

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС НАЦІОНАЛЬНОГО БАНКУ УКРАЇНИ  
ЯК РЕГУЛЯТОРА У СФЕРІ РИНКІВ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ****ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE NATIONAL BANK OF UKRAINE  
AS A REGULATOR IN THE FIELD OF NON-BANKING FINANCIAL SERVICES MARKETS**

**Сорока Л.В., д.ю.н., професор,  
завідувач відділу аспірантури і докторантури  
Науково-дослідний інститут публічного права**

**Куркова К.М., д.ю.н., професор,  
завідувач відділу науково-правових експертиз та законопроектних робіт  
Науково-дослідний інститут публічного права**

**Панченко О.І., к.ю.н., старший дослідник,  
старший науковий співробітник відділу науково-правових експертиз  
та законопроектних робіт  
Науково-дослідний інститут публічного права**

Метою статті є аналіз адміністративно-правових засад діяльності НБУ на предмет визначення його повноважень, особливостей практичної реалізації окремих з таких, а також пошук шляхів їхньої оптимізації. Статтю присвячено аналізу адміністративно-правових засад діяльності Національного банку України на предмет визначення його повноважень, особливостей практичної реалізації окремих з таких, а також пошуку шляхів їхньої оптимізації. Зауважено, що з моменту отримання Національним банком України повноважень у сфері регулювання ринків небанківських фінансових послуг його загальний адміністративно-правовий статус зазнав несуттєвих змін, адже розширилась сфера реалізації його повноважень, проте не їхній зміст. Водночас у дискурсі розгляду заявленого питання через призму самостійної категорії констатовано, що Національний банк України розширив свій правовий статус спеціальним з таких, – набув адміністративно-правового статусу як регулятора у сфері ринків небанківських фінансових послуг, що репрезентує його роль та виняткове значення у механізмах адміністративно-правового забезпечення сталого розвитку та стабільності ринків небанківських фінансових послуг в Україні. Означене реалізується комплексом регуляторних дій, – від прийняття адміністративної норми до контролю її реалізації з можливістю застосування заходів впливу до учасників ринків небанківських фінансових послуг в Україні. Визначено, що загалом підхід до організації фінансових ринків, що об'єктивує наявність центрального актора врегулювання питань їхнього розвитку з максимальним колом компетенційних спроможностей регуляторного спрямування є цілком логічним та доречним. Проте актуалізовано висновок про надмірну концентрацію у межах Національного банку України відповідних функцій, частина з яких абсолютно виправдано була б доречною до реалізації саморегульованими організаціями. Наприклад, у сфері регулювання реклами небанківських фінансових послуг відповідні організації, на думку авторів, цілком виправдано можуть самостійно регулювати означену діяльність, встановлюючи відповідні правила та здійснюючи контроль за вимогами розповсюдження таких рекламних продуктів.

**Ключові слова:** адміністративно-правовий статус, захист прав споживачів, надавачі небанківських фінансових послуг, Національний банк України, регулятор, реклама, фінансовий ринок.

The purpose of the article is to analyze the administrative and legal foundations of the NBU's activities in order to determine its powers, the features of the practical implementation of some of them, as well as to find ways to optimize them. The article is devoted to the analysis of the administrative and legal foundations of the activities of the National Bank of Ukraine in terms of defining its powers, the peculiarities of the practical implementation of certain powers, and searching for ways to optimize them. It is noted that since the National Bank of Ukraine obtained authority in the regulation of non-banking financial services markets, its overall administrative and legal status has undergone minor changes, as the scope of its powers has expanded, but not their content. At the same time, in the discourse of examining this issue through the lens of an independent category, it has been established that the National Bank of Ukraine has expanded its legal status to a specialized one – acquiring an administrative and legal status as a regulator in the field of non-banking financial services markets. This represents its role and exceptional importance in the administrative and legal mechanisms ensuring the sustainable development and stability of non-banking financial services markets in Ukraine. This is implemented through a set of regulatory actions, ranging from the adoption of administrative norms to monitoring their implementation, with the possibility of applying enforcement measures to participants in the non-banking financial services markets in Ukraine. It has been determined that, in general, the approach to financial market organization, which objectively presupposes the presence of a central actor responsible for regulating their development with the broadest possible scope of regulatory competencies, is entirely logical and appropriate. However, the conclusion regarding the excessive concentration of corresponding functions within the National Bank of Ukraine has been highlighted, as some of these functions could justifiably be delegated to self-regulatory organizations. For instance, in the regulation of advertising for non-banking financial services, the relevant organizations, in the authors' view, could reasonably self-regulate this activity by establishing the necessary rules and overseeing compliance with the requirements for disseminating such advertising products.

**Key words:** administrative and legal status, advertising, consumer rights protection, financial market, National Bank of Ukraine, providers of non-banking financial services, regulator.

**Вступ.** 31 липня 2020 року в Україні змінився регулятор у сфері ринків небанківських фінансових послуг: замість Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, регулятором ринку став Національний банк України (далі – НБУ) [1]. Означене є цілком логічним, адже все більше країн віддають регулювання не тільки банківського, а й інших фінансових ринків своїм центробанкам. Серед них флагманські економіки, як-от Велика Британія, Німеччина, США [2].

Передача повноважень регулятора до НБУ відбулася у ході реформи регулювання фінансового ринку, також

відомої як «спліт» [1]. Зокрема НБУ став регулятором страхових, лізингових, фінансових компаній, кредитних спілок, ломбардів та бюро кредитних історій, а Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку відтоді регулює недержавні пенсійні фонди та фонди фінансування будівництва [3].

Передбачалось, що така модернізація є необхідною, адже надає можливість забезпечити збалансований і системний підхід у напрямі ефективного розвитку небанківського фінансового сектору, переходу від секторальної моделі регулювання до ефективнішої інтегрованої моделі

та створить можливість для комплексного розвитку функції регулювання ринкової поведінки та захисту прав споживачів на фінансовому ринку [3].

З огляду на зазначене достатньо актуальним вбачається проведення наукового дослідження щодо ідентифікації змісту та сутності адміністративно-правового статусу НБУ як регулятора у сфері ринків небанківських фінансових послуг. Тому **метою** цього дослідження є аналіз адміністративно-правових засад діяльності НБУ на предмет визначення його повноважень, особливостей практичної реалізації окремих з таких, а також пошук шляхів їхньої оптимізації.

**Виклад основного матеріалу.** Загальновідомо, що центральним банкам належить виключно важливе місце в державному механізмі. Це зумовлено низкою причин, серед яких передусім треба назвати монополію роль центральних банків у створенні грошей. Проте велике значення центральних банків полягає також в забезпеченні умов для стабільної роботи як банківської системи (здійснення банківського нагляду або участі в його здійсненні, ліцензування діяльності банків, прийняття обов'язкових для виконання правил, що регулюють відносини в банківській сфері тощо) [4, с. 119], так і інших фінансових ринків.

Зокрема регулювання ринку небанківських фінансових послуг здійснюється з метою дотримання учасниками ринку фінансових послуг вимог законодавства, забезпечення рівного доступу до фінансових послуг, захисту прав та інтересів клієнтів, контролю за прозорістю та відкритістю ринку. Водночас варто враховувати, що в Україні під час воєнного стану дії Регулятора спрямовані на дерегуляцію ринку, мета якої – підтримання учасників ринку та надання можливості зосередитись на основній діяльності [5].

Нині чинне законодавство передбачає, що НБУ є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління, юридичний статус, завдання, функції, повноваження і принципи організації якого визначаються Конституцією України, спеціалізованим Законом та іншими законами України [6]. Власне, здійснюючи регулювання ринку небанківських фінансових послуг, Національний банк керується принципами та механізмами, визначеними Законами України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» № 1953-IX від 14 грудня 2021 року, «Про Національний банк України» № 679-XIV від 20 травня 1999 року, а також Постановами Правління Національного банку України: від 14 квітня 2021 року № 30 «Про затвердження Положення про вимоги до структури власності надавачів фінансових послуг», від 25 листопада 2021 року № 123 «Про затвердження Правил складання та подання звітності учасниками ринку небанківських фінансових послуг до Національного банку України»; від 13 листопада 2018 року № 120 «Про затвердження Правил організації статистичної звітності, що подається до Національного банку України»; від 21 грудня 2023 року № 176 «Про затвердження Положення про взаємодію фінансових компаній та кредитних спілок з Національним банком України щодо Кредитного реєстру Національного банку України»; від 29 грудня 2023 року № 202 «Про затвердження Положення про порядок нагляду на консолідованій основі за небанківськими фінансовими групами»; від 29 грудня 2023 року № 200 «Про затвердження Положення про загальні вимоги до документів і порядок їх подання до Національного банку України в межах окремих процедур та внесення змін до деяких нормативно-правових актів Національного банку України»; від 29 грудня 2023 року № 199 «Про затвердження Положення про авторизацію надавачів фінансових послуг та умови здійснення ними діяльності з надання фінансових послуг»; від 25 грудня 2023 року № 183 «Про затвердження Положення про застосування Національним банком України

коригувальних заходів, заходів раннього втручання, заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг»; від 20 грудня 2023 року № 172 «Про затвердження Положення про використання електронного підпису та електронної печатки» [7] тощо.

Причому варто зауважити, що НБУ здійснює спеціальне регулювання окремих ринків. Наприклад, регулятор затвердив вимоги до розкриття небанківськими фінансовими установами повної інформації про послугу споживчого кредитування та повну вартість кредиту для споживача. Це стосується вебсайтів фінансових установ, поширення інформації в рекламі, інформування під час користування кредитом, а також особливостей розкриття інформації щодо мікрокредитів. Передбачається, що на вебсайтах фінансових установ повинна бути достатня за обсягом, достовірна інформація про умови надання споживчих кредитів, а саме: має зазначатися загальна вартість кредиту з усіма комісіями і платежами (зокрема щодо комісій третіх осіб та платежів за супровідні послуги, наприклад, страхової компанії, державного реєстратора, нотаріуса, оцінювача), реальна річна процентна ставка, строки та суми, умови дострокового повернення, штрафні санкції у разі порушення умов кредитування тощо. Споживач ще на етапі вибору кредиту повинен мати змогу отримати повну й зрозумілу інформацію з вебсайта фінансової установи для порівняння з аналогічним кредитним продуктом іншої фінансової установи чи банку. Тому вебсайти фінансових установ повинні містити чіткий перелік мінімально необхідної споживачеві інформації. Зокрема, повну назву та контактну інформацію фінансової установи, відомості про ліцензію на послугу з надання кредитів, істотні характеристики кредиту у стандартизованому форматі, а також калькулятор для розрахунку загальної вартості кредиту з урахуванням усіх витрат на супровідні послуги та інше [8].

Також можна виокремити особливості регулювання діяльності кредитних спілок в Україні, адже вони належать до високо ризикових фінансових установ, оскільки здійснюють залучення коштів від своїх членів [9]. Чинним законодавством визначено, що метою державного регулювання діяльності та нагляду за діяльністю кредитних спілок є забезпечення відповідності діяльності кредитних спілок законодавству України для захисту прав та законних інтересів членів кредитних спілок та їхніх клієнтів, забезпечення ефективності та цілісності ринку кредитних спілок. З метою державного регулювання діяльності та нагляду за діяльністю кредитних спілок Регулятор, наприклад: 1) розробляє і затверджує нормативно-правові акти з питань діяльності кредитних спілок та контролює їх виконання; 2) здійснює контроль за додержанням вимог законодавства, що регулює діяльність кредитних спілок; 3) здійснює ліцензування кредитних спілок, визначає порядок видачі та відкликання ліцензії, зміни обсягу ліцензії, затверджує умови здійснення діяльності кредитної спілки з надання фінансових послуг (ліцензійні умови) та порядок контролю за їх додержанням; 4) оприлюднює у порядку та відповідно до встановлених ним критеріїв шляхом розміщення на сторінці Інтернет-представництва Регулятора інформацію про застосування заходів впливу; 5) визначає критерії віднесення кредитних спілок до категорії значимих кредитних спілок; 6) встановлює для кредитних спілок пруденційні вимоги, у тому числі вимоги до розміру та достатності регулятивного капіталу кредитної спілки, ліквідності, ризиковості операцій; 7) встановлює порядок проведення безвиїзного нагляду та інспекційних перевірок, оформлення їх результатів; 8) здійснює безвиїзний нагляд та інспекційні перевірки кредитних спілок; 9) здійснює контроль за достовірністю та повнотою інформації, що надається Регулятору; 10) встановлює умови та порядок проведення внутрішнього аудиту (контролю) у кредитних спілках тощо [10].

Попри значний обсяг повноважень Регулятора вчені досі констатують, що розвиток кредитних спілок в Україні стримується рядом причин та проблем, основними з яких є: 1) консервативне законодавство, яке визначає обмежений перелік фінансових послуг, які кредитна спілка може надавати своїм членам, а також наявні обмеження в питанні потенційного кола їх членів, якими можуть виступати виключно фізичні особи; 2) недостатній рівень контролю за фінансовим станом; 3) проблеми виходу з ринку та відсутність механізму гарантування вкладів членів кредитної спілки; 4) проблеми оподаткування, які пов'язані з суперечністю між положеннями Закону України «Про кредитні спілки», за яким кредитні спілки є неприбутковими організаціями, та податковим законодавством [11, с. 137].

Щодо цього маємо зауважити, що в період отримання відповідних повноважень, НБУ опублікував низку стратегічних документів, – Білих книг. Один з таких присвячено висвітленню намірів НБУ щодо регулювання діяльності кредитних спілок. Зокрема передбачено, що поступово буде здійснюватись: 1) розширення переліку послуг, які кредитні спілки зможуть запропонувати своїм членам (для кредитних спілок з'явиться можливість надавати деякі нові фінансові послуги (обмін валют та окремі види платіжних послуг); перелік інших видів діяльності, пов'язаних з основою діяльності кредитної спілки, також буде дещо розширено: кредитні спілки отримають право здійснювати надання послуг посередництва, з-поміж іншого у сфері страхування); 2) підвищення доступності послуг кредитної спілки. Членами кредитної спілки зможуть бути фізичні особи, а також деякі юридичні особи, а саме: фермерські господарства, кооперативи, професійні спілки зі статусом первинних або місцевих, релігійні організації, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків; 3) закріплення законодавчої можливості для кредитних спілок сформувати власний центр фінансової інтеграції на базі об'єднаних кредитних спілок з метою забезпечення більш широкого допуску до платіжної інфраструктури; 4) упровадження нових інструментів підтримки ліквідності та платоспроможності кредитних спілок на базі об'єднаних кредитних спілок. Водночас НБУ планує реалізовувати комплексний нагляд за діяльністю кредитних спілок, який забезпечиться шляхом упровадження сутнісного (змістовного) та ризик-орієнтованого підходів у питаннях ліцензування, регулювання та нагляду [12].

Щодо інших ринків небанківських послуг цілі регулювання НБУ типові – забезпечити їхній розвиток на засадах прозорості та дотримання прав і інтересів клієнтів через упровадження ризик-орієнтованого підходу в регулюванні та нагляді. Базовим є також його прагнення чітко врегулювати та розширити джерела фінансування надавачів небанківських фінансових послуг, додатково дозволивши залучати кошти в афілійованих осіб та кошти на умовах субординованого боргу, в тому числі від фізичних та юри-

дичних осіб, які є кваліфікованими інвесторами. Проте, наприклад, згідно з положеннями Білої книги «Майбутнє регулювання небанківського лізингу» розширити джерела фінансування лізингових компаній планується також шляхом емісії боргових цінних паперів [13]. Водночас у сфері діяльності ломбардів, кредитування фінансовими компаніями НБУ окремо зосереджує свої зусилля над тим, щоб закласти ефективний законодавчий фундамент для майбутнього саморегулювання ринку, працює над підвищенням фінансової грамотності населення, у тому числі обізнаності населення про ризики отримання кредитів у ломбардах [14], так званих кредитів до зарплати (payday loans) [15].

Отже можемо підтвердити, що зміни, які відбулися останнім часом у законодавстві щодо правового положення НБУ як державного регулятора, сприятимуть не тільки подальшому формуванню в Україні нової ефективної моделі державного регулювання діяльності з надання фінансових послуг, що адаптована до сучасних реалій, але і зміцнюють інституційну спроможність державного регулятора як особливого центрального органу державного управління [16, с. 105].

**Висновки.** З моменту отримання НБУ повноважень у сфері регулювання ринків небанківських фінансових послуг його загальний адміністративно-правовий статус зазнав несуттєвих змін, адже розширилась сфера реалізації його повноважень, проте не їхній зміст. Водночас у дискурсі розгляду заявленого питання через призму самостійної категорії можна констатувати, що НБУ розширив свій правовий статус спеціальним з таких, – набув адміністративно-правового статусу як регулятора у сфері ринків небанківських фінансових послуг, що репрезентує його роль та виняткове значення у механізмах адміністративно-правового забезпечення сталого розвитку та стабільності ринків небанківських фінансових послуг в Україні. Означене реалізується комплексом регуляторних дій, – від прийняття адміністративної норми до контролю її реалізації з можливістю застосування заходів впливу до учасників ринків небанківських фінансових послуг в Україні.

Загалом підхід до організації фінансових ринків, що об'єктивує наявність центрального актора врегулювання питання їхнього розвитку з максимальним колом компетенційних спроможностей регуляторного спрямування є цілком логічним та доречним. Проте актуалізуємо висновок про надмірну концентрацію у межах НБУ відповідних функцій, частина з яких абсолютно виправдано була б доречною до реалізації саморегулювними організаціями. Наприклад, у сфері регулювання реклами небанківських фінансових послуг відповідні організації, на нашу думку, цілком виправдано можуть самостійно регулювати означену діяльність, встановлюючи відповідні правила та здійснюючи контроль за вимогами розповсюдження таких рекламних продуктів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Зміна регулятора ринку небанківських фінансових послуг. Hillmont Partners, 2020. URL: [https://hillmont.com/wp-content/uploads/Hillmont-Partners\\_Non-bank-financial-services\\_New-regulator\\_UA\\_13072020.pdf](https://hillmont.com/wp-content/uploads/Hillmont-Partners_Non-bank-financial-services_New-regulator_UA_13072020.pdf)
2. Степанюк Є. Нічийні ринки. Навіщо Україні єдиний регулятор фін послуг. Експертна платформа. 2019. URL: [https://expla.bank.gov.ua/expla/news\\_0013.html](https://expla.bank.gov.ua/expla/news_0013.html)
3. Закон про «спліт» забезпечить прозорість, надійність та ефективність небанківського фінансового сектору. Національний банк України, 2019. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zakon-pro-split-zabezpechit-prozorist-nadiynist-ta-efektivnist-nebankivskogo-finsovogo-sektoru>
4. Білоглазова Н.О. Адміністративно-правовий статус Національного банку України в контексті європейської інтеграції. Адміністративне право і процес. 2014. № 3(9). С. 119–124.
5. Регулювання ринку небанківських фінансових послуг. Національний банк України, 2023. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market>
6. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>
7. Загальне регулювання. Національний банк України, 2024. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market/law>
8. Небанківські фінансові установи розкриватимуть інформацію про умови та повну вартість послуг із надання споживчого кредиту на вебсайті та в рекламі. Національний банк України, 2021. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/nebankivski-finsanovi-ustanovi-rozkrivatimut-informatsiyu-pro-umovi-ta-povnu-vartist-poslug-iz-nadannya-spojivchogo-kreditu-na-vebsayti-ta-v-reklami>

9. Кредитні спілки. Національний банк України, 2024. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market/credit-unions>
10. Про кредитні спілки: Закон України від 14.07.2023 № 3254-IX. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3254-20#Text>
11. Лизанець А. Розвиток кредитних спілок в Україні в умовах воєнного стану. *Управління соціально-економічними трансформаціями господарських процесів: реалії і виклики*: збірник тез доповідей (м. Мукачєво, 4-5 квітня 2024 року). Мукачєво, 2024. С 136–139.
12. Біла книга «Майбутнє регулювання кредитних спілок». Національний банк України, 2020. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/White\\_paper\\_KS\\_2020.pdf?v=12](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/White_paper_KS_2020.pdf?v=12)
13. Біла книга «Майбутнє регулювання небанківського лізингу». Національний банк України, 2020. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/White\\_paper\\_lizing\\_2020.pdf?v=12](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/White_paper_lizing_2020.pdf?v=12)
14. Біла книга «Майбутнє регулювання діяльності ломбардів». Національний банк України, 2020. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/White\\_paper\\_lombard\\_2020.pdf?v=12](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/White_paper_lombard_2020.pdf?v=12)
15. Біла книга «Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями». Національний банк України, 2020. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/White\\_paper\\_credit\\_fincompanies\\_2020.pdf?v=12](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/White_paper_credit_fincompanies_2020.pdf?v=12)
16. Кузьменко К. Особливий статус НБУ як органу державного управління у сфері фінансових послуг: виклики сьогодення. Інтеграція науки та практики управління в умовах соціокультурних трансформацій: зб. матеріалів II Міжнар. наук.-практич. конф. (25 квітня 2024 року, м. Полтава). м. Полтава : ДЗ «ЛНУ імені Тараса Шевченка», 2024. С. 103–105.