимоги до них, гарантії та фінансове забезпечення їх діяльності визначається самостійно регулятором у межах власного бюджету Національного банку України.

Для усунення диспропорції у правовому статусі голів та членів комісії, їх працівників, подолання логічних суперечностей щодо визначення статусу персоналу комісії, пропонуємо вести системні зміни до законодавства України. Для нівелювання такої ситуації вважаємо за необхідне:

- 1) внесення змін до законодавства України щодо визначення правового

статусу регуляторів в Україні взагалі, їх місце в системі органів державної влади України. Відповідне визначення має бути закріплене у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади». Національні комісії мають належати до системи органів виконавчої влади та мати спеціальний статус.

2) прийняття закону «Про ринки фінансових послуг», у якому визначити поняття ринків фінансових послуг, порядок віднесення послуг до категорії фінансових, визначити та закріпити повноваження регуляторів у відповідних сферах, процедури прийняття рішень такими суб'єктами та порядок їх взаємодії, систематизувавши у такий спосіб розгалужене законодавство у сфері ринків фінансових послуг.

2.2. Адміністративні акти як форма реалізації повноважень суб'єктів державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні

Стаття 41 Хартії основних прав Європейського Союзу [57] гарантує громадянам Європейського Союзу право на належне управління, яке передбачає право на неупереджений розгляд і вирішення справи у розумний строк європейськими інституціями, право на висловлення думки до того як буде застосовано персональні заходи, які можуть потягти за собою несприятливі наслідки, право на доступ до матеріалів які стосуються особи, а також обов'язок адміністративних органів мотивувати прийняті рішення.

Для включення будь-якої держави до єдиного адміністративного простору – системи взаємодії органів публічного адміністрування внутрішньодержавного та наднаціонального рівня у державах – членах ЄС, її власна публічна адміністрація повинна мати адміністративну здатність – здатність бути включеною до системи таких взаємодіючих органів. Така взаємодія та однаковий (уніфікований) рівень і порядок роботи публічних органів дозволяє громадянам ЄС отримувати реалізацію і захист гарантованих законами і законодавчими актами прав, свобод і інтересів приблизно на однаковому рівні. При цьому, встановлюються рекомендовані стандарти якості і вимоги щодо порядку взаємодії громадян і суб'єктів публічної адміністрації і

щодо прийняття адміністративних актів.

Результатом адміністративних процедур, які здійснюють суб'єкти державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг, є певне рішення, яким встановлюються, змінюються чи припиняються права та/або обов'язки учасника ринку фінансових послуг.

На теперішній час, в українському законодавстві відсутнє нормативне законодавче закріплення поняття адміністративних актів, хоча, відповідні положення були присутні, зокрема і у Адміністративному кодексі УРСР 1927 року, де «поняттям «адміністративний акт» охоплювалися інструкції, обіжники і обов'язкові постанови» [39, с. 45-46]. Тобто, положення Кодексу передбачали, що адміністративними актами документи нормативного і індивідуального характеру».

Проаналізувавши наукові підходи до визначення поняття адміністративного акту, можна дійти до висновку, що такими актами слід вважати ті акти, які можуть бути у подальшому предметом судового оскарження, оскільки мають зв'язок із правами, обов'язками [39; 43].

Кодекс адміністративного судочинства містить визначення індивідуального акта, до основних ознак якого належать: є актом/рішення суб'єкта владних повноважень; приймається на виконання владних управлінських функцій або у порядку надання адміністративних послуг; стосується прав або інтересів визначеної особи (осіб); його дія вичерпується його виконанням або має визначений строк [175].

Сукупність наведених ознак дозволяє стверджувати, що зміст поняття «індивідуальний акт», визначений у Кодексі адміністративного судочинства України відповідає змісту поняття «адміністративний акт», розроблений у науці адміністративного права.

Адміністративний акт видається уповноваженим суб'єктом, в односторонньому порядку. У той же час, «односторонність регулювання не є проявом самоврядного публічно-адміністративного стилю. Вона обмежується власним застереженням у законі, особливо якщо саме регулювання містить у собі власний зобов'язувальний зміст» [58, с. 386]. Водночас ні Законом України «Про

фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», ні Положенням про Нацкомфінпослуг, ні Положенням про НКЦПФР, ні Законом України «Про Національний банк України» не визначено загальних вимоги до процедури прийняття адміністративних актів регуляторами, порядку їх оскарження, вимог до форми, змісту тощо.

Відповідно до ст. 40 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», НБУ (і, відповідно, до липня 2020 року Нацкомфінпослуг) може застосовувати заходи впливу до фінансових установ, які відрізняються різним ступенем втручання у господарську діяльність фінансової установи. Перелік видів таких заходів є вичерпним [34].

Проте сама процедура розгляду та прийняття рішення про застосування таких заходів визначена у нормативно-правових актах регуляторів: наприклад, відповідна процедура була визначена у Положенні про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги, затвердженому Розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг № 2319 від 20.11.2012 р. (далі – «Положення про застосування заходів впливу») [52].

Адміністративні акти Нацкомфінпослуг оформлювалися у вигляді розпоряджень (приписів) – у випадку застосування таких заходів впливу, як усунення порушення, скликання позачергових загальних зборів фінансової установи, про тимчасове зупинення (обмеження) дії ліцензії на право здійснення діяльності із надання фінансових послуг, про анулювання ліцензії, про відсторонення керівництва від управління та про призначення тимчасової адміністрації, рішення про затвердження плану відновлення фінансової стабільності фінансової установи, рішення про виключення особи з Державного реєстру фінансових установ або реєстру осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги.

Рішення щодо накладення штрафної санкції (штрафу) приймалися у вигляді постанови уповноваженої особи Нацкомфінпослуг.

У Положенні про застосування заходів впливу також передбачається, хто

розглядає та приймає рішення про застосування заходів впливу до фінансової установи, порядок ведення провадження, обставини, які пом'якшують/обтяжують відповідальність за правопорушення.

Нацкомфінпослуг, здійснювало нагляд щодо дотримання Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг і у випадку порушення вимог до діяльності суб'єктами господарювання (у порядку проведення заходу державного нагляду (контролю). Зокрема, у випадку виявлення порушень обов'язків суб'єктом господарювання, Нацкомфінполуг зобов'язує усунути такі порушення та подати звіт про результати усунення виявлених порушень. Водночас у випадку невиконання суб'єктом господарювання вимог регулятора щодо усунення виявленого порушення, Нацкомфінпослуг приймає більш суворий захід впливу до суб'єкта господарювання. Зокрема, у зв'язку із невиконанням розпорядження Нацкомфінпослуг було зупинено дію ліцензії повністю (розпорядження Нацкомфінпослуг № 444 від 10.03.2020 р. [53]) на період до повного усунення виявлених порушень, але не більше ніж на 2 місяці.

Підстави для застосування такого заходу впливу до фінансових устав у вигляді анулювання ліцензії визначені у ст. 16 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності». Найбільш поширеною підставою для застосування такого заходу впливу як анулювання ліцензії є складання акту про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування.

Відповідно до пп. 22, 23 п. 4 Положення про Національну Комісію з цінних паперів та фондового ринку, НКЦПФР наділена повноваженнями із затвердження порядку та строків розгляду справ про порушення законодавства України про цінні папери, законодавства України щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [56].

Відповідно до Рішення НКЦПФР № 1470 від 16.10.2012 р. Про затвердження розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій [49] та Рішення НКЦПФР № 1766 від 11.12.2012 р. Про затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів,

одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та застосування санкцій [50], зокрема, регулятор може прийняти рішення про усунення порушень законодавства, попередження, зупинення розміщення (продажу) та обігу цінних паперів, зупинення дії ліцензії, анулювання дії ліцензії, анулювання свідоцтва про реєстрацію саморегулювальної організації, накладення штрафу.

Таким чином, і сам порядок, і заходи впливу визначаються регулятором фондового ринку власним актом, так само як і підстава їх застосування. Відповідний висновок не стосується проваджень щодо перевірки дотримання ліцензійних умов учасниками фондового ринку, оскільки питання видів стягнень (заходів впливу) визначені у Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

У випадку прийняття рішення про застосування штрафних санкцій до фінансової установи, вона залучається до участі у провадженні: керівник фінансової установи має право надати письмові пояснення щодо обставин справи, а також направити документи, які обґрунтовують відповідні пояснення. Також керівник фінансової установи має право взяти участь під час розгляду справи про адміністративне правопорушення.

У вказаному Положенні визначено процедуру оскарження адміністративних актів Нацкомфінпослуг власне до Нацкомфінпослуг як колегіального органу або до суду та строки відповідного оскарження, підстави та процедура поновлення строків оскарження. У внутрішньоадміністративному порядку може бути переглянуте рішення про накладення штрафу (оскільки таке рішення приймається уповноваженою особою Нацкомфінпослуг, а не Нацкомфінпослуг як колегіальним органом. Інші адміністративні акти регулятора у сфері ринків фінансових послуг оскаржуються у судовому порядку.

Системне тлумачення законодавства України, яким визначається правовий статус та повноваження регуляторів у сфері ринків фінансових послуг, дозволяє зробити висновок про те, що в жодному законі, яким регулюються види господарської діяльності із надання фінансових послуг не визначено вимоги до форми рішення регулятора. Зміст адміністративного акту суб'єкта державного

регулювання у сфері ринків фінансових послуг розкривається лише на підзаконному рівні самим регулятором.

Щодо більшості актів (як нормативних актів, так і адміністративних), які приймаються регуляторами, то їх зміст є загальним і може бути систематизовано. Ці питання достатньо врегулювали у положенні (стандарті) для всіх суб'єктів, які реалізують окремі функції держави щодо регулювання ринків фінансових послуг. Альтернативним способом формалізації загальних вимог до процедури прийняття рішення уповноваженими суб'єктами є прийняття загального Закону «Про адміністративну процедуру». Наприклад, запропонований Кабінетом Міністрів України проєкт Закону України «Про адміністративну процедуру» [47] (реєстр. № 3475 від 14 травня 2020 р.), який нині перебуває на підписі у Президента України, на нашу думку, детально визначає вимоги до форми та змісту документів, які приймають у результаті здійснення адміністративних процедур.

Таким чином, аналіз законодавства України у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг дає нам підстави зробити висновок про те, що адміністративні акти – поширений інструмент діяльності регуляторів у сфері ринків фінансових послуг України.

Конкретний перелік рішень, які уповноважений суб'єкт може прийняти щодо учасника ринків фінансових послуг (окрім клієнтів), визначений у відповідному законі, що в цілому відповідає вимогам Конституції України про необхідність визначення повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб. У той же час, законом не врегульовується процедура прийняття таких рішень, форми викладення такого рішення. Ці питання врегульовані на підзаконному рівні. Так, регулятор затверджує окремий порядок (процедуру розгляду) щодо кожного виду рішення. Таким чином, існує значне нормативне навантаження, щодо кожного виду адміністративної процедури затверджений окремий порядок роботи уповноваженого органу.

При цьому, існування окремого порядку не обґрунтовується необхідністю застосування спеціальних правил з причин, наприклад, що відповідний

адміністративний акт матиме наслідком суттєве втручання у господарську діяльність фінансової установи.

Виправданою видається практика застосування окремих правил розгляду питання щодо необхідності тимчасового припинення повноважень посадових осіб фінансової установи, призначення тимчасової адміністрації з огляду на те, що відповідні заходи впливу передбачають суттєве втручання у діяльність у фінансової установи. Проте, у такому випадку, процедура зазначеного провадження має бути повністю відокремлена від інших адміністративних процедур регулятора задля уникнення колізій правових норм.

Одним із варіантів зменшення такого нормативного навантаження та уніфікації (стандартизації) роботи регуляторів є винесення загальних правил (процедур) у єдиний нормативний акт та у випадку необхідності закріплення спеціальної процедури (зокрема, у загальному законі про регулювання ринків фінансових послуг).

Статус та повноваження Національного банку України визначені у Законі України «Про Національний банк України». Відповідно до ст. 15 Закону України «Про Національний банк України» [32] НБУ приймає рішення (адміністративні акти) щодо банківського регулювання та нагляду, про віднесення банку до категорії неплатоспроможного або проблемного, про запровадження заходів захисту відповідно до Закону України «Про валюту та валютні операції», а також інші повноваження, які не віднесені до компетенції Голови Національного банку та Ради Національного банку приймаються Правлінням Національного Банку.

У Законі України «Про банки та банківську діяльність» також відсутня єдина норма, яка визначає конкретний перелік заходів впливу, які регулятор може застосовувати до учасників ринку. У згаданому законі згадуються такі заходи, як: штраф, призначення куратора банку, встановлення вимоги розробити на надати на погодження регулятора плану заходів, на усунення недоліків системи управління ризиками тощо.

Варто звернути увагу на те, що процедура роботи Правління Національного банку України має бути визначена Регламентом роботи

Правління Національного банку України (відповідного акту наразі немає). Відтак, процедура прийняття актів Правлінням НБУ не визначена, вимоги до форм та змісту таких актів також не врегульовані на рівні закону.

Аналіз законодавства України у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг дає нам підстави визначити, що Правління Національного банку України приймає такі види актів як протоколи (якими оформлюються матеріали засідань правління) та постанови, а Голова Національного банку України на виконання покладених на нього завдань видає також накази та розпорядження, укладає угоди від імені Національного банку, видає акти організаційно-розпорядчого характеру обов'язкові до виконання усіма службовцями Національного банку, його підприємствами, установами [32].

Нині реалізація функцій державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг України покладається на двох суб'єктів, які мають різний правовий статус, різні організаційні структури та форми роботи. Але, з огляду на необхідність забезпечення правової визначеності та рівності повноважень регуляторів, вони мають реалізовувати свої повноважень в аналогічний спосіб та із застосуванням одноманітних адміністративних процедур. У зв'язку із цим, пропонуємо загальні правила розгляду справ систематизувати, та процедури і відповідні правила закріпити у загальному акті. Зокрема, це може бути окремий розділ Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Питання регулювання процесу прийняття адміністративних актів, набрання ними чинності, застосування та оскарження належать до так званих адміністративних процедур, важливість формалізації яких у публічно-правовій сфері складно переоцінити. Встановлення конкретних вимог до інструментів діяльності органів публічної адміністрації забезпечить дійсну визначеність функціонального навантаження відповідних органів крізь призму повноважень, які реалізуються саме у формах інструментів діяльності. При цьому, законодавче закріплення мають отримати базові положення, загальні принципи, залишивши межі для розсуду, який, у свою чергу, має виступити способом забезпечення індивідуальної справедливості при прийнятті рішення.

Необхідність врегулювання питання прийняття адміністративних актів взагалі та у сфері здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг зокрема, закріплення нормативної дефініції адміністративного акту, вимог до його змісту, форм тощо і закріплення відповідних правил на рівні адміністративно-процедурних кодексів (або закону) дозволить здійснювати ефективний і змістовний контроль за діяльністю публічної адміністрації, давати оцінку діям публічної адміністрації з точки зору їх законності, ефективності, пропорційності, доцільності та іншим принципам «належного урядування», які, серед іншого, спрямовані на те, аби безпосереднє надання фінансових послуг не призводило до порушень прав громадян та суспільства, щоб вони були доступними і задовольняли потреби приватних осіб у відповідних фінансових послугах.

Таким чином, ми приходимо до висновку, що на ринку фінансових послуг регуляторами застосовуються різні форми реалізації повноважень. Так, регулятори мають спільну мету – забезпечення державного регулювання в окремих сферах ринків фінансових послуг, але нормативно-правове забезпечення реалізації такої мети різне. Заходи впливу, які регулятори можуть вживати щодо учасників ринку фінансових послуг, є адміністративними актами, оскільки є індивідуальними актами, встановлюють, змінюють чи припиняють права та / або обов'язки приватної особи, є актами одноразової дії.

Оскарження рішень регуляторів про застосування заходів впливу відбувається у порядку, встановленому Кодексом адміністративного судочинства України (а саме, як індивідуальний акт (рішення)). Види заходів впливу, які застосовуються до учасників ринків фінансових послуг в Україні, визначаються у законах (щодо ринку банківських послуг, фінансових послуг, які підпадали під регулювання Нацкомфінпослуг) або можуть бути визначені у підзаконному акті регулятора (зокрема, деякі заходи впливу щодо учасників фондового ринку визначені у нормативно-правовому акті).

Відтак, закріплення на рівні закону форм і порядку реалізації повноважень суб'єктами публічної адміністрації насправді є показником ставлення до прав і свобод громадян у відповідній державі, відтворенням положення громадян у

відповідній державі у відносинах із державою. У демократичному суспільстві, взаємне розташування приватних осіб (незалежно від того чи це фізична особа, чи юридична) і держави, в особі уповноважених нею суб'єктів, хоча і не може бути абсолютно рівним, проте держава, проголошуючи себе «правовою», повинна спрямувати усі свої зусилля на створення таких умов середовища, за яких приватні суб'єкти, які вступають у відносини із представником держави, відчуватиме себе захищеними, такими, чії права і свободи насправді визначають зміст і спрямованість діяльності держави, виступають легітимацією форм і змісту публічного адміністрування, що має цілу низку інструментів протидії «сильнішій» стороні, яка, окрім всього зв'язана правовими процедурними вимогами своєї діяльності. Отже, необхідним є прийняття загального нормативного акту, яким би встановлювались процедурні вимоги до діяльності уповноважених державою суб'єктів у сфері прийняття рішень, якими визначається (або змінюється чи припиняється поведінка приватних суб'єктів). Таким актом може бути рамковий закон «Про адміністративну процедуру».

Таким чином, вважаємо за доцільне передбачити можливість для застосування спеціальних правил реалізації адміністративних процедур регуляторами ринків фінансових послуг. Зокрема, процедурні вимоги до прийняття рішень регуляторами у сфері ринків фінансових послуг мають отримати закріплення у Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» шляхом його доповнення і внесення змін.

Наступним кроком має стати прийняття загального закону про «Про ринки фінансових послуг» державне регулювання ринків фінансових послуг в Україні, у межах якого необхідно надати визначення ринку фінансових послуг та його складових, визначити принципи державного регулювання в окресленій сфері. Цей закон має повністю увібрати у себе положення про реалізацію функцій зі здійснення державного регулювання щодо всіх ринків фінансових послуг.

Також на рівні запропонованого закону мають бути розмежовані повноваження між НБУ та НКЦПФР, визначено основні форми їх діяльності; перелік питань, які належать до сфери дискреційних повноважень регуляторів,

визначено, які питання можуть бути нормативно врегульовані регулятором і порядок прийняття таких рішень. регулювання ринків фінансових послуг у випадку необхідності прийняття рішення щодо регульованого ринку в цілому, а не окремих секторів.

РОЗДІЛ 3. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ У СФЕРІ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

3.1. Досвід держав-членів ЄС щодо державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг

Фінансове регулювання ринків фінансових послуг характеризується розгалуженою мережею регуляторів, які функціонують на глобальному, регіональному та національному рівнях. ЄС виступає одним із найбільших суб'єктів міжнародній торгівлі, забезпечуючи гарантії відкритості ринкового простору і дотримання правил ринкової торгівлі. Створення єдиного ринку, зокрема, і у сфері фінансових послуг, вважають одним із найважливіших досягнень ЄС.

Основними нормативними актами, якими визначаються правові основи створення інституцій ЄС, їх повноваження та правила взаємодії є Договір про функціонування ЄС (далі – «ДФЄС») [1]. ДФЄС закріплює основні засади функціонування ЄС, правовий статус інституцій ЄС, процедури взаємодії між ЄС (також інституціями) та державами – членами (національними інституціями). ДФЄС, ізподальшими змінами, становить так зване первинне законодавство. Всі інші правові акти, прийняті на підставі та у продовження положень ДФЄС (зокрема, принципів та цілей ДФЄС), належать до вторинних актів законодавства. Це, відповідно, регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки.

Правовими підставами для формування ринку фінансових послуг та регулювання відносин у відповідній сфері на рівні ЄС є такі положення ДФЄС: свобода заснування (ст. 49), свобода надання послуг (ст. 56), вільний рух капіталів у межах ЄС (ст. 64) та наближення законодавства щодо встановлення та функціонування внутрішнього ринку (ст. 114). На підставі зазначених положень інституції ЄС приймають директиви та регламенти щодо фінансових послуг.

У той же час, відповідно до ст. 225 ДФЄС, звіт Комітету, у випадку 44

отримання підтримки зі сторони більшості членів Парламенту, може стати підставою для висунення вимоги до Комісії щодо направлення обов'язкової законодавчої ініціативи. Відповідно до положень абз. 2 ст. 249 ДФЄС «Для органів публічної адміністрації держав-членів суттєве значення мають насамперед регламенти» [58, с. 57]. Так, дійсно, оскільки більшість європейських держав є членами ЄС, правове регулювання таких країн зазнало певного впливу цього політико-правового утворення. Зокрема, це виявляється у тому, що хоча значна частина повноважень залишилась у компетенції органів на національному рівні, відповідно до ст. 249 ДФЄС, Європейський парламент (який є органом законодавчої влади у межах ЄС), Рада ЄС, Європейська Комісія «на виконання покладених на них обов'язків мають право видавати регламенти, директиви, рекомендації та висновки» [24].

Регламенти за своєю правовою природою мають ширший правовий вплив та загальне застосування (поширюють свою дію на територію всіх держав-членів ЄС). Рішення – це обов'язкові правові акти індивідуалізованого характеру, які можуть застосовуватися як щодо країн, так і приватних суб'єктів (юридичних, фізичних осіб). Директиви потребують подальшої імплементації державами-членами ЄС у національне законодавство. Рекомендації та висновки не мають обов'язкової юридичної сили та є формою викладення правової позиції суб'єкта видання з приводу питання, яке висвітлюється у відповідному акті.

Сфера повноважень ЄС визначається в Угодах ЄС, положення яких є правовою підставою для функціонування ЄС, і останні не можуть виходити за рамки відповідних положень. Існує декілька видів компетенції ЄС: виключна, спільна, доповнююча і спеціальна [44, с. 56]. Виключна компетенція ЄС передбачає, що, якщо в Угодах ЄС передбачено надання повноважень ЄС у визначеній сфері, то лише Європейський Парламент може встановлювати обов'язкові правила для держав – членів ЄС. Останні, в свою чергу, у такому випадку зобов'язані імплементувати відповідні норми у положення національних актів та дотримуватися їх (ст. 2. 1 ДФЄС). Сфера ринків фінансових послуг прямо не входить до сфери виключної компетенції ЄС. Разом із тим, ЄС зобов'язаний опікуватися питаннями створення належних умов та

правил для функціонування внутрішнього ринку (в частині забезпечення конкуренції), а також питаннями грошово-кредитної політики для тих держав – членів ЄС, які обрали своєю валютою євро.

З огляду на те, що питання регулювання ринків фінансових послуг не належать до сфери виключної компетенції ЄС, ми спостерігаємо поєднання регулювання наднаціональними та національними суб'єктами. Останні керуються положеннями якнаднаціонального, так і внутрішнього законодавства.

Фінансові послуги є об'єктом, щодо якого координуються зусилля інституцій ЄС, спрямовані на формування єдиного внутрішнього ринку, відповідно до вимог вільного руху капіталів та послуг. Рух за напрямом інтеграції ринків фінансових послуг у рамках ЄС пройшов такі стадії: усунення перешкод (бар'єрів) для вступу нових країн до складу ЄС; забезпечення гармонізації законодавства на національному рівні; формування внутрішнього ринку; створення зони єдиної валюти.

Варто зазначити, що вихід Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії зі складу ЄС, що відбувся у 2020 р, також матиме вплив на функціонування ринку фінансових послуг.

На першому етапі важливе значення має підписання країнами – учасницями Римської Угоди у 1957 році, відповідно до положень якої було вирішено спрямовувати заходи щодо формування спільного ринку через усунення існуючих бар'єрів для руху осіб, капіталів та послуг.

Процес гармонізації було розпочато прийняттям Директиви Ради у 1973 році (Першої Директиви щодо страхування не життя 73/239/ЕЕС [40] та Першої банківської Директиви 77/780/ЕЕС) [5], а також Першої директиви страхування життя (79/267/ЕЕС) [6] у 1979 році.

Регламент (ЕУ) № 549/2013 про європейську систему національних рахунків містить структурне визначення фінансових послуг як операцій, що є або платіжними, або виникають у зв'язку зі зборами відсоткових платежів (кредити та депозити), або полягають в придбанні і розміщенні фінансових активів і зобов'язань на фінансових ринках, або надаються в страхових і пенсійних системах [13]. Таким чином, поняттям фінансових послуг охоплюються наступні

сфери: банківська сфера, страхування, фінансові ринки, платіжні послуги [37].

У банківській сфері діють наступні правові акти: Директива про вимоги до капіталу 2013/36/ЄС та Регламент про вимоги до капіталу № 575/2013. Цими актами встановлюються правила щодо доступу до функціонування кредитних інституцій та інвестиційних фондів, здійснення пруденційного нагляду та корпоративного управління.

Також, важливе місце у забезпеченні правового регулювання у сфері надання банківських послуг у ЄС є Директива щодо відновлення банків та вирішення спорів (2014/59/ЄС). Вона спрямована на попередження випадків застосування грошових коштів вкладників (платників податків) для попередження банкрутства у банківських установах. Зокрема, було запроваджено спеціальний механізм, втілення якого забезпечує компенсацію втрат акціонерам банків та кредиторам. Директивою визначаються базові правила для попередження (плани відновлення) та втручання компетентних органів держави у діяльність таких банків, де викладено основні правові норми для держав – членів, які є членами Банківського Союзу. Таким чином, на наднаціональному рівні законодавством встановлюються рамкові правила функціонування ринку банківських послуг. Правила допуску до діяльності на ринку банківських послуг, ліцензійні та дозвільні процедури визначаються вже національним законодавством. Так само, національним законодавством встановлюються вимоги до діяльності, порядку надання послуг, процедури захисту прав споживачів.

У сфері фінансових ринків діють кілька базових нормативно-правових актів. По-перше, Директивою щодо ринків фінансових інструментів 2014/65/ЄС встановлюються єдині стандарти, які застосовуються щодо торгівлі цінними паперами, які мали на меті стимулювання конкуренції та захист прав інвесторів. Чітких критеріїв для оцінки того, чи відповідають дії інвестиційних фірм інтересам споживачів, немає, а тому відповідні положення швидше слугують як принципи та стандарти діяльності.

Другим важливим актом у сфері регулювання ринків фінансових послуг є Регламент щодо інфраструктури європейських ринків 648/2012. Цим актом на

наднаціональному рівні для держав – членів ЄС встановлюються правила щодо укладання деривативних контрактів, вжиття заходів для забезпечення фінансової стабільності, управління системними ризиками та підвищення прозорості ринків деривативів.

Особливо важливу роль в окресленій сфері страхування відіграє Директива II щодо платоспроможності 2009/138/ЄК. Зазначеним нормативним актом було гармонізовано та узагальнено чинні правила, які діяли у всіх сферах страхування (що не стосувалися страхування життя), страхування життя та сектору перестраховування.

Сфері платіжних послуг присвячена окрема Директива щодо платіжних послуг² (№ 2015/2366). Цей нормативний акт вступив у дію лише з січня 2018 року. Ним встановлюються жорсткі вимоги до електронних платежів та захисту фінансових даних споживачів. Також, метою зазначеної директиви є розширення доступу до мережі постачальників платіжних послуг, заснованих на доступі до інформації про платіжний рахунок. Окремо викладені умови для авторизації та здійснення нагляду за платіжними інституціями.

Таким чином, на наднаціональному рівні сформовано систему законодавства, положення якого застосовуються для регулювання ринків фінансових послуг у всіх державах – членах ЄС одночасно. Більшість відповідних правил викладені у формі директив, що, по суті, дає можливість національним суб'єктам законотворення обирати способи та форми імплементації відповідних положень у національне законодавство, враховуючи особливості правих систем.

Посилення демократичних процесів у державах – членах ЄС стало наслідком комплексного перегляду форм взаємодії держави із громадянами, скорочення випадків (встановлення вичерпного переліку конкретних підстав) втручання держави у сферу реалізації прав і свобод приватними особами, призвело до запровадження і всебічного втілення принципів належного урядування, належної адміністрації. Зокрема, це вимоги ефективності, прозорості, доступності та відкритості, які традиційно висуваються до діяльності суб'єктів публічної адміністрації у державах – членах ЄС.

На сьогоднішній день функції із здійснення регулювання у сфері ринків фінансових послуг на рівні ЄС покладено на таких суб'єктів: Європейський центральний банк (ЕЦБ), Європейський банківський орган (ЕБА), Європейський орган із цінних паперів та ринків (ЕСМА), Європейський орган із питань страхування пенсій (ЕІОРА), Європейська рада із системних ризиків (ЕСРБ).

Правовий статус та завдання ЕЦБ визначено в Договорі про функціонування ЄС, а також у Статуті Європейської системи центральних банків (ЕСЦБ) та Європейського центрального банку [10]. Європейський центральний банк відповідальний за формування грошової політики у межах ЄС. Зокрема, приймає рішення щодо валютних цілей, основних відсоткових ставок, забезпечення резервів для Євросистеми, видання вказівок для реалізації таких рішень. Органом, на який покладено функції із прийняття рішень ЕЦБ, є Управлінська рада. Варто звернути увагу на функціонування Європейського Банківського Органу (European Banking Authority, ЕБА) і його правовий статус як регулятора у сфері ринків фінансових послуг на наднаціональному рівні. Це незалежний орган ЄС, основною метою функціонування та діяльності якого є забезпечення ефективного та послідовного пруденційного регулювання та нагляду у межах банківського сектору ЄС. Цілями діяльності є забезпечення фінансової стабільності та цілісності, ефективності та правильності роботи банківського сектору. ЕБА є складовим елементом Європейської системи фінансового нагляду [11]. Про результати своєї діяльності ЕБА звітує Європейському парламенту та Раді. Аналогічні правила підзвітності в частині функцій із нагляду застосовуються і до Європейського центрального банку (відповідно до положень Регламенту щодо покладання специфічних завдань на Європейський центральний банк у сфері формування політик із пруденційного нагляду за кредитними інституціями [80]).

Європейський орган із цінних паперів та ринків (ЕСМА) [12] – це незалежний орган ЄС, на який покладено обов'язок із зменшення ризиків для інвесторів, ринків та фінансової стабільності, створення єдиного зводу правил функціонування фінансових ринків ЄС, забезпечення наглядової конвергенції, здійснення нагляду за деякими фінансовими установами.

FIN-NET – це спеціально розроблена мережа позасудового вирішення спорів усфері фінансових послуг для країн – учасниць європейської економічної зони. Всього у FIN-NET 55 членів від 24 країн із Європейської економічної зони. Основна мета учасників цієї інституції – розроблення правил для споживачів, які б полегшили для останніх транскордонне позасудове вирішення спорів щодо фінансових послуг (продуктів), а також забезпечення обміну інформацією, необхідної для вирішення таких спорів.

У зв'язку із цим, окрему увагу необхідно приділити значенню програмних документів у ЄС. Так, Європейська комісія, що є виконавчим органом у ЄС, забезпечує видання так званих Білих та Зелених книг, що визначають основні стратегічні напрями розвитку ЄМ та його держав – членів. Їх значення полягає у тому, що, по суті, вони є координаційними актами, втілення положень яких передбачає внесення змін до законодавства держав – членів з метою забезпечення єдиного правового та економічного простору ЄС.

Таким чином, законодавство ЄС визначає на наднаціональному рівні загальні вимоги до діяльності у сферах фінансових послуг, встановлює стандарти для створення умов, щоб ринки фінансових послуг держав – членів ЄС могли об'єднатися у єдиний ринок фінансових послуг ЄС. У цьому контексті надзвичайно важливе значення має забезпечення форм взаємодії між національними регуляторами держав-членів ЄС.

Реалізацію функцій із здійснення регулювання у сфері ринків фінансових послуг на рівні ЄС віднесено до повноважень таких інституцій: Європейський центральний банк (ЕЦБ), Європейський банківський орган (ЕБА), Європейський орган із цінних паперів та ринків (ЕСМА), Європейський орган із питань страхування пенсій (ЕІОРА), Європейська рада із системних ризиків (ЕСРБ).

Відмінності в організації системи державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг у державах – членах ЄС обумовлені багатьма причинами. Зокрема, до них можна віднести відмінності у формах правління, від яких залежить порядок формування системи органів виконавчої влади. Меншою мірою на формування системи органів державного регулювання ринків фінансових послуг впливають особливості адміністративно-

територіального устрою.

Більшості держав – членів ЄС притаманний саме змішаний порядок формування складу регуляторів. Такий механізм забезпечує дотримання балансу інтересів представників різних гілок влади, з одного боку, а з іншого – виступає гарантією незалежності регулятора. Такими механізмами є внесення пропозицій/погодження кандидатів представниками інших гілок влади.

Також, у державах – членах ЄС існує практика встановлення неоднакових строків повноважень для різних органів управління уповноважених органів. Наприклад, у Республіці Фінляндія, строк повноважень Генерального Директора Органу з питань фінансового нагляду становить 5 років, а колегіального органу управління – Ради – 3 роки. В Ірландії (повноваження регулятора у сфері ринків фінансових послуг покладено на Центральний Банк Ірландії) також встановлено неоднаковий строк повноважень для різних членів органів управління: Президент призначається на 7 років, Голова Центрального банку та Голова із питань фінансового регулювання – на 5 років, Члени комісії (кількість членів комісії від 6 до 8): 2 чи 3 члени призначаються на 5-річний строк, 2 чи 3 члени – на 4 роки, і 2 чи 3 – на 3 роки.

У державах – членах ЄС існують різні підходи до встановлення вимог до членів регуляторів. У більшості держав до складу керівних органів національних регуляторів можуть бути призначені лише громадяни відповідної держави, які мають відповідні фахові знання у сфері ринків фінансових послуг. Такі критерії передбачені для кандидатів в Австрійській Республіці, Республіці Болгарія, Республіці Хорватія, Чеській Республіці, Республіці Естонія, Угорщині, Латвійській Республіці, Республіці Словенія [4; 3; 9].

За кількістю суб'єктів, які наділені повноваженнями із здійснення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг у державах – членах ЄС можна виокремити ті, які у яких функції регулювання покладаються на одного суб'єкта (країни із монорегуляторною моделлю) та країни, у яких повноваження із здійснення державного регулювання покладається на декількох суб'єктів. Так, єдиним суб'єктом, на якого покладаються функції зі здійснення державного регулювання у державах – членах ЄС є або центральний банк, або

інший уповноважений орган. Так, центральні банки виступають єдиними суб'єктами державного регулювання ринків фінансових послуг у Чеській Республіці, Ірландії, Італійській Республіці, Угорщині, Литовській Республіці, Словацькій Республіці [8; 14].

У більшості країн функції єдиного регулятора виконує інший орган, ніж центральний банк. Наприклад, в Австрійській Республіці, Республіці Естонія, Латвійській Республіці, Республіці Польща [2; 3], створено окремий орган нагляду за банками, страховими та інвестиційними компаніями, компаніями із управління активами, пенсійними фондами, ринком цінних паперів, суб'єктами, які надають послуги із переказу коштів, обігу електронних грошей тощо.

Держави – члени ЄС, у яких передбачено функціонування декількох уповноважених суб'єктів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг належать до держав із полірегуляторною моделлю державного регулювання. У такому випадку, ринок фінансових послуг умовно розподіляють на декілька секторів і, таким чином, повноваження розподіляються відповідно до предмету.

Так, до прикладу, у Естонії діють такі суб'єкти: Орган Фінансового Нагляду (Financial Supervision Authority), який наділений повноваженнями здійснювати нагляд щодо кредитних інституцій, страховиків, пенсійних фондів, інвестиційних фондів, емітентів цінних паперів та Банк Естонії (EestiPank).

До складу Наглядової ради Органу фінансового нагляду Естонії [3] Президент Банку Естонії, а половина складу Наглядової ради призначається Наглядовою Радою Банку Естонії за пропозицією Президента Банку Естонії.

У законі «Про Орган Фінансового Нагляду» передбачено право направляти запити щодо отримання інформації від Банку Естонії, Міністерства фінансів та обов'язок регулятора надавати відповідь на запити згаданих вище суб'єктів для забезпечення ефективної реалізації ними своїх функцій [3].

Таким чином, на рівні закону закріплено форми взаємодії суб'єктів, які мають повноваження із здійснення регулювання ринків фінансових послуг та обов'язок їх співпраці з питань, які можуть бути спільними або дотичними. Представництво одного регулятора за посадою у одному із органів управління

іншого також забезпечує правовий зв'язок між суб'єктами, що сприяє формуванню ним спільної політики та практики застосування законодавства, реалізації наданих повноважень.

Врахування такого підходу буде корисним для України особливо з огляду на диспропорції у визначенні правового статусу суб'єктів, які наділені повноваженнями із здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг, наявності розгалуженого законодавства, яким визначають особливості функціонування окремих ринків фінансових послуг. Таким чином, ми робимо висновок про те, що для держав – членів ЄС поширеною є монорегуляторна модель державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг, тобто, функціонування єдиного суб'єкта державного регулювання, наділеного відповідними повноваженнями.

Підсумовуючи, варто звернути увагу на те, що обрання механізму реалізації державного регулювання через єдиного уповноваженого суб'єкта має низку переваг, які, в першу чергу, покликані усунути дублювання функцій і повноважень, вдосконалити систему інформаційної взаємодії та співпраці, розробки та реалізації єдиної політики із регулювання ринків фінансових послуг, здійснення уніфікованого нагляду в окресленій сфері. Утім, обрання і закріплення таких положень у законодавстві має бути здійснено максимально обережно: зосередження функцій із здійснення державного регулювання не має носити еkleктичного та хаотичного характеру (шляхом простого перекладення існуючих раніше повноважень з одних суб'єктів на інший); необхідно зберегти максимальну незалежність регулятора у сфері ринків фінансових послуг, що передбачає внесення змін до законодавства (а саме компетенційних актів щодо регуляторів у сфері ринків фінансових послуг) із врахуванням доктринальних підходів щодо взаємозалежності місця суб'єкта, наділеного повноваженнями із здійснення державного регулювання у певній сфері, в системі органів виконавчої влади та його функціями, завданнями, повноваженнями.

ВИСНОВКИ

Проведений комплексний аналіз теоретичних і практичних аспектів державного регулювання ринків фінансових послуг надає можливість зробити викладені нижче висновки, рекомендації та пропозиції.

1. Встановлено, що державне регулювання є особливою формою реалізації завдань та функцій держави в окремих сферах економіки, у яких на державу покладається обов'язок забезпечити ефективний баланс між публічними інтересами та приватними інтересами.

Державне регулювання є поняттям вузким за державне управління, яке є реалізацією функцій держави у формі цілеспрямованого впливу на об'єкт управління передбачає безпосереднє підпорядкування об'єктам управління.

Державне регулювання передбачає вплив саме на регульоване середовище, застосування цілої низки форм та методів впливу на учасників регульованого ринку з метою збалансування публічних та приватних інтересів. і також входить до поняття «публічне управління (адміністрування)» з огляду на те, які суб'єкти можуть реалізовувати відповідні завдання та змістом відповідної діяльності.

З'ясовано, що у зв'язку із зміною ролі адміністративного права, поняття «управління» все більше замінюється поняттям «адміністрування», яке передбачає застосування більшої кількості форм взаємодії суб'єктів, які наділені повноваженнями із здійснення реалізації функцій і завдань держави. Публічне адміністрування, яке приходить на зміну державного управління, з огляду на значно ширший склад суб'єктів, які можуть реалізовувати покладені функції (окрім органів виконавчої влади, відповідні завдання покладаються на органи місцевого самоврядування, суб'єктів делегованих повноважень. Державне регулювання є однією із функцій державного управління та, відповідно, публічного управління (адміністрування).

2. Узагальнено, що фінансові послуги – це відносини, які виникають між учасниками ринку фінансових послуг (професійними посередниками та споживачами) щодо вироблення, обміну, обігу та/або відчуження фінансового активу, які мають нематеріальний характер, спрямовані на задоволення потреб

споживачів фінансових інструментах, перелік яких законодавчо закріплений.

Сформульовано, що ринок фінансових послуг – це відокремлена група суспільних відносин, які складаються щодо обміну фінансовими інструментами за винагороду між фізичними та/або юридичними особами (споживачами фінансових послуг) та суб'єктами, які мають право здійснювати господарську діяльність щодо випуску, продажу, обміну, посередництва фінансовими інструментами (фінансовими установами).

Визначено, що змістом відносин у сфері ринків фінансових послуг є опосередкування руху фінансових активів від суб'єкта, який має в надлишку відповідний актив, суб'єкту, який має потребу у такому активі; при цьому перший суб'єкт є професіоналом на ринку фінансових послуг (має визначений статус професійного учасника ринку).

Ринок фінансових послуг, є об'єктом адміністративно-правового регулювання і складає інститут підгалузі адміністративного права – регуляторного права.

3. Доведено, що державне регулювання ринків фінансових послуг є однією із складових реалізації основоположної функції держави – регулювання суспільних відносин, яке має на меті забезпечити спільний напрям діяльності суб'єктів у єдиному правовому полі, у порядку та на підставі стандартів, які забезпечать баланс публічних інтересів (інтересів держави та суспільства в цілому) і приватних інтересів (конкретних осіб: постачальників та споживачів фінансових послуг).

Сформульовано визначення державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг під яким пропонується розуміти цілеспрямований, упорядковувачий вплив на суспільні відносини, що виникають у сфері ринків фінансових послуг, який реалізується уповноваженим державою суб'єктом у формі встановлення вимог і стандартів до діяльності учасників ринку фінансових послуг, здійснення контролю та нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг із мінімальним ступенем втручання безпосередньо у процесі надання фінансових послуг.

4. З'ясовано, що з липня 2020 року ринок фінансових послуг в Україні

регулюється двома суб'єктами: Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та Національним банком України. Статус Національного банку України визначений у Конституції України та спеціальному Законі України «Про Національний банк України». Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку була утворена Президентом України, її правовий статус та повноваження визначені у Законі України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні». НКЦПФР є державним колегіальним органом, що юридично не дає підстави відносити її безпосередньо до якоїсь гілки влади та однозначно визначити місце в системі органів державної влади України. Системне тлумачення законодавства України (у тому числі, беручи до уваги висновки Конституційного суду України у справі щодо статусу НКРЕКП).

Відсутність законодавчого визначення поняття «державного колегіального органу», його місця у системі органів влади в Україні залишає відкритим для дискусії питання щодо місця регуляторів у механізмі держави.

Встановлено застосування різних підходів до порядку створення, визначення правового статусу та повноважень суб'єктів державного регулювання у окремих сферах економіки України.

Обґрунтовано, що у Законі України «Про центральні органи виконавчої влади» має бути визначено, які функції притаманні таким органам виконавчої влади.

З'ясовано, що суб'єкти державного регулювання ринків фінансових послуг для реалізації наданих їм функцій наділені повноваженнями із прийняття нормативно-правових актів, надання адміністративних послуг та прийняття індивідуальних (адміністративних) актів.

Запропоновано внести зміни до законодавства України щодо вдосконалення адміністративно-правового статусу суб'єктів, яких наділено повноваженнями із здійснення державного регулювання ринків фінансових послуг України, зокрема до: ч. 2 ст. 17 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», а саме викласти абз. 5 у такій редакції: «У разі, якщо функції центрального органу виконавчої влади є комплексом функцій із здійснення упорядкування унормування, контролю, нагляду в окремій сфері економіки та

надання адміністративних послуг суб'єктам господарювання у відповідній сфері, центральний орган виконавчої влади утворюється як комісія»; Абз. 5 ст. 6 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів України»: «Працівники апарату Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, відповідних територіальних органів є державними службовцями; Абз. 7 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів України»: «Гранична чисельність державних службовців (працівників) Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку затверджується Кабінетом Міністрів України».

Запропоновано прийняття загального закону «Про ринки фінансових послуг», у якому визначити поняття ринків фінансових послуг, порядок віднесення послуг до категорії фінансових, визначити та закріпити повноваження регуляторів у відповідних сферах, процедури прийняття рішень такими суб'єктами та порядок їх взаємодії та загального закону «Про адміністративну процедуру» для систематизації вимог до правил провадження діяльності (адміністративних процедур) суб'єктами державного регулювання ринків фінансових послуг.

5. Встановлено, що повноваження ЄС та його інституцій щодо регулювання ринків фінансових послуг обумовлені необхідністю створювати умови та забезпечувати нормативне регулювання для єдиного внутрішнього ринку.

На наднаціональному рівні ЄС повноваженнями із здійснення регулювання у сфері ринків фінансових послуг покладаються на таких суб'єктів: Європейський центральний банк, Європейський банківський орган, Європейський орган із цінних паперів та ринків, Європейський орган із питань страхування та пенсій, Європейська рада із системних ризиків, які функціонують на 4 умовно окремих ринках фінансових послуг, до яких належать банківська сфера, фінансові ринки, страхування та платіжні системи.

З'ясовано, що на національному рівні держав – членів ЄС функціонують власні регулятори ринків фінансових послуг, кількість, адміністративно-правовий статус яких не є однаковими.

Так, всі держави – члени ЄС та держави – учасниці програми Східного

Партнерства можна розділити на групи із монорегуляторною моделлю державного регулювання ринків фінансових послуг та держави із полірегуляторною моделлю державного регулювання ринків фінансових послуг. За суб'єктом призначення складурегулятора у сфері ринків фінансових послуг держави – члени ЄС можна класифікувати на ті, 1) які формуються Парламентом; 2) які формуються Урядом/Президентом; 3) які формуються на змішаній основі.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: URL: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/oj.
2. Federal Act on the establishing and organisation of the Financial Market Authority (Finanzmarktaufsichtsbehördengesetz – FMABG). URL: <https://www.fma.gv.at/download.php?d=2144>.
3. Financial Supervision Authority Act as of 09.05.2001. URL: <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/515012020001/consolide>.
4. Financial Supervision Commission Act: Act of Bulgaria as of 28.01.2003. URL: <https://www.fsc.bg/d.php?id=12879>.
5. First Council Directive 77/780/EEC of 12 December 1977 on the coordination of the laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of credit institutions URL: <http://data.europa.eu/eli/dir/1977/780/oj>.
6. First Council Directive 79/267/EEC of 5 March 1979 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to the taking up and pursuit of the business of direct life assurance. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:31979L0267>.
7. Jordana, Jacint & Levi-Faur, David. (2004). The Politics of Regulation in the Age of Governance. The Politics of Regulation. URL: https://www.researchgate.net/publication/281549725_The_Politics_of_Regulation_in_the_Age_of_Governance
8. On the Bank of Lithuania: Law of Republic of Lithuania No I-678 as of 01.12.1994. URL: https://www.lb.lt/uploads/documents/docs/21262_93b02140926ad286fb0a0b2fb4f6642c.docx.
9. On the Czech National Bank: Act No. 6/1993. URL: https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/en/legislation/.galleries/acts/act_on_cnb.pdf.
10. Protocol (No 4) on the Statute of the European System of Central Banks and of the ECB OJ C 202, 7.6.2016, p. 230.Union. URL: 59

https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2016_202_full_en_pro4.pdf.

11. Regulation (EU) No 1093/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Banking Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/78/EC URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1093/2016-01-12>.

12. Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2010/1095/oj>.

13. Statute of the Bank of Italy: approved by a Decree of the President of the Republic of Italy as of 15.02.2016. URL: <https://www.bancaditalia.it/chisiamo/funzioni-governance/disposizioni-general/en-statute.pdf>.

14. Regulation (EU) No 549/2013 of the European Parliament and of the Council of 21 May 2013 on the European system of national and regional accounts in the European Union Text with EEA relevance. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2013/549/oj>.

15. Адміністративне право України: академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: У 2 т. / голова ред. кол. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. - К. : Юридична думка, 2004. - 624 с.

16. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

17. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : [курс лекций] / Г.В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – М. : Омега-Л, 2006. – 584 с.

18. Безух О. В. Проблеми правового забезпечення державного регулювання і державного управління у сфері підприємницької діяльності у контексті інтеграції освітньої економіки / О. В. Безух // Право України. – 2008. – № 10. – С. 78–85.

19. Безух О. В. Проблеми правового забезпечення державного регулювання і державного управління у сфері підприємницької діяльності у контексті інтеграції досвітової економіки / О. В. Безух // Право України. – 2008. – № 10.–С. 78–85.

20. Ващенко Ю. В. Адміністративно-правовий статус енергетичного регулятора в Україні: сучасний стан та перспективи реформування у контексті європейської інтеграції : монографія / Ю. В. Ващенко.- К.: Юрінком Інтер, 2015. – 288 с.

21. Ващенко Ю. В. Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект : дис. д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Ващенко Юлія; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. – Київ, 2015. – 488 арк.

22. Виконавча влада і адміністративне право [Текст] / В. Б. Авер'янов [та ін.]; ред. В. Б. Авер'янов ; НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. - К. : Видавничий Дім «Ін Юре», 2002. – 668 с.

23. Гарбар Ж. В. Форми та інструменти державного регулювання фінансового ринку // Економіка та держава №10/2014 С. 18- 21. URL: http://www.economy.in.ua/pdf/10_2014/6.pdf.

24. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 року URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_017/para01504#o1504.

25. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.–К.: НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Іжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. – 2011. – 648 с.

26. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Національна академія державного управління при Президентові України. - К. : НАДУ, 2011. Т. 8. 689 с.

27. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» від 12.09.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7920>.

28. Закон України «Про державну службу» № 889-VIII від 10.12.2015 URL:

<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

29. Закон України «Про інститути спільного інвестування» № 5080-VI від 05.07.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5080-17#Text>.

30. Закон України «Про Кабінет Міністрів України» № 794-VII від 27.02.2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text>.

31. Закон України «Про місцеві державні адміністрації» № 586- XIV від 09.04.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.

32. Закон України «Про Національний банк України» № 679-XIV від 20.05.1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.

33. Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» № 1540-VIII від 22.09.2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1540-19#Text>.

34. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» № 2664-III від 12.07.2001 станом на 3 липня 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14#Text>.

35. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» № 2664-III від 12.07.2001 станом на 7 лютого 2020 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/ed20190207#Text>.

36. Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» № 3166-VI від 17.03.2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>.

37. Караваева Е. В. (2008). Рынок финансовых услуг и его место в структуре финансового рынка. Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена, (60), 122-127.

38. Коваленко Ю. М. Фінансовий ринок і ринок фінансових послуг: сутність, сегменти, суб'єкти, Фінанси України № 1, 2013. С. 101-112.

39. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України : підручник для студ. вищ. навч. закл. / [Коломоєць Т. О., Лютіков П. С., Меліхова О. Ю.] ; за заг. ред. Т. О. Коломоєць ; Держ. вищ. навч. заклад «Запоріж. нац. ун-т» М-ва освіти і науки України. – Вид. 2-ге, змін. і доп. – Київ : Істина, 2012. – 527 с.

40. Конституція України: Закон № 254к/96-ВР від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр#Text>.

41. Лютий І. О. Банківські інститути в умовах глобалізації ринку фінансових послуг : [монографія] / І.О. Лютий, О.М. Юрчук. – К.: Знання, 2011. – 357 с.

42. Мельник Р. С., Бевзенко В. М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. С. Мельника. – К.: Ваіте, 2014. – 376 с.

43. Мірошниченко А. М. Правові наслідки незаконних адміністративних актів. URL: https://www.amm.org.ua%2Fimages%2Fstories%2FLand_Law_MetariaIs%2FMiroshnychenko_Validity_of_administrative_acts.doc&usg=AFQjCNGG9K9eWj6j3K7T-n9OhAd_oTIVNA&sig2=dugvZXBnRyq11_81WCs9gg.

44. Муравйов В. Види компетенції реформованого Європейського Союзу / В. Муравйов, І. Березовська // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка / Київський національний університет імені Тараса Шевченка. – Київ, 2009. – С. 53-57.

45. Наука адміністрації й адміністративного права. Загальна частина (за викладами професора Юрія Панейка) / Укладачі: В. М. Бевзенко, О. Р. Радишевська, І. С. Гриценко, П.Б. Стецюк. – Київ : ВД «Дакор», 2016. – 464 с.

46. Положення про ліцензування банків, затвердженого Постановою Правління Національного банку України № 149 від 22.12.2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0149500-18>.

47. Проект Закону «Про адміністративну процедуру» № 3475 від 14 травня 2020 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68834.

48. Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку Про затвердження Положення про об'єднання професійних учасників фондового ринку № 1925 від 27.12.2012 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0182-13#Text>.

49. Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку Про затвердження розгляду справ про порушення вимог законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій № 1470 від 16.10.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1855-12#Text>.

50. Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку

«Про затвердження Правил розгляду справ про порушення вимог законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму чи фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення та застосування санкцій» №1766 від 11.12.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0009-13#Text>.

51. Рішення Окружного адміністративного суду міста Києві від 21 березня 2018 року у справі № 826/11809/17. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/72925852>.

52. Розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг «Про затвердження Положення про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України» № 2319 від 20.11.2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2112-12#Text>.

53. Розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг «Про зупинення дії ліцензій повністю на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) Товариства з додатковою відповідальністю «СТРАХОВЕ ТОВАРИСТВО «МЕГАПОЛІС», Код ЄДРПОУ: 34348559» № 444 від 10.03.2020. URL: <https://www.nfp.gov.ua/files/ZAKHODY/Rozpor/strahov/2020/R-444.pdf>.

54. Скакун О.Ф. Теорія права і держави : Підручник. – 2-ге видання.- К.: Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2010. – 520 с.

55. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони Станом на 25 травня 2018 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

56. Указ Президента України про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг затвердженого Указом

Президента України № 1070/2011 від 23 листопада 2011 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011#Text>.

57. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

58. Шмідт – Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання = Das allgemeine verwaltungsrecht als ordnungsidee. Grundlagen und Aufgaben der verwaltungsrechtlichen systembildung: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Ебергард Шмідт - Ассманн; [пер. знім.: Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд; наук. ред.: Р. Куйбіда, О. Сироїд, В. Тимошук]. – Вид. 2 - ге, переробл. та допов. – Київ : К.І.С., 2009. – 523 с.

59. Экономико-право-государственное регулирование: Сб. Научн. Тр. / АН Украины. ИН- экономико-правовых исследований; Редкол.: Мамутов В.К. (отв. Ред.) и др. – Донецк : ИЭП АН Украины, 1992.- 197 с.

60. Юрій С. І. Ринок фінансових послуг як інституційна основа ринкової економіки / С. І. Юрій, О. О. Луцишин // Фінанси України. – 2010. – № 11. – С. 48-59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2010_11_6.

61. Яценко Т.В. Механізми захисту прав споживачів фінансових послуг у державах – членах Європейського Союзу та України, Visegrad journal on human rights, 2020, №1 volume 3. – С. 205-211.

62. Ящищак О. Р. Державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг в Україні: організаційно-правовий аспект: дис...канд. юрид. Наук: 12.00.07/Ящищак Оксана Романівна; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. Н. Корещького. – К., 2010.