

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Буга Г.С.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративно-правових дисциплін факультету №2
Донецького державного університету внутрішніх справ*

УДК 347.732

DOI <https://doi.org/10.32845/2663-5666.2021.4.10>

ОСОБЛИВОСТІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ КРЕДИТНИХ СПІЛОК В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ

Національний банк України (НБУ) – це сучасна, прозора і незалежна державна інституція, покликана забезпечувати цінову та фінансову стабільність у країні, які є надійним фундаментом для економічного зростання [1].

Функції НБУ набагато ширші, ніж попереднього регулятора ринку небанківських фінансових послуг – Нацкомфінпослуг, і спрямовані на виконання функцій, кінцевою метою яких є підвищення добробуту громадян, а з середини 2020 року НБУ перетвориться ще й на регулятора небанківських фінансових установ. Для НБУ це надзвичайно відповідальний напрям, адже він дає НБУ змогу повноцінно забезпечувати стабільність усієї фінансової системи. В середині Національного банку було проведено велику підготовчу роботу як із технічного підсилення внутрішніх процесів з метою забезпечення діяльності підрозділів НБУ, так і щодо розроблення планів майбутнього регулювання та нагляду для ринків небанківських фінансових установ. У найближчі кілька років саме напрям роботи з ринками небанківських фінансових установ залишатиметься у центрі уваги НБУ [1].

Як вірно зауважив В.О. Басай, кредитні спілки в ролі фінансових посередників є ефективним інструментом поживлення інвестиційної активності населення і позитивно впливають на динаміку соціально-економічного розвитку країни, які здатні захистити від знецінення заощадження населення, забезпечити доступними фінансовими послугами громадян і мале підприємство, залучаючи до 9,0% заощаджень населення в країні. Сучасні зміни в архітектоніці фінансового сектора як у світовому, так і вітчизняному масштабах актуалізують необхідність визначення місця та ролі кредитних спілок на ринках фінансових послуг й вирі-

шення низки проблем, що стосуються процесів акумулювання та прямого чи опосередкованого інвестування вільних ресурсів кредитних спілок у реальний сектор національної економіки. Необхідність підвищення ефективності їх функціонування залишається першочерговим завданням, що зумовлене конкурентним ринковим середовищем, поліпшення якого сприятиме зростанню рівня суспільної довіри до фінансової системи держави загалом [2, с. 16].

Ліцензуванню в кредитній спілці підлягає діяльність із залучення внесків (вкладів) членів кредитної спілки на депозитні рахунки, а також інші види діяльності відповідно до закону [3]. За даними НБУ, станом на 31 грудня 2020 року з 473 кредитних спілок 224 не мали ліцензії регулятора [4]. Тобто майже половина працюють без ліцензій, але на цілком законних підставах. Це пояснюється тим що, кредитні спілки, які працюють із пайовими внесками, не потребують отримання ліцензії – вони надають кредити за рахунок свого капіталу, коштів, об'єднаних кредитною спілкою або коштів спільних фінансових фондів асоціацій кредитних спілок.

У вітчизняній адміністративно-правовій науці ліцензування традиційно розглядають як різновид адміністративної процедури. Причому вона може бути як спірною (у разі відмови у видачі ліцензії), так і безспірною (у разі видачі). Також вона є адміністративно-організаційною залежно від того, чи пов'язана вона із застосуванням примусових заходів за протиправні дії [5, с. 169].

Обов'язковість ліцензування окремих видів діяльності кредитної спілки передбачена ст. 8 Закону України «Про кредитні спілки» [3], п. 3 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [6], п. 1 ч. 2 ст. 6 та ч. 7,

8, 12 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [7], Положення про визначення умов провадження діяльності з надання фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії (ліцензійних умов) [8], Переліку органів ліцензування [9]; Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань ліцензування та реєстрації [10].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про ліцензування певних видів господарської діяльності» [7] ліцензія – це запис у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань про рішення органу ліцензування щодо наявності в суб'єкта господарювання права на провадження визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню; ліцензування – засіб державного регулювання провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, спрямований на забезпечення реалізації єдиної державної політики у сфері ліцензування, захист економічних і соціальних інтересів держави, суспільства й окремих споживачів.

Попри чітке законодавче визначення, цю категорію досліджено не достатньо, а єдиного підходу до розуміння сутності та юридичної природи ліцензування на сьогодні не розроблено. Так, Ж.А. Іонова визначає ліцензування як форму легітимації підприємництва, тобто державного підтвердження законності входження суб'єктів у господарський обіг, міру прямого адміністративного впливу на суб'єктів господарювання [11, с. 46]. С.В. Ківалов – як правовий режим здійснення таких видів діяльності [12, с. 58].

У таких наведених визначеннях ідеться про право, якого суб'єкт підприємницької діяльності набуває завдяки ліцензуванню, проте зміст цього права не розкривається. Крім того, поняття ліцензування як визначення меж права вказує саме на дещо хибне сприйняття сутності інституту ліцензування. Адже юридичне призначення ліцензування перебуває не у визначенні меж наявної в особи правоздатності, а в її легітимації (законності входження) [13, с. 77].

На думку інших учених, ліцензування – це форма державно-правового регулювання різноманітних форм господарювання та забезпечення життєво важливих інтересів особи, держави й суспільства [14, с. 227] та вид державного контролю [15, с. 208]. Так, І.Д. Пастух

визначає ліцензування як правовий режим окремих встановлених законодавством видів господарської діяльності, що передбачає державне підтвердження та визначення меж права на їх здійснення, а також контроль за цією діяльністю та можливість припинення останньої за особливими підставами з боку відповідних органів держави [16, с. 58]. На думку Е.Е. Бекірової, ліцензування певних видів господарської діяльності слід розглядати в декількох аспектах: як елемент легітимації суб'єктів господарської діяльності; як умову здійснення певних видів господарської діяльності; як підставу виникнення права здійснювати види господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню; як елемент механізму реалізації конституційного права на підприємницьку діяльність; як засіб державного регулювання господарської діяльності [17, с. 17]. На думку О.В. Кашперського, ліцензування має адміністративно-правову природу, оскільки наділяє спеціальною правоздатністю суб'єктів господарювання через легітимацію його правоздатності у сфері дії локальних заборон, має свої принципи організації управлінського впливу та здійснюється шляхом вжиття адміністративних процедур дозволу й контролю [18, с. 77].

Ліцензування є формою контролю за порядком набуття спеціального правового статусу, фактичним виконанням обов'язкових ліцензійних умов, припиненням діяльності суб'єкта ліцензійних правовідносин та за правомірністю використання обмежених ресурсів. І, зрештою, ліцензування – це особливий адміністративно-правовий режим – порядок регулювання, який виявляється в комплексі правових засобів, що характеризують особливий зв'язок дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, що взаємодіють між собою та передбачають особливу спрямованість правового регулювання. У такому разі це пов'язано з наданням суб'єктові спеціального правового статусу, у структурі якого переважають обов'язки, визначені органами виконавчої влади і які добровільно бере на себе та виконує суб'єкт ліцензування; норми, що регулюють систему ліцензування, охоплюють однорідні, тісно пов'язані відносини в межах однієї галузі, тобто становлять самостійний адміністративно-правовий інститут; за порушення ліцензійних умов ліцензіат несе особливу адміністративну відповідальність: від припинення дії ліцензії аж до її анулювання [19, с. 131–132].

На підставі вищенаведених ознак *пропонуємо визначити ліцензування у сфері надання*

фінансових послуг кредитними спілками як засіб державного регулювання залучення неприбутковою організацією, заснованою фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки внесків (вкладів) членів на депозитні рахунки та надання кредитів членам такої небанківської фінансової установи за рахунок залучених коштів, крім внесків (вкладів) членів кредитної спілки на депозитні рахунки, яке спрямоване на забезпечення єдиної фінансової політики у цій сфері та захист інтересів усіх суб'єктів діяльності, що здійснюється уповноваженими органами й спрямована на видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу її дублікатів і копій, ведення ліцензійних справ та забезпечення функціонування ліцензійних реєстрів, контроль за дотриманням ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов або законодавства у цій сфері.

Основні функціями НБУ щодо ліцензування є:

1) ліцензування банківської діяльності, погодження статутів банків та змін до них;

2) ліцензування діяльності небанківських фінансових установ – страхових компаній, кредитних спілок, лізингодавців, ломбардів, факторингових компаній, компаній з переказу коштів, компаній, які надають кредити, гарантії, а також ліцензування валютних операцій;

3) ліцензування діяльності юридичних осіб з наданням послуг з інкасації та погодження на здійснення операцій з оброблення та зберігання готівки;

4) авторизація учасників ринку фінансових послуг – страхових/перестрахових брокерів, аварійних комісарів, актуаріїв та тимчасових адміністраторів, бюро кредитних історій, об'єднання фінансових установ;

5) узгоджувальні та реєстраційні дії щодо учасників платіжного ринку: реєстрація платіжних систем, змін до правил платіжних систем, учасників платіжних систем, узгодження діяльності операторів послуг платіжної інфраструктури та інші;

6) ведення реєстрів та переліків: Державного реєстру банків, Державного реєстру фінансових установ, Реєстру платіжних систем, систем розрахунків, учасників цих систем та операторів послуг платіжної інфраструктури та інших;

7) моніторинг відповідності фінансових установ ліцензійним умовам; моніторинг струк-

тур власності фінансових установ, а також погодження набуття та збільшення істотної участі в них;

8) оцінка корпоративного управління у фінансових установах та погодження на посади керівників фінансових установ;

9) ідентифікація банківських та небанківських фінансових груп;

10) узгоджувальні процедури, пов'язані з реорганізацією фінансових установ, а також припиненням діяльності фінансових установ за їх ініціативою [1].

Для отримання ліцензії на провадження діяльності у сфері надання фінансових послуг кредитна спілка має право подавати до НБУ заяву про одержання ліцензії та підтвердні документи, що додаються до неї, у спосіб, визначений ч. 1 ст. 10 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» (нарочно, поштовим відправленням, в електронному вигляді) [7].

Однак чинний Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринку фінансових послуг» був прийнятий ще у 2001 році і з того часу не переглядався. У зв'язку із цим його положення не відповідають реаліям сьогодення, які склались на ринку фінансових послуг, а також не враховують останні тенденції розвитку світової фінансової інфраструктури. При цьому ситуація ускладнюється тим, що регулювання банківської діяльності та діяльності на ринках капіталу фактично здійснюється за окремим законодавством, відтак відсутній спільний підхід до визначення однакових для різних частин фінансового ринку положень. Залишилися нерегульованими ключові правові засади діяльності небанківських фінансових установ, відмінних від кредитних спілок, в частині їх ліцензування, вимог до діяльності та нагляду, з урахуванням диференційованого підходу залежно від рівня ризиковості такої діяльності [1; 20; 21].

Тому у грудні 2021 року ухвалений новий закон «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який вступає в силу з 1 січня 2024 року й встановлює чіткі вимоги до роботи фінансових установ [20; 21]. Зокрема, у ст. 33 Закону зазначено, що юридична особа, яка має намір здійснювати діяльність фінансової компанії, набуває статусу фінансової установи і права на здійснення діяльності з надання фінансових послуг після отримання відповідної ліцензії. У ліцензії зазначаються всі фінансові послуги, які дозволяється надавати фінансовій компанії або ломбарду на

підставі такої ліцензії. Ліцензія не може відступатися чи передаватися іншій особі будь-яким іншим чином. Не є передачею ліцензії передача функцій та/або процесів за договором аутсорсингу.

Таким чином, кредитна спілка як юридична особа, яка має намір здійснювати діяльність фінансової компанії (далі – заявник), подає Регулятору відповідно до вимог, в порядку та за формою, що встановлені нормативно-правовими актами Регулятора. Заявник, що створений та/або діє на підставі модельного статуту, затвердженого Кабінетом Міністрів України, подає копію рішення про його створення або про провадження діяльності на підставі модельного статуту, підписаного всіма засновниками; документ, що підтверджує внесення заявником плати за розгляд пакету документів, розмір якої встановлюється Регулятором [20].

Регулятор у встановленому ним порядку розглядає пакет документів про видачу ліцензії та приймає рішення за результатами його розгляду протягом двох місяців з дати отримання від заявника повного пакета документів про видачу ліцензії. Регулятор протягом одного місяця з дати отримання від заявника повного пакета документів про видачу ліцензії має право залишити такий пакет документів без розгляду та повернути його заявнику в таких випадках: подано неповний пакет документів; документи оформлено з порушенням вимог цього Закону або нормативно-правових актів Регулятора [20].

Підводячи підсумки, варто констатувати, що у разі, якщо відповідно до закону надання певних фінансових послуг потребує ліцензування, кредитна спілка має право на здійснення таких послуг лише після отримання відповідних ліцензій. Ліцензування має адміністративно-правову природу, позаяк це діяльність НБУ щодо надання у встановленому порядку дозволу на здійснення певної кредитної діяльності. Адміністративно-правовий режим ліцензування – порядок регулювання, який виявляється в комплексі правових засобів, що характеризують особливий зв'язок дозволів, заборон, позитивних зобов'язань, що взаємодіють між собою та передбачають особливу спрямованість правового регулювання.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Путівник для небанківських фінансових установ. *Національний банк України*. URL: https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Guide-book_for_nonbank_financial_institutions.pdf?v=4.

2. Басай В.О. Запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні : дис... докт. філос. : 081 «Право». Київ, 2021. 295 с.

3. Про кредитні спілки : Закон України від 20 груд. 2001 р. № 2908-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2908-14>.

4. Підсумки діяльності кредитних спілок за 2020 рік. *Національний банк України*: [сайт]. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market/credit-unions>.

5. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процесуального права : монографія. Харків, 2010. 336 с.

6. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.

7. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 2 берез. 2015 р. № 222-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/222-19>.

8. Положення про визначення умов провадження діяльності з надання фінансових послуг, здійснення яких потребує відповідної ліцензії (ліцензійних умов) : постанова Правління Національного Банку України від 30 берез. 2021 р. № 27. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0027500-21#Text>.

9. Про затвердження переліку органів ліцензування : Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серп. 2015 р. № 609. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/609-2015-%D0%BF>.

10. Про забезпечення здійснення повноважень та виконання функцій з державного регулювання та нагляду у сфері ринків фінансових послуг з питань ліцензування та реєстрації : постанова Правління Національного Банку України від 25 черв. 2020 р. № 83. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0083500-20#Text>.

11. Ионова Ж. А. Правовые проблемы легитимации предпринимательства. *Государство и право*. 2007. № 5. С. 46–50.

12. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса, 2003. 896 с.

13. Барактян Н.В. Ліцензування господарської діяльності як засіб державного регулювання. *Право і суспільство*. 2012. № 3. С. 76–79.

14. Фетісова С.В. Ліцензування як засіб державного регулювання господарської діяльності. *Науковий вісник Національного університету ДПС України*. 2009. № 4(47). С. 226–232.

15. Воронова Л.К. Фінансове право України : підручник. Київ, 2006. 448 с.

16. Пастух І.Д. Організаційно-правові засади ліцензування господарської діяльності в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 19 с.

17. Бекірова Е.Е. Правове регулювання ліцензування певних видів господарської діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.04. Одеса, 2005. 202 с.

18. Кашперський О.В. Поняття та юридичний зміст ліцензування в Україні. *Європейські перспективи*. 2010. № 1. С. 73–77.

19. Шестак Л.В., Шкарупа В.К. Поняття та юридичний зміст ліцензування. *Науковий вісник Національної академії державної податкової служби України*. 2004. № 2(24). С. 130–134.

20. Про фінансові послуги та фінансові компанії : проект № 5065 від 15. лют. 2021 р. *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71092.

21. Новий закон про фінансові послуги та фінансові компанії встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов. Національний банк України. 2021. 14 груд.

URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/noviy-zakon-pro-finansovi-poslugi-ta-finansovi-kompaniyi-vstanovlyuyechitki-vimogi-do-roboti-finustanov>.

22. Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/bila-kniga-maybutnyeregulyuvannya-kreditnih-spilok>.

Буга Г.С. ОСОБЛИВОСТІ ЛІЦЕНЗУВАННЯ КРЕДИТНИХ СПІЛОК В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ

У статті досліджується сучасний стан системи ліцензування, розкриті особливості ліцензування кредитних спілок в умовах реформування контролюючих органів та прийняття Закону «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (2021 р.). Акцентовано увагу на виникненні труднощів при проведенні процедури ліцензування, складності дотримання широкого спектру встановлених вимог, у зв'язку із чим сформульоване доктринальне поняття та виокремлено основні стадії процедури ліцензування: порушення ліцензійного процесу, розгляд заяви про видачу ліцензії, внесення інформації до ліцензійного реєстру, видача ліцензії. Встановлено, що ліцензування є ключовим елементом у новій моделі регулювання кредитних спілок, а нові ліцензійні вимоги повинні зробити ринок прозорішим, покращити поінформованість регулятора та підвищити стандарти ведення бізнесу. Доводиться, що Національний банк України (НБУ) – це сучасна, прозора і незалежна державна інституція, покликана забезпечувати цінову та фінансову стабільність у країні, які є надійним фундаментом для економічного зростання.

Визначено, що ліцензування у сфері надання фінансових послуг кредитними спілками – це засіб державного регулювання залучення неприбутковою організацією, заснованою фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки внесків (вкладів) членів на депозитні рахунки та надання кредитів членам такої небанківської фінансової установи за рахунок залучених коштів, крім внесків (вкладів) членів кредитної спілки на депозитні рахунки, яке спрямоване на забезпечення єдиної фінансової політики у цій сфері та захист інтересів усіх суб'єктів діяльності, що здійснюється уповноваженими органами й спрямована на видачу, переоформлення та анулювання ліцензій, видачу її дублікатів і копій, ведення ліцензійних справ та забезпечення функціонування ліцензійних реєстрів, контроль за дотриманням ліцензійних умов, видачу розпоряджень про усунення порушень ліцензійних умов або законодавства у цій сфері.

Ключові слова: небанківська фінансова установа, кредитна спілка, ліцензування, регулювання, контроль, Національний банк України.

Buha H.S. FEATURES OF LICENSING CREDIT UNIONS IN THE CONTEXT OF REFORMING REGULATORY AUTHORITIES

The article examines the current state of the licensing system, reveals the features of licensing credit unions in the context of reforming regulatory authorities and the adoption of the Law “On Financial Services and Financial Companies” (2021). Emphasis is placed on the difficulties in the licensing procedure, the difficulty of complying with a wide range of requirements, in connection with which the doctrinal concept is formulated and highlights the main stages of the licensing procedure: violation of the licensing process, consideration of license applications, licenses. Licensing has been identified as a key element in the new model of credit union regulation, and new licensing requirements should make the market more transparent, improve regulatory awareness, and raise business standards. It turns out that the National Bank of Ukraine (NBU) is a modern, transparent and independent state institution designed to ensure price and financial stability in the country, which are a reliable foundation for economic growth.

It is determined that licensing in the field of financial services by credit unions is a means of state regulation of non-profit organization founded by individuals, trade unions, their associations on a cooperative basis to meet the needs of its members in mutual lending and financial services. of cash contributions of members of a credit union contributions (deposits) of members to deposit accounts and loans to members of such non-bank financial institution at the expense of borrowed funds, except for contributions (deposits) of credit union members to deposit accounts, which aims to ensure a common financial policy and protection of the interests of all subjects of activity carried out by authorized bodies and aimed at issuing, reissuing and revoking licenses, issuing duplicates and copies, conducting licensing cases and ensuring the functioning of license registers, monitoring compliance with license conditions, issuing orders to eliminate violations of licensing conditions or legislation in this area.

Key words: non-bank financial institution, credit union, licensing, regulation, control, National Bank of Ukraine.