

**ДОНЕЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ**  
**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

Кваліфікаційна наукова  
праця на правах рукопису

**РЕЗУЄВ ЄВГЕН ВОЛОДИМИРОВИЧ**

УДК 342.951: 336.77.067(477)(043.3)

**ДИСЕРТАЦІЯ**  
**НАГЛЯД В СИСТЕМІ НЕБАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ**  
**(АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ)**

Спеціальність 081 – Право

Галузь знань 81 – Право

Подається на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання власних ідей, результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело \_\_\_\_\_ **Є.В. Резуєв**

Науковий керівник **Сахно Артем Петрович**, кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник

**Кропивницький – 2026**

## АНОТАЦІЯ

**Резуєв Є.В. Нагляд в системі небанківського кредитування (адміністративно-правові аспекти) – Кваліфікаційна наукова праця.**

Дисертація на здобуття ступеня вищої освіти доктора філософії за спеціальністю 081 – Право. – Донецький державний університет внутрішніх справ, Кропивницький, 2026.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню теоретико-правових засад, механізмів адміністративного регулювання та фінансово-правового забезпечення нагляду за функціонуванням ринку небанківського кредитування в Україні.

1. Визначено поняття та правові форми небанківського кредитування як специфічної форми фінансових правовідносин, що передбачає надання кредитних ресурсів фізичним та юридичним особам через небанківські фінансові установи, які діють на підставі відповідної ліцензії та на власний ризик. Обґрунтовано, що небанківські фінансові установи є самостійними учасниками фінансового ринку, виконують функцію акумулювання та перерозподілу фінансових ресурсів, забезпечують розширення доступу до кредитування та сприяють формуванню конкурентного середовища у фінансовому секторі.

Встановлено, що правові форми небанківського кредитування характеризуються спеціальним правовим режимом, який поєднує елементи фінансового та адміністративно-правового регулювання, а також підвищеною гнучкістю організаційно-правових моделей, що забезпечує оперативність надання фінансових послуг та адаптивність до потреб ринку. Водночас, підкреслено, що така гнучкість зумовлює необхідність чіткішої нормативної регламентації окремих видів діяльності небанківських установ, з метою мінімізації ризиків для споживачів фінансових послуг і забезпечення належного рівня державного нагляду.

2. Розкрито адміністративно-правові засади системи небанківського кредитування, які визначено як сукупність адміністративно-правових норм і

механізмів публічного впливу держави на діяльність небанківських фінансових установ з метою впорядкування їх функціонування, забезпечення стабільності фінансового ринку та захисту прав споживачів фінансових послуг. Встановлено, що структура адміністративно-правових засад охоплює нормативний елемент (система законів і підзаконних актів, зокрема акти Національного банку України), інституційний елемент (система органів публічного адміністрування, центральне місце серед яких посідає НБУ як мегарегулятор), функціонально-інструментальний елемент (ліцензування, нагляд, застосування заходів впливу, адміністративні процедури), а також принциповий елемент (законність, пропорційність, прозорість, ризик-орієнтованість, захист прав споживачів).

Обґрунтовано, що адміністративно-правове регулювання небанківського кредитування має подвійну правову природу, поєднуючи імперативний публічно-правовий вплив (у відносинах «держава – небанківські фінансові установи») та диспозитивний приватно-правовий характер (у відносинах «установа – споживач»), що зумовлює комплексний характер правового регулювання цієї сфери. Доведено, що ключову роль у формуванні та реалізації адміністративно-правових засад відіграє Національний банк України, який здійснює як нормативно-правове регулювання (шляхом встановлення стандартів діяльності), так і індивідуально-владний вплив (через ліцензування, нагляд, застосування заходів впливу).

Встановлено, що в умовах воєнного стану та повоєнного відновлення виникає об'єктивна необхідність модифікації адміністративно-правових засад шляхом запровадження спеціального правового режиму небанківського кредитування, який має передбачати: спрощені процедури ліцензування, можливість тимчасового призупинення діяльності установ у зонах бойових дій, запровадження механізмів «надзвичайного кредитного ліцензування» на деокупованих територіях, а також адаптацію наглядових інструментів на основі ризик-орієнтованого підходу. При цьому обґрунтовано, що чинне законодавство не містить комплексного регулювання зазначених питань, що

зумовлює необхідність його подальшого вдосконалення та гармонізації з європейськими стандартами.

3. Окреслено зміст та структуру фінансово-правових засад системи небанківського кредитування, які включають норми, що визначають порядок формування фінансових ресурсів, здійснення кредитних операцій, забезпечення фінансової стійкості та управління ризиками. Виявлено, що фінансово-правові засади характеризуються підвищеним рівнем ризиків, пов'язаних із мікрокредитуванням, цифровізацією фінансових послуг та недостатньою нормативною деталізацією окремих сегментів діяльності небанківських установ. Обґрунтовано необхідність нормативного врегулювання діяльності мікрофінансових організацій шляхом прийняття спеціалізованих актів, що визначатимуть їх адміністративно-правовий статус, умови діяльності та механізми контролю.

Встановлено, що структура фінансово-правових засад системи небанківського кредитування охоплює такі взаємопов'язані елементи: інституційний елемент, який характеризує правове визначення статусу небанківських фінансових установ та вимоги до їх створення і діяльності; ресурсно-фінансовий елемент, що визначає порядок формування капіталу, залучення та розміщення фінансових ресурсів; операційний елемент, репрезентує правове регулювання здійснення кредитних операцій, у тому числі мікрокредитування та цифрових фінансових послуг; ризик-орієнтований елемент, спрямований на визначення механізмів управління фінансовими ризиками, забезпечення платоспроможності та ліквідності; контрольно-наглядовий елемент, націлений на формування фінансово-правових інструментів контролю, звітності та забезпечення прозорості діяльності небанківських установ.

4. З'ясовано етапи становлення системи нагляду за небанківським кредитуванням, які охарактеризовано через послідовну трансформацію від фрагментарного та секторального регулювання до централізованої моделі державного нагляду. Виокремлено основні етапи такого становлення, а саме:

а) початковий – формування розпорошеної системи регулювання за участю різних органів державної влади; б) інституційний – створення спеціалізованого регулятора небанківського фінансового сектору; та в) сучасний – етап концентрації наглядових повноважень у межах єдиного мегарегулятора, яким виступає Національний банк України.

Визначено систему регуляторних органів, у межах якої ключову роль відіграє Національний банк України як мегарегулятор фінансового ринку, що забезпечує цілісність і узгодженість державної політики у сфері небанківського кредитування. При цьому, сучасна інституційна модель характеризується централізацією функцій регулювання, уніфікацією підходів до нагляду та поступовою інтеграцією небанківського сектору у загальну систему фінансового моніторингу та макропруденційного регулювання.

Розкрито зміст повноважень регулятора, які охоплюють нормативно-правове регулювання діяльності небанківських фінансових установ, ліцензування, здійснення постійного нагляду (у тому числі дистанційного та виїзного), застосування заходів впливу, а також формування та реалізацію державної політики у сфері небанківського кредитування. Незважаючи на інституційну завершеність сучасної моделі, вона потребує подальшого вдосконалення шляхом уніфікації адміністративних процедур нагляду, підвищення рівня їх нормативної визначеності та зменшення дискреційності у прийнятті регуляторних рішень.

5. Охарактеризовано публічно-правові форми здійснення нагляду в системі небанківського кредитування, до яких віднесено ліцензування, реєстраційно-дозвільні процедури, інспекційні перевірки (планові та позапланові), дистанційний моніторинг діяльності небанківських фінансових установ, застосування заходів впливу (санкцій), а також превентивні інструменти регуляторного реагування. Встановлено, що зазначені форми реалізуються через відповідні адміністративно-правові процедури, а методи нагляду включають імперативні (контрольно-наглядові, примусові),

стимулюючі (рекомендаційні, роз'яснювальні) та аналітичні (ризик-орієнтовані, інформаційно-моніторингові) засоби впливу на учасників ринку.

Доведено, що сучасна наглядова діяльність трансформується у напрямі впровадження ризик-орієнтованого підходу, який передбачає диференціацію інтенсивності нагляду залежно від рівня ризиковості діяльності суб'єктів небанківського кредитування, концентрацію контрольних ресурсів на найбільш вразливих сегментах фінансового ринку, а також використання аналітичних інструментів оцінки ризиків.

6. Визначено особливості здійснення адміністративного нагляду та контролю за дотриманням прав споживачів у системі небанківського кредитування, які полягають у поєднанні пруденційного та поведінкового (market conduct) нагляду, спрямованого на забезпечення прозорості діяльності фінансових установ, дотримання стандартів розкриття інформації та належної взаємодії зі споживачами. Констатовано, що нагляд за дотриманням прав споживачів у системі небанківського кредитування реалізується через взаємодоповнювальні форми – безвиїзний (дистанційний) моніторинг та інспекційні перевірки, а також через аналіз звернень споживачів, що дозволяє виявляти системні порушення та формувати превентивні заходи реагування.

При цьому, сучасна модель нагляду трансформується від реактивної до проактивної, що передбачає раннє виявлення ризиків, використання ризик-орієнтованого підходу, посилення вимог до етичної поведінки фінансових установ, а також розширення повноважень Національного банку України у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг. Водночас, з'ясовано, що ефективність такої моделі стримується низкою системних проблем, зокрема недостатнім рівнем фінансової грамотності населення, недосконалістю механізмів розгляду скарг, зростанням кіберризиків та випадків недобросовісної поведінки учасників ринку.

Обґрунтовано, що чинна система адміністративної відповідальності має бланкетний характер, що знижує рівень правового регулювання та ускладнює правозастосування у сфері небанківського кредитування. У зв'язку з цим,

доведено необхідність удосконалення законодавства шляхом запровадження спеціалізованих складів адміністративних правопорушень, нормативного закріплення чітких стандартів поведінки учасників ринку, а також впровадження інституту фінансового омбудсмена як ефективного механізму позасудового захисту прав споживачів фінансових послуг.

7. Узагальнено досвід зарубіжних країн щодо здійснення нагляду в системі небанківського кредитування. Встановлено, що ефективні моделі нагляду (зокрема Німеччини та Великої Британії) базуються на поєднанні пруденційного та поведінкового регулювання, функціональному розподілі повноважень між регуляторами та впровадженні сучасних інструментів контролю ризиків.

Доведено, що ефективність зарубіжних моделей забезпечується впровадженням ризик-орієнтованого підходу, диференціацією регуляторних інструментів залежно від виду діяльності небанківських установ та використанням сучасних механізмів моніторингу і контролю ризиків, включаючи макропруденційний аналіз, мультифірмові огляди та цифрові інструменти нагляду. Обґрунтовано, що імплементація зазначених підходів у національну практику сприятиме підвищенню ефективності державного нагляду, формуванню цілісної моделі регулювання небанківського кредитування та адаптації фінансового ринку України до європейських стандартів.

8. Розроблено способи та шляхи оптимізації й уніфікації адміністративно-правового регулювання нагляду в системі небанківського кредитування, що полягають у формуванні цілісної, ризик-орієнтованої та пропорційної моделі наглядової діяльності. Зокрема, запропоновано: 1) нормативно закріпити в Україні модель ризик-орієнтованого нагляду за аналогією до SREP (Supervisory Review and Evaluation Process) шляхом: а) внесення змін до Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» щодо обов'язкової індивідуальної оцінки бізнес-моделі небанківських фінансових установ; б) ухвалення окремого положення НБУ

про порядок здійснення комплексної оцінки ризиків, включаючи аналіз корпоративного управління, внутрішнього контролю та фінансової стійкості установ; в) уніфікувати вимоги до системи корпоративного управління небанківських фінансових установ, зокрема: г) законодавчо визначити обов'язкову наявність функцій управління ризиками, комплаєнсу та внутрішнього аудиту; д) встановити вимоги до незалежності ключових посадових осіб і розмежування управлінських та контрольних функцій; 2) запровадити механізм раннього наглядового втручання, який передбачатиме: а) право НБУ застосовувати превентивні заходи до порушення обов'язкових нормативів; б) можливість обмеження окремих операцій, коригування бізнес-моделі або зміни керівництва установи у разі виявлення підвищених ризиків; 3) удосконалити процедури оцінки фінансової стійкості небанківських кредиторів, зокрема: а) запровадити наглядове стрес-тестування для системно важливих небанківських установ; б) встановити динамічні (прогнозні) критерії достатності капіталу замість виключно статичних нормативів; 3) забезпечити уніфікацію інформаційних стандартів на ринку небанківського кредитування, шляхом: а) встановлення єдиних вимог до розкриття інформації про кредитні продукти (повна вартість кредиту, комісії, ризики); б) нормативного закріплення обов'язкових процедур оцінки кредитоспроможності позичальника; 4) створити інтегровану систему обміну кредитною інформацією, що передбачає: а) законодавче врегулювання функціонування кредитних історій та діяльності бюро кредитних історій; б) встановлення єдиних правил доступу до кредитних даних для всіх учасників ринку; в) запровадження обов'язкового передання кредиторами інформації до відповідних баз даних; 5) гармонізувати національне законодавство з правом Європейського Союзу шляхом: а) імплементації окремих положень Директиви (ЄС) 2023/2225 щодо стандартів кредитування та захисту прав споживачів; б) адаптації інституційних елементів CRD IV (без прямого поширення на небанківські установи) із урахуванням принципу пропорційності; в) розвитку механізмів транскордонного обміну інформацією про кредитні історії.

**Ключові слова:** адміністративно-правове регулювання, захист прав споживачів, нагляд, Національний банк України, небанківське кредитування, небанківські фінансові установи, мікрофінансові організації, ризик-орієнтований підхід, пруденційний нагляд, споживче кредитування, фінансові послуги, фінансові компанії, фінансова операція, банківська операція, активи.

## SUMMARY

**Rezuev Ye.V. Supervision in the System of non-bank lending (administrative and legal aspects).** – *The Manuscript*.

The dissertation for the Doctor of Philosophy scientific degree in specialty 081 - Law. – Donetsk State University of Internal Affairs, Kropyvnytskyi, 2026.

The concept and legal forms of non-bank lending have been defined as a specific form of financial legal relations involving the provision of credit resources to individuals and legal entities through non-bank financial institutions operating on the basis of an appropriate license and at their own risk. It is substantiated that non-bank financial institutions are independent participants in the financial market, perform the function of accumulation and redistribution of financial resources, expand access to credit, and contribute to the formation of a competitive environment in the financial sector.

It has been established that the legal forms of non-bank lending are characterized by a special legal regime that combines elements of financial and administrative-legal regulation, as well as a high degree of flexibility in organizational and legal models, ensuring the prompt provision of financial services and adaptability to market needs. At the same time, it is emphasized that such flexibility necessitates clearer regulatory delineation of certain types of activities of non-bank institutions in order to minimize risks for consumers of financial services and ensure an adequate level of state supervision.

The administrative and legal foundations of the non-bank lending system have been revealed, defined as a set of administrative and legal norms and mechanisms of public influence exercised by the state over the activities of non-bank financial institutions with the aim of regulating their functioning, ensuring financial market stability, and protecting the rights of consumers of financial services. It has been established that the structure of these foundations includes: a normative element (a system of laws and by-laws, in particular acts of the National Bank of Ukraine); an institutional element (a system of public administration bodies, with the NBU acting as a mega-regulator); a functional and instrumental element (licensing, supervision,

application of enforcement measures, administrative procedures); a principled element (legality, proportionality, transparency, risk-based approach, and consumer protection).

It is substantiated that administrative and legal regulation of non-bank lending has a dual legal nature, combining imperative public-law influence (in relations “state – non-bank financial institutions”) and dispositive private-law regulation (in relations “institution – consumer”), which determines the complex nature of legal regulation in this field. It is proved that the National Bank of Ukraine plays a key role in the formation and implementation of administrative and legal foundations by exercising both regulatory functions (through setting operational standards) and individual authoritative influence (through licensing, supervision, and enforcement measures).

It has been established that under conditions of martial law and post-war recovery, there is an objective need to modify the administrative and legal foundations through the introduction of a special legal regime for non-bank lending, which should include: simplified licensing procedures; the possibility of temporary suspension of activities in combat zones; the introduction of “emergency credit licensing” mechanisms in de-occupied territories; and the adaptation of supervisory tools based on a risk-oriented approach. At the same time, it is substantiated that current legislation does not provide for comprehensive regulation of these issues, which necessitates its further improvement and harmonization with European standards.

The content and structure of the financial and legal foundations of the non-bank lending system have been outlined, including norms that regulate the formation of financial resources, the conduct of credit operations, the maintenance of financial stability, and risk management. It has been found that these foundations are characterized by an increased level of risks associated with microcrediting, digitalization of financial services, and insufficient regulatory detailing of certain segments of non-bank institutions’ activities. The necessity of regulatory formalization of microfinance institutions through the adoption of specialized legal

acts defining their administrative and legal status, operating conditions, and control mechanisms is substantiated.

It has been established that the structure of the financial and legal foundations of the non-bank lending system includes the following interrelated elements: an institutional element, which determines the legal status of non-bank financial institutions and requirements for their establishment and operation; a resource and financial element, which regulates capital formation, attraction, and allocation of financial resources; an operational element, which governs credit operations, including microcrediting and digital financial services; a risk-oriented element, aimed at defining mechanisms for managing financial risks, ensuring solvency and liquidity; a supervisory and control element, focused on the development of financial and legal instruments of control, reporting, and transparency of non-bank institutions' activities.

The stages of the development of the supervisory system for non-bank lending have been identified and characterized through a consistent transformation from fragmented and sectoral regulation to a centralized model of state supervision. The main stages of such development have been distinguished, namely: (a) the initial stage – the formation of a dispersed regulatory system involving various public authorities; (b) the institutional stage – the establishment of a specialized regulator of the non-bank financial sector; and (c) the modern stage – the concentration of supervisory powers within a single mega-regulator, represented by the National Bank of Ukraine.

The system of regulatory authorities has been defined, within which the National Bank of Ukraine plays a key role as a mega-regulator of the financial market, ensuring the integrity and consistency of state policy in the field of non-bank lending. At the same time, the modern institutional model is characterized by the centralization of regulatory functions, the unification of supervisory approaches, and the gradual integration of the non-bank sector into the overall system of financial monitoring and macroprudential regulation.

The scope of the regulator's powers has been disclosed, covering regulatory rulemaking for non-bank financial institutions, licensing, ongoing supervision (including off-site and on-site supervision), the application of enforcement measures, as well as the formulation and implementation of state policy in the field of non-bank lending. Despite the institutional completeness of the current model, it requires further improvement through the unification of administrative supervisory procedures, enhancement of their normative certainty, and reduction of discretion in regulatory decision-making.

The public-law forms of supervision in the system of non-bank lending have been characterized, including licensing, registration and permitting procedures, inspection audits (scheduled and unscheduled), off-site monitoring of the activities of non-bank financial institutions, the application of enforcement measures (sanctions), as well as preventive regulatory instruments. It has been established that these forms are implemented through relevant administrative procedures, while the methods of supervision include imperative (control and supervisory, coercive), incentive-based (recommendatory, explanatory), and analytical (risk-based, informational and monitoring) means of influencing market participants.

It has been proven that modern supervisory activity is transforming towards the implementation of a risk-based approach, which предусматривает differentiation of supervisory intensity depending on the level of risk associated with the activities of non-bank lending entities, concentration of supervisory resources on the most vulnerable segments of the financial market, and the use of analytical tools for risk assessment.

The specific features of administrative supervision and control over compliance with consumer rights in the system of non-bank lending have been identified. These features consist in the combination of prudential and market conduct supervision aimed at ensuring transparency in the activities of financial institutions, compliance with information disclosure standards, and proper interaction with consumers. It has been established that supervision over consumer protection in the non-bank lending system is carried out through complementary

forms – off-site (remote) monitoring and on-site inspections, as well as through the analysis of consumer complaints, which makes it possible to identify systemic violations and develop preventive response measures.

At the same time, the modern supervisory model is evolving from a reactive to a proactive approach, which involves early risk detection, the application of a risk-based approach, strengthening requirements for ethical conduct of financial institutions, and expanding the powers of the National Bank of Ukraine in the field of consumer protection in financial services. However, it has been found that the effectiveness of such a model is constrained by a number of systemic problems, including insufficient financial literacy of the population, imperfect complaint-handling mechanisms, the growth of cyber risks, and instances of unfair practices by market participants.

It has been substantiated that the current system of administrative liability is of a blanket nature, which reduces the level of legal regulation and complicates law enforcement in the field of non-bank lending. In this regard, the necessity of improving legislation has been proven through the introduction of specialized administrative offences, the normative consolidation of clear standards of conduct for market participants, as well as the implementation of the institution of a financial ombudsman as an effective mechanism for out-of-court protection of consumer rights in financial services.

The experience of foreign countries in supervising the non-bank lending sector has been generalized. It has been established that effective supervisory models (in particular those of Germany and the United Kingdom) are based on a combination of prudential and market conduct regulation, a functional distribution of powers among regulators, and the implementation of modern risk control instruments.

It has been proven that the effectiveness of foreign models is ensured through the implementation of a risk-based approach, the differentiation of regulatory instruments depending on the type of activity of non-bank institutions, and the use of modern mechanisms for monitoring and controlling risks, including

macroprudential analysis, multi-firm reviews, and digital supervisory tools. It has been substantiated that the implementation of these approaches into national practice will contribute to enhancing the effectiveness of state supervision, forming a coherent model of regulation of non-bank lending, and adapting Ukraine's financial market to European standards.

Methods and ways of optimizing and unifying the administrative and legal regulation of supervision in the non-bank lending system have been developed, which consist in forming a comprehensive, risk-based, and proportionate model of supervisory activity. In particular, it is proposed to:

Normatively establish in Ukraine a risk-based supervision model analogous to the SREP (Supervisory Review and Evaluation Process) by: a) amending the Law of Ukraine "On Financial Services and Financial Companies" to introduce mandatory individual assessment of the business models of non-bank financial institutions; b) adopting a separate regulation of the National Bank of Ukraine on the procedure for comprehensive risk assessment, including analysis of corporate governance, internal control, and financial soundness of institutions; c) unifying requirements for the corporate governance system of non-bank financial institutions, in particular: d) legislatively defining the mandatory presence of risk management, compliance, and internal audit functions; e) establishing requirements for the independence of key officials and the separation of managerial and control functions; Introduce a mechanism of early supervisory intervention, which would provides: a) the right of the National Bank of Ukraine to apply preventive measures prior to breaches of mandatory prudential ratios; b) the possibility of restricting certain operations, adjusting business models, or changing the management of an institution in the event of increased risks; Improve procedures for assessing the financial soundness of non-bank lenders, in particular: a) introduce supervisory stress testing for systemically important non-bank institutions; b) establish dynamic (forward-looking) capital adequacy criteria instead of exclusively static regulatory ratios; Ensure the unification of information standards in the non-bank lending market by: a) establishing uniform requirements for the disclosure of information on

credit products (total cost of credit, fees, risks); b) normatively закрѣпить mandatory procedures for assessing borrowers' creditworthiness; Create an integrated system for the exchange of credit information, which provides: a) legislative regulation of the functioning of credit histories and credit bureaus; b) establishing uniform rules for access to credit data for all market participants; c) introducing mandatory reporting of credit information by lenders to relevant databases; Harmonize national legislation with European Union law by: a) implementing certain provisions of Directive (EU) 2023/2225 regarding lending standards and consumer protection; b) adapting institutional elements of CRD IV (without direct application to non-bank institutions), taking into account the principle of proportionality; c) developing mechanisms for cross-border exchange of credit history information.

**Keywords:** administrative and legal regulation, consumer protection, supervision, National Bank of Ukraine, non-bank lending, non-bank financial institutions, microfinance organizations, risk-based approach, prudential supervision, consumer lending, financial services, financial companies, financial transaction, banking transaction, assets

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*у яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Резуєв Є.В., Юрах В.М. Адміністративно-правові аспекти небанківського кредитування». *Наукові записки: Серія «Право»*. 2023. Випуск 15. С. 52-56. URL: DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2023-15-52-56>

2. Резуєв Є.В. Роль ліцензування та державної реєстрації у забезпеченні фінансової безпеки небанківського сектору. *Науковий вісник УжНУ. Серія Право*. № 85 (ч. 3). 2024. С. 187-192. URL: DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.3.29>

3. Резуєв Є.В., Юрах В.М. Повноваження регуляторних органів на ринку небанківського кредитування. *Право і суспільство*. 2025. №1. С. 287-293. URL: DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.42>

4. Резуєв Є.В. Зарубіжна практика нагляду та контролю за небанківськими кредитними установами. *Правовий часопис Донбасу*. 2025. Вип.2 (90). С. 48-53. URL: DOI: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2025-91-48-53>

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Резуєв Є. Становлення, система та повноваження регуляторних органів на ринку небанківського кредитування. Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 6 жовт. 2023 р.). Кропивницький : ДонДУВС, 2023. С. 329–333.

6. Резуєв Є. Особливості захисту та розвитку небанківського кредитування в умовах воєнного часу. Актуальні питання підготовки фахівців для сектору безпеки і оборони в умовах війни : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 19 квіт. 2024 р.). Кропивницький : ДонДУВС, 2024. С. 925–932.

7. Резуєв Є. Роль ліцензування та державної реєстрації у забезпеченні фінансової безпеки небанківського сектору. Приватно-правові та публічно-

правові відносини: модернізація розвитку в умовах воєнного стану : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 18 жовт. 2024 р.). Кропивницький : ДонДУВС, 2024. С. 392–395.

8. Резуєв Є. В. Нагляд та контроль за небанківськими фінансовими установами: зарубіжний досвід. Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри : матеріали наук.-практ. круглого столу (м. Суми, 24 січ. 2025 р.). Суми : Сумський державний університет, 2025. С. 66–69.

9. Резуєв Є. В. Актуальність запровадження фінансового омбудсмена у сфері небанківського кредитування. Наука, освіта і технології: сучасний стан і вектори розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ізмаїл, 2 серп. 2025 р.). Ізмаїл : Центр фінансово-економічних наукових досліджень, 2025. С. 43–46.

10. Резуєв Є. В. Розвиток системи нагляду за сектором небанківського кредитування. Інтеграція науки, освіти та суспільства: виклики, інновації, перспективи розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Рівне, 6 серп. 2025 р.). Рівне : Центр фінансово-економічних наукових досліджень, 2025. С. 39–44.

## ЗМІСТ

|                                                                                                                                          |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ.....</b>                                                                                                    | <b>20</b>  |
| <b>ВСТУП.....</b>                                                                                                                        | <b>21</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ НЕБАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ.....</b>                                                        | <b>30</b>  |
| 1.1. Поняття та правові форми небанківського кредитування.....                                                                           | 30         |
| 1.2. Адміністративно-правові засади системи небанківського кредитування.....                                                             | 49         |
| 1.3. Фінансово-правові засади системи небанківського кредитування...                                                                     | 76         |
| <b>Висновки до розділу 1.....</b>                                                                                                        | <b>87</b>  |
| <b>РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ ТА ФОРМИ НАГЛЯДУ В СИСТЕМІ НЕБАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ.....</b>                                                        | <b>90</b>  |
| 2.1. Становлення, система та повноваження регуляторних органів на ринку небанківського кредитування.....                                 | 90         |
| 2.2. Публічно-правові форми та методи здійснення нагляду в системі небанківського кредитування.....                                      | 102        |
| 2.3. Особливості здійснення адміністративного нагляду та контролю за дотриманням прав споживачів в системі небанківського кредитування.. | 121        |
| <b>Висновки до розділу 2.....</b>                                                                                                        | <b>145</b> |
| <b>РОЗДІЛ 3 МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ ЗА СИСТЕМОЮ НЕБАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ.....</b>                               | <b>148</b> |
| 3.1. Досвід зарубіжних країн у сфері нагляду в системі небанківського кредитування.....                                                  | 148        |
| 3.2. Способи та шляхи оптимізації та уніфікації адміністративно-правового регулювання нагляду в системі небанківського кредитування..... | 176        |
| <b>Висновки до розділу 3.....</b>                                                                                                        | <b>185</b> |
| <b>ВИСНОВКИ.....</b>                                                                                                                     | <b>188</b> |
| <b>СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....</b>                                                                                                   | <b>193</b> |
| <b>ДОДАТКИ.....</b>                                                                                                                      | <b>216</b> |

## **ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ**

АПР – Адміністративно-правове регулювання

МФО – Мікрофінансові установи

НФУ – Небанківські фінансові

НФС – Небанківський фінансовий сектор

НБУ – Національний банк України

Регулятор – НБУ

ВРУ – Верховна Рада України

КМУ – Кабінет Міністрів України

КАСУ – Кодекс адміністративного судочинства

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення

НКЦПФР – Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку

ЄС – Європейський Союз

## ВСТУП

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Сучасний розвиток фінансового сектору України характеризується активною трансформацією кредитних відносин, у межах яких дедалі більшого значення набуває сектор небанківського кредитування. Протягом останнього десятиліття цей сегмент демонструє стабільну тенденцію до розширення, що зумовлено комплексом економічних, фінансових та соціальних чинників, зокрема зростанням попиту населення на швидкі фінансові ресурси, розвитком цифрових технологій у сфері фінансових послуг, а також спрощеними процедурами отримання кредитних коштів. За даними офіційної статистики та звітів Національного банку України, небанківський кредитний сектор поступово посилює свої позиції на фінансовому ринку держави, і за результатами 2025 року ринок мікрокредитування формує майже половину доходів системи (43 %). Збільшенню ринку мікрокредитування небанківськими фінансовими установами спряла у т.ч. зважена контрольно-наглядова політика НБУ із впровадження сучасних форми та стандартів нагляду за сферою небанківського кредитування.

Разом з тим, стрімкий розвиток небанківського кредитування супроводжується виникненням низки системних викликів правового, організаційного та економічного характеру, обумовлених військовими подіями, наявністю великої частки російського капіталу (бенефіціарів кредитних установ), декларуванням інтеграційних прагнень держави. Окрім того, у сучасних умовах публічно-правовий вплив держави на зазначену сферу не завжди забезпечує належний баланс інтересів між державою, фінансовими установами та споживачами фінансових послуг. Як наслідок, виникають численні конфлікти інтересів між учасниками ринку, що негативно впливає як на стабільність фінансового сектору, так і на рівень захисту прав громадян.

Окремою проблемою постає несистемність і фрагментарність нормативно-правового регулювання небанківського кредитування, що проявляється у відсутності чіткої та узгодженої моделі адміністративно-

правового контролю й нагляду за діяльністю суб'єктів цього ринку. Наявні економічні та регуляторні обмеження, недосконалість процедур контролю, а також недостатня ефективність механізмів державного впливу спричиняють появу негативних тенденцій на ринку небанківського кредитування, зокрема зростання вартості кредитних ресурсів, поширення недобросовісних практик надання фінансових послуг та обмеження доступності кредитування для окремих категорій населення.

Таким чином, в умовах динамічного розвитку небанківського кредитування, цифровізації фінансових послуг та зростання соціально-економічної ролі цього сегмента фінансового ринку особливої актуальності набуває наукове дослідження адміністративно-правових засад державного нагляду та контролю у сфері небанківського кредитування. Необхідність формування ефективної, прозорої та збалансованої системи публічно-правового регулювання зазначеної сфери зумовлює потребу у комплексному науковому аналізі відповідних правових механізмів, а також у розробленні теоретично обґрунтованих пропозицій щодо їх удосконалення, уніфікації та систематизації.

Теоретичну основу дослідження становлять здобутки учених представників адміністративно- та фінансово-правової науки, які присвятили свої наукові праці питанням контрольно-наглядової діяльності, у тому числі у фінансово-кредитній сфері, зокрема: В. Б. Авер'янов, Ю. П. Битяк, Г.С. Буга, С.С. Вітвіцький, Л.К. Воронова, Д.О. Гетьманцев, О. Ю. Дрозд, М.П. Кучерявенко, О.В. Кузьменко, Т.А. Латковська, О.М. Мердова, О.М. Музичук, А.А. Нечай, Л.А. Савченко, П.С. Пацурківський, О.П. Рябченко, О.С. Юнін, та ін.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.** Дисертаційне дослідження виконано відповідно до Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року, схваленої Радою з фінансової стабільності 16 січня 2020 року; Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2030 року, затвердженої Національним банком України,

Міністерством фінансів України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб у 2023 році.

**Мета і завдання дослідження.** Метою дисертаційної роботи є розв’язання комплексної науково-прикладної задачі щодо визначення сутності, змісту та особливостей адміністративно-правового регулювання нагляду за сферою небанківського кредитування, а також розроблення науково обґрунтованих пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення механізмів державного нагляду у вказаній сфері суспільних відносин.

*Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:*

- визначити поняття та правові форми небанківського кредитування в системі фінансових правовідносин;
- розкрити адміністративно-правові засади системи небанківського кредитування;
- окреслити зміст та структуру фінансово-правових засад системи небанківського кредитування, а також виявити їх особливості та проблеми правового регулювання;
- з’ясувати етапи становлення, визначити систему та розкрити повноваження регуляторних органів на ринку небанківського кредитування;
- охарактеризувати публічно-правові форми та методи здійснення нагляду в системі небанківського кредитування;
- визначити особливості здійснення адміністративного нагляду та контролю за дотриманням прав споживачів у системі небанківського кредитування;
- узагальнити досвід зарубіжних країн щодо здійснення нагляду в системі небанківського кредитування.
- розробити способи та шляхи оптимізації й уніфікації адміністративно-правового регулювання нагляду в системі небанківського кредитування.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у процесі здійснення публічного адміністрування та державного нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ у сфері кредитування.

*Предмет дослідження* – адміністративно-правові засади та механізми здійснення нагляду в системі небанківського кредитування.

*Теоретичну основу дослідження становлять:* наукові положення та концепції вітчизняних і зарубіжних учених у галузі адміністративного, фінансового та банківського права, присвячені проблемам публічного адміністрування, державного регулювання та нагляду у фінансово-кредитній сфері, діяльності небанківських фінансових установ, а також питанням захисту прав споживачів фінансових послуг.

*Нормативну основу дослідження становлять:* Конституція України, закони України («Про фінансові послуги та фінансові компанії», «Про кредитні спілки», «Про споживче кредитування», «Про захист прав споживачів», «Про факторінг» тощо), підзаконні нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України, Президента України, нормативно-правові акти Національного банку України як мегарегулятора ринку фінансових послуг, а також міжнародно-правові акти та нормативні документи Європейського Союзу у сфері регулювання фінансового ринку та захисту прав споживачів.

*Емпіричну базу дослідження становлять:* матеріали правозастосовної практики, офіційні статистичні дані та звіти Національного банку України щодо діяльності небанківських фінансових установ, аналітичні огляди фінансового ринку, матеріали судової практики у справах, пов'язаних із наданням фінансових послуг, результати аналізу звернень споживачів фінансових послуг, а також результати узагальнення діяльності регулятора у сфері нагляду за небанківським кредитуванням.

**Методи дослідження.** Методи дослідження. Методологічну основу дослідження становить використання сукупності загальнонаукових і спеціально-юридичних методів, зокрема: *діалектичного* – для осмислення теоретичних положень і нормативно-правових приписів, що визначають

сутність та правову природу небанківського кредитування як складного фінансово-правового явища в умовах трансформації ринку (розділи 1–3); *історико-правового* – з метою аналізу еволюції наукових підходів до розуміння кредитних відносин, а також етапів становлення та розвитку системи державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг в Україні (підрозділ 1.1); *формально-юридичного* – для дослідження змісту чинних нормативно-правових актів (зокрема законів «Про фінансові послуги та фінансові компанії», «Про кредитні спілки» тощо), що регламентують організацію та діяльність суб’єктів небанківського кредитування, виявлення прогалин і недоліків правового регулювання (підрозділи 1.2, 1.3, 2.2); *структурно-функціонального* – для аналізу місця небанківських фінансових установ у системі фінансового ринку, дослідження їхніх функцій, завдань та повноважень регулятора (НБУ) щодо нагляду за ними (підрозділи 1.2, 2.1, 2.3); *логіко-юридичного* – для надання авторського визначення поняття «небанківське кредитування», з’ясування його ознак та елементів адміністративно-правового статусу учасників цих відносин (підрозділи 1.1, 2.1); *порівняльно-правового* – з метою аналізу зарубіжного досвіду (зокрема країн ЄС) щодо публічного адміністрування та нагляду на ринку фінансових послуг, а також можливостей імплементації міжнародних стандартів в українське законодавство (підрозділ 3.1); *документального аналізу та узагальнення* – для опрацювання нормативно-правових документів, матеріалів судової та правозастосовної практики, офіційних звітів НБУ та аналітичних довідок, що характеризують реальний стан системи небанківського кредитування (розділи 1–3); *статистичного* – з метою аналізу та узагальнення емпіричних даних щодо динаміки розвитку ринку небанківських кредитів, кількості фінансових установ та оцінки результативності заходів впливу регулятора (підрозділи 1.1, 2.3, 3.2); *моделювання* – для розроблення конкретних пропозицій і рекомендацій щодо вдосконалення законодавства, у тому числі шляхом обґрунтування змін до проєктів законів та концептуальних

документів у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг (підрозділи 3.1, 3.2).

**Наукова новизна одержаних результатів** полягає в тому, що дисертація є одним із перших комплексних теоретико-праксеологічних досліджень правових засад функціонування системи небанківського кредитування в Україні в умовах оновлення фінансового законодавства (реформи «спліту»), цифровізації фінансових послуг та дії правового режиму воєнного стану. У результаті проведеного дослідження сформульовано низку нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем, основними з яких є такі:

*Уперше:*

- сформульовано концептуальну модель системи небанківського кредитування як багаторівневої структури, що охоплює регуляторний (НБУ), виконавчий (кредитні спілки, ломбарди, мікро-фінансові організації) та інфраструктурний (бюро кредитних історій) сегменти, з виокремленням їхньої специфічної ролі у забезпеченні фінансової стабільності держави;

- визначено поняття небанківських фінансових установ як юридичних осіб зі спеціальним правовим статусом, що здійснює професійну фінансову діяльність фінансового посередника з меншою адміністративною регламентацією;

- запропоновано впровадження в науковий обіг поняття мікро-фінансові організації, як одного із домінуючих на ринку небанківського кредитування суб'єктів;

- ініційовано розширення складів адміністративних правопорушень та уніфікацію судової практики у сфері небанківського кредитування як адміністративно-правових форм забезпечення стабільності ринку небанківського кредитування всіма його учасниками ;

- запропоновано шляхи імплементації європейських стандартів «відповідального кредитування» у вітчизняне законодавство, зокрема через

запровадження обов'язкових механізмів перевірки кредитоспроможності позичальників та встановлення граничних розмірів вартості мікрокредитів.

*Удосконалено:*

- наукові підходи до класифікації правових форм небанківського кредитування, які розподілено за критеріями суб'єктного складу, джерел походження капіталу (власний, залучений, пайовий) та спеціальної мети діяльності суб'єктів;

- характеристику небанківського кредитування як специфічної сфері фінансової діяльності із високим ступенем ризику;

- підходи до характеристики повноважень Національного банку України як мегарегулятора у сфері небанківського кредитування, з виокремленням превентивних (ліцензування, тестування керівників) та санкційних (заходи впливу) функцій;

- систематизацію пруденційних вимог щодо прозорості діяльності небанківських кредиторів, що включає обов'язкове розкриття повної вартості кредиту та заборону прихованих комісій як ключового елемента захисту прав споживачів.

*Набули подальшого розвитку:*

- аргументація щодо необхідності переходу до ризик-орієнтованого нагляду за небанківськими установами, що дозволяє регулятору диференціювати інтенсивність контролю залежно від обсягу операцій та ризиковості діяльності установи;

- підходи до нагляду за системою небанківського кредитування як сукупності засобів державного регулювання, контролю та нагляду, спрямованих на дотримання балансу між свободою фінансового підприємництва та захистом прав споживачів фінансових послуг;

- наукові положення щодо адаптації національного законодавства до Директив ЄС та імплементації відповідних механізмів, що показують кращі практики нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ в зарубіжних країнах.

**Практичне значення одержаних результатів.** Викладені в дисертації положення, висновки і пропозиції можуть бути використані в:

– *науково-дослідній діяльності* – для подальшого розвитку теоретичних засад адміністративно-правового регулювання та нагляду у сфері небанківського кредитування, дослідження проблем функціонування ринку небанківських фінансових послуг, а також удосконалення наукових підходів до впровадження ризик-орієнтованого нагляду та захисту прав споживачів фінансових послуг;

– *нормотворчій діяльності* – для вдосконалення чинного законодавства України у сфері небанківського кредитування, зокрема Законів України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», «Про кредитні спілки», «Про споживче кредитування», а також нормативно-правових актів Національного банку України щодо здійснення нагляду, застосування заходів впливу, регулювання діяльності небанківських фінансових установ та впровадження ризик-орієнтованих підходів;

– *правозастосовній діяльності Національного банку України, інших органів державної влади та суб'єктів публічного адміністрування* – під час реалізації повноважень у сфері державного регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ, зокрема при здійсненні ліцензування, проведенні перевірок, застосуванні заходів впливу, а також забезпеченні захисту прав споживачів фінансових послуг;

– *освітньому процесі* – під час викладання навчальних дисциплін «Адміністративне право», «Фінансове право», «Банківське право», «Адміністративна відповідальність», а також при підготовці навчально-методичних матеріалів, підручників і посібників із відповідних дисциплін.

**Особистий внесок здобувача.** Основні наукові результати, що містяться у дисертації, отримані автором самостійно на основі комплексного аналізу наукових джерел, чинного законодавства України та практики його застосування у сфері адміністративно-правового регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ у сфері кредитування. У роботі

автором самостійно розкрито зміст адміністративно-правових засад нагляду в системі небанківського кредитування, визначено особливості здійснення державного нагляду, охарактеризовано його форми, методи та інструменти, а також сформульовано науково обґрунтовані пропозиції щодо вдосконалення законодавства та практики наглядової діяльності.

**Апробація результатів дослідження.** Результати дослідження оприлюднено на міжнародних та всеукраїнських науково-практичних конференціях і круглих столах: «Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики» (м. Кропивницький, 6 жовтня 2023 р.), «Актуальні питання підготовки фахівців для сектору безпеки і оборони в умовах війни» (м. Кропивницький, 19 квітня 2024 р.), «Приватно-правові та публічно-правові відносини: модернізація розвитку в умовах воєнного стану» (м. Кропивницький, 18 жовтня 2024 р.), «Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри» (м. Суми, 24 січня 2025 р.), «Наука, освіта і технології: сучасний стан і вектори розвитку» (м. Ізмаїл, 2 серпня 2025 р.), «Інтеграція науки, освіти та суспільства: виклики, інновації, перспективи розвитку» (м. Рівне, 6 серпня 2025 р.).

**Публікації.** Основні положення та висновки дисертаційної роботи опубліковано у 10 наукових працях, з яких 4 статті у наукових фахових періодичних виданнях, 6 тез доповідей на науково-практичних конференціях.

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається з анотації, переліку умовних позначень, вступу, трьох розділів, що містять вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел (203 джерела на 22 сторінках). Повний обсяг дисертації становить 228 сторінок, з них основний текст дисертації 174 сторінки.

## **РОЗДІЛ 1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ СИСТЕМИ НЕБАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ**

### **1.1. Поняття та правові форми небанківського кредитування**

Сучасна світова фінансова система постає складним утворенням, адже поруч із класичними елементами її структури, регулярно з'являються нові форми фінансової діяльності. Кредитування є однією із найдавніших форм фінансової діяльності у світі, проте воно також зазнає трансформацій на тлі розвитку технологій, глобалізаційних процесів, світових фінансових криз та пандемій, війн та різного роду конфліктів, глобальними викликами фінансового, політичного, екологічного та іншого характеру. Еволюція кредитних відносин та кредитного ринку була досить тривалою, а їх вдосконалення та розвиток відбуваються і нині. Одним із таких прикладів кредитних відносин постає небанківське кредитування. І хоча цей вид фінансової діяльності не є новим для ринку фінансових послуг в Україні, його розвиток за останній час, а також негативні тенденції світової пандемії COVID19 та повномасштабна агресія РФ в Україні, кардинально змінили структуру ринків, склад її учасників та обсяги фондів коштів, що капіталізовані у галузь.

З іншого боку, наша країна перебуває на шляху виконання Плану дій щодо членства в ЄС, де подібні інститути є усталеними, стабільними та доволі розвиненими. Впровадження публічно-правових аспектів, закладених в стандартах ЄС є елементом державної фінансової політики. Діагностика наявних проблем правового регулювання існуючого ринку небанківського кредитування є завданням правової науки.

Дослідженням проблем небанківського кредитування присвячено значне коло наукових досліджень. Предметні аспекти, що прямо чи опосередковано дотичні до питання небанківського кредитування та небанківських фінансових установ, перебували в полі зору багатьох українських науковців адміністративного, фінансового, банківського права.

Серед них, у рамках окресленого напрямку, слід виділити наступних: В. Б. Авер'янов, В.Д. Базилевич, Л.Л. Баланюк, В. Т. Білоус, О. І. Безпалова, Д.А. Бекерська, А. І. Берлач, О. О. Бригінець, Л. К. Воронова, В. М. Галуцько, Є. А. Гетьман, О. Ю. Дрозд, Ю.М. Коваленко, А. Т. Комзюк, О. А. Кузьменко, В. І. Курило, М. П. Кучерявенко, Т.А. Латковська, Д. М. Лук'янець, В. І. Мельник, С.В. Науменкова, С.В. Онишко, В. В. Пахомов, С. П. Позняков, Б.І. Пшик, О. П. Рябченко, І. О. Ревак, О. М. Рєзнік, І.І. Рекуненко, К.А. Стрижиченко, В.П. Ходаківська, Х. П. Ярмач, та ін.

З ряду монографічних досліджень, із якими має прямий зв'язок дана робота, варто виділити наукові розробки Г.С. Буги, О. М. Іваницької, Р. Й. Бачо, В. О. Басая, В.В. Гончаренко, А. Т. Ковальчука, Г.М. Шовкопляс та інших.

Хоча зазначені вчені й зробили вагомий внесок у визначення сутності та особливостей функціонування ринку небанківського кредитування та діяльності небанківських установ у фінансовій системі України, однак, аналіз існуючих наукових праць з діяльності небанківських фінансових установ, виявляє відсутність єдиного узгодженого розуміння сутності, значення та особливостей щодо ефективного функціонування цієї системи. Переважна більшість вказаних робіт розроблялися на початковому періоді формування фінансової та банківської системи, що з об'єктивних причин не відображає повною мірою особливості сучасного стану існуючих форм кредитування. Динаміка розвитку ринків небанківського кредитування вимагає проведення регулярних досліджень у досліджуваній сфері в Україні. Для з'ясування природи та поняття небанківського кредитування, слід проаналізувати твердження інших дослідників, що фокусувались на сутності небанківських кредитних установ.

Серед наявних ключових тенденцій на ринку фінансових послуг є зростання ролі небанківських фінансово-кредитних установ. Практика доводить, що на єдиному фінансовому ринку небанківські фінансово-кредитні установи серйозно конкурують з банками у сфері кредитування та отримують

свої власні конкурентні переваги. Відповідно, фінансові компанії, ломбарди та кредитні спілки і інші небанківські фінансові установи, що надають фінансові послуги із небанківського кредитування, постали важливими учасниками національного вітчизняного небанківського кредитного ринку.

Як слушно зауважує Л.І. Катан, у сучасних фінансових системах більшості країн світу важливу роль відіграють небанківські фінансово-кредитні установи, які за останні десятиліття суттєво розширили свій вплив та популярність. Основою їх діяльності є ефективне переміщення фінансових ресурсів від осіб, що мають заощадження, до тих, хто потребує фінансування. У сучасній економіці ці установи набувають дедалі більшого значення, адже в умовах розвиненого ринкового середовища вони становлять реальну конкуренцію банкам, пропонуючи схожі фінансові послуги, водночас забезпечуючи високий рівень надійності вкладень [1, с. 25]. Вказана теза підкріплена статистичними відомостями НБУ, за якими, незважаючи на вихід з ринку 76 гравців – загальний капітал системи майже не постраждав, зберігшись на рівні 28 млрд грн [2].

Теоретичний каркас небанківського кредитування недостатньо розвинутий для формування сталої та повної наукової правової розробки. Дефініція «небанківське кредитування» не звучить ні в одній з досліджуваних праць, що ще раз вказує на незадовільний рівень досліджуваної тематики. У той же час, в практичній сфері вказане поняття є усталеним та широко використовується. Відповідно, постає наукове завдання сформулювати поняття небанківського кредитування та уніфікувати всі наявні його правові форми.

Методологічно вірно вказати, що поняття «небанківське кредитування» виходить із діяльності правосуб'єктних фінансових установ, які в теорії та практиці називають «небанківські фінансові установи». Попри ухвалення Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», у національному законодавстві досі відсутнє чітке та загальновизнане визначення поняття «небанківська фінансова установа» [3]. Це породжує низку правових і практичних труднощів, зокрема у сфері правозастосування,

ліцензування та регулювання діяльності таких суб'єктів. Науковці, зокрема Л.Л. Баланюк, неодноразово наголошували на необхідності ухвалення окремого базового закону, який би не лише закріпив офіційне тлумачення цього терміна, а й створив уніфіковану основу для розробки підзаконних актів, що регулюють функціонування небанківських фінансових установ в Україні [4, с. 49].

Проводячи дослідження небанківських фінансових установ (Далі –НФУ) як об'єкта АПР (Далі АПР), Г.С. Буга узагальнила, що НФУ це юридична особа, яка не є банком, зі спеціальним правовим статусом фінансового посередника внесеного до Єдиного державного реєстру фінансових установ, на підставі ліцензії НБУ надає/здійснює одну чи кілька фінансових послуг на ринках страхування, кредитної кооперації, накопичувального пенсійного забезпечення, залучення інвестицій від суб'єктів господарювання та населення. Основна функція НФУ – це перерозподіл фінансових ресурсів, у процесі здійснення якої вони виконують ряд підфункцій, а саме: консолідацію (аккумуляцію) заощаджень індивідуальних інвесторів, інвестування, сприяння рівноваги на ринку, перерозподіл і зниження фінансових ризиків, сприяння економічному зростанню тощо [5, с. 181].

Здавалося, що ця проблема буде вирішена з набранням чинності нового закону [3], однак у його останній редакції визначення терміну «небанківська фінансова установа» так і не з'явилося. Це є суттєвим недоліком вітчизняної нормативно-правової бази, особливо в умовах євроінтеграційних процесів, оскільки більшість зарубіжних держав вже давно мають чітко врегульовану термінологію та ефективну систему правового регулювання у цій сфері.

У процесі формулювання визначення небанківських фінансових установ науковці, як правило, спираються на аналіз чинних нормативно-правових актів, застосовуючи при цьому логіко-правові методи. З огляду на відсутність чіткого визначення у законодавстві, дослідники доходять висновку, що до небанківських фінансових установ слід відносити всі суб'єкти, які не мають

статусу банку, однак здійснюють професійну фінансову діяльність у межах фінансово-кредитної системи.

Подібна інтерпретація видається цілком обґрунтованою, адже вона відображає реальний стан речей у фінансовому секторі України. НФУ виконують важливу функцію у забезпеченні доступу до фінансових послуг, особливо у сферах, які традиційно менш охоплені банківською системою (наприклад, мікрокредитування, страхування, лізинг, факторинг тощо). Саме тому небанківські фінансові установи доцільно розглядати як невід'ємну частину фінансово-кредитної системи держави, що функціонально доповнює банківський сектор і забезпечує його стійкість та різноманітність.

Такий підхід дозволяє трактувати небанківські установи як окрему, але повноправну ланку поряд із банками в єдиному механізмі фінансового посередництва та запропонувати авторське поняття небанківської фінансової установи. Ще на початку становлення ринкових відносин в Україні, державні органи намагалися окреслити місце подібних форм кредитування у фінансовій системі. Зокрема, у листі Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 2 грудня 1999 р. № 14/3556 «Про розгляд питання щодо визначення терміна «фінансово-кредитна та небанківська фінансова установа» подано доволі чітке визначення небанківського кредитування, що здійснюється небанківською фінансовою організацією [6]. Визначення було сформульовано наступним чином: підприємство, яке здійснює діяльність з надання кредитів та інших фінансових послуг і законодавством не зобов'язане створювати страховий резерв, є фінансово-кредитною або НФУ.

Подібне визначення не залишилось ізольованим явищем, воно отримало подальший розвиток і закріплення в нормативно-правових актах, зокрема у регуляторних документах Національного банку України. Так, відповідно до пункту 1.4 постанови НБУ № 57 від 26 лютого 2013 року «Про затвердження Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам ліцензії на переказ коштів», під НФУ розуміється юридична особа, яка не є банком за

законодавством України, але надає одну або декілька фінансових послуг і внесена до відповідного державного реєстру фінансових установ [7] .

Це тлумачення майже ідентичне з визначенням, поданим у постанові НБУ № 43 від 4 лютого 2014 року «Про затвердження Положення про діяльність в Україні внутрішньодержавних і міжнародних платіжних систем». Тут акцент робиться не лише на факті внесення юридичної особи до реєстру, а й на обов'язковому отриманні ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків, а в разі валютних операцій - і генеральної валютної ліцензії [8].

Аналогічний підхід зберігається і в новіших нормативних актах. Так, у Положенні про порядок видачі ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків, затверджене постановою НБУ від 17 серпня 2017 року № 80, також закріплено, що НФУ – це юридична особа, яка не є банком, але внесена до Реєстру фінансових установ [9].

Попри певні відмінності у формулюваннях, усі нормативні визначення небанківських фінансових установ загалом відображають спільне розуміння їх як важливих учасників фінансового ринку, які виконують специфічні функції.

Водночас більш глибокий аналіз засвідчує, що на законодавчому рівні в Україні досі не існує єдиного, чітко закріпленого визначення терміна «небанківська фінансова установа» як фінансової компанії, що здійснює мікрокредитування, і це становить суттєвий недолік в розумінні їх природи та ознак. Хоча дефініції і містяться у підзаконних актах, відсутність чіткого уніфікованого формулювання в законодавстві створює правову невизначеність. Вона, своєю чергою, ускладнює ефективне регулювання діяльності таких установ, а також формує ризики для інвесторів, знижуючи загальну привабливість небанківського сегменту фінансового ринку.

У свою чергу, у науковій літературі простежується різноманіття підходів до класифікації та термінології у сфері небанківського фінансового сектору. У контексті формування концептуального розуміння НФУ, зосереджених на небанківському кредитуванні, заслуговує на увагу підхід, запропонований у

науковій літературі щодо економічних та функціональних передумов виникнення небанківських фінансових установ (НФУ). Зокрема, слухним видається підхід В. В. Гончаренка, який у своїх дослідженнях акцентує увагу на тому, що НФУ з'явилися як відповідь на прогалини в банківському обслуговуванні - у тих сегментах ринку, де банківські структури були неефективними, надмірно обережними або не зацікавленими у наданні певних фінансових послуг. Тобто НФУ стали інструментом заповнення «вакууму» у фінансовому середовищі, обслуговуючи нішеві напрямки діяльності, які з певних причин не охоплювались традиційними банками [10, с. 21].

Традиційно вважається, що небанківські фінансово-кредитні установи займають ті ринкові позиції, які банківські установи ще не освоїли або свідомо залишили. Наприклад, кредитні спілки виникли як відповідь на потребу в швидкому та доступному фінансуванні для широких верств населення. Їхня конкурентоспроможність базується на високому рівні довіри, гнучких умовах кредитування та соціальній спрямованості. Як зазначає О.В. Степанова, кредитні спілки та інші кредитні НФУ здатні ефективно конкурувати з банками у таких сферах, як: кредитування фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності; фінансування сільських домогосподарств; надання кредитів на задоволення соціальних і споживчих потреб; залучення депозитів фізичних осіб [11, с. 136].

Є. А. Поліщук також акцентує увагу на наявність різних термінів, що застосовуються для позначення установ, які не є банками. Зокрема, використовуються такі назви, як «небанківська фінансова установа», «небанківський фінансовий посередник», «парабанк», «небанк», «небанківський фінансовий інститут», «небанківська фінансова організація» [12, с. 21]. Ці терміни часто ототожнюють, однак не всі науковці погоджуються з таким спрощеним підходом.

Цінним є внесок І. С. Каракулової, яка запропонувала більш детальне розмежування між поняттями «небанківська фінансова установа», «небанківський фінансовий посередник» та «небанківський фінансовий

інститут». Такий підхід сприяє уточненню функціонального призначення кожної з категорій та дозволяє уникати термінологічної плутанини у правозастосовній практиці. Авторка зазначає, що використання допоміжних характеристик - таких як «спеціалізовані», «кредитні», «гарантійні», «кредитно-гарантійні» - при дефініюванні НФУ є недоцільним і лише ускладнює розуміння сутності цих суб'єктів.

Однак із цим твердженням важко погодитися. На нашу думку, застосування уточнюючих понять є цілком виправданим, адже вони дозволяють відобразити специфіку діяльності тієї чи іншої установи та забезпечують чіткість у правовому регулюванні [12, с. 24]. Таким чином, уточнення терміна не розмиває його зміст, а навпаки - структурує категорію «небанківська фінансова установа» відповідно до її функціонального наповнення.

У науковій літературі питання визначення ключових ознак небанківських фінансових установ тісно пов'язане з критеріями їхньої участі у кредитному процесі. Одним із найбільш послідовних і аргументованих підходів у цій площині є позиція О. М. Іваницької, яка пропонує визначати приналежність установ до небанківського фінансового сектора саме за критерієм надання кредитів на власний ризик. Науковиця виходить із логіки, згідно з якою, лише ті організації, що самостійно формують кредитний портфель, оцінюють кредитоспроможність клієнтів, приймають рішення щодо видачі кредитів і несуть повну відповідальність за можливі збитки, - можуть вважатися суб'єктами кредитного ринку. Цей критерій дозволяє чітко відмежувати справжніх фінансових посередників від агентських або сервісних структур, які виконують лише допоміжні функції у сфері кредитування [13, с. 28-29].

Цей підхід не обмежується формальним визначенням, а має системний вимір. Відповідно, до категорії НФУ, що мають право на провадження самостійної кредитної діяльності, слід відносити: кредитні установи, зокрема кредитні спілки, товариства взаємного кредитування, ломбарди та окремі

юридичні особи публічного права (наприклад, державні чи муніципальні фонди фінансової підтримки підприємництва); фінансові компанії, до яких належать факторингові, лізингові, які спеціалізуються на трансформації фінансових ресурсів з подальшим їх вкладенням у підприємницьку діяльність клієнтів; ломбарди, що виступають унікальною формою короткострокового споживчого кредитування під заставу особистого майна, зазвичай фізичних осіб.

По іншому аналізує діяльність НФУ О. М. Іваницька. Вона, вказуючи на існування альтернативної фінансової інфраструктури, що не є частиною класичної банківської системи, але відіграє рівнозначну роль у забезпеченні кредитної мобільності в економіці, характеризує НФУ через призму парабанківської системи. Згідно з її логікою, небанківські установи здійснюють цільову трансформацію фінансових ресурсів, використовуючи як власні, так і залучені капітали, надаючи кредитні та інші спеціалізовані послуги в межах своєї предметної компетенції [13, с. 30-31]. Особливо важливо, що ця система не є випадковим утворенням, а має власну внутрішню структуру, механізми саморегуляції й сегментацію за типами послуг, що дозволяє їй ефективно функціонувати в умовах ринку.

Підтвердженням широкої підтримки такого функціонального підходу є позиція Н. Р. Слав'юка та С. В. Глуценка, які вводять у науковий обіг поняття «кредитні посередники». Науковці вказують, що ці установи мають виключну професійну спеціалізацію у сфері кредитування, а джерелами їх фінансування є як власні, так і запозичені кошти. Цей підхід значно звужує поле для ототожнення кредитних НФУ з іншими суб'єктами ринку, наприклад, інвестиційними фондами чи страховими компаніями, які хоч і можуть мати дотичні фінансові функції, проте не здійснюють системного кредитного посередництва. Таким чином, наголос робиться на вузькоспеціалізованій кредитній діяльності як ключовій ознаці небанківських кредитних установ [14, с. 98].

Ще один аналітичний вимір у вивченні правової природи НФУ подає О. А. Брегеда, яка трактує їх як елементи кредитної системи небанківського типу, здатні акумулювати ресурси як приватного, так і державного секторів економіки. Її підхід зосереджений на ресурсній функції НФУ - здатності мобілізувати грошові доходи, заощадження та інші фінансові активи в межах конкретної спеціалізації установи. На відміну від попередніх авторів, О.Брегеда акцентує не лише на кредитному аспекті, але й на ширшому спектрі операцій, які виконують ці установи: інвестиційне фінансування, техніко-посередницькі послуги, фінансовий лізинг тощо. Водночас, дослідниця звертає увагу на орієнтацію НФУ на обслуговування визначених категорій клієнтів, що дозволяє говорити про їх ринкову спеціалізацію та адаптивність до окремих сегментів економіки [15, с. 29-30] .

Згадана раніше, І. С. Каракулова трактує небанківські фінансові установи як сукупність фінансових посередників, до яких відносить страхові компанії, недержавні пенсійні фонди, кредитні спілки, ломбарди, фінансові, лізингові й факторингові компанії. Їх діяльність зосереджена на вузькоспеціалізованих фінансових послугах, що здійснюються відповідно до чинного законодавства [16]. Тобто, авторка вказує на відсутність універсалізму, який зазвичай характерний для банків. Така вузька спеціалізація дозволяє НФУ гнучко реагувати на потреби окремих сегментів фінансового ринку, але водночас ставить їх у залежність від законодавчо визначеного обсягу дозволених операцій.

У свою чергу, Р.Й. Бачо пропонує докладніше визначення, у якому вказує на статус суб'єктів економічних відносин, внесених до державного реєстру, що діють як посередники та здійснюють розрахункові, інвестиційні, кредитні, страхові, депозитні та інші операції за рахунок власних і залучених коштів [17, с. 200]. Він підкреслює господарську природу діяльності НФУ - незалежно від форми власності, вони функціонують на комерційній або некомерційній основі з метою збереження вартості грошей у часі. Такий підхід

дозволяє включити до поняття як класичні фінансові компанії, так і нові моделі - наприклад, краудфандингові платформи або онлайн-кредиторів.

М. М. Свічинський акцентує на правовому аспекті: НФУ - це установа, яка має право надавати фінансові послуги та може здійснювати окремі банківські операції, передбачені законом [18]. Його підхід, хоч і лаконічний, але висвітлює ключову проблему - відсутність чіткої межі між банківськими та небанківськими установами. У деяких сферах, наприклад у сфері мікрофінансування, ці межі фактично стираються.

С. В. Герасимова розглядає фінансових посередників як установи, які акумулюють вільні грошові кошти (зокрема через випуск цінних паперів) і перерозподіляють їх на умовах платності та строковості [19, с. 103]. Авторка ототожнює банківські та небанківські структури, акцентуючи не на інституційному статусі, а на функціональному навантаженні. Такий підхід логічно вписується в сучасну модель фінансового ринку, де чітке розмежування між видами фінансових установ дедалі більше втрачає актуальність.

В. В. Корнєєв характеризує НФУ як спеціалізованих операторів ринку, що продають фінансові послуги як особливий вид товару, здійснюючи діяльність у межах поєднаних або виключних видів діяльності [20, с. 78]. У цьому підході підкреслюється ринкова природа фінансової послуги - вона має споживчу вартість, ціну, попит і пропозицію, а НФУ, відповідно, - це суб'єкти, які формують конкурентне середовище на фінансовому ринку.

В. Д. Базилевич підходить до класифікації НФУ через призму конкуренції, вважаючи їх альтернативними посередниками, що конкурують із банками [21, с. 325]. Така теза потребує корекції, адже хоч конкуренція в деяких сегментах (споживче кредитування, мікрофінансування, страхування) дійсно існує, однак НФУ історично виникли не для змагання з банками, а для заповнення прогалин банківської присутності - зокрема, у малих населених пунктах, серед уразливих груп населення та малого бізнесу. На нашу думку, їх

поява є результатом диференціації фінансового ринку, а не його дуалістичного протистояння.

У контексті сучасного розвитку фінансово-кредитної системи України чітко простежується тенденція до розширення джерел кредитування, що істотно підсилює роль небанківського сектору як повноцінного та самостійного учасника кредитних відносин. Для коректного формування поняття небанківських кредитних установ важливо виходити з розуміння кредиту не лише як формальної юридичної операції передачі вартості, а як комплексної системи економічних відносин між суб'єктами господарювання, державою та населенням. Саме такий підхід дозволяє більш глибоко та всебічно розкрити функціональне призначення НФУ, які, хоч і виконують подібні до банків функції, суттєво відрізняються за організаційною структурою, специфікою діяльності та законодавчими обмеженнями [22, с. 275].

Значущим аспектом є те, що НФУ акумулюють заощадження, які не можуть бути залучені традиційними банками через їхні жорсткі нормативні вимоги, низьку гнучкість у підходах до клієнтів, а також неспроможність задовольнити індивідуалізовані потреби певних категорій інвесторів. Ця особливість дає змогу НФУ працювати в нішах, які залишаються поза увагою або недосяжні для банківського сектору. За словами А. О. Харламової, НФУ успішно заповнюють ці прогалини, пропонуючи фінансові послуги з меншою адміністративною регламентацією, що стимулює їхню гнучкість і оперативність, особливо у роботі з малими підприємствами, фізичними особами та в регіонах з обмеженим доступом до банківських послуг [23, с. 57].

В контексті вказаного відзначимо, що на ринку мікрокредитування домінує такий вид небанківського кредитування як мікропозичання (алгоритмічний скоринг, дистанційна ідентифікація, надкороткострокові позики), і показник діяльності «мікрофінансових організацій» за доходами складає 43% ринку небанківського кредитування [2].

Чинне законодавство України не визначає поняття «мікрофінансова організація» (Далі - МФО) як самостійну організаційно-правову категорію суб'єкта небанківського кредитування. МФО функціонують у правовому статусі «фінансової компанії» з відповідною ліцензією, що унеможлиблює застосування до них диференційованих регуляторних вимог, адекватних специфіці. Водночас продуктова складова мікрокредитування охоплена ЗУ «Про споживче кредитування» в редакції 2023 р [24]. (договори строком до 1 місяця та/або до 1 мінімальної заробітної плати).

Теоретична невизначеність та нормативні прогалини в інституційному вимірі створює проблеми пропорційного та якісного нагляду за діяльністю подібних МФО.

Таким чином, прогалина є саме в інституційному вимірі - відсутність в законодавстві окремої організаційно-правової форми МФО унеможлиблює функціонування відповідного пропорційного наглядового режиму.

Відтак, використовуючи такі методи наукового дослідження як аналіз та синтез категорії НФУ можна отримати висновок про досліджуване поняття небанківського кредитування та його правових форм, адже так само як і категорія НФУ, воно законодавчо не сформульовано. У цьому контексті постає потреба у глибшому осмисленні сутності НФУ, що дозволить краще зрозуміти правову природу небанківського кредитування та його правові форми. Саме наукові підходи дозволяють виявити не лише формальні, а й функціональні характеристики цих ознак та понять. Функціональний підхід дав змогу констатувати, що ключовою ознакою НФУ є розширення джерел кредитування з більш гнучкою, на відміну від банків, моделлю діяльності. Це істотно підсилює роль небанківського сектору як повноцінного та самостійного учасника кредитних відносин. Враховуючи те, що за функціональним критерієм, основним доходом НФУ є здійснення по суті кредитних операцій, то небанківське кредитування є основним їх кваліфікаційним видом економічної діяльності.

Виділимо ключові функціональні ознаки НФУ.

По-перше, акцент на статусі їх як юридичних осіб, що не володіють банківською ліцензією, але на законних підставах здійснюють кредитні операції, підкреслює правову автономність цих суб'єктів і чітко відокремлює їх від традиційної банківської системи.

По-друге, виділення кредитної діяльності на власний ризик є суттєвим критерієм, що визначає їхню здатність самостійно формувати кредитний портфель, оцінювати кредитоспроможність позичальників та приймати рішення щодо надання позик, що свідчить про економічну самодостатність та відповідальність у веденні господарської діяльності.

По-третє, підкреслена здатність акумулювати заощадження різних категорій суб'єктів та спеціалізуватися на вузьких сегментах фінансового ринку демонструє їхню роль у диверсифікації фінансової системи, заповненні прогалин банківського кредитування та підвищенні доступності фінансових ресурсів для тих секторів економіки, які залишаються поза ефективним охопленням традиційних банків.

Додатково, важливою ознакою є обмеженість спектра операцій у порівнянні з банками, що передбачає спеціалізацію небанківських кредитних установ на певних видах фінансових послуг, що забезпечує гнучкість та швидкість реагування на потреби конкретних клієнтських груп.

Також, характерною є менша регуляторна та адміністративна складність у порівнянні з банківською системою, що дозволяє НФУ працювати у більш нішевих або ризикованих сегментах ринку. Крім того, небанківські кредитні установи часто мають більш тісні зв'язки з місцевими громадами та малим бізнесом, що сприяє розвитку регіональної економіки і фінансовій інклюзії.

Нарешті, НФУ, як правило, функціонують із більш тісних зв'язок з місцевими громадами та малим бізнесом, що сприяє розвитку регіональної економіки і фінансовій інклюзії. Це дозволяє їм ефективніше задовольняти потреби тих клієнтів, які не можуть бути обслуговані традиційними банками.

Відповідний аналіз дозволяє виокремити набір умов та критеріїв, за яким господарську фінансову діяльність можна віднести до небанківського кредитування.

З огляду на визначення НФУ, їхня діяльність безпосередньо пов'язана з поняттям небанківського кредитування. Відповідно, небанківське кредитування можна охарактеризувати як специфічну форму фінансових відносин, що передбачає надання позик і фінансових ресурсів суб'єктам господарювання, фізичним особам або групам населення через установи, які не є банками, але володіють відповідними повноваженнями та ліцензіями для здійснення кредитної діяльності.

Таким чином, небанківське кредитування здійснюється наступними суб'єктами, що: створюють конкуренцію на фінансовому ринку, сприяючи його диверсифікації та зниженню монополізації банківськими структурами; здатні акумулювати ресурси як приватного, так і державного секторів економіки та мобілізувати грошові доходи, заощадження та інші фінансові активи в межах конкретної спеціалізації установи та здійснювати інвестиційне фінансування, техніко-посередницькі послуги, фінансовий лізинг, тощо; самостійно формують кредитний портфель, оцінюють кредитоспроможність клієнтів, приймають рішення щодо видачі кредитів і несуть повну відповідальність за можливі збитки за принципом функціонального наповнення та за критерієм надання кредитів на власний ризик, виступаючи «кредитними посередниками».

Узагальнюючи наведене, небанківське кредитування доцільно визначати як специфічну форму фінансових відносин, що полягає у наданні кредитних ресурсів суб'єктам господарювання, фізичним особам або окремим соціальним групам через фінансові установи, які не є банками, проте наділені відповідними повноваженнями та ліцензіями для здійснення кредитної діяльності. Функціонування таких суб'єктів сприяє формуванню конкурентного середовища на фінансовому ринку, його диверсифікації та зменшенню монополізації банківськими структурами.

Попередній аналіз та дослідження нормативної практики дозволяє виокремити кілька основних видів установ, які реалізують небанківське кредитування, серед яких кредитні спілки; фінансові компанії, що здійснюють факторинг та лізинг; ломбарди. Кожен з суб'єктів кредитного небанківського ринку має свої особливості та переваги перед іншими представниками на ринку.

Довоєнний період характеризувався як фаза капіталізації та розгортання кількості НФУ, що здійснювали небанківське кредитування і переважно мікрокредитування. Пруденційна політика НБУ та реалії ринку сформували загальну тенденцію до консолідації ринку: за даними НБУ, лише з середини 2020 року кількість фінансових компаній скоротилася з 1 038 до 411 на 01 січня 2026 року [2].

Така динаміка свідчить про активне очищення ринку в результаті посилення регуляторних вимог до мінімального капіталу, корпоративного управління та частки доходів від фінансових послуг.

Відповідно до останніх даних НБУ (станом на 1 березня 2025 року) небанківський кредитний ринок у цифрах виглядає наступним чином: 464 фінансових компаній; 116 ломбардів; 120 кредитних спілок; 1 лізингодавець [25]. Така динаміка свідчить про активне очищення ринку в результаті посилення регуляторних вимог до мінімального капіталу, корпоративного управління та частки доходів від фінансових послуг.

Кожна з вищенаведених організаційних форм виступає носієм певного виду кредитної діяльності, що дає підстави виокремити відповідні форми небанківського кредитування, які реалізуються на сучасному фінансовому ринку України.

Небанківські фінансові установи не є самими формами кредитування, а виступають суб'єктами, які здійснюють різні види небанківського кредитування, адаптовані до специфіки своїх функцій, цільових клієнтів і нормативно-правового середовища. Такий поділ дозволяє краще зрозуміти

структуру ринку та особливості кожної форми кредитування, що реалізується через відповідних суб'єктів.

Лізингові та факторингові фінансові компанії є особливою формою організації небанківських фінансові установ, що забезпечують реалізацію специфічних форм кредитування та відрізняються від традиційного банківського кредиту. Фінансовий лізинг є однією з ключових форм кредитування, що полягає у передачі майна у користування з можливістю подальшого викупу. Законодавче регулювання цієї сфери визначає особливості предмета лізингу, строків і платіжної дисципліни, що створює більш гнучкі умови для підприємств у порівнянні з класичним кредитом. Основна перевага лізингу - це розподіл платежів, коли початкові витрати зменшуються за рахунок перекладання додаткових платежів на лізингодавця, що знижує фінансове навантаження на підприємство. Водночас лізингова модель враховує ризики неплатоспроможності через ретельну оцінку платоспроможності клієнта [26, с. 292]. На фоні складного інвестиційного клімату лізинг стає важливою альтернативою банківському кредитуванню, розширюючи доступ до основних фондів і обладнання.

Кредитні спілки як кооперативні фінансові установи спеціалізуються на взаємному кредитуванні своїх членів. Вони працюють за принципом власності та управління членами, що створює унікальну модель фінансування, де ризики і відповідальність розподіляються серед спільноти. Такий підхід формує високу лояльність серед учасників і забезпечує стабільність діяльності спілок. Однак обмеженість кола осіб, невеликі членські внески та відсутність публічності ставлять певні виклики щодо масштабування діяльності та прозорості ринку [27, с. 107]. Водночас концентрація активів у кількох регіонах свідчить про неоднорідність розвитку ринку кредитних спілок і потенційні регіональні ризики [28, с. 58].

Ломбарди, як суб'єкти, що надають короткострокові кредити під заставу рухомого майна, займають свою нішу, обслуговуючи споживачів із невеликими потребами у позиках і високою потребою у швидкому доступі до

готівки. Особливість ломбардного кредитування полягає в тому, що заставлене майно перебуває у володінні кредитора до повного погашення боргу, що суттєво знижує кредитні ризики для установи, але водночас обмежує позичальника у доступі до заставленого майна. З огляду на короткий строк кредитування та специфіку клієнтської бази, ломбарди виконують роль швидкої фінансової підтримки, що є важливим сегментом споживчого кредитування [29, с. 135]. Проте розвиток великих фінансових інституцій створює конкуренцію для ломбардів, що вимагає від них підвищення якості послуг і впровадження нових технологій.

Проведений аналіз дає можливість сфокусувати увагу на ключових елементах структури правовідносин небанківського кредитування.

За суб'єктним складом це кредитні посередники, які хоч і виконують подібні до банків функції, суттєво відрізняються за організаційною структурою, специфікою діяльності та законодавчими обмеженнями, мають більш тісні зв'язки з місцевими громадами та малим бізнесом, що сприяє розвитку регіональної економіки і фінансовій інклюзії. Відмінність від банків, полягає в тому, що НФУ акумулюють фінансові ресурси, які не можуть бути залучені традиційними банками через їхні жорсткі нормативні вимоги, низьку гнучкість у підходах до клієнтів, а також неспроможність задовольнити індивідуалізовані потреби певних категорій інвесторів.

Діяльність НФУ характеризується відсутністю універсалізму, менша регуляторна та адміністративна складність, акумулюють заощадження на обмеженому спектрі операцій та на певних видах фінансових послуг, що передбачає спеціалізацію небанківських фінустанов, що забезпечує гнучкість та швидкість реагування на потреби конкретних клієнтських груп; НФУ хоч і виконують подібні до банків функції, суттєво відрізняються за організаційною структурою, специфікою діяльності та законодавчими обмеженнями, як класичних фінансових компаній, так і нових моделей як краудфандингові платформи або онлайн-кредиторів.

За об'єктним складом це кредит не лише як формальної юридичної операції передачі вартості, а як комплексної системи економічних відносин між суб'єктами господарювання, державою та населенням. Саме такий підхід дозволяє більш глибоко та всебічно розкрити функціональне призначення небанківських фінансових установ (НФУ), адже це фінансові послуги з меншою адміністративною регламентацією, що стимулює їхню гнучкість і оперативність, особливо у роботі з малими підприємствами, фізичними особами та в регіонах з обмеженим доступом до банківських послуг.

Небанківське кредитування це діяльність НФУ як кредитних посередників, які надають одну чи декілька фінансові послуги з меншою адміністративною регламентацією не лише як формальної юридичної операції передачі вартості, а як комплексної системи економічних відносин між суб'єктами господарювання, державою та населенням, що стимулює їхню гнучкість і оперативність, без зобов'язань створювати страховий резерв, на власний ризик. Самостійно формують кредитний портфель, оцінюють кредитоспроможність клієнтів, приймають рішення щодо видачі кредитів і несуть повну відповідальність за можливі збитки, можуть вважатися суб'єктами кредитного ринку.

Основними економічними напрямками та сферами небанківського кредитування є: кредитування фізичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності; фінансування сільських домогосподарств; надання кредитів на задоволення соціальних і споживчих потреб; залучення депозитів фізичних осіб. Видами операцій є інвестиційне фінансування, техніко-посередницькі послуги, фінансовий лізинг тощо.

Мікрофінансове та споживче кредитування реалізується МФО шляхом надання фізичним особам короткострокових і середньострокових позик на визначених умовах повернення, платності та строковості, переважно без заставного забезпечення та з використанням цифрових каналів взаємодії з клієнтом.

Найбільш поширеними правовими формами здійснення діяльності з небанківського кредитування є:

- кооперативне кредитування, що реалізується кредитними спілками та товариствами взаємного кредитування на засадах членства;
- ломбардне кредитування під заставу рухомого майна;
- мікрофінансове та споживче кредитування фізичних осіб, що провадиться фінансовими компаніями-МФО переважно через цифрові канали (43% доходів ринку);
- кредитування юридичних осіб, що здійснюється фінансовими компаніями, які спеціалізуються на обслуговуванні бізнесу (близько 15% доходів ринку);
- факторингове кредитування через фінансування під відступлення права вимоги за торговою (некомерційною) заборгованістю;
- фінансовий лізинг як форма кредитування у користування майном з подальшою можливістю викупу.

В той же час, в контексті повноти дослідження варто згадати і інші правові форми небанківського кредитування.

- страхові компанії, які надають позики під заставу викупної суми за договорами страхування життя, що дозволяє клієнтам (страхувальникам) отримувати кошти без участі банків;

- спеціалізовані фонди (наприклад, Фонд розвитку підприємництва, фонд енергоефективності, Фонд сприяння молодіжному будівництву), як пропонують пільгові кредити, гранти та компенсації відсотків.

## **1.2. Адміністративно-правові засади системи небанківського кредитування**

Сучасний стан АПР небанківського кредитування обумовлений низкою факторів, ключовим з яких об'єктивно постає війна з РФ, економічний спад, відтік інвестицій, протидією та недопущенням функціонування російського капіталу, євроінтеграцією України до ЄС. Військові події в Україні спровокували відтік з України фінансового капіталу, вихід із ринку низки

міжнародних банків, фінансових установ, бенефіціарами яких були російські суб'єкти права, створення системних ризиків втрати капіталу. Як наслідок, змінилася кон'юнктура ринку та чинне законодавство у цій сфері [30, с. 53].

11 серпня 2021 р. Указом Президента України затверджено Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року [31], якою визначено шляхи досягнення цілей і реалізації пріоритетів національних інтересів у сфері забезпечення економічної безпеки.

З іншого боку, після початку повномасштабної війни Україна подала заявку на членство в Європейське співтовариство, що покладає на країну обов'язок виконати план дій щодо членства. І хоча виконання програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС здійснюється з 2004 року, з 2022 року план дій щодо вступу до ЄС кардинально змінений та уніфікований.

Тож, дослідження адміністративно-правових засад системи небанківського кредитування, на нашу думку, варто проводити з урахуванням наведених вище особливостей його адміністративно-правової природи та завдань з реформування, окреслених чинним законодавством.

При здійсненні наукових досліджень з адміністративно – правових проблем використовується термін «засади», що обумовлено наступним.

Досліджуючи наявні підходи до аналізу поняття «засади», у контексті обраної тематики дослідження, слід виділити наступні їх варіації:

- 1) вихідні положення, основний закон якої-небудь науки, теорії, наукової системи, напряму та інші;
- 2) особливість, правило або спосіб, покладені в основу створення, здійснення або діяльності чого-небудь;
- 3) переконання, норма, правило, яким хто-небудь керується в житті, поведінці;
- 4) основа чогось; те головне, на чому ґрунтується, базується що-небудь; вихідне, головне положення, принцип; основа світогляду, правило поведінки [32, с. 891].

Наведені вище трактування мають загальний характер і хоча, повинні бути адаптованими до різних галузей наук, однак для деяких, все ж таки, типовим є існування певних особливостей. На думку І. Л. Беспалько, з позиції права, засади – це вихідні положення, що юридично фіксують об’єктивні закономірності суспільного розвитку [33, с. 242].

Натомість іншим вагомим аспектом, на який варто звернути увагу є існування невизначеності щодо доцільності ототожнення поняття «засади» з такими термінами, як «основи», «основні засади» та інші. Вивчення наукової літератури підводить до висновку, що здебільшого такі дефініції як «засади» та «основи» пропонується вважати синонімічними [34, с. 129].

З приводу наступної складової – «правові», то, вочевидь, мова йде про такі, які стосуються права [35, с. 1101]. При цьому, вже давно багато науковців сходяться на тому, що воно являє собою складне, різнопланове та багатоаспектне явище.

О. В. Кузьменко та О. Г. Стрельченко наголошують, що право відіграє ключову та унікальну роль у формуванні авторитетного регулювання правопорядку в державі. Вони вважають, що до «правових» слід відносити сукупність норм, які затверджені компетентними органами та зафіксовані у відповідних нормативних актах, в межах яких повинен діяти певний суб’єкт. Відповідно, доцільно визначати «правові засади» як систему правових настанов (юридичних норм), що містяться в актах різного рівня юридичної сили та встановлюють параметри належної поведінки суб’єктів відповідної діяльності. [36, с. 73]

Конкретизація поняття і змісту адміністративно-правових засад міститься й у працях вітчизняних та зарубіжних науковців. Вітчизняні підручники і навчальні посібники з адміністративного права містять положення, що тлумачать терміни «адміністративно-правові засади»; «адміністративно-правове регулювання»; «адміністративно-правове забезпечення», «організаційно-правові засади» [37, 38].

Характеризуючи адміністративно-правові засади, Н. С. Панова констатує, що мова йде сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади з метою вдосконалення їхнього владно організованого впливу на відповідні суспільні відносини й процеси, та оптимізації внутрішньоорганізаційної діяльності державних органів щодо забезпечення належного виконання покладених на них завдань, функцій і повноважень [39, с. 9].

М. І. Легенький із цього приводу вказує, що це сукупність основних методологічних характеристик та принципів регулювання суспільних відносин в окресленій сфері, яка встановлюється нормами адміністративного права та передбачає категоріальне, нормативно-правове й організаційно-управлінське забезпечення [40, с. 27].

Д.Г. Заброда запропонував наступне визначення поняття «адміністративно-правові засади»: сукупність закріплених у нормах адміністративного права параметрів (характеристик) суспільного явища та правовідносин, що потребують урегулювання за допомогою адміністративно-правових засобів. При цьому, науковець у змісті адміністративно-правових засад виокремлює категоріальний; нормативний; інституційний; інструментально-технологічний елементи, надаючи їм своє характерне наповнення [41, с. 49].

Ми розуміємо поняття «адміністративно-правові засади» як сукупність адміністративно-правових норм, що визначають основні цінності, принципи, завдання, форми та методи розвитку нормотворчої і розпорядчої діяльності органів виконавчої влади. А з урахуванням специфіки нашої роботи, варто згадати і роль НБУ як основного Регулятора фінансової діяльності у сфері небанківського кредитування.

Поруч з адміністративно-правовими традиційно досліджується організаційно-правові засади. Виокремлюються обов'язкові і факультативні елементи організаційно-правових засад, що закріплюються у законодавчих

актах. До перших можна відносити: правову основу (законодавство); об'єкт правового регулювання; пріоритетні напрями; принципи; суб'єкти та їх завдання, функції й повноваження; засоби (заходи, методи), за допомогою яких здійснюється урегулювання суспільних відносин, в тому числі й відповідальності; механізми контролю і нагляду. До факультативних пропонується включати: організацію міжнародного співробітництва у відповідній сфері (галузі); інформаційне забезпечення; специфіку фінансування; особливості взаємодії та координації у певній сфері (галузі) [41, с. 47].

Аналізуючи небанківське кредитування з точки зору організаційного забезпечення, варто відзначити, що в нашій країні перманентно відбуваються спроби провести реорганізації його моделі, що відбувається шляхом зміни законодавства. Говорячи про організацію небанківського кредитного сектору, то вона побудована завдяки трьом підходам: системному, інституціональному та функціональному. Кожний з них формує структуру кредитного небанківського ринку, модифікує його та забезпечує її стабільність, як одиницю економіки.

Ключовим органом, що здійснює управління сегментом небанківського кредитування є Національний банк України. Закон України «Про Національний банк України» [42] майже повністю відповідає ст. 108 Договору про Європейське співтовариство [43], яка вимагає обов'язкову незалежність Європейського центрального банку, і центральні банки всіх європейських країн повинні бути автономними. Незалежність Європейського Центрального банку складається з п'яти компонентів: 1) цільова автономія; 2) функціональна автономія; 3) інституційно-фінансова автономія; 4) особиста автономія; 5) юридична автономія.

Говорячи про адміністративно правові засади небанківського кредитування, варто звернути увагу на відповідні методи, що використовуються в процесі АПР відносин у сфері небанківського кредитування. З одного боку, це метод рівності сторін, адже надання

кредитного ресурсу у використання здійснюється на договірних засадах, які б сучасні форми не використовували НФУ (МФО). З іншого, – використовується імперативний метод, притаманний для публічних відносин. Спір щодо наявності публічних елементів в діяльності НФУ (МФО) безпідставний та не має підґрунтя, адже відносини між регуляторними органами та НФУ регламентовано нормами адміністративного і фінансового права. Аргументована вказана теза (щодо подвійності характеру відносин) й тим, НБУ наділений подвійною юридичною природою. Маючи статус юридичної особи, НБУ займається господарською діяльністю. У той же час Конституцією України та Законом Про НБУ центральний банк наділений владними повноваженнями як владний орган, з яким друга сторона відносин (НФУ/МФО) рівною не буває. Здійснення НФУ/МФО господарської діяльності – це надання іншій стороні відносин (клієнту) фінансових послуг. Відносини НФУ-клієнт регламентовані переважно нормами цивільного законодавства. В той же час, будучи пов'язаними з мобілізацією та розподілом фінансових ресурсів, постають важливими публічними відносинами, адже забезпечують розвиток економіки країни, реалізують майнові права громадян в тих ситуаціях, в яких комерційні банки не спроможні допомогти.

Використовуючи адміністративно-правові засади держава здійснює регулювання основних видів фінансово-кредитних відносин. Частина 2 статті 92 Конституції України вміщує перелік видів фінансово-кредитних відносин, [44] які регулюються виключно законами: засади створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційних ринків; статус національної та іноземних валют на території України, тощо.

Військові події, відхід іноземного представництва у фінансовому секторі, фінансові ризики обумовили зміну фінансового сектору, що обумовило потребу реформування системи небанківського кредитування. Необхідність у забезпеченні споживчих потреб, потреб у мікро-кредитуванні, будь-яких інших матеріальних потреб може здійснюватися різними методами – фінансуванням і кредитуванням, яке здійснюється за принципами

зворотності, строковості і відплатності. Зважаючи на те, що фінансова діяльність постає невід'ємною для держави складовою, остання (держава в особі ВРУ) створює модель публічних адміністрацій, для яких сфера фінансової діяльності є базовою. Об'єктивно, в силу положень Конституції та базового фінансового Закону (Про НБУ) центральне місце серед цих органів посідає НБУ як спеціальний орган, створений державою для здійснення її кредитно-грошової політики. Відповідно, НБУ наділений владними повноваженнями визначати принципи, методи, інструменти та форми здійснення діяльності у сфері небанківського кредитування. Об'єктом адміністративного регулювання діяльності НФУ є відносини, які виникають у процесі утворення, діяльності та ліквідації небанківських кредитних установ, а також здійснення ними фінансових операцій. Відповідно, самостійним елементом адміністративного регулювання можна вважати встановлення стандартів діяльності НФУ.

Отже, НБУ, є органом державної влади, який наділено владними повноваженнями, тому небанківське регулювання – це державне регулювання діяльності НФУ. Відповідно, небанківське регулювання – це різновид публічного впливу на учасників відносин у сфері небанківського кредитування. Зміст АПР в цій сфері – це впорядкування, налагодження, у встановленні вірної взаємодії і створення умов нормального функціонування ринку небанківського кредитування, за яким учасники ринку, з одного боку, мають відповідні умови здійснювати господарську діяльність та отримувати прибуток, інші – отримувати послуги з кредитування належної якості та з дотриманням споживчих прав.

Адміністративно-правове забезпечення НФУ розглядають у вузькому і широкому значенні. У широкому розумінні адміністративно-правове забезпечення це сукупність адміністративно-правових засад, ключовим елементом якого є нормативні положення, якими встановлено правовий режим небанківського кредитування і забезпечення його здійснення заходами державного примусу; захист прав і інтересів усіх учасників цих відносин, як

НФУ, так і їх клієнтів; управлінський вплив здійснюється економічними заходами без втручання в оперативну діяльність НФУ. У вузькому розумінні регулювання – це засіб управлінського впливу на організаційно не підпорядковані керуючому органу об’єкти. Регулюючий державний вплив на відносини, що виникають під час діяльності НФУ з небанківського кредитування здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Правове регулювання відносин при формуванні і функціонуванні суб’єктів банківської системи України здійснюється нормами Конституції України, Законами України: «Про Національний банк України», «Про фінансові послуги та фінансові компанії», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про споживче кредитування», «Про страхування», постановами Верховної Ради, постановами НБУ, інструкціями НБУ, іншими нормативно-правовими актами.

Варто відзначити, що НБУ провадить активну нормотворчу діяльність, у тому числі у питаннях формування імперативних засад діяльності НФУ, відповідні НПА, серед останніх, відзначимо Постанови 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 порядок здійснення адміністративного провадження, 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»;

- від 20 грудня 2023 року № 167 «Про затвердження Положення про організацію та проведення інспекційних перевірок на ринках небанківських фінансових послуг»;

- від 15 грудня 2023 року № 163 «Про затвердження Положення про таємницю фінансової послуги»;

- від 14 грудня 2023 року № 162 «Про затвердження Положення про здійснення безвиїзного нагляду за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг»;

- від 22 березня 2024 року № 35 «Про затвердження Положення про порядок поновлення тимчасово зупинених ліцензій та внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 12 серпня 2022 року № 177»;

- 04 вересня 2024 року № 105 «Про затвердження Положення про визнання належності послуги чи операції до фінансової / обмеженої платіжної послуги та виявлення здійснення безліцензійної діяльності на ринку небанківських фінансових послуг і платіжному ринку». [45]

Особливої уваги заслуговує запроваджений НБУ механізм відмежування НФУ та диференціація їх на види. Як вказує керівництво НБУ, - легше та ефективніше адмініструвати діяльністю тих фінансових компаній, які складають переважну частку відповідного фінансового сегменту на ринку фінансових послуг. Як наслідок, 27 серпня 2025 року було прийнято постанову Правління НБУ № 102 «Про затвердження Положення про критерії, за якими визначається значимість фінансової компанії» [46]. Акцентуємо увагу на рішенням Правління НБУ від 22.01.2026 № 16-рш, яким затверджено Перелік значимих фінансових компаній (53 суб'єкти) та встановлено для них посилені вимоги до корпоративного управління, прозорості структури власності та бізнес-моделі. Водночас, ані ЗУ «Про фінансові послуги» [3], ані підзаконні акти НБУ не містять нормативного визначення поняття «значима фінансова компанія» як правової категорії, критеріїв набуття та втрати цього статусу на рівні закону, а також правових наслідків визнання компанії значимою у вигляді особливого адміністративно-правового режиму діяльності. Значимі компанії мають виконати додаткові вимоги, встановлені окремими Положеннями НБУ (про авторизацію надавачів фінансових послуг.. та про вимоги до системи корпоративного управління та системи внутрішнього контролю). Компанії матимуть статус «значимих» до моменту наступного оприлюднення НБУ відповідного переліку. У той же час, вже визначені «значимі НФУ» повинні виконати вимоги згідно затверджених критеріїв до 1 липня 2026 року, що за оцінками активних учасників ринку небанківського кредитування (особливо МФО) є вкрай проблематичним. Це, на нашу думку, є порушенням принципу правової визначеності та потребує законодавчого врегулювання. З іншого боку, на шляху до інтеграції до фінансових ринків ЄС

Україна має законодавчо наблизити стандарти функціонування фінансових ринків (у т.ч. й небанківського кредитування) до європейських.

Таким чином, НБУ зосереджує свою увагу на лідерах ринку, нормативно забезпечуючи публічний вплив держави на домінуючу частину ринку небанківського кредитування в імперативній формі, адже коли піднаглядних 700+ дуже складно забезпечити однаковий підхід та ефективний нагляд.

У той же час, правовідносини між НФУ та юридичними і фізичними особами при здійсненні діяльності із небанківського регулювання забезпечення приватно-правовими методами цивільно-правового характеру, а правовою формою його відбиття є цивільно-правові договори, хоча і в доволі специфічній формі. Договори, які «нав'язуються» НФУ/МФО характеризуються спрощеною процедурою оформлення, високими відсотковими ставками, короткими строками та обов'язковим дотриманням суворих вимог щодо прозорості інформації (шрифт, заповнені поля). Отже, це, як правило, договори про приєднання, де умови формуються кредитором, в яких висока доля ризику порушення споживчих прав.

Відповідно до пункту 19 Резолюції Генеральної Асамблеї ООН «Керівні принципи для захисту інтересів споживачів», повинні бути захищені від таких злоупливань: 1) односторонніх умов у договорах; 2) виключення основних прав 3) незаконних умов кредитування [47]. Враховуючи впровадження в національну адміністративну практику публічного адміністрування міжнародно-правових принципів, вони набувають імперативного характеру, у зв'язку з чим питання захисту прав споживачів фінансових послуг, що надаються НФУ набувають публічно-правових форм, що забезпечуються імперативними методами.

Як результат, вимоги до плати за обслуговування кредиту, що не відповідають національному законодавству, постають несумісними з міжнародними принципами. Такі практики порушують фундаментальні права споживачів, гарантовані як національними, так і міжнародними законодавчими актами. Погоджуємося із думкою О.С. Кочиної, яка

аналізуючи правову природу договорів небанківського кредитування констатує, що такий рівень багатозначності породжує значну плутанину та ускладнює сторонам чітке усвідомлення власних зобов'язань. Непрозорі та нечітко сформульовані умови кредитних договорів створюють можливість для кредитодавця самотійно змінювати тлумачення положень, зокрема стосовно тривалості користування кредитними коштами чи розміру встановлених платежів. Така ситуація суперечить основоположним принципам справедливості, добросовісності та розумності, що становлять ключові аспекти концепції верховенства права. [48, с. 19]

Роль НБУ та практики Верховного Суду в частині уніфікації та імплементації міжнародних принципів в національне законодавство в питаннях забезпечення прав споживачів в договірних відносинах із НФУ (НКУ) полягає у тому, аби за рахунок адміністративно-правового забезпечення сформувати адміністративну та судову практику, відповідно, до стандартів ЄС.

Таким чином, під адміністративно-правовими засадами небанківського кредитування можна розуміти здійснення НБУ та іншими спеціально уповноваженими органами влади нормативного та індивідуально-владного впливу на НФУ/МФО та систему небанківського кредитування з метою впорядкування їхньої діяльності, захисту прав і законних інтересів осіб, які взаємодіють із фінансовими установами, що здійснюють небанківське кредитування та з Національним банком України.

З іншого боку, фінансова система передбачає (має відповідне завдання) стабільне та конкурентноздатне функціонування НФУ, і всієї розгалуженої моделі небанківського кредитування, через те, що банки не мають можливості забезпечити відповідні потреби, фінансового ринку, передусім – споживчого.

Фінансова надійність НФУ, що здійснюють небанківське кредитування, включає три компонента: законність створення і діяльності банків та формування їх органів управління; достатність їх капіталу та його ліквідність; установлення та дотримання обґрунтованих економічних нормативів.

Регулятивний вплив НБУ на небанківський сектор економіки виявляється у прийнятті нормативно-правових актів державними органами (про які вже йшла мова вище).

Відповідно, нормативно-правове регулювання це процес розробки НБУ стандартів діяльності НФУ/МФО та його правозастосування у сфері небанківського кредитування. Індивідуально-владний вплив – це застосування норм права (як конституційного, адміністративного, фінансового, так і цивільного), як правило, Національним банком України та/або іншим уповноваженим органом державної влади до конкретних об'єктивних обставин через впровадження індивідуального акта. Наприклад, зупинення НБУ певній фінансовій установі ліцензії на здійснення небанківського кредитування. Іншими словами, відмінність нормативно-правового регулювання від прийняття індивідуально-владних приписів полягає у тому, що при регулюванні вплив йде не на конкретних суб'єктів, а на процеси, що відбуваються в сфері регулювання.

Варто погодитися з узагальненням, здійсненим науковцем економічної сфери Т. В. Савелко, який аналізуючи відповідні механізми впливу на банківську діяльність (за правовою природою дуже близькою із небанківським кредитування – від автора), зазначає, що «при регулюванні встановлюється правовий режим діяльності об'єктів, формується правове поле і системний вплив на діяльність об'єктів регулювання. Регулювання – це діяльність суб'єктів регулювання, система прямих і зворотних зв'язків між регулюючими органами і кредитними організаціями» [49, с. 76].

Аналізуючи сферу небанківського кредитування необхідно зазначити, що вона має власну специфіку, що відрізняє її від банківської діяльності.

Як зазначає професор Т.О. Латковська, у сфері державного регулювання банківської діяльності є специфіка, оскільки суб'єкти і об'єкти регулювання мають особливий статус, існує два види державного регулювання: зовнішнє – з боку органів законодавчої і виконавчої влади шляхом видання нормативно-правових актів; внутрішнє – яке здійснюється Національним банком України

як елементом дворівневої банківської системи України шляхом прийняття нормативно-правових, індивідуально-правових актів, оскільки Національний банк є органом державного управління, наділеним особливими повноваженнями і незалежного від інших органів державного управління. В юридичній літературі вважається, що сучасний центральний банк має такі основні функції – монопольне право, встановлене конституціями держав, на випуск банкнот; регулювання і нагляд за банківською системою; забезпечення ефективного функціонування системи розрахунків [50, с. 261].

Таким чином, правові відносини між НБУ та НФУ/МФО можуть мати виключно імперативний характер, або іншими словами тільки «партнерськими» бути не можуть. Вони завжди існують як влада і підпорядкування. Це потрібно для формування конкурентного ринку, де не має бути місця «популярним», «бувалим» чи «своїм» фінансовим установам. Вимоги від НБУ до НФУ/МФО мають бути однаковими до всіх учасників ринку.

Г.В. Миськів підкреслює важливість системного підходу для формування ефективного конкурентоспроможного кредитного ринку. Зокрема, він акцентує на цілісності розвитку кредитного ринку як сукупності взаємопов'язаних сегментів кредитування, кожен із яких одночасно виступає як самостійний елемент системи. Такий підхід дозволяє розглядати ринок не як розрізнені частини, а як єдину структуру, що забезпечує гармонійний розвиток та взаємодію між його складовими. Крім того, системний підхід сприяє ефективній систематизації обміну інформацією між суб'єктами ринку, що відбувається як по ієрархічних зв'язках усередині ринку, так і у відношенні до зовнішніх економічних агентів національної економіки. Це підвищує прозорість і функціональність кредитного ринку, забезпечуючи його відкритість та адаптивність. Важливою складовою є також інституціональна структуризація ринку, яка передбачає формування відкритої і динамічної системи інститутів, що підтримують належні умови кредитування суб'єктів

економіки на основі різних функціонально-організаційних форм кредитної діяльності [51, с. 362].

Раніше ми наголошували на імплементації європейського законодавства з вітчизняним, тож останні роки ми можемо активно спостерігати за цим активним процесом. Одним з етапів було запровадження «Спліту», який передав повноваження управління за небанківським сектором НБУ та НКЦПФР. Передача регуляторних функцій від НКЦПФР до НБУ усунула дублювання нормотворчих та наглядових повноважень. Водночас залишилися невирішеними: відсутність законодавчо закріплених стандартів здійснення окремих видів нагляду (пруденційного, поведінкового, інспекційного) стосовно НФУ; неврегульованість порядку застосування заходів впливу пропорційно до виду та ступеня порушення; відсутність чіткого розмежування між нормативно-правовим регулюванням і індивідуально-правовим впливом НБУ у сфері небанківського кредитування. Реформа «спліт» є необхідною, але не достатньою умовою належного АПР галузі.

Ще одним важливим кроком для Євроінтеграції було прийняття нового закону, який регулює ринок фінансових послуг. Так, з 1 січня 2024 року в Україні введено в дію ухвалений ще у 2021 році Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який створює уніфіковане підґрунтя для діяльності бізнесу, що надає фінансові послуги, а відтак поширюється не лише на небанківські фінансові установи, а й на самі банки.

НБУ поступово здійснив оновлення регулювання у зазначених сферах та забезпечив приведення своїх нормативно-правових актів у відповідність із Законом України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» та пов'язаними нормативними актами.

З метою забезпечення плавного переходу надавачам фінансових послуг було надано шестимісячний період для ознайомлення з підзаконними нормативними актами регулятора та приведення своєї діяльності у відповідність до нових законодавчих вимог. Цей перехідний період тривав до 1 липня 2024 року. За цей час суб'єкти, діяльність яких регулюється

відповідним законом, повинні адаптуватися до нових правил, зокрема, забезпечити відповідність своїх операцій чинним нормам. Водночас варто зазначити, що наразі конкретний строк для приведення у відповідність розміру статутного капіталу фінансових компаній та ломбардів не встановлено, що свідчить про гнучкість законодавчого регулювання в цьому питанні.

Під час цього перехідного періоду надавачі фінансових послуг зобов'язані також провести самостійну перевірку кваліфікації керівників щодо їх ділової репутації та професійної придатності, а також оцінити відповідність власників істотної участі встановленим вимогам. Крім того, Положення про авторизацію надавачів фінансових послуг, затверджене Постановою Правління НБУ № 199 від 29 грудня 2023 року, передбачає обов'язок повідомити Національний банк про приведення діяльності у відповідність до нового законодавства до 1 липня 2024 року. Також до 1 червня 2024 року необхідно подати звіт про надання впевненості щодо річних звітних даних за 2023 рік, складений суб'єктом аудиторської діяльності [52].

НБУ ще у жовтні 2018 року запустив пілотний проєкт «Білої книги», який був покликаний роз'яснити нове регулювання небанківського фінансового ринку та розроблений план подальших дій після прийняття Законопроєкту № 2413-а. Зазначений проєкт виступав лише баченням Національного банку щодо нового регулювання небанківського фінансового ринку, який буде належати до його компетенції у майбутньому. Однак згодом така ініціатива показала свою ефективність, тож час від часу на сайті Національного банку України з'являються нові Білі Книги [53].

Особливе місце у формуванні існуючої моделі нагляду займає Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії». Відповідно до статті 2 вказаного Закону визначено сферу його дії:

- 1) встановлює загальні засади функціонування ринку фінансових послуг, діяльності надавачів фінансових та/або супровідних послуг, державного регулювання та нагляду за такою діяльністю, а також захисту прав клієнтів;

2) визначає правовий статус фінансових компаній та ломбардів, організаційно-правові засади їх створення, діяльності, реорганізації та припинення діяльності з надання фінансових послуг, а також повноваження Регулятора щодо державного регулювання та нагляду за такими установами.

Окрему увагу варто приділити питанням принципів функціонування ринку небанківського кредитування. Не будучи формально закріпленими як обов'язкові критерії нагляду у сфері небанківського кредитування, окреслені вище принципи фактично виконують роль концептуальної основи для здійснення окремих його видів.

З іншого боку, законодавцем чітко визначена мета адміністрування Регулятором сфері фінансових послуг. Відповідно до частини 1 статті 21 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» метою державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг є забезпечення захисту законних інтересів клієнтів, сталого розвитку і стабільності фінансового ринку, а також створення сприятливих умов для розвитку економіки України і належного конкурентного середовища на фінансовому ринку. Відповідно до частини 3 статті 21 вказаного Закону Регулятор при здійсненні державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг керується принципами: 1) законності, який передбачає, що державне регулювання та нагляд за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг здійснюється Регулятором відповідно до законодавства України; 2) співмірності (пропорційності), який передбачає, що державне регулювання та нагляд за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг мають здійснюватися пропорційно, виходячи з мети державного регулювання та нагляду і необхідності забезпечення розумного балансу між приватними та публічними інтересами, з урахуванням ризик-орієнтованого підходу, а також обставин та умов конкретної ситуації (включаючи розмір надавача фінансових або супровідних послуг, види здійснюваної ним діяльності та притаманні їй ризики, фінансовий стан такого надавача фінансових або супровідних послуг

і власників істотної участі в ньому); 3) гарантування прав і законних інтересів учасників ринку фінансових послуг (зокрема прав споживачів); 4) відкритості та прозорості процесу нагляду, що забезпечується шляхом оцінювання Регулятором правочинів, операцій, обставин та подій з урахуванням їх економічного та фактичного змісту; 5) об'єктивності та неупередженості здійснення нагляду, у тому числі інспектування, у порядку, визначеному законом та нормативно-правовими актами Регулятора; 6) плановості, пропорційності і системності нагляду, його орієнтованості на запобігання правопорушенням на ринку фінансових послуг [3].

У цьому контексті особливого значення набуває ризик-орієнтований підхід до нагляду за небанківськими фінансовими установами, який сформувався в межах регуляторної моделі, побудованої на принципах ідентифікації та оцінки ризиків. Це дає змогу регулятору раціонально розподіляти наглядові ресурси, зосереджуючи увагу насамперед на установах із підвищеним рівнем ризику та тих, що мають істотний вплив на стабільність фінансової системи [54].

Відповідно до статті 1 (пункт 49) Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» ризик-орієнтований підхід, це підхід, що застосовується Регулятором під час: а) здійснення державного регулювання для створення системи норм, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків ризиків, притаманних діяльності надавачів фінансових послуг залежно від видів фінансових послуг, що надаються такими надавачами; б) здійснення нагляду за надавачами фінансових послуг для визначення та виявлення, оцінки та переоцінки, а також розуміння ризиків, притаманних діяльності таких надавачів фінансових послуг, а також вжиття відповідних пропорційних наглядових заходів для їх мінімізації з урахуванням профілю ризиків, суттєвості виявлених ризиків, розміру, особливостей діяльності, бізнес-моделі надавача фінансових послуг.

Практична імплементація ризико-орієнтованого підходу у діяльність учасників ринку небанківських фінансових послуг залишається предметом

постійної дискусії між фінансовими компаніями та регулятором. Позиція НБУ ґрунтується на застосуванні принципу пропорційності, відповідно до якого вимоги нагляду мають корелювати з масштабами діяльності, рівнем ризиковості та значущістю суб'єктів ринку, що в кінцевому підсумку спрямовано на забезпечення належного рівня захисту прав споживачів фінансових послуг. Разом із тим відсутність уніфікованих та чітко визначених алгоритмів реалізації такого підходу зумовлює виникнення протиріч у взаємодії між регулятором і піднаглядними установами, що уповільнює адаптацію останніх до наглядових вимог і ускладнює ефективне застосування ризико-орієнтованих інструментів на практиці. Зазначене стосується, зокрема, процедур оцінки систем внутрішнього контролю, управління ризиками, дотримання регуляторних нормативів, а також визначення пріоритетних напрямів наглядового реагування [54].

Варто зазначити, що застосування ризико-орієнтованого підходу об'єктивно виходить за межі формальної ідентифікації та оцінки потенційних загроз і охоплює комплекс превентивних заходів, спрямованих на їх мінімізацію або унеможливлення. [55, с. 171] Актуальність такого підходу суттєво зростає в умовах воєнного стану в Україні, коли під впливом макроекономічної нестабільності, воєнних ризиків та обмежених фінансових ресурсів посилюється вразливість учасників ринку небанківських фінансових послуг. За цих обставин наглядова діяльність закономірно концентрується на рівні захищеності фінансових інтересів як самих установ, так і їх клієнтів, що проявляється, зокрема, у вимогах щодо підтримання достатньої ліквідності активів, належної ділової активності та фінансової стійкості небанківських фінансових установ [56, с. 91].

Поглиблення змісту ризико-орієнтованого нагляду неможливе без урахування теоретико-правового розуміння категорії ризику. У цьому контексті заслуговує на увагу позиція Єсімова С.С., який звертає увагу на існування у праві трьох базових концепцій ризику. Суб'єктивна концепція акцентує увагу на внутрішньому, психічному ставленні особи до можливих

негативних наслідків власної або чужої поведінки. Натомість об'єктивна розглядає ризик як незалежну від свідомості суб'єкта можливість настання несприятливих подій, а дуалістична концепція поєднує зазначені підходи, розкриваючи ризик одночасно як об'єктивну характеристику невизначеності та як результат індивідуальної оцінки його рівня різними суб'єктами [57 с. 153].

Саме дуалістичне розуміння ризику видається найбільш придатним для цілей нагляду у сфері небанківського кредитування, оскільки воно дає змогу одночасно враховувати як об'єктивно існуючі економічні та фінансові загрози, так і особливості їх сприйняття та оцінювання з боку наглядового органу й піднаглядних установ. Водночас у практиці нагляду за НФУ питання методологічної уніфікації оцінки ризиків залишається невирішеним.

Сам Регулятор наголошує, що його головною метою є впровадження ризик-орієнтованого підходу в процедурах ліцензування та нагляду, який дасть змогу розвиватися цьому ринку та забезпечить дотримання прав та інтересів споживачів послуг небанківського кредитування. Діяльність фінансових компаній не становить значного ризику для стабільності фінансової системи. Відповідно до нової моделі з боку НБУ будуть запроваджуватися спрощені регулювання та нагляд, створюватися сприятливі умови для розвитку ринку небанківського кредитування. Водночас велика увага буде зосереджена на посиленні прозорості та запровадженні високих стандартів ринкової поведінки фінансових компаній, які надають послуги кредитування [58].

Урахування зазначених ризиків зумовлюється складністю сучасної фінансової системи, яка функціонує як багаторівневе та динамічне середовище, у межах якого здійснюється значна кількість різноманітних фінансових операцій. Варто погодитися із М.С. Уткіною, що особливої ваги набуває зростання загроз легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та інших фінансових правопорушень, що об'єктивно вимагає від держави впровадження

ефективних механізмів їх запобігання та своєчасного виявлення. Саме тому ризик-орієнтований підхід посідає центральне місце в системі фінансового моніторингу, де він постає як стратегія, заснована на ідентифікації, оцінці та управлінні ризиками, пов'язаними з фінансовими операціями. Це дозволяє зосереджувати наглядові та контрольні ресурси на тих суб'єктах і операціях, які характеризуються підвищеним потенціалом залучення до фінансових злочинів, що передбачає системний збір і аналіз інформації про клієнтів, їхню діяльність та пов'язані з нею ризики [59, с. 128].

В. Сосненко розглядає ризик-орієнтований підхід як базовий принцип побудови внутрішньої системи фінансового моніторингу у вузькому значенні (на рівні суб'єкта первинного фінансового моніторингу). Його зміст полягає у виявленні, оцінці та розумінні ризиків легалізації коштів, а також у впровадженні адекватних заходів управління такими ризиками з метою мінімізації відповідних загроз [60, с. 186-194]. Розвиваючи зазначену концепцію, В. Сосненко обґрунтовує дворівневий характер ризик-орієнтованого підходу. Перший рівень має реалізовуватися на національному рівні та виходить від держави в особі суб'єктів державного фінансового моніторингу й спеціально уповноваженого органу - Державної служби фінансового моніторингу України. Його зміст передбачає, зокрема, застосування консолідованого та групового нагляду відповідно до міжнародних стандартів у сфері протидії легалізації доходів і фінансуванню тероризму. Другий рівень охоплює безпосередню діяльність фінансових установ, визначених нефінансових установ і професій, які впроваджують ризик-орієнтований підхід у власних внутрішніх процедурах та механізмах контролю. [61]

Самостійною та автономною складовою у адміністративно-правовому забезпеченні відносин небанківського кредитування постає механізм судового регулювання та захисту прав та інтересів, як публічної влади, так і безпосередніх учасників досліджуваних відносин. Учасником, що презентує публічний інтерес, є відповідна публічна адміністрація, яка наділена владними

повноваженнями звертатися до суду щодо притягнення до юридичної відповідальності порушників правил небанківського кредитування, або безпосередньо притягає винних осіб до адміністративних відповідальності, накладаючи адміністративно – та фінансовоштрафні санкції. У той же час, винна сторона має право на судове оскарження подібних рішень. Тобто, відносини із адміністративного оскарження публічно-владних рішень у сфері небанківського кредитування, а також судовий захист прав споживачів в структурі досліджуваного питання займає відособлене місце.

Відразу варто зупинитися на такому аспекті як адміністративна відповідальність. Питання адміністративної відповідальності у сфері небанківського кредитування є малодослідженими, та представлені фрагментарними оглядами [62, с. 92-98].

Не маючи на меті формулювання поняття, ознак та видів адміністративної відповідальності як різновиду юридичної відповідальності, зазначимо наступне. Відповідно до КУпАП передбачена адміністративна відповідальність за порушення надання фінансових послуг у діяльності НФУ/МФО: за ст. 166-5 «Порушення нормативно-правових актів Національного банку України, які регулюють діяльність у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг»; за ст. 166-8 «Порушення порядку зайняття діяльністю з надання фінансових послуг» та ст. 188-29 «Невиконання законних вимог посадових осіб Національного банку України у сфері банківського законодавства, законодавства у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг, законодавства, яке регулює переказ коштів в Україні» [64].

Аналіз складу поданих правопорушень дає підстави стверджувати, що вказані норми мають бланкетний характер, а тому, їх застосування обумовлює колізійність та невизначеність, нерідко «правові пустоти» та нерегульованість. Порядок застосування штрафних санкцій визначений Положенням про порядок накладення адміністративних штрафів в

досліджуваній сфері, затверджений Постановою Правління Національного банку України від 29.12.2001 № 563 [65]

У той же час, адміністративна практика накладення штрафних санкцій насичена судовими оскарженнями та потребує уніфікації та деталізації, зокрема в частині формування правових позицій Верховного Суду та конкретизації чинних нормативних положень як на рівні законодавчих актів, так актів правотворчості НБУ.

В контексті дослідження нагляду за діяльністю НФУ та МФО, відзначимо, що його результатом мають стати відповідні управлінські рішення. Якщо у результаті здійснення нагляду виникнуть підстави вважати, що підконтрольний суб'єкт допустив діяння, яке містить ознаки складу адміністративного правопорушення, до відповідно до п. 1.3. Положення про порядок накладання адміністративних штрафів, Голова Національного банку та його заступники, керівники структурних підрозділів Національного банку та їх заступники, які забезпечують виконання функцій Національного банку з нагляду (оверсайта), контролю (далі - Уповноважені особи), які від імені НБУ уповноважені мають розглянути справу про адміністративне правопорушення і накласти адміністративне стягнення. Відповідно до п.1.4. згаданого Порядку, уповноваженими від імені Національного банку розглядати справи про адміністративні правопорушення і накладати адміністративні стягнення за вказаними статтями є: директор Департаменту фінансового моніторингу, його заступники; директор Департаменту ліцензування, його заступники; начальник Управління захисту прав споживачів фінансових послуг, його заступник; директор Департаменту нагляду за небанківськими надавачами фінансових послуг, його заступники.

Окрім накладення адміністративного стягнення (штрафів), у досліджуваній сфері, способами та методами реагування на виявлені правопорушення у сфері небанківського кредитування є заходи адміністративного припинення. Належне правозастосування мінімізує

можливі негативні майнові наслідки для держави та юридичних або фізичних осіб, та попередити можливі ризики у майбутньому.

Серед адміністративно-господарських санкцій, що застосовуються НБУ до НФУ/МФО за порушення у сфері небанківського кредитування є зупинення або обмеження фінансових операцій. Класичним механізмом пруденційного нагляду та адміністративного реагування на правопорушення у цій сфері є тимчасове блокування транзакцій по рахункам фінансової установи. Підставами для застосування цього заходу можуть бути рішення суду, виявлення уповноваженими органами підозрілої активності в фінансових операціях, а також порушення законодавства, що регламентує обіг фінансових ресурсів. Найчастіше зупинення або обмеження фінансових операцій реалізується через інструменти банківського контролю, зокрема блокування рахунків, призупинення операцій за окремими фінансовими договорами, обмеження на використання певних активів. Діяльність Національного банку України з припинення правопорушень у галузі небанківського кредитування регламентується Положенням про застосування Національним банком України заходів впливу. Зазначене Положення визначає підстави і порядок застосування заходів впливу, фінансових/ штрафних санкцій до НФУ/НКУ та інших осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України [66].

Особливою формою адміністративно-правового впливу є відкликання ліцензії НФУ на здійснення діяльності із небанківського кредитування. Відповідно до пункту 2 частини першої статті 1 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» відкликання ліцензії - припинення права надавача фінансових послуг на здійснення діяльності з надання фінансових послуг на підставі відповідного рішення Регулятора та внесення відповідного запису до Реєстру.

Державна регуляторна служба України надала роз'яснення, що органи ліцензування можуть припинити дію ліцензії повністю або частково лише за чітко визначеними законом підставами, такими як порушення ліцензійних

умов, неподання необхідної інформації, припинення діяльності підприємця, судові рішення тощо. Служба наголошує, що припинення ліцензії має відповідати конкретним підставам, а її часткове припинення не означає автоматичного анулювання всієї ліцензії [67].

Відповідно, серед визнаних нормативно юридичними підставами для прийняття рішення про відкликання ліцензії НФУ вказуються такі юридичні факти: надання завідомо недостовірної інформації під час отримання ліцензії; здійснення фінансової діяльності з відступом від визначених умов або без наявності необхідного капіталу; порушення вимог фінансового моніторингу; участь у схемах з відмивання доходів або фінансування тероризму; ухилення від податкових зобов'язань; або невиконання розпоряджень уповноважених регуляторів.

Проте, зазначаємо і протилежний аспект застосування механізму анулювання ліцензій. Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» закріплює загальний принцип: основним видом діяльності фінансової установи має бути надання фінансових послуг (стаття 1). Водночас стаття 29 Закону допускає, що фінансова компанія «має право здійснювати іншу господарську діяльність з урахуванням обмежень, встановлених нормативно-правовими актами Регулятора» - тобто визначення конкретного кількісного порогу делеговано НБУ. Відповідний поріг (частка доходів від ліцензованих послуг) встановлено підзаконними актами НБУ, а не законом. Такий поділ є формально допустимим з огляду на пряме законодавче делегування, однак породжує правову невизначеність: відсутність у законі граничних кількісних орієнтирів надає НБУ надмірно широкий адміністративний розсуд при оцінці відповідності та прийнятті рішень про анулювання ліцензій, що ускладнює судовий контроль за такими рішеннями.

Варто зазначити, що важливою процесуальною гарантією в системі адміністративно-правового забезпечення в цілому є можливість оскарження рішень суб'єкта владних повноважень до адміністративного суду. Не є виключенням для вказаної гарантії і сфера небанківського кредитування.

Відповідно до Кодексу адміністративного судочинства України встановлено специфіку та особливості провадження у справах щодо оскарження індивідуальних актів НБУ та рішень КМУ (та ін.) стосовно виведення банків з ринку (стаття 266-1 КАС України) [68]. Щодо особливостей процедури оскарження індивідуальних актів НБУ (та ін.) стосовно НФУ щодо здійснення ними небанківського кредитування (та й будь-якої діяльності взагалі) відповідних автономних процедур не передбачено.

А тому, відповідні процедури здійснюються в загальному порядку щодо оскаржень в порядку загального позовного провадження, яке призначене для розгляду справ, які через складність або інші обставини недоцільно розглядати у спрощеному позовному провадженні (ч. 3 статті 12 КАСУ) [68].

Важливо вказати і про відповідну роль судової практики у спорах між учасниками ринку небанківського кредитування, особливо в справах, учасниками яких є НБУ та НФУ, адже саме судова гілка влади, безпосередньо суд касаційної інстанції законодавчо наділений повноваженнями узагальнювати практику та формулювати правові висновки у спірних правовідносинах, щодо яких наявні правові колізії чи прогалини.

Практичне значення для нашого дослідження мають ті категорії справ, у яких в результаті прийняття індивідуального акта НБУ призупиняється, або анулюється ліцензії НФУ, або дозволи на здійснення окремих фінансових операцій фінансовими установами сфери небанківського кредитування [69, 70].

Варто акцентувати увагу на тому, що дійсно, в судовій практиці наявні чисельні провадження, за яким НБУ виступає відповідачем за позовами фінансових установ. Актуальними визнаються спори, у яких оскаржуються рішення НБУ щодо віднесення комерційних банків як фінансових установ до категорії неплатоспроможних, або щодо відкликання комерційним банкам ліцензії на здійснення окремих, або всіх видів банківських операцій. Слід наголосити на тому, що судова практика стосовно зазначених спорів

неоднозначна, що обумовлено недосконалістю чинного законодавства України.

Так, зокрема, відповідно до ст. 79 Закону України «Про банки і банківську діяльність» [71] банк або інші особи, які охоплюються наглядовою діяльністю НБУ, мають право оскаржити в суді в установленому законодавством порядку його рішення. Верховний Суд неодноразово роз'яснював, що головною рисою індивідуальних актів НБУ є їхня конкретність (чіткість), а саме: чітке формулювання конкретних юридичних волевиявлень суб'єктами владних повноважень, які видають такі акти; розв'язання за їх допомогою конкретних, а саме індивідуальних справ або питань, настанов для їх розв'язання що виникають у сфері державного управління; чітка визначеність адресата, конкретної особи або осіб; чітка відповідність такого акту нормам чинного законодавства. Проте, згадана вище категорія справ не є тотожною, і стосується правових відносин інших за своєю правовою природою відносин. Важливою в межах даного дослідження є судова практика, а саме Постанова Верховного Суду від 18 лютого 2025 року у справі №420/31415/23 (провадження № К/990/30288/24). В даному спорі Верховний Суд розглянув у порядку письмового провадження адміністративну справу за касаційною скаргою НБУ на рішення Одеського окружного адміністративного суду від 12.04.2024 і постанову П'ятого апеляційного адміністративного суду від 25.06.2024 у справі № 420/31415/23 за позовом Товариства з обмеженою відповідальністю «ФІНОД» далі - ТОВ «ФІНОД» до НБУ про визнання протиправним та скасування рішення [72].

Касаційну скаргу задоволено, з посиланням на виключність повноважень НБУ та значимістю доводів касаційної скарги про те, що неможливість здійснення оцінки НБУ відповідності фінансового/майнового стану прямих і кінцевих власників істотної участі в небанківській фінансовій установі створює суттєві ризики несвоєчасного або невиконання небанківською фінансовою установою власних зобов'язань перед клієнтами та іншими кредиторами, а відтак з метою досягнення мети державного

регулювання ринку фінансових послуг Національний банк України повинен реагувати на такі порушення.

Вказана судова практика вказує на те, що національні адміністративні суди неоднозначно трактують спірні правовідносини між НБУ та НФУ. А тому, актуальною на часі є приведення судової практики у спірних питаннях до узагальнення та формування правових висновків Великою Палатою ВС.

Відповідно, вважаємо, що зростання ринку небанківського кредитування, збільшення обсягів залучених капіталів НФУ та обсягу кредитних ресурсів, що надаються ними, обумовлює необхідність формування автономного адміністративно-правового механізму адміністративної відповідальності у сфері небанківського кредитування та особливостей адміністративного судочинства по справах щодо оскарження індивідуальних актів НБУ.

### **1.3. Фінансово-правові засади системи небанківського кредитування**

Небанківське кредитування займає особливе місце в правовій системі, відрізняючись від банківського кредитування за суб'єктами, предметом та регулюванням. Воно включає різні форми фінансових операцій, що здійснюються небанківськими фінансовими установами, і регулюється окремими законодавчими актами, що встановлюють вимоги до учасників та умов надання кредитів. Як зазначалося вище, методологія правового регулювання банківського права характеризується дуалізмом методів правового регулювання, через специфіку побудови банківської системи та особливостей видів банківської діяльності та здійснення банківських операцій. Банківське кредитування в частині реалізації кредитних зобов'язань відноситься до сфери приватно-правового регулювання, через специфіку предмету правового регулювання. В частині здійснення НБУ своїх функцій щодо банківського нагляду, встановлення нормативів та стандартів для банків та інших видів відносин в яких НБУ виступає як Регулятор, - вказані аспекти

відносять до публічно-правових, врегульованих адміністративно-правовими методами. Визначення меж впливу норм фінансового права на небанківське кредитування в Україні вдається актуальним та необхідним в ході проведення даного дослідження. Сфера небанківського кредитування має специфічний фінансово-правовий режим. Встановлення НБУ стандартів функціонування НФУ, наближених до європейських, носить адміністративно-правовий характер. В контексті місця відповідного інституту правового регулювання та його галузевої належності, - то вказані питання відносять до фінансово-правових. Питання правового статусу фінансових установ, форм та видів фінансових послуг, питання нагляду за діяльністю фінустанов у сфері небанківського регулювання, дотримання нормативів та принципів регуляторної політики, - всі ці засади об'єктивно відносять досліджуваний елемент до сфери фінансово-правового регулювання.

По аналогії із висновками, зробленими Т.А. Латковською щодо фінансово-правового регулювання відносин, що виникають з банківського кредитування [50, с. 258] можна співставити їх форми. Як зазначає Т.А. Латковська фінансово-правове регулювання відносин, які виникають із банківської діяльності, здійснюється в Україні у таких формах:

- 1) нормотворчості, коли закони і нормативно-правові акти Національного банку України встановлюють порядок державної реєстрації кредитних організацій, порядок ліцензування і здійснення банківської діяльності (операцій) і порядок здійснення банківського нагляду і контролю;
- 2) реєстрації конкретних кредитних організацій, надання дозволів на залучення іноземного капіталу при створенні комерційних банків в Україні, відкриття філій і представництв іноземних банків і кредитних організацій;
- 3) здійснення грошово-кредитного регулювання шляхом установлення обов'язкових економічних нормативів у законах та нормативно-правових актах;
- 4) здійснення державного контролю і нагляду за банківською діяльністю Верховної Ради за здійсненням Національним банком України покладених на нього повноважень Законом України «Про Національний банк

України», Рахункової палати, наглядово-контрольну діяльність Національного банку України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України; 5) прийняття судами рішень з питань банківської діяльності [50].

Говорячи про нормотворчість у сфері небанківського кредитування, і конкретно сфери адміністративно-правового забезпечення нагляду в його наявних видах і проявах в системі небанківського кредитування, варто зазначити про своєрідність нормотворчості останньої. Спеціалізовані Закони у сфері небанківського кредитування мають лише загальний характер. Усвідомлюючи, складність порівняльного аналізу законодавчих актів банківського та досліджуваного механізмів правового регулювання, варто виділити значну роль у адміністративно-правовому забезпеченні актів правотворчості НБУ, що також типово і для банківського сектору. Це стосується як набуття адміністративного статусу НФУ, тобто їх реєстрація, ліцензування так і порядку здійснення операцій із небанківського кредитування. Порядок здійснення нагляду за діяльністю НФУ за його формами, видами та правовими методами переважно концентрований в руках НБУ.

В частині характеристики реєстрації конкретних НФУ, надання дозволів на залучення іноземного капіталу при їх створенні в Україні, відкриття їх філій і представництв; здійснення грошово-кредитного регулювання шляхом установлення обов'язкових економічних нормативів у законах та нормативно-правових актах; наглядово-контрольну діяльність НБУ, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України ми не можемо погодитися із професоркою Т.А. Латковською, адже вважаємо, що ці відносини та, відповідні процедури, що їх супроводжують є виключно адміністративно-правовими, як за предметом правового регулювання, так і за методами здійснення.

Проведення державного контролю і нагляду за банківською діяльністю ВРУ та Рахункової палати за здійсненням НБУ покладених на нього

повноважень є тією ознакою, яка дає підстави розрізняти сфери банківської та небанківської діяльності, відповідно банківського та небанківського кредитування. При цьому, об'єктивно, банківська сфера є невід'ємним компонентом фінансової системи нашої держави (як і будь-якої іншої країни), та найважливішим елементом грошово-кредитної системи.

Щодо прийняття судами рішень з питань банківської діяльності, так само як і з питань небанківського кредитування не можна віднести до фінансово-правового ряду. Навряд чи варто розглядати судовий захист як компоненту адміністративно-правового забезпечення. Хіба що в питаннях оскарження рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень та у провадженнях по справам про адміністративні правопорушення. Але ці питання розкриті в підрозділі 1.2. нашого дослідження.

Окрім того, класично до фінансово-правових засад відносять питання оподаткування, здійснення валютних операцій, відносини з міжнародними фінансовими організаціями.

Відіграючи значну роль в економіці та забезпечуючи доступ до фінансових ресурсів для широкого кола споживачів та бізнесу, НФУ зобов'язані дотримуватися фінансово-правового режиму, визначного відповідними приписами. Водночас, регулювання цієї сфери має бути достатньо гнучким, щоб забезпечити стабільність сфери та її розвиток, а з іншого - забезпечити захист прав споживачів та інвесторів.

Досліджуючи фінансово-правові засади на теоретичному рівні науковці у своїх роботах визначали такі елементи, як фінансово-правове регулювання, куди включалися такі складові як фінансово-правові форми, принципи, фінансові правовідносини, фінансово-правові режими. [73, с. 210] При дослідженні фінансово-правових аспектів автори використовували панівні у фінансово-правовій науці методологічні засади, за якими розкриття та вирішення досліджуваної проблеми здійснювалося через аналіз фінансової системи та місця в ній відповідного елемента фінансово-правового регулювання. [74, с. 38] Відповідно, аналізу піддавалися поняття, сутність,

функції, принципи досліджуваної категорії та його місця у фінансовій системі держави.

Фінансово-правові засади інститутів фінансової системи визначають правові основи функціонування окремих частин фінансової діяльності держави. Це включає в себе норми, що регулюють відносини, пов'язані з державними фінансами, фінансами суб'єктів господарювання, фінансовим ринком (у тому числі - кредитуванням), страхуванням та інвестуванням (у тому числі кредитування та інвестиції страховиками), фінансами домогосподарств, валютним регулюванням, оподаткуванням та фінансовим контролем (з обліком та аудитом, як видами контролю).

Теоретико-правові аспекти фінансової діяльності держави, фінансової системи та фінансово-правових засад широко досліджені у науковій публічно-правовій сфері. В цьому контексті варто згадати роботи Д.А. Беккерської, Л.К. Воронової, М.П. Кучерявенка, Т.А. Латковської, С. Мельника, А.О. Музика-Стефанчук, А.С. Нестеренко, Г.А. Нечай, О.В. Покатаєвої, Л.А. Савченко, П. Пацурківського, та інших.

Фрагментарно, проблеми фінансово-правового регулювання небанківського кредитування, публічного статусу небанківських фінансових установ ставали предметом наукових дискусій. Дотичними до досліджень проблем, визначених даним підрозділом були праці О.С. Койчева, А.С. Нестеренко.

Проте, з одного боку, вони не стосувалися безпосередньо визначення всіх фінансово-правових елементів небанківського кредитування, з іншого – переважно були здійснені до моменту реформування галузі, обумовленими курсом на євроінтеграцію та правовим режимом воєнного стану, а також питаннями реформування системи публічного адміністрування галузі.

Війна внесла свої корективи в роботу і функціонування фінансової системи та ринків фінансових послуг. Проте, державою, в особі ВРУ, КМУ та НБУ приймаються всі необхідні заходи, аби всі державні функції в галузі публічних фінансів виконувалися. Бюджетна та податкові системи, хоч і

зазнали збитків, проте продовжують функціонувати, варто відзначити, завдяки активної фінансової підтримки міжнародних партнерів. Банківська система, ринок фінансових послуг та бюджетна системи довели свою стійкість, НБУ та інші установи і організації продовжують злагоджено працювати та вживати заходи для стабільної роботи. При цьому, досягнута протягом останніх років макроекономічна стабільність, інституційна спроможність Мінфіну та НБУ і вжиті першочергові заходи дозволяють контрольовано проходити цей надзвичайно складний період. Проте, визнання критичного обсягу державного боргу (співвідношення державного боргу до ВВП у 2024 році становили 101 %, фактично запозичення перевищили валовий внутрішній продукт), [75] вказує на необхідність оптимізації державної політики та продовження реформ фінансового сектору, у т.ч. за рахунок інноваційних сфер таких як небанківське кредитування, яке має тенденцію до зростання.

Метою аналізу фінансово-правових засад небанківського кредитування є формування матеріальної основи відносин, що реалізуються у сфері небанківського кредитування. Наявність їх чітких характеристик дозволяє комплексно та якісно здійснювати нагляд за діяльністю НФУ та формувати належні адміністративно-правові режиму їх фінансової діяльності.

Характеристики фінансових правовідносин, що виникають в процесі здійснення відповідної діяльності, дає змогу деталізувати та конкретизувати їх структурні елементи.

На сьогодні, відбулися суттєві зміни в змісті правовідносин НБУ та небанківських фінансових установах, які здійснюють небанківське кредитування, у тому числі управляють страховими фондами, за рахунок яких здійснюються особливі види кредитних та інвестиційних проєктів. Як результат, відбулися суттєві зміни у структурі фінансових правовідносин у галузі.

Вироблення єдиної точки зору щодо місця правовідносин небанківського кредитування в системі існуючих фінансових правовідносин

вбачається можливим за умови характеристики самих фінансових правовідносин.

Погляди на фінансові правовідносини, як різновид правових відносин, в науці фінансового права також не є тотожними. Визначення поняття «фінансові правовідносини» являє собою одну з фундаментальних проблем теорії фінансового права, якій приділялась увага широкого кола вчених юристів-фінансистів, серед яких відзначаємо Л.К. Воронову, Л.А. Савченко, П.С. Пацурківського [76, с. 33-37; 77, с. 161-225] та ін. Зміни, що відбуваються сьогодні в соціально-економічній, політичній та інших сферах життєдіяльності України на лі правового режиму воєнного стану, зумовлюють реформування і фінансової системи держави. Це обумовлює більш ретельне і всебічне виявлення, вивчення й врахування чинників, що впливають на виникнення і розвиток фінансових правовідносин, для чого потрібні абсолютно нові методологічні підходи. На цьому й наголошують група вчених, представників Чернівецької наукової школи фінансового права [78]. Автори зазначають, що «дослідження фінансового права як явища в цілому, його окремих інститутів як особливих фінансово-правових явищ та норм фінансового права як гранично конкретного і ємного субстанціонального вираження з неминучістю вимагають сьогодні застосування феноменологічного підходу. Загальний сучасний стан фінансово-правової науки можна охарактеризувати як безповоротну втрату віри в рятівний методологічний монізм, що панував ще буквально вчора, і перехід до принципового визнання необхідності методологічного плюралізму [78, с. 40].

Ми погоджуємося із наведеною думкою, адже не можна в сучасних умовах розвитку суспільства та відповідних відносин у ньому, опиратися на методологічні засади, розроблені за часів існування абсолютно відмінної формації. Неврахування змін, що сталися за роки незалежності України, може призвести до серйозних помилок в теоретичних розробках, що прямо відобразиться на практичному застосуванні певних положень правових норм.

Відсталість форм та методів відповідного забезпечення для мобільного ринку небанківського кредитування може мати самі негативні наслідки.

Що стосується особливостей фінансових правовідносин, то вони обумовлені специфікою фінансової діяльності держави та муніципальних утворень, специфікою фінансових ринків, наданням фінансових послуг, створенням квазігрошових ринків (ринку криптовалют та блокчейн), валютного ринку, тощо. Фінансовим правовідносинам властиві наступні особливості: а) вони виникають та функціонують у процесі мобілізації, розподілі та використанні фондів коштів різної природи; б) вони являють собою різновид майнових відносин, що мають публічний характер; в) держава та місцеві органи виступають обов'язковим суб'єктом цих правовідносин; г) фінансові правовідносини за своєю суттю є владними, тобто побудовані за схемою «наказ – виконання» [79, с. 115-121].

Повертаючись до специфіки фінансових правовідносин, що виникають в галузі небанківського кредитування, відзначимо, що вказані ознаки не дають повної уяви про даний вид правовідносин. З огляду на це, спробуємо деталізувати та класифікувати правовідносини в сфері небанківського кредитування з позиції фінансового права.

Аналіз відносини небанківського кредитування, що виникають на підставі фінансово-правових норм, то ознаки цих правовідносин не будуть відрізнятися від вказаних вище загальних рис фінансових правовідносин, хіба що матимуть власні особливості.

Небанківському кредитуванню притаманні наступні характерні риси: а) не постійний, а вірогідний характер відносин; б) зворотність засобів; в) чітко окреслений (замкнутий) характер перерозподільних відносин; г) цільове використання створеного фонду.

Небанківське кредитування являє собою сукупність економічних відносин, за допомогою яких, небанківськими фінансовими установами здійснюється ряд делегованих державою функцій із передачі кредитних ресурсів для здійснення споживачами необхідним витрат. Нейбанківському

кредитуванню, як одному з самостійних ланок фінансової системи, властиві всі основні функції категорії фінансів, хоча і в певних специфічних проявах. Серед даних функцій виділяємо попереджувальну, відновлювальну, ощадну та контрольну.

Структуру фінансових правовідносин у сфері небанківського кредитування будуть формувати класичні для фінансових правовідносин елементи: 1) суб'єкти небанківського кредитування; 2) об'єкт та предмет; 3) зміст (юридичний та фактичний) правовідносин небанківського кредитування.

Важливе значення при визначенні фінансово-правових засад відіграє відповідний правовий режим. Фінансово-правовий режим небанківського кредитування формується за рахунок значної кількості нормативно-правових актів загального та спеціального регулювання.

Серед загальних законодавчих положень відзначимо Конституцію України [40] та Закон України «Про Національний банк України» [42]. Конституція України має фундаментальне значення в частині віднесення питань небанківського кредитування до відання ВРУ в частині прийняття законів (при формуванні пруденційної, фінансово-кредитної, фіскальної та митної політики, прийнятті законів у сфері нагляду за сферою небанківського кредитування) та парламентського контролю за галуззю та Регуляторами; Кабінету Міністрів України, як суб'єкту, що реалізовує фінансово-кредитну політику в державі та здійснює публічне регулювання, впливає на діяльність Регуляторів; встановлює особливий статус НБУ та фінансової системи країни.

Закон Про НБУ визначає роль та повноваження НБУ, встановлює модель небанківського регулювання, наділяє специфічними повноваженнями НБУ як Регулятора сфери.

Наступним за значенням варто виділити Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» [80]. Варто відзначити, що в означеному спектрі нормативно-правових актів галузі небанківського кредитування вказаний Закон є одним із ключових. Адже саме ним визначаються фінансово-правові механізми функціонування ринку фінансових послуг, до якого ми

відносимо і небанківське кредитування. Але, вказаний Закон викликав численні дискусії протягом всього часу реалізації його норм, з моменту прийняття в 2001 році (в редакції Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [81]) і до останньої редакції (01.01.2026 р.) мав численні зміни, обумовлені наявними проблемами впроваджуваних змін.

Вказаний Закон встановлює загальні засади функціонування ринку фінансових послуг, діяльності надавачів фінансових та/або супровідних послуг, державного регулювання та нагляду за такою діяльністю, а також захисту прав клієнтів; визначає правовий статус фінансових компаній та ломбардів, організаційно-правові засади їх створення, діяльності, реорганізації та припинення діяльності з надання фінансових послуг, а також повноваження Регулятора щодо державного регулювання та нагляду за такими установами. Встановлює загальні засади діяльності небанківських фінансових установ, визначає поняття фінансової послуги та регулює порядок їх надання.

Наступним законодавчим актом, який нами віднесено до механізму фінансово-правового режиму небанківського кредитування є Закон України «Про кредитні спілки» [82]. Віднесення вказаного Закону до фінансово-правових здійснено самим законодавцем, який в питання формування фінансово-правових засад визначає, що разі якщо положення цього Закону щодо функціонування ринку кредитних спілок, діяльності кредитних спілок, порядку здійснення державного регулювання та нагляду за діяльністю кредитних спілок, а також захисту прав членів кредитних спілок суперечать положенням інших законодавчих актів України, застосовуються положення цього Закону.

Наступним нормативно правових актом є Закон України «Про фінансовий лізинг» [83]. Метою цього Закону є забезпечення захисту прав та законних інтересів лізингоодержувачів, лізингодавців, створення належного конкурентного середовища у сфері фінансового лізингу, гармонізація законодавства України із законодавством Європейського Союзу та

міжнародними стандартами у цій сфері, забезпечення сприятливих умов для розвитку економіки України. Він також встановлює правові засади лізингової діяльності, визначає права та обов'язки лізингодавців та лізингоодержувачів.

Наступним в переліку форм правового регулювання згадуємо Закон України «Про факторинг» (вводиться в дію з 30 липня 2026 року, але не раніше дня введення в дію закону про внесення змін до Цивільного кодексу України щодо регулювання відносин у сфері факторингу) [84], приймається для забезпечення захисту прав та законних інтересів факторів, клієнтів та боржників, створення належного конкурентного середовища у сфері факторингу, підвищення довіри до факторингу та гармонізація законодавства України із міжнародними стандартами у цій сфері, забезпечення сприятливих умов для розвитку економіки України.

Прийнятий Закон «Про факторинг» принципово змінює правовий режим цього виду діяльності. По-перше, запроваджується поділ між торговим факторингом - фінансуванням під відступлення права вимоги за некомерційною (не споживчою) заборгованістю - та операціями з придбання вимог за договорами споживчого кредиту. По-друге, відступлення права вимоги за споживчим кредитом допускається виключно фінансовою установою, що має ліцензію на надання коштів у кредит; фінансові компанії, що мають лише ліцензію з факторингу, втрачають право роботи з боргами споживачів. Станом на момент набрання Законом чинності фінансові компанії мали ліцензію з факторингу, з яких 66 не мали права кредитування — за відсутності повідомлення НБУ про намір продовжувати факторингову діяльність їхня ліцензія автоматично переоформлюється на кредитну» [85].

Завершуючи аналіз законодавчих актів проектом вищезгаданого Закону, варто вказати, що у зв'язку із реформуванням ринку фінансових послуг ведеться активна законопроектна робота відповідним суб'єктами права законодавчої ініціативи. Відповідно, в контексті виконання завдань даної роботи згадаємо Проект Закону України від 26.12.2019 № 2674 «Про ломбарди та ломбардну діяльність».

Таким чином, фінансово-правові засади небанківського кредитування сформовані вищезазначеними законами, які формують лише верхній рівень регулювання. Значна частина нормативного регулювання фінансово-правових відносин забезпечується підзаконними актами, у першу чергу тими, що приймаються НБУ у цій сфері. Детальніше мова про них піде у наступних підрозділах.

Фінансово-правовий режим небанківського кредитування перебуває в процесі формування, адже наразі в цій галузі законодавець та Регулятор впроваджують сучасні механізми та елементи фінансово-правових режимів в галузі за європейськими стандартами. Мета такого реформування обумовлена Планом дій України щодо вступу членства в ЄС.

### **Висновки до розділу 1**

З огляду на проведений історіографічний аналіз доведено відмінність природи небанківського фінансового сектору від банківської системи. У той же час, інструментарій та форми діяльності мають спільні риси та механізми.

Наявні наукові розробки вказують на невідповідність існуючій моделі АПР системи малого (мікро-) кредитування у всіх його формах сучасним потребам та запитам та попиту на відповідні послуги із кредитування населення.

Небанківські фінансові установи доцільно розглядати як юридичних осіб, які відповідно до чинного законодавства України не є банками, однак здійснюють фінансову діяльність із надання кредитів на власний ризик, акумулюють заощадження фізичних і юридичних осіб та надають фінансові послуги у вузькоспеціалізованих сегментах фінансового ринку. Запропоноване визначення відображає ключові функціональні та правові характеристики небанківських кредитних установ як самостійної категорії фінансових посередників.

Кожна з організаційних форм НФУ є носієм певного виду кредитної діяльності, що дозволяє виокремити основні форми небанківського

кредитування, які функціонують на сучасному фінансовому ринку України. До них належать: мікрофінансове та споживче кредитування фізичних осіб, що провадиться фінансовими компаніями - МФО; кредитування юридичних осіб фінансовими компаніями, що спеціалізуються на обслуговуванні бізнесу; факторингове кредитування через відступлення права вимоги за торговою заборгованістю.

Правовий статус МФО як домінуючого суб'єкта небанківського кредитування залишається невизначеним у системі організаційно-правових класифікацій чинного законодавства, що регламентує діяльність НФУ та сфери небанківського кредитування.

Встановлено, що поняття «адміністративно-правові засади» доцільно розуміти як сукупність адміністративно-правових норм, які визначають основні принципи, цінності, завдання, форми та методи реалізації нормотворчої й розпорядчої діяльності органів виконавчої влади у відповідній сфері суспільних відносин. У контексті небанківського кредитування такі засади формують правову основу державного впливу на функціонування небанківських фінансових установ та організацію ринку небанківських кредитних послуг.

Об'єктом АПР діяльності небанківських фінансових установ виступають суспільні відносини, що виникають у процесі створення, функціонування та припинення діяльності небанківських кредитних установ, а також у процесі здійснення ними фінансових операцій. Важливим елементом такого регулювання є встановлення стандартів діяльності небанківських фінансових установ, які визначають вимоги до їхньої організаційної структури, порядку здійснення фінансових операцій, фінансової стійкості та захисту прав споживачів фінансових послуг.

Доведено, що реформа «спліт» 2020 р. вирішила питання інституційної компетенції, але не усунула колізій у змісті наглядових повноважень. Досягнувши завдання усунення дублювання повноважень ключових органів нагляду за системою небанківського кредитування

Передача регуляторних функцій від Нацкомфінпослуг до НБУ усунула дублювання нормотворчих та наглядових повноважень. Проте, невирішеними залишилися питання здійснення окремих видів нагляду (пруденційного, поведінкового, інспекційного) стосовно НФУ, а також нерегульованість порядку застосування заходів впливу пропорційно до виду та ступеня порушення; відсутність чіткого розмежування між нормативно-правовим регулюванням і індивідуально-правовим впливом НБУ.

Особливе місце у системі державного регулювання цієї сфери належить НБУ, який як орган державної влади наділений владними повноваженнями щодо регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ. У зв'язку з цим небанківське регулювання доцільно розглядати як різновид державного та публічного впливу на учасників відносин у сфері небанківського кредитування. Зміст АПР у цій сфері полягає у впорядкуванні суспільних відносин, налагодженні ефективної взаємодії між учасниками ринку та створенні належних умов для стабільного функціонування системи небанківського кредитування. Такий підхід забезпечує, з одного боку, можливість для фінансових установ здійснювати господарську діяльність та отримувати прибуток, а з іншого – гарантує споживачам отримання кредитних послуг належної якості із дотриманням їхніх прав та законних інтересів.

Адміністративно-правові засади небанківського кредитування можна визначити як здійснення НБУ та іншими спеціально уповноваженими органами державної влади нормативного та індивідуально-владного впливу на небанківські фінансові установи та систему небанківського кредитування загалом з метою впорядкування їхньої діяльності, забезпечення стабільності фінансового ринку, а також захисту прав і законних інтересів суб'єктів, які взаємодіють із такими установами.

При формуванні правових засад небанківського кредитування особливе значення має фінансово-правовий режим, який формується під впливом значної кількості нормативно-правових актів загального та спеціального характеру.

## **РОЗДІЛ 2 ЗМІСТ ТА ФОРМИ НАГЛЯДУ В СИСТЕМІ НЕБАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ**

### **2.1. Становлення, система та повноваження регуляторних органів на ринку небанківського кредитування**

Ринок фінансових послуг в частині здійснення послуг із надання кредитів є дуже широким і включає діяльність суб'єктів різних організаційно-правових форм та видів. Серед них є ломбарди, що надають мікрокредити під заставу певного майна, кредитні спілки із надання кредитів її учасникам, а також звичайними фінансовими установами як то страхові компанії та фонди. Об'єктивно, це значна кількість суб'єктів, які надають послуги кредитування фізичним та юридичним особам, що формують значні фінансові ресурси. Як і на будь-якому фінансовому ринку, існують певні ризики нормативного та функціонального характеру. Самостійну складову проблем становлять фактори ретроспективного характеру, як то недобросовісність кредиторів, зловживання своїми становищем та вчинення кваліфікованих правопорушень проти споживачів. Окремо варто акцентувати увагу на колізійність положень чинного законодавства та протиріччя публічного адміністрування та практики функціонування фінансових установ, високий ступінь ризиків на ринку небанківського кредитування.

Вказані аспекти негативно впливають на роботу ринку небанківського кредитування, та обумовлюють проблемність досліджуваного сегменту в структурі фінансової системи, оскільки той зазнає репутаційних збитків та втрачає довіру серед населення. Однією із форм забезпечення стабільності та ефективності ринку небанківського кредитування постає нагляд, що здійснюється регуляторними органами. Діяльність відповідних суб'єктів нагляду за сферою небанківського кредитування відіграє суттєву роль у функціонуванні фінансового ринку, спрямовує курс його розвитку, сприяє розробці нових форм та методів регулювання, які спрощують виконання їхнього головного завдання із забезпечення подальшого розвитку відповідного

ринку та дотримання прав та інтересів споживачів послуг небанківського кредитування, а також створення сприятливих умов для розвитку підприємництва в Україні і належного конкурентного середовища на фінансовому ринку.

В Україні на сьогодні існує множинна система наглядових органів у фінансовому секторі, структурована за видами фінансових установ – НБУ, Національна комісія цінних паперів та фондового ринку, Державна служба фінансового моніторингу та Антимонопольний комітет. Вказані органи класично відносяться до системи органів державного фінансового пруденційного та фінансового контролю, які суттєво різняться між собою як за статусом, так і за інституційною спроможністю, регламентами і процедурами, що застосовуються в процесі їх діяльності.

На сучасному етапі констатуємо гегемонію НБУ як основного регуляторного органу ліцензування та нагляду за сферою небанківського кредитування. В той же час, діяльність із небанківського кредитування підпадає під регуляторний вплив і інших спеціалізованих регуляторних органів, як то проведення аналізу фінансових операцій на виконання вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинних шляхом здійснюється Державною службою фінансового моніторингу; в процесі здійснення господарської діяльності НФУ як прибуткові організації зобов'язані сплачувати податки, процес дотримання чого є компетенцією Державної податкової служби України [86].

Для НБУ, діяльність фінансових компаній, не становить значного ризику для стабільності фінансової системи. З боку НБУ запроваджуються спрощені регулювання та нагляд, створюються сприятливі умови для розвитку ринку небанківського кредитування. Водночас, велика увага буде зосереджена на посиленні прозорості та запровадженні високих стандартів ринкової поведінки фінансових компаній, які надають послуги кредитування [87].

Для розуміння сутності нагляду за сферою кредитування в цілому, та небанківського кредитування зокрема, вважаємо за необхідне проведення

ретроспективного історико-правового аналізу законодавчого закріплення механізмів наглядової діяльності за історичними формами та прототипами сучасних НФУ.

Україна попри свою доволі коротку історію незалежності, порівняно з іншими країнами Європи, пройшла певний шлях трансформації системи регуляторних органів небанківського сектору. Однак не слід забувати, що ще до отримання самостійності на теренах української держави уже зароджувався кредитний ринок.

Так, уже 60-х роках 19 століття в Україні почав розвиватись ринок фінансових послуг, що значно вплинуло на прискорення змін пов'язаних з системою державного регулювання, прискорення темпів еволюції ринкової економіки, становлення кредитно-банківської системи. На початку ХХ століття державне регулювання фінансового ринку було посилено, склався відповідний біржовий механізм і операції з цінними паперами ставали усе популярнішими. Однак процес розвитку нових форм та методів кредитування із використанням як приватних та державних фондів національних, так і іноземних кредитних організацій, зупинився внаслідок Жовтневої революції. Пов'язано це із тим, що економічна політика радянської влади не допускала розвитку поширених форм ринкової економіки, серед яких кредитування вдавалося найпоширенішим видом фінансування виробничої сфери. Відповідно, в радянський період кредитна система була монополізованою, з домінуванням Державних банків, зокрема Ощадбанку СРСР.

До кінця 90-х років минулого століття кредитна система залишалася нерозвинутою, діяли певні страхові установи, державні цінні папери, проте вони використовувалися не достатньою мірою в умовах адміністративної економіки [88, с. 23]. Тож справжнім поштовхом для розвитку небанківського кредитування та загалом фінансового ринку в Україні, стало проголошення незалежності 24 серпня 1991 року. Тоді система регулювання на ринку фінансових послуг перебувала на етапі становлення.

Часовий проміжок з 1991-2000 року характеризується тим, що тут були сформовані базові засади створення системи державного регулювання ринку фінансових послуг загалом. Розпочато роботу над створенням нормативно-правової бази з питань правового регулювання ринку фінансових послуг в Україні. Ще одним характерним аспектом цього етапу розвитку небанківського сектору є застосування концептуального підходу до правового регулювання розвитку ринку та формування тодішнього механізму державного регулювання. Це була доба активної нормотворчості, де відбувається прийняття найперших правових актів, які стосувались регулювання окремих ринків фінансових послуг та нагляду за діяльністю фінансових установ. Однак перевага надавалася здійсненню підприємницької діяльності з використанням фінансових послуг. Державному регулюванню в цих відносинах відводилася мінімальна частина. [89, с. 42-43]

Законодавча увага безпосередньо була зосереджена на банківських фінансових установах, тому у результаті було прийнято Закон України «Про банки та банківську діяльність» [71]. Натомість нормативно-правова база ринку небанківських фінансових послуг, також поповнилась, оскільки тоді ж було прийнято Закон «Про цінні папери та фондову біржу» [90].

У 1993 р. було затверджено перелік нормативно-правових актів, які були спрямовані на врегулювання процесу створення та функціонування таких учасників ринку фінансових послуг, як довірчі товариства та кредитні спілки. Через відсутність спеціальних законів ринок фінансових послуг був змушений керуватися нормативно-правовими актами виконавчих органів влади (наприклад, Декретом КМУ «Про довірчі товариства» від 17.03.1993 р. № 23-93) та голови держави (укази Президента України «Про інвестиційні фонди та інвестиційні компанії» від 19.02.1994 р. № 55-94, «Про затвердження Типового Положення про кредитні спілки в Україні» від 20.09.1993 р. № 377/93). У ті часи декрети Кабінету міністрів України за юридичною силою прирівнювалися до законів, а постанови та розпорядження КМУ, так само як і укази Президента України, мали статус підзаконних актів. Така

недовершеність нормативної бази негативно впливала на статус фінансово-кредитних установ, оскільки відсутність базованих законів помітно послаблювали їхні позиції на фінансовому ринку.

Якщо розглядати стан державного регулювання небанківських фінансових послуг, то на цьому етапі засновано новий орган державного регулювання та нагляду – Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку, а також прийнято Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30.10.1996 р. № 448/96 [92] та Указ Президента України «Про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку» від 14.02.1997 р. № 142/97 [92].

На останні роки 20 сторіччя припадає прийняття більшості законів України, присвячених регулюванню окремих ринків фінансових послуг та нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ, а саме закони: «Про страхування» від 07.03.1996 р. № 85/96, «Про лізинг» від 14.01.1999 р. № 394-XIV, «Про фінансовий лізинг» від 16.12.1997 р. № 723/97.

Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [93] набула чинності 1 березня 1998 р. чинності та започаткувала процес адаптації українського законодавства до законодавства ЄС.

Реформування правової системи України й приведення її у відповідність до європейських стандартів стали головними елементами у процесі адаптації, де особливу увагу було приділено сфері правового регулювання відносин на ринку фінансових послуг. Ключову роль у цьому відіграла участь України в конвенціях Ради Європи, якими встановлені спільні стандарти правового регулювання.

Порівняльний аналіз розвитку банківського сектору та ринку небанківських фінансових послуг у 1995–2002 роках дозволяє зробити висновок, що банківська сфера виявилася більш системно охопленою державним регулюванням та контролем. У той же час сегмент небанківських фінансових послуг, попри формальне прийняття окремих законодавчих актів,

залишався фрагментованим і недостатньо структурованим. Як слушно зазначає Г.М. Шовкопляс, відсутність цілісної реформи у сфері небанківських фінансових послуг стала чинником, що призвів до зниження фінансової стійкості таких установ і до поступової втрати довіри з боку населення. [89, с. 41]

12 липня 2001 р. Верховна Рада України прийняла Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [94], що виокремив загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг. Головною метою прийняття цього Закону було закладання правових основ для захисту прав і інтересів споживачів фінансових послуг, роз'яснення механізму правового забезпечення діяльності й формування розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні, а також правове забезпечення єдиної державної політики у фінансовому секторі України. Після набрання чинності Закону «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», наступним кроком було створення центрального органу, який би здійснював нагляд за небанківським сектором. Такою установою стала Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг (Держфінпослуг) [95]. Це рішення стало логічним продовженням процесу інституційного оформлення механізмів регулювання, який до цього часу залишався розпорошеним між різними відомствами. Створення єдиного спеціалізованого органу дозволило впровадити системний підхід до контролю за діяльністю таких суб'єктів, як страхові компанії, ломбарди, кредитні спілки, недержавні пенсійні фонди тощо.

Науково значущим є те, що інституціоналізація державного нагляду саме через спеціалізовану комісію відповідала міжнародній практиці регулювання фінансових ринків і була кроком до гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами. Крім того, Держфінпослуг стала не лише регулятором, а й платформою для формування галузевої політики, що

забезпечувало можливість оперативного реагування на ризики в межах динамічного розвитку фінансового середовища [96, с. 106].

У вересні 2003 року Держфінпослуг затвердила Положення про державний реєстр фінансових установ, що стало важливим етапом у систематизації даних про небанківські фінансові установи та посиленні контролю за їх діяльністю [97].

Протягом першої половини 2000-х років в Україні було сформовано нормативну базу для окремих видів небанківських фінансових послуг, що раніше залишались недостатньо врегульованими. Зокрема, було прийнято Закон України «Про кредитні спілки» (2001 р.) [82], що визначив особливості функціонування цього сегмента фінансового ринку, а також Закон «Про недержавне пенсійне забезпечення» (2003 р.) [98], який започаткував реформу пенсійної системи шляхом впровадження багаторівневої моделі. У 2006 р. ухвалено нову редакцію Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок», що враховувала сучасні стандарти фондового регулювання.

У 2015 році Постановою Правління Національного банку України від 18.06.2015 р. № 391 було затверджено Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020 року. [99] Її головною метою стало формування фінансової системи, здатної забезпечувати сталий економічний розвиток завдяки ефективному перерозподілу ресурсів в умовах конкурентного ринкового середовища за європейськими стандартами. Програма передбачала впровадження комплексу узгоджених заходів, спрямованих на системне реформування всього фінансового сектору.

У Програму було закладено такі принципи, як європейська інтеграція, лібералізація фінансових ринків, прозорість, незалежність регуляторів, ринкова збалансованість та захист прав учасників фінансового сектору. Таке спрямування відображало загальнодержавний курс на адаптацію українського законодавства та регуляторної практики до вимог ЄС, що, у свою чергу, мало зміцнити довіру міжнародних партнерів і покращити позиції України на світовому фінансовому ринку.

Водночас із цими процесами виникла необхідність посилити роль небанківського фінансового сектору у соціально-економічному житті країни. У цьому контексті було затверджено Стратегію реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг на 2015–2020 роки (розпорядження Нацкомфінпослуг від 19.03.2015 р. № 499) [100]. У документі йшлося про оптимізацію регуляторної моделі, з урахуванням необхідності забезпечення прозорості, ефективного нагляду та захисту споживачів фінансових послуг.

Цей процес ознаменував початок якісного етапу реформи, що мав на меті не просто змінити розподіл повноважень між регуляторами, а закласти нову архітектуру державного нагляду - більш спеціалізовану, інституційно незалежну та здатну ефективно протидіяти ризикам в умовах ринкової економіки. Передача повноважень НБУ щодо частини небанківських фінансових установ, зокрема кредитних спілок і страхових компаній, була логічним кроком у напрямку посилення наглядової функції, консолідації регуляторного ресурсу та забезпечення належного захисту прав споживачів.

У жовтні 2018 року НБУ підготував і оприлюднив проєкт Білої книги «Майбутнє в регулюванні небанківського фінансового сектору», [101] у якій було представлено концептуальне бачення оновлення системи регулювання небанківського фінансового ринку. Цей документ, не будучи нормативним актом, окреслював ключові принципи сегментації ринку, ліцензування, нагляду, звітності, перевірок та захисту прав споживачів. Він охоплював діяльність страхових компаній, кредитних спілок, ломбардів, лізингових і факторингових компаній, а також фінансових установ, що здійснюють операції з обміну валют, переказів та кредитування. Експерти розглядали цей документ як перший крок у реформуванні регулювання небанківського фінансового сектору, зокрема через передачу частини функцій до НБУ та Нацкомісії з цінних паперів та фондового ринку.

Особливу увагу у Білій книзі приділяли кредитним установам, які залучають кошти населення, до яких НБУ планував застосувати вимоги

європейських директив (Директива 2013/36/ЄС [102] та Регламент № 575/2013 [103]), серед яких були: мінімальний капітал у 5 млн євро, норматив достатності капіталу не менше 8%, обмеження концентрації кредитних ризиків до 25% та норматив миттєвої ліквідності понад 60%. Це означало значне підвищення капітальних вимог у порівнянні з чинними, що могло суттєво вплинути на діяльність кредитних спілок.

До реалізації реформи «спліт» низка науковців, зокрема О.О. Бакалінська та Г.М. Шовкопляс, критично ставилися до ідеї перетворення НБУ на мегарегулятора небанківського сектору. Вони вважали, що централізація функцій регулювання в одному органі не вирішить усіх проблем державного нагляду, натомість може призвести до конфлікту інтересів між банківським і небанківським сегментами, зокрема до посилення регуляторного тиску на менші фінансові установи, що врешті спричинить їх витіснення з ринку [104, с. 109-110]. На думку авторів, універсальність НБУ як регулятора не дозволяла врахувати специфіку різних учасників ринку, особливо кредитних спілок, ломбардів чи факторингових компаній.

У межах реалізації меморандуму про співпрацю з Міжнародним валютним фондом, підписаного наприкінці 2018 року, Україна взяла на себе зобов'язання щодо розподілу повноважень у сфері регулювання фінансового ринку між НБУ та НКЦПФР [105, с. 12]. Це стало важливим кроком у напрямі гармонізації з міжнародними стандартами. Однак такий підхід викликав сумніви стосовно здатності НБУ охопити понад 1500 учасників небанківського ринку. У Білій книзі 2019 року Національний банк виокремив три категорії фінансових установ за рівнем ризику: кредитні, страхові та компанії, що працюють на власному капіталі. Такий підхід передбачає пропорційний нагляд, що є сучасним інструментом ризик-орієнтованого регулювання [101].

Протягом останніх років НБУ вже продемонстрував здатність до реформ - банківський сектор став докапіталізованим і прибутковим. На цьому тлі передача регуляторних функцій щодо небанківських установ виглядає

логічним продовженням реформи з поширенням стандартів прозорості, платоспроможності та стійкості. Проте є ризик, що універсальний регулятор не зможе однаково ефективно реагувати на специфіку кожного сегмента, що знову актуалізує питання функціонального поділу повноважень.

НБУ також анонсував розробку Білих книг щодо регулювання окремих сегментів небанківського фінансового ринку, що мало забезпечити гнучкий підхід до формування нормативної бази. Ці документи, як передбачалося, створюватимуться із залученням представників ринку, експертів і споживачів, що свідчить про намір забезпечити відкритість регуляторної політики. Такий підхід, у разі реального впровадження, здатен зменшити ризики бюрократизації регулювання та краще враховувати інтереси різних груп учасників ринку [105].

Після набрання чинності Законом № 79-IX «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг», а також з урахуванням положень ст. 7, 15, 56 Закону України «Про Національний банк України» та ст. 21, 27, 28 Закону «Про фінансові послуги...», Правління НБУ з 1 липня 2020 року офіційно стало правонаступником Нацкомфінпослуг. Це дало Національному банку повноваження здійснювати регулювання та нагляд за небанківським фінансовим сектором у безперервному режимі, з урахуванням попередніх нормативно-правових актів.

Як зазначає Г.С. Буга, після впровадження «спліту» спостерігалася структурна трансформація ринку: у 2021–2022 роках кількість учасників зменшилася з 2065 до 1910 (–8 %). Це скорочення пов'язане не стільки з жорсткістю політики НБУ, скільки з очищенням ринку від неактивних або недобросовісних гравців. Частина компаній добровільно відмовилася від ліцензій, інші були виведені з ринку через порушення вимог законодавства. Водночас з'являлися нові учасники, що свідчить про конкурентоспроможність ринку та привабливість нових правил гри. Крім того, НБУ почав активно застосовувати заходи впливу до порушників, зокрема призупинення та

анулювання ліцензій. Така практика забезпечила вищу дисципліну серед учасників та сприяла зростанню фінансової стійкості ринку. Одночасно було запроваджено обов'язкове розкриття структури власності фінансових компаній, що посилює прозорість і дозволило регулятору глибше аналізувати реальну взаємозалежність гравців [106, с. 91-92].

Ключовими досягненнями за останній період можна вважати ухвалення Верховною Радою України та набрання чинності Законами України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», «Про страхування», «Про платіжні послуги», «Про фінансовий лізинг», «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту споживачів при врегулюванні простроченої заборгованості», що розроблені за активної участі фахівців Національного банку.

Ще одним доленосним рішенням у розвитку небанківських фінансових установ, зокрема кредитних, стало прийняття нового Закону України у грудні 2021 року «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який набрав чинності з 1 січня 2024 року й встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов.

У сучасній системі фінансового нагляду Національний банк України відіграє не лише роль технічного регулятора, а й стає стратегічним центром трансформаційної політики у фінансовій сфері. Як підкреслює Г.С. Гудкова, діяльність НБУ дедалі тісніше інтегрується в європейський регуляторний простір, і сам регулятор ставить перед собою мету — максимально наблизити свою функціональність до стандартів Європейської системи центральних банків. Такий підхід є важливою складовою загальної євроінтеграційної стратегії України [107, с. 420].

Функціонально НБУ вже виконує широкий спектр завдань, які охоплюють підтримання стабільності національної валюти, нагляд за банківським і небанківським фінансовим секторами, розвиток ефективного платіжно-розрахункового механізму, а також забезпечення прозорості й надійності фінансових інструментів. В умовах воєнної агресії саме НБУ забезпечує координацію дій усіх ключових учасників фінансового ринку для

збереження макрофінансової стабільності, стабільності інфраструктури платежів та загального економічного функціонування.

Отже, становлення системи регулювання небанківського фінансового сектору в Україні відбувалося поетапно, відображаючи трансформацію економіки, розвиток законодавства та інституційного середовища. Вважаємо доцільним виділити такі ключові етапи становлення регуляторних органів на ринку небанківського кредитування:

1. Донаціональний етап (до 1991 року). Умови командно-адміністративної економіки не передбачали окремого небанківського кредитування. Ринок фінансових послуг був фрагментованим, а централізоване управління не давало змоги формувати незалежні регуляторні інститути.

2. Етап нормативного становлення (1991–2000 рр.). Після проголошення незалежності Україна почала формувати первинну правову базу у сфері фінансових послуг. Регулювання здійснювалося через закони, укази Президента, декрети КМУ. Водночас не існувало єдиного регулятора небанківського сектору, що зумовлювало хаотичність у регуляторних підходах.

3. Етап інституційного оформлення (2001–2008 рр.). Прийняття Закону «Про фінансові послуги...» (2001 р.) стало основою для створення Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (Держфінпослуг). Було впроваджено державний реєстр фінансових установ, систематизовано нагляд за небанківськими суб'єктами.

4. Етап модернізації нагляду (2009–2014 рр.). На фоні глобальної фінансової кризи було ініційовано перехід до ризик-орієнтованого нагляду. Держфінпослуг реорганізована у Нацкомфінпослуг, якій делеговано ширші повноваження з нагляду, розробки політики та підвищення захисту прав споживачів.

5. Етап підготовки до консолідації (2015–2020 рр.). Визначено стратегії реформування фінансового сектору. Було ухвалено законодавчі

передумови для переходу до моделі «спліт», що передбачала передачу наглядових функцій НБУ та НКЦПФР. Посилено інституційний потенціал регуляторів.

6. Етап консолідованого регулювання (з 2020 року). З 1 липня 2020 року НБУ офіційно перебрав функції з нагляду за небанківськими фінансовими установами. Запроваджено єдину модель регулювання, прийнято низку нових законів. Регуляторна політика стала більш прозорою, професійною та орієнтованою на європейські стандарти.

## **2.2. Публічно-правові форми та методи здійснення нагляду в системі небанківського кредитування**

Стабільність та надійність фінансової системи держави є запорукою спроможності останньої виконувати покладені на неї функції. Гірким та болючим прикладом для історії нашої країни на весь час її існування стануть військові події, що наразі переживає наш народ. Передумовою цього стало послаблення військового потенціалу України, яка через відсутність належного фінансування розтратила свій потужний арсенал, у тому числі ядерну зброю. Відповідно, сьогодні, можна констатувати, що системний брак коштів протягом всієї історії становлення незалежності нашої країни вже призвів до катастрофічних наслідків, через невиконання оборонної функції державою, що може полягати, у т.ч. через проблеми у стабільності фінансової системи.

З іншого боку, досягнення надійності та стабільності в окремих сегментах фінансової системи відбувається за рахунок контрольно-наглядових функцій держави, які направлені на забезпечення законності, дисципліни та правопорядку у відповідній сфері економічних інтересів країни.

Варто погодитися із І.В. Борисовим, що центром економічних інтересів держави, створюючи основу її фінансової системи, являються фінансові установи, діяльність яких повинна відповідати імперативним приписам, закріпленим в нормативних актах відносно їх правового статусу, що відбивають виключний характер господарської діяльності останніх [108]. До

вимог, які обов'язкові для дотримання на етапі створення та початку діяльності фінансової установи, відносяться вимоги до їх організаційно-правової форми, реєстраційні та ліцензійні.

Метою цього підрозділу є встановлення особливостей реалізації уповноваженими органами держави різного рівня повноважень та функцій з нагляду за діяльністю НФУ, що здійснюють небанківське кредитування, спрямованих на забезпечення законності, дисципліни та ефективності сфери небанківського кредитування.

Включена до даного підрозділу категорія нагляду посідає особливе місце в системі адміністративно-правової науки та відіграють важливу роль в системі АПР будь-яких відносин, оскільки вони є основними інструментами спостереження та моніторингу за правопорядком, що здійснюється органами публічної влади за суспільними процесами.

Дослідження в системі державного регулювання категорії нагляду (а не контролю) як формі контрольно-наглядової діяльності, обумовлене наявністю базового Закону у сфері нагляду у чинному законодавстві [109, с. 30-37]. Хоча поняття нагляду та контролю тісно пов'язані (нагляд часто є складовою частиною контролю, а контроль може включати елементи нагляду), вони, безумовно, мають відмінності, і кожен з них виконує свою специфічну функцію. Обидві спрямовані на забезпечення дотримання правил, норм та законів, але мають різні акценти. Вказані аспекти тривалий час обговорюються і дискусії щодо проблеми їх співвідношення тривають [110].

Відповідно до статті 1 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» державний нагляд (контроль) - діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів

суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища [111].

З самої дефініції, визначеної Законом, спостерігається ототожнення термінів, хоча у сфері небанківського регулювання нами робиться акцент саме на нагляді, виходячи із наступного.

З моменту консолідації наглядових повноважень за НБУ та передачі центральному банку держави повноважень за наглядом за небанківськими установами в директивних положеннях НБУ деталізовано поняття, види, порядки та критерії здійснення різних видів нагляду. На офіційній сторінці регулятора міститься відповідний розділ програмної діяльності НБУ із відповідною однойменною назвою [112]. Іншими словами, в практичній сфері здійснення регулятивної діяльності держави у сфері небанківського кредитування чітко і однозначно закріплено положення про форму контрольно-наглядової діяльності – нагляд.

Відомий у вітчизняній правовій науці вчений-адміністративіст С.С. Вітвіцький, чиї роботи присвячені проблемам контрольно-наглядової діяльності, неодноразово висловлювався в контексті полеміки довкола контрольно-наглядової діяльності [113; 114]. Професор констатує, що незважаючи на те, що у визначеннях «контролю» часто фігурує слово «нагляд», ми не можемо називати терміни «контроль» і «нагляд» абсолютними синонімами [115, с. 96].

В науковій літературі наявні підходи, за яким державний контроль є інструментом дотримання законності саме у сфері небанківського кредитування. Так, на думку Буги Г.С., державний контроль за наданням фінансових послуг небанківськими фінансовими установами в Україні – це постійна діяльність органів публічного адміністрування (з використанням специфічних форм та методів), що включає їх оперативне втручання в діяльність небанківської фінансової установи та полягає у спостереженні за їх функціонуванням, в отриманні об'єктивної та достовірної інформації про стан законності та дисципліни в їх діяльності, застосуванні заходів щодо

попередження, припинення та усунення порушень законодавства, виявленні причин та умов, що сприяли порушенням, застосуванні заходів відповідальності до суб'єктів правопорушення, виявленні фактичного стану справ у сфері надання фінансових послуг небанківськими фінансовими установами, виконанні прийнятих рішень [116, с. 204-205]. Далі у роботі науковиця робить висновки, що несуть вагоме значення в розумінні концепції контрольно-наглядової діяльності, але є, на нашу думку, доволі дискусійними. Так, авторка зазначає, що категорія «контроль» за своїм змістом значно ширша категорії «нагляд», який є складовою частиною контролю. При проведенні контролю між суб'єктом і об'єктом існують відносини підпорядкування, контролюючий орган має право втручатися в оперативну діяльність підконтрольного об'єкта, застосовувати юридичні санкції за порушення законодавства. Нагляд за діяльністю НФУ, на думку Г.С. Буги, – це складова державного управління, самостійний специфічний вид діяльності уповноважених суб'єктів нагляду із спеціальним статусом щодо спостереження, аналізу та перевірки відповідності стану та діяльності НФУ законодавчим вимогам, дотримання нею встановлених критеріїв і нормативів діяльності, додержання правил надання фінансових послуг з метою запобігання, виявлення або усунення порушень, як правило, без безпосереднього втручання в їх діяльність. Основною метою нагляду за діяльністю НФУ є забезпечення стабільності і безпечності їх функціонування, захист інтересів споживачів ринків фінансових послуг, створення сприятливих умов для розвитку і ефективного функціонування ринків фінансових послуг. А тому, такий нагляд – це різновид державного контролю за НФУ і відрізняється безпосереднього від нього меншим обсягом управлінського навантаження в цих відносинах, визначеним суб'єктом, який перевіряє додержання НФУ, яка організаційно не підпорядкована органу нагляду, дотримання законності, спеціальних норм і правил, але безпосередньо не втручається в адміністративно-господарську, фінансову чи іншу діяльність НФУ, не застосовує юридичних санкцій. У цьому основна відмінність

контролю від нагляду. В цілому, не мінімізуючи наукове значення запропонованих по проблемі співвідношення категорій контроль-нагляд, зауважимо, що досліджуваний елемент регулювання системи небанківського кредитування в діяльності небанківських фінансових установ досліджений вченою з точки зору аналізу з точки зору забезпечення безпеки у сфері діяльності вказаних фінансових установ. В сучасних умовах, питання безпеки, залишаючись знаковими серед інших проблем, конкурують з проблемою розвитку та стабільності фінансової системи та наближення моделі небанківського кредитування до європейських стандартів функціонування фінансової системи, базованих на Базельських принципах. Відповідно, політика пруденційного нагляду основною метою переслідує, поруч з безпекою, завдання розвитку фінансових інститутів, альтернативних банкам.

Щодо визначення поняття адміністративного нагляду, то в юридичній літературі існують різні варіанти, що, як відзначає Л. В. Коваль, викликає деякі труднощі теоретичного та практичного характеру у зв'язку з розмежуванням понять нагляду і контролю [117, с. 182].

І. П. Голосніченко вважає, що адміністративний надгляд – це систематичне спостереження за точним і неухильним додержанням посадовими особами та громадянами правил і застосування норм, що охороняють життя, здоров'я, права та свободи громадян, регулюють громадський порядок і безпеку з метою попередження, припинення порушень цих правил, виявлення порушників та притягнення їх до адміністративної відповідальності, застосування заходів громадського впливу [118, с. 20].

О.Ф. Андрійко теж вважає, що надгляд слід розглядати як окремий вид (форму) контролю, до особливостей якого належить те, що надгляд здійснюється державними органами щодо об'єктів, які їм організаційно не підпорядковані, тоді як контроль стосується підпорядкованих суб'єктів; у процесі нагляду застосовуються заходи адміністративного впливу, тоді як за результатами контролю можуть застосовуватися і заходи дисциплінарні; адміністративний надгляд здійснюється за дотриманням відповідними

суб'єктами спеціальних норм і правил, тоді як контроль – за діяльністю підконтрольних об'єктів у цілому чи окремими її аспектами [119, с. 16].

А.В. Денисова, у свою чергу, також досліджує відмінності між контрольними та наглядовими функціями в українському праві. Вона аналізує, як ці поняття розмежовуються та застосовуються на практиці, висвітлюючи проблеми, пов'язані з їх визначенням та реалізацією. В якості узагальнення науковиця зазначає, що оскільки у чинному законодавстві визначення нагляду передбачає поєднання ознак позитивної і негативної діяльності, його доцільно охарактеризувати комплексним явищем, більш широким за змістом, ніж контроль [120, с. 74].

Як зазначає Г.С. Буга, одне є тільки незаперечним – визначення нагляду як способу забезпечення законності в державному управлінні з подальшим визначенням специфіки наглядової діяльності залежно від суб'єкта, що здійснює нагляд за об'єктом, предметом тощо. Тобто, авторка допускає наявність одночасно і державного контролю і нагляду за сферою небанківського кредитування, при цьому у своїй роботі не деталізує в чому їх принципова відмінність [121, с. 207].

Категорія «нагляд» є багатоаспектним і може використовуватися у різних значеннях, може стосуватися різних сфер, таких як будівельний нагляд, державний нагляд, адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі, або нагляд прокуратури за додержанням законів. Конкретне значення терміну «нагляд» залежить від контексту, в якому він вживається. Слово «нагляд» походить від старослов'янського «наглядате», що означає «дивитися, спостерігати, пильнувати». У сучасному українському мовленні він вживається для позначення процесу спостереження, контролю та управління з метою забезпечення виконання певних правил, норм або зобов'язань [122].

Категорія «нагляду» у сучасній (з 2022 року) сфері фінансової діяльності НФУ, потребує належного розуміння та осмислення. Адже у зв'язку із реформою нагляду у сфері фінансової діяльності в цілому, та у сфері

небанківського кредитування, фактично відсутні актуальні його правові концепції.

Протягом періоду часу формування та становлення макропруденційної політики країни завдання пруденційного нагляду трансформувалися з урахуванням зміни концепції функціонування держави та її Євроінтеграційних прагнень, наближення фінансового законодавства до стандартів ЄС. Це, зокрема, прозорість діяльності небанківських фінансових установ, захист інтересів та прав споживачів фінансових послуг, запобігання настанню неплатоспроможності та забезпечення фінансової стійкості фінансових установ через застосування відповідних корегуючих заходів, тощо.

С.С. Єсімов виділяє низку підходів до характеристики нагляду за небанківськими фінансовими установами, серед яких: ризик-орієнтований підхід; макропруденційний нагляд; моделі регулювання, що базуються на судженнях; пропорційного регулювання та нагляду; поведінкового нагляду; поєднання форм нагляду [123, с. 153].

Як зазначає В.М. Шовкопляс, здійснення макропруденційної політики НБУ має на меті виявлення та оцінку системних ризиків для фінансової стабільності та вжиття заходів щодо мінімізації цих ризиків, що в цілому підвищує стійкість економіки. [124, с. 109]

Вперше Стратегію макропруденційної політики прийнято НБУ у 2018 році. Нею детально описувалися дії НБУ із забезпечення фінансової стабільності, необхідної для сталого економічного зростання. Метою Стратегії було формування основи для запровадження системної макропруденційної політики в Україні. [125] На початку 2025 року НБУ оновлено Стратегію макропруденційної політики, в якій відображено наслідки повномасштабного вторгнення росії для фінансового сектору України, нові виклики тощо. Виходячи із ролі, відведеної небанківському кредитуванню щодо протистояння кризовим явищам, наявності системних ризиків та форс-мажорів, пандемій та війни, врешті-решт, мінімізації наслідків від зазначених

явищ та спрощення доступу до кредитних ресурсів з одного боку, а з іншого захисту прав споживачів ринку небанківського кредитування, на НБУ покладено важливу наглядово-регуляторну функцію стосовно небанківських фінансових установ щодо якісного регулювання їх діяльності та забезпечення вищої їх стійкості до системних ризиків. Таким чином, серед оновлених функцій НБУ, виділяємо забезпечення вищої стійкості небанківських фінансових установ до системних ризиків [126].

Погоджуємося із позицією С. Науменкової в частині ефективності пруденційного нагляду НБУ у банківському секторі, та зорієнтуємо вказані нею пропозиції щодо пруденційного ризик-орієнтованого нагляду НБУ за системою банківських фінансових установ на систему небанківського кредитування та виділимо основні чинники ефективності реалізації центральним банком наглядових функцій, спрямованих на ідентифікацію системних ризиків у діяльності небанківських фінансових установ та обмеження поширення системної ураженості на реальний сектор небанківського кредитування економіки та господарств [127, с. 46].

Стратегічні цілі при реалізації наглядових функцій визначаються НБУ, який забезпечує законодавче унормування вимог до діяльності фінансових компаній на ринку небанківського кредитування. Головною метою НБУ є впровадження ризик-орієнтованого підходу в процедурах ліцензування та нагляду, який дасть змогу розвиватися цьому ринку та забезпечить дотримання прав та інтересів споживачів послуг небанківського кредитування.

Теоретико-правовий аналіз ризик-орієнтованого підходу було здійснено у підрозділі 1.2. У той же час, аналіз ключового принципу АПР наглядової діяльності НБУ потребує більшої уваги, адже він має важливе значення в контексті імплементації підходів Базельського комітету, рекомендацій ЄС та практики діяльності відповідних регуляторів європейських країн.

До складу Базельського комітету з банківського нагляду входять представники керівництва установ банківського нагляду та центральних

банків Аргентини, Австралії, Бельгії, Бразилії, Канади, Китаю, Франції, Німеччини, Гонконгу, Індії, Індонезії, Італії, Японії, Кореї, Люксембургу, Мексики, Нідерландів, Росії, Саудівської Аравії, Сінгапуру, Південної Африки, Іспанії, Швеції, Швейцарії, Туреччини, Великобританії та США. Підходи Базельського комітету сконцентровані в основних принципах ефективного нагляду за фінансовими установами, які називають Базельськими принципами, та включають 29 принципів, згрупованих у чотири основні категорії: цілі та принципи нагляду, ліцензування та структура; пруденційні нормативи та нагляд; процеси нагляду, та інфраструктура [128]. Ці принципи спрямовані на забезпечення стабільності та надійності фінансової системи шляхом встановлення чітких вимог до банків та механізмів нагляду за їхньою діяльністю та є універсальними та прийнятними в усіх країнах світу; всеохоплюючими та узгодженими з іншими стандартами (у сфері цінних паперів, страхування, запобігання відмиванню грошей); тривалими.

Нормативне закріплення таких підходів відбулося з 1 січня 2024 року, коли набули чинності нові законодавчі акти, спрямовані на інтеграцію ризик-орієнтованих механізмів у систему державного регулювання та нагляду за фінансовим ринком [80]. Вказані зміни супроводжувалися посиленням вимог до достатності капіталу, корпоративного управління та звітності учасників фінансового ринку, що свідчить про перехід до більш диференційованої та чутливої до ризиків моделі нагляду. Ключову роль у реформуванні правового регулювання ринку небанківських фінансових установ відіграли спеціальні закони, якими було закладено єдині підходи до організації та здійснення наглядової діяльності. Обійнявши провідне місце серед таких актів Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», цей рамковий закон запровадив уніфіковану модель регулювання діяльності небанківських фінансових установ, установив пропорційні вимоги до мінімального розміру капіталу залежно від виду та масштабів надання фінансових послуг (від 1 млн грн для ломбардів до 10 млн грн для фінансових компаній, що надають гарантії), а також спростив процедури доступу до ринку шляхом

упровадження принципу «єдиної ліцензії». Водночас законодавець посилив механізми захисту прав споживачів фінансових послуг, зокрема через введення поняття «таємниці надання фінансової послуги», що за своєю правовою природою наближається до режиму банківської таємниці [80].

Особливе значення для формування сучасної моделі нагляду має нормативне закріплення самого поняття ризик-орієнтованого підходу. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» (п. 49), ризик-орієнтований підхід визначається як підхід, що застосовується Регулятором як у процесі державного регулювання з метою створення системи норм, спрямованих на мінімізацію негативних наслідків ризиків, притаманних діяльності надавачів фінансових послуг залежно від видів таких послуг, так і під час здійснення нагляду - для визначення, виявлення, оцінки та переоцінки ризиків, а також їх розуміння й застосування пропорційних наглядових заходів. При цьому закон прямо пов'язує інтенсивність і характер наглядового впливу з профілем ризиків, їх суттєвістю, розміром установи, особливостями її діяльності та бізнес-моделлю надавача фінансових послуг.

Розвиток зазначених положень у межах окремих сегментів фінансового ринку відбувся шляхом оновлення секторального законодавства. Зокрема, новою редакцією Закону України «Про страхування» було істотно посилено вимоги до платоспроможності страховиків, закріплено ризик-орієнтовані засади нагляду, підвищено стандарти корпоративного управління та більш детально врегульовано правовий статус і діяльність страхових посередників [129]. Такі зміни спрямовані на підвищення стійкості страхового сегмента та його інтеграцію в загальну модель фінансового нагляду, побудовану з урахуванням ризиковості діяльності.

Аналогічна логіка простежується і в Законі України «Про кредитні спілки» (№ 3254-IX), ухваленому у 2023 році. Цей акт орієнтований на розширення переліку фінансових послуг, які можуть надаватися кредитними спілками, удосконалення вимог до їх ліцензування та капіталізації, а також

запровадження механізмів завчасного виявлення ризиків у їх діяльності. У такий спосіб законодавець створює правові умови для раннього реагування на потенційні загрози фінансовій стабільності цього сегмента небанківського кредитування [82].

Завершальним елементом формування ризик-орієнтованої системи нагляду стала підзаконна конкретизація відповідних положень Національним банком України. Так, постановою НБУ від 08.11.2023 № 143 було затверджено Положення про встановлення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення діяльності учасниками ринку небанківських фінансових послуг, а також їх суспільна важливість. У Положенні використовується термін «профіль ризику надавача фінансових послуг», який відображає загальний рівень вразливості установи до ризиків, що виникають під час її діяльності, стан управління цими ризиками, фінансові показники та дотримання нормативних вимог. Така характеристика дозволяє Національному банку приймати обґрунтовані рішення щодо необхідних наглядових дій. Принцип пропорційності є ключовим у застосуванні цього підходу. Національний банк концентрує свої ресурси на установах із високим рівнем ризику та великим впливом на фінансовий ринок і споживачів, визначаючи, як часто і в якому обсязі проводитимуться інспекційні перевірки та безвиїзний нагляд. Оцінка профілю ризику проводиться щороку до 10 грудня на основі аналізу діяльності за визначений період. Для страховиків цей період охоплює з 1 січня по 30 вересня [130].

Результати цього аналізу використовуються для планування інспекційних перевірок на наступний рік. Планування здійснюється з урахуванням оцінки ризику, доступних ресурсів і пріоритетів регулятора. Такий підхід дозволяє раціонально розподіляти контроль, не втручаючись надмірно у роботу установ із низьким рівнем ризику. Положення також передбачає диференційований контроль для установ, які не входять до групи суспільної важливості. Вони залишаються під безвиїзним наглядом і можуть

перевірятися позапланово у випадках, передбачених законом, що зберігає контроль без зайвого навантаження на установи.

Критерії оцінки профілю ризику визначаються як комплексна система показників, що дозволяє Національному банку всебічно оцінити діяльність небанківських фінансових установ. Перший блок критеріїв охоплює стан управління ризиками та внутрішнього контролю, що включає наявність і ефективність системи управління операційними, кредитними, ринковими та іншими ризиками, процедури моніторингу та верифікації фінансових операцій, а також організаційні механізми запобігання порушенням внутрішніх політик і нормативних вимог. Другий блок - показники діяльності установи, які відображають фінансові результати, обсяг активів і пасивів, частку ринку, динаміку зростання клієнтської бази, структуру доходів та витрат, а також наявність ключових фінансових резервів, які можуть слугувати буфером у разі негативних подій. Третій блок - дотримання нормативних вимог, включно з пруденційними стандартами, вимогами до капіталу, ліцензійними умовами та іншими обов'язковими регуляторними нормами.

Кожен із цих блоків оцінюється за кількісними та якісними показниками. Кількісні показники можуть включати конкретні цифри, наприклад, розмір капіталу, обсяг страхових премій або кредитний портфель, тоді як якісні - аналіз внутрішніх процедур, організаційної структури та ефективності системи управління ризиками. Перелік і вага конкретних показників варіюються залежно від типу установи (страхова компанія, кредитна спілка, фінансова компанія) та сегмента фінансового ринку, у якому вона функціонує.

Завершальним етапом є бальна оцінка, де кожній установі присвоюється бал від «1» до «4» залежно від рівня ризику її діяльності. Сума балів формує інтегральний профіль ризику, який визначає інтенсивність наглядових заходів і віднесення установи до певної групи суспільної важливості. Така система дозволяє НБУ ефективно керувати контролем за небанківськими фінансовими

установами, спрямовуючи ресурси на найбільш значущі та ризиковані сфери діяльності [130].

У той же час, наразі небанківський сектор лише на порозі системної трансформації та на первинній стадії «марафону» до повноцінного членства на європейському ринку небанківського кредитування.

За умови, що НБУ буде ефективно регулювати та контролювати діяльність НФУ, фінансовий сектор небанківського кредитування стане прозорішим та ефективнішим. Повернення довіри до фінансового сектору є запорукою розвитку інвестиційного потенціалу країни.

Відповідно до пункту 8-1 частини 1 статті 7 Закону України «Про Національний банк України» НБУ здійснює державне регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі на ринках небанківських фінансових послуг за діяльністю небанківських фінансових установ, інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та осіб, які надають супровідні послуги, в межах, визначених Законом України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» та іншими законами України [80]. Статтею 15 вказаного Закону визначено повноваження НБУ про встановлення пруденційних вимог для небанківських фінансових установ, небанківських фінансових груп та їх підгруп, державне регулювання та нагляд за діяльністю яких здійснює НБУ. Згідно з частиною 2 статті 58 Закону з метою забезпечення відповідності діяльності небанківських фінансових установ вимогам законодавства для виявлення потенційних ризиків у їхній діяльності, а також мінімізації таких ризиків НБУ у визначеному ним порядку встановлює для таких осіб пруденційні вимоги, у тому числі пруденційні нормативи.

Безпосередньо механізм здійснення нагляду за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг регламентовано статтею 23 Закону про фінансові послуги та фінансові компанії. Регулятор у межах своїх повноважень здійснює нагляд за діяльністю з надання фінансових та

супровідних послуг відповідно до цього Закону та спеціальних законів у порядку, визначеному нормативно-правовими актами Регулятора.

Регулятор здійснює оверсайт окремих складових ринку фінансових послуг відповідно до спеціальних законів. Регулятор здійснює такі види нагляду за здійсненням діяльності з надання фінансових та/або супровідних послуг:

- 1) пруденційний нагляд;
- 2) нагляд за ринковою поведінкою.

Регулятор здійснює нагляд на консолідованій основі, який передбачає нагляд за фінансовими групами з метою контролю та обмеження ризиків, на які наражається фінансова установа внаслідок участі у фінансовій групі, шляхом оцінки, моніторингу та контролю ризиків фінансової групи у визначеному нормативно-правовими актами Регулятора порядку.

Регулятор здійснює нагляд за здійсненням діяльності з надання фінансових та/або супровідних послуг відповідно до цього Закону, спеціальних законів та нормативно-правових актів Регулятора у формах безвиїзного нагляду та інспекційних перевірок (інспектування) [131].

НБУ у межах своїх повноважень у сфері державного регулювання та нагляду має право проводити інспекційні перевірки діяльності осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, за їх місцезнаходженням та/або шляхом віддаленого доступу, що надається на період проведення інспекційної перевірки, до документів, інформації та систем автоматизації з використанням наявних у осіб, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, інформаційно-комунікаційних технологій, у тому числі фінансових груп і їх учасників, у 8 векторах контролю: Правила та доступність (стандарти надання послуг, включно з інклюзивністю); захист клієнтів; реклама та інформування (методи пропонування, продажу, аутсорсингу); розкриття інформації (до, під час та після надання послуги); прозорість діяльності (розкриття структури власності); репутація та кваліфікація (власників та керівників);

саморегулювання (діяльність саморегулювних організацій); запобігання зловживанням (інсайдерська інформація, конфлікт інтересів).

Особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, у тому числі фінансові групи та їх учасники, зобов'язані мати принаймні один програмний продукт для забезпечення віддаленого доступу для проведення інспекційної перевірки.

Особи, які охоплюються наглядовою діяльністю Національного банку України, у тому числі фінансові групи і їх учасники, зобов'язані під час проведення НБУ інспекційної перевірки надавати уповноваженим НБУ особам відповідну інформацію за їх місцезнаходженням та/або шляхом віддаленого доступу до документів, інформації та систем автоматизації з використанням інформаційно-комунікаційних технологій у строк, визначений уповноваженими НБУ особами, але не більший, ніж строк проведення такої інспекційної перевірки.

Уповноважені НБУ особи мають право під час проведення інспекційної перевірки надавачів фінансових та/або супровідних послуг бути присутніми на засіданнях колегіальних органів управління, визначених статутом та внутрішніми документами, комітетів або комісій, які наділені повноваженнями приймати рішення з питань діяльності надавачів фінансових та/або супровідних послуг.

Керівники надавачів фінансових та/або супровідних послуг зобов'язані під час проведення Національним банком України інспекційної перевірки завчасно інформувати уповноважених Національним банком України осіб про проведення засідань колегіальних органів управління, визначених статутом та внутрішніми документами, комітетів або комісій, які наділені повноваженнями приймати рішення з питань діяльності надавачів фінансових та/або супровідних послуг, надавати інформацію про питання, що плануються до розгляду, та забезпечувати у період проведення інспекційної перевірки можливість участі уповноважених НБУ осіб у таких засіданнях. Інспекційні перевірки можуть бути планові та позапланові.

Періодичність проведення Регулятором планових інспекційних перевірок визначається з урахуванням критеріїв, встановлених нормативно-правовими актами Регулятора, на підставі ризик-орієнтованого підходу, та враховується при затвердженні плану інспекційних перевірок.

Планова перевірка здійснюється не більше одного разу на рік. Регулятор затверджує план інспекційних перевірок на наступний календарний рік не пізніше 25 грудня поточного року та оприлюднює його на сторінці свого офіційного інтернет-представництва (офіційному веб-сайті) протягом 10 днів після затвердження.

Якщо інше не встановлено спеціальним законом, строк проведення планової інспекційної перевірки не може перевищувати 30 робочих днів. За наявності обґрунтованих підстав цей строк може бути продовжений не більше ніж на 15 робочих днів.

Як зазначалося вище в частині розкриття теоретичних засад нагляду, в Законі передбачено, що нагляд здійснюється Регулятором із застосуванням ризик-орієнтованого підходу та на основі принципу пропорційності, з урахуванням особливостей виду діяльності з надання фінансових послуг, характеру і обсягів послуг, які надаються, системної важливості/значимості надавачів фінансових та/або супровідних послуг, які здійснюють таку діяльність, та ризиків, які притаманні такій діяльності, у тому числі ризиків, на які наражається надавач фінансових та/або супровідних послуг внаслідок участі у фінансовій групі.

Регулятор має право затверджувати критерії, за якими визначається профіль ризику надавачів фінансових та супровідних послуг, їх суспільна важливість/значимість, на підставі яких визначаються наглядові дії Регулятора.

Діяльність з нагляду Регулятора охоплює:

- 1) всіх учасників ринку фінансових послуг та їх відокремлені підрозділи;
- 2) власників істотної участі та ключових учасників у структурі власності, афілійованих та споріднених осіб надавачів фінансових послуг;

3) фінансові групи, учасників фінансових груп на території України та за кордоном;

4) іноземних учасників ринку фінансових послуг, які здійснюють діяльність з надання фінансових та/або супровідних послуг в Україні;

5) осіб, які надають послуги з аутсорсингу учасникам ринку фінансових послуг.

Регулятор під час здійснення нагляду в межах своїх повноважень співпрацює з іншими державними органами та з відповідними органами регулювання та/або нагляду за фінансовими установами іноземних держав, у тому числі при здійсненні нагляду на консолідованій основі та за особами, які провадять діяльність на фінансових ринках іноземних держав. Така співпраця відбувається згідно із законодавством України на підставі укладених договорів, меморандумів чи інших документів.

Регулятор під час здійснення нагляду в межах своїх повноважень одержує безоплатно від надавачів фінансових та супровідних послуг, діяльність яких перевіряється, а також інших осіб, зазначених у частині сьомій цієї статті, інформацію, документи та їх копії (у паперовій або електронній формі), письмові пояснення з питань діяльності, що характеризують фінансові та/або супровідні послуги, які надаються цією особою, та/або щодо дотримання ними законодавства України.

Регулятор у межах своїх повноважень має право отримувати від органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інших осіб інформацію, у тому числі інформацію з обмеженим доступом, яка необхідна йому для здійснення державного регулювання та нагляду за діяльністю з надання фінансових послуг.

Органи державної влади, органи місцевого самоврядування, юридичні особи всіх форм власності, фізичні особи, фізичні особи - підприємці, особи, які провадять незалежну професійну діяльність, зобов'язані у встановленому законодавством порядку надавати Регулятору інформацію, у тому числі інформацію з обмеженим доступом, необхідну для здійснення державного

регулювання та нагляду, протягом 10 робочих днів з дня отримання відповідного запиту, якщо більший строк не встановлено самим запитом.

Регулятор під час здійснення нагляду за надавачем фінансових або супровідних послуг має право у встановленому його нормативно-правовими актами порядку використовувати інформацію, у тому числі інформацію, що становить таємницю фінансової послуги та/або банківську таємницю, одержану ним у процесі здійснення нагляду за іншими надавачами фінансових або супровідних послуг.

Регулятор під час здійснення державного нагляду за здійсненням діяльності з надання фінансових та/або супровідних послуг може користуватися послугами інших юридичних та фізичних осіб, у тому числі іноземних, на підставі окремих договорів, за умови забезпечення захисту та збереження ними інформації про надання фінансових послуг, у тому числі інформації, що становить таємницю фінансової послуги, відповідно до цього Закону

Таким чином, нагляд НБУ за сферою небанківського кредитування є важливою складовою адміністративно-правового забезпечення сфери небанківського кредитування, спрямований на підвищення стійкості відповідного ринку фінансових послуг та обмеження системних ризиків, які виникають та поширюються усередині фінансової системи.

Окремим видом нагляду в адміністративно- та фінансово-правовій науці вважається фінансовий моніторинг, основною метою якого є недопущення використання фінансових компаній, метою яких є відмивання коштів/фінансування тероризму [132]. Моніторинг за діяльністю небанківських фінансових установ в Україні включає в себе комплекс заходів, спрямованих на запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення. Основні суб'єкти моніторингу, що здійснюють цю діяльність, визначені законодавством [133].

Фінансові компанії відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» є суб'єктами первинного фінансового моніторингу, регулювання діяльності яких та нагляд за якими у сфері фінансового моніторингу здійснює НБУ [55]. Основною метою НБУ у сфері фінансового моніторингу є недопущення використання послуг фінансових установ із метою відмивання коштів/фінансування тероризму. Під час розроблення нормативно-правових актів у сфері фінансового моніторингу НБУ керується міжнародними стандартами та приписами.

Реалізуючи функції Регулятора у сфері фінансового моніторингу НБУ затвердив Положення про здійснення установами фінансового моніторингу [133]. Відповідно до вказаного положення його вимоги поширюються на страховиків (перестраховиків), страхових (перестрахових) брокерів, кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи (крім фінансових установ та інших юридичних осіб, щодо яких державне регулювання і нагляд у сфері запобігання та протидії здійснюються іншими суб'єктами державного фінансового моніторингу); платіжні організації, учасників чи членів платіжних систем, які надають фінансові послуги на підставі відповідних ліцензій чи реєстраційних документів; операторів поштового зв'язку; інші установи, які надають послуги з переказу коштів та здійснення валютних операцій; філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України, інших юридичних осіб, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги.

Відповідно до пункту 6 вказаного Положення небанківські фінансові установи зобов'язані забезпечити належну організацію внутрішньої системи ПВК/ФТ та проведення первинного фінансового моніторингу. Метою належної організації внутрішньої системи ПВК/ФТ та проведення первинного фінансового моніторингу є:

- 1) виконання вимог законодавства України у сфері ПВК/ФТ;
- 2) можливість належним чином виявляти порогові та підозрілі фінансові операції (діяльність) та повідомляти про них СУО;
- 3) запобігання використанню послуг та продуктів установи для проведення клієнтами фінансових операцій з метою ВК/ФТ [133].

Таким чином, моніторинг діяльності небанківських фінансових установ має велике значення для стабільності фінансового сектору та економіки в цілому. Здійснюється на двох рівнях: на рівні Регулятора та на рівні самих небанківських установ. Він допомагає виявляти та запобігати ризикам, таким як відмивання коштів, фінансування тероризму, шахрайство та інші фінансові злочини, а також забезпечує захист прав споживачів. Крім того, моніторинг сприяє підвищенню довіри до фінансового сектору та зміцненню економічної безпеки.

### **2.3. Особливості здійснення адміністративного нагляду та контролю за дотриманням прав споживачів в системі небанківського кредитування**

Для забезпечення рівних і справедливих умов у взаємовідносинах між споживачами та небанківськими кредитними установами у державі необхідне функціонування ефективної системи захисту прав споживачів. В Україні основні принципи та механізми такого захисту закріплені в Законі України «Про захист прав споживачів», ухваленому 12 травня 1991 року [134]. Закон визначає загальні правові засади, спрямовані на забезпечення прав та інтересів споживачів у різних сферах, включаючи торгівлю, послуги та фінансову діяльність.

Особливого значення набуває захист прав споживачів у сфері фінансових послуг, оскільки їхній характер впливає на фінансове становище громадян, включаючи ризики втрати страхування або виникнення боргових зобов'язань. Саме тому, система захисту прав споживачів у цій галузі має певні специфічні риси та вимоги. Вона спрямована на створення додаткових механізмів регулювання, які забезпечують прозорість умов надання

фінансових послуг, контроль за дотриманням законодавства з боку постачальників та надання громадянам доступу до необхідної інформації для прийняття обґрунтованих рішень.

Положення частини 2 статті 2 Закону України «Про захист прав споживачів» підтверджують важливість захисту споживачів у сфері фінансів, акцентуючи увагу на особливостях регулювання цієї галузі. Законодавець визнає, що фінансові послуги потребують більш детального регулювання через їх складний характер і високий потенціал для впливу на добробут громадян.

У контексті адміністративного нагляду та контролю за дотриманням прав споживачів у сфері небанківського кредитування слід окремо зупинитися на аналізі Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 вересня 2009 року № 1026-р. [135]. На думку І. Тарасенко та О. Козирєва, сама поява такого стратегічного документа була обумовлена нагальною потребою посилити інституційний контроль над діяльністю небанківських фінансових установ, які в умовах стрімкого розширення ринку почали активно взаємодіяти з малопоінформованими споживачами [136, с. 112].

Автори аргументують, що стрімкий розвиток і розширення спектра небанківських фінансових послуг у поєднанні з низьким рівнем фінансової грамотності населення створили ситуацію, за якої значна частина громадян не усвідомлювала ризики, пов'язані з укладенням договорів на надання кредитних, страхових, лізингових та інших послуг. Це зумовило зростання кількості конфліктних ситуацій, порушення прав споживачів та загальне зниження довіри до фінансової системи. За умов недостатньо розвиненої правової бази це стало поштовхом до перегляду підходів держави до нагляду й регулювання таких відносин.

Зокрема, як зазначають дослідники, заходи, що вживалися на той час органами державного регулювання фінансових ринків, були фрагментарними, несистемними та не давали бажаного результату. Громадяни масово

зверталися зі скаргами, які не знаходили належного вирішення, що свідчило про низький рівень превентивного впливу державного нагляду. Тобто, Концепція захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні, постала не лише як декларативний документ, а як спроба побудувати єдину державну стратегію щодо забезпечення прав споживачів у сфері небанківських послуг. При цьому І. Тарасенко і О. Козирєв справедливо підкреслюють, що самі механізми реалізації Концепції на той момент також залишалися нечітко визначеними, що негативно вплинуло на її ефективність [136].

З точки зору адміністративного права, згаданий документ можна розглядати як спробу закласти правові засади для підвищення прозорості діяльності небанківських фінансових установ і формування нормативно-правової бази, що забезпечує належний захист прав та інтересів споживачів. Водночас варто зазначити, що концептуальне бачення проблеми не завжди супроводжувалося належною реалізацією на практиці - в подальші роки механізми адміністративного контролю залишалися слабкими, санкційний інструментарій - обмеженим, а взаємодія між регуляторами - недостатньо скоординованою.

Особливої уваги в цьому контексті заслуговує аспект, пов'язаний із слабкою правовою адаптацією інституційної моделі регулювання до потреб ринку. Тобто, незважаючи на усвідомлення важливості питання та наявності нормативного підґрунтя, органи державного нагляду не змогли реалізувати належний моніторинг і превентивний вплив на недобросовісних учасників ринку. Це дозволяє зробити висновок, що адміністративний нагляд на цьому етапі функціонував у значній мірі реактивно, а не проактивно, що суперечило сучасним підходам до регулювання фінансових ринків, особливо в контексті європейської інтеграції.

Питання захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні залишаються важливими як для наукових досліджень, так і для публічних дискусій. Особливої актуальності ця тема набуває у контексті стрімкого

розвитку фінансового ринку та необхідності забезпечення балансу між інтересами споживачів і постачальників послуг. Відповіддю на ці виклики стало впровадження з 1 січня 2024 року низки нових нормативно-правових актів, які суттєво змінюють підхід до регулювання фінансового сектору. Зокрема, набрав чинності новий базовий Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» [80], який став важливим кроком на шляху до модернізації законодавчої бази у сфері фінансових послуг. У цьому законі ключову роль відведено споживачам як особливим суб'єктам правовідносин. Вказаний Закон заклав основи модернізації нормативного середовища фінансового сектора та сформував нову інституційну модель адміністративного регулювання. Важливо, що ключову роль у цій моделі посідає споживач фінансових послуг, на захист прав якого спрямовані численні норми оновленого законодавства.

В межах здійснення адміністративного нагляду та контролю пріоритетними стали два стратегічні вектори, які чітко окреслені у дослідженнях Світлака І. І., Сухореброї Т. І. та Мазурика С. В. Перший вектор полягає в удосконаленні механізмів державного регулювання та нагляду, із метою їх гармонізації з міжнародними стандартами. Це включає підвищення інституційної спроможності органів нагляду, запровадження ризик-орієнтованого підходу та зміцнення інструментів превентивного впливу. Другий вектор - це посилення захисту прав споживачів фінансових послуг, шляхом їх більш широкого залучення до процедур прийняття рішень, підвищення прозорості діяльності фінансових установ, забезпечення доступності інформації, а також впровадження механізмів оскарження порушень. Системні перетворення в цій площині є логічною відповіддю на виклики попередніх років, зокрема низьку ефективність захисту прав споживачів та слабкість наглядової реакції на зловживання з боку небанківських кредитних установ [137].

Таким чином, реалізація нової редакції спеціального законодавства, зокрема Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»,

знаменує собою не лише технічну адаптацію до умов євроінтеграції, але і спробу докорінно змінити парадигму адміністративного нагляду в сфері небанківського кредитування. Адміністративний нагляд перестає бути суто контрольним інструментом та поступово трансформується у превентивний і партнерський механізм, спрямований на забезпечення балансу між правами споживача, стабільністю фінансової системи та розвитком конкурентного ринку.

Варто також наголосити, що ці зміни свідчать про поступовий перехід від формального до функціонального регулювання. Це означає, що ключова роль в оцінці ефективності державного втручання тепер належить не кількості перевірок чи застосованих санкцій, а якості запобігання порушенням, відкритості інформації, прозорості процедур, а також фактичному рівню захищеності прав споживачів.

Крім того, нове законодавство закладає основи для інтеграції системи захисту прав споживачів у загальну політику державного регулювання фінансового ринку, що відповідає європейським стандартам. У такій моделі пріоритетом є не тільки дотримання законності, а й підвищення рівня фінансової грамотності населення, доступність правової допомоги, своєчасне попередження порушень та ефективна відповідальність недобросовісних суб'єктів ринку

Щодо реалізації та захисту прав та законних інтересів споживачів саме кредитних послуг, то відповідно до положень ч. 2 ст. 3 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» ці відносини регулюються Законом України «Про захист прав споживачів», Цивільним кодексом України та спеціальним законодавством, як то Закони України «Про споживче кредитування», «Про кредитні спілки», «Про страхування», «Про платіжні послуги» тощо.

У Білій Книзі НБУ «Майбутнє регулювання ринку кредитування фінансовими компаніями» акцентується на необхідності запровадження нової моделі адміністративного нагляду, яка ґрунтується на ризик-орієнтованому,

комплексному та динамічному підході. Відзначається, що подальше регулювання здійснюватиметься з урахуванням пропорційності вимог, що передбачає диференціацію регуляторного впливу залежно від розміру, складності структури та ризикового профілю компанії. Аналіз діяльності кредитних компаній, як підкреслюється в документі, повинен базуватися на перспективному баченні, тобто оцінці потенційних ризиків, бізнес-планів і майбутніх сценаріїв розвитку, а не лише на фактах минулої діяльності. Окрему увагу приділено принципу раннього виявлення загроз, що дозволяє запобігти негативним наслідкам для ринку шляхом своєчасної комунікації або превентивного втручання. Також важливим елементом нагляду стає застосування професійного судження – оцінка регулятора має ґрунтуватися на комплексному аналізі з урахуванням знань, досвіду та контексту діяльності фінансової компанії. Нарешті, правова визначеність розглядається як базова умова для прозорості регулювання та стабільного функціонування ринку, що передбачає встановлення чітких, однозначних і зрозумілих вимог до учасників [53].

Ця модель регулювання, запропонована НБУ, становить якісно новий етап адміністративного нагляду у сфері небанківського кредитування, оскільки передбачає перехід від пасивного реагування на вже виявлені порушення до активного виявлення потенційних ризиків на ранній стадії. Зазначений підхід змінює характер контролю, адже регулятор не лише фіксує порушення постфактум, а й прогнозує фінансову поведінку компаній, аналізує бізнес-моделі та вживає превентивних заходів до виникнення проблем. Це справді актуально в умовах зростання кількості споживачів небанківських фінансових послуг, зниження платоспроможності населення через війну, а також загальної економічної нестабільності. На нашу думку, у таких обставинах посилення інституційної відповідальності кредитних компаній і підвищення якості державного нагляду стають ключовими для забезпечення довіри до фінансової системи та ефективного захисту прав споживачів.

Також слушним є думка І. Аванесової, яка характеризує систему захисту прав споживачів фінансових послуг вказувала на необхідності створення самостійних підрозділів захисту прав споживачів фінансових послуг у державних регулівних установах [138, с.64]. Тож для ефективної реалізації функції захисту прав споживачів фінансових послуг Національний банк України створив спеціалізований підрозділ – Управління захисту прав споживачів фінансових послуг. Ця структура вимагає забезпечити дотримання законодавчих норм та регуляторних вимог усіма фінансовими установами, а також гарантувати, що права споживачів не порушуються в процесі надання фінансових послуг.

Основними завданнями Управління є моніторинг діяльності фінансових установ щодо відповідності їх послуг чинним законодавчим вимогам, аналіз скарг споживачів, забезпечення оперативного реагування на порушення та розробка рекомендацій для покращення стандартів обслуговування. Управління також надає консультаційну підтримку споживачам, допомагаючи їм краще розуміти свої права, обов'язки та можливості ризиків, пов'язаних з використанням фінансових послуг [139].

У своїй публікації Рудой В. та Лисенко І. аналізують розвиток єдиного порядку нагляду НБУ за дотриманням законодавства про захист прав споживачів у секторі фінансових послуг - це стосується банків, небанківських установ та платіжних провайдерів [140, с. 69]. Вони відзначають, що ключовим драйвером цих змін стало втілення НБУ своїх нових повноважень у сфері захисту прав споживачів, передбачених Законом України № 2888-IX від 12.01.2023 р. [141]. Доповненням до цього стала розробка цільових заходів та інструментів регуляторного нагляду за взаємодією з клієнтом під час врегулювання простроченої заборгованості, з акцентом на етичну поведінку. Деталізована процедура нагляду задокументована у Положенні НБУ від 28.09.2023 № 118 [142] та раніше - від 02.09.2022 № 198 [143], що визначають чіткі стандарти контролю та взаємодії з фінансовими установами .

У грудні 2023 року Національний банк затвердив Положення про безвиїзний нагляд [144], яке закріпило сучасну модель контролю: НБУ поєднує пруденційні та ринкові інструменти, адаптуючи їх до специфіки діяльності кожного суб'єкта ринку та профілю ризиків. Положення передбачає систему своєчасних заходів - від коригувальних до раннього втручання, що дає змогу обмежувати появу серйозних порушень до їх масового розповсюдження.

Ці зміни свідчать про стратегічне переосмислення ролі НБУ в системі захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг. Раніше нагляд був радше реактивним - регулятор втручався після виявлення порушень. Натомість сьогодні впроваджується комплексна, проактивна модель - із чіткими процедурами, превентивними інструментами та індивідуалізованим підходом до суб'єктів ринку. Як зазначають автори, така трансформація є критичною для зміцнення фінансової стабільності, оскільки захист прав споживачів і надійність сервісів є невід'ємними складовими довіри до сектору небанківського кредитування.

Даценко І. підкреслює, що основою такої трансформації стала Постанова Правління НБУ від 02.09.2022 № 198, яка встановила комплексне положення про здійснення нагляду за додержанням законодавства України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг [143]. Це положення закріплює дві ключові форми контролю — безвиїзний нагляд та інспекційні перевірки, що свідчить про системний і структурований підхід Національного банку до регулювання та контролю ринку [145, с. 22].

Безвиїзний нагляд охоплює регулярний моніторинг, направлення запитів до надавачів послуг, а також комплексний аналіз різноманітної інформації — від звернень споживачів до внутрішніх документів і звітності фінансових установ. Такий підхід має превентивний характер, оскільки дозволяє виявляти потенційні ризики порушення прав клієнтів ще на ранніх стадіях, запобігаючи масштабним проблемам. Крім того, залучення офіційних джерел інформації забезпечує всебічність і об'єктивність оцінки діяльності учасників ринку, що сприяє підвищенню якості захисту прав споживачів.

Інспекційні перевірки, регламентовані окремими нормативними актами, спрямовані на детальну оцінку дотримання законодавства безпосередньо на місцях діяльності фінансових установ [143]. Вони дають змогу виявляти порушення, які можуть бути непоміченими під час безвиїзного нагляду, а також глибше досліджувати внутрішні процеси, політики та процедури надавачів фінансових послуг.

Тобто, інспекційні перевірки та безвиїзний нагляд утворюють дві взаємодоповнювальні форми контролю, які забезпечують комплексний підхід до моніторингу діяльності постачальників фінансових послуг. Якщо безвиїзний нагляд дозволяє здійснювати постійний моніторинг на основі аналізу документів і даних, то інспекційні перевірки доповнюють його можливістю виявлення прихованих недоліків або порушень безпосередньо на місці діяльності суб'єктів. Побудова саме такого механізму нагляду спрямована на забезпечення більш повного виконання законодавства у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг, що є важливим елементом оновленого та єдиного порядку нагляду, запровадженого НБУ.

Аналізуючи специфіку нагляду за виконанням законодавства у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг, зокрема на небанківському кредитному ринку, НБУ неодноразово актуалізував свої підходи до регулювання діяльності надавачів фінансових послуг, включаючи банки, небанківські фінансові установи та інші суб'єкти. Ця актуалізація базується на низці важливих передумов, що мають на меті підвищити ефективність нагляду та забезпечити належний рівень захисту прав споживачів на фінансовому ринку. По-перше, імплементація функцій НБУ у сфері захисту прав споживачів фінансових та платіжних послуг, яка впливає зі Закону України від 12.01.2023. По-друге, впровадження комплексу заходів для нагляду за виконанням надавачами фінансових та платіжних послуг вимог законодавства України з захисту прав споживачів фінансових послуг, а також вимог щодо взаємодії зі споживачами та іншими сторонами при врегулюванні прострочених зобов'язань, в тому числі вимог щодо етичної поведінки.

Варто зазначити, що порядок нагляду, встановлений Національним банком України, детально регулюється в Положенні про здійснення нагляду за виконанням законодавства України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг та обмежених платіжних послуг. Це Положення є основою для формування та реалізації наглядових заходів, спрямованих на забезпечення відповідності діяльності фінансових установ вимогам законодавства, яке гарантує права споживачів фінансових послуг. Зокрема, Положення передбачає встановлення чітких вимог до взаємодії фінансових установ зі споживачами при врегулюванні прострочених зобов'язань. Це включає, але не обмежується, визначенням процедур для належного інформування споживачів про умови надання фінансових послуг, їхні права та обов'язки, а також створення умов для безперешкодного вирішення спірних питань у разі порушення прав споживачів [142; 143].

Слід погодитися з думкою І. Лисенка та інших дослідників, що оновлення порядку нагляду стало важливим кроком у впровадженні стратегічних ініціатив Національного банку України. Ці ініціативи спрямовані на посилення стабільності та надійності фінансової системи, що є особливо актуальним для небанківського сектору. Водночас оновлення підкреслює ключову роль ефективного захисту прав споживачів фінансових послуг як невід'ємного елемента забезпечення загальної фінансової стабільності, що має враховуватися в системі адміністративного нагляду за небанківським кредитуванням [146, с. 69].

У перший рік повномасштабного вторгнення росії в Україну Національний банк України оперативно впровадив низку нормативно-правових актів, які мали на меті забезпечення фінансової стабільності та захист прав споживачів у секторі фінансових послуг, зокрема в небанківському кредитуванні. Зокрема, Постанова Правління НБУ від 04.08.2022 №170 «Про встановлення додаткових вимог щодо взаємодії із споживачами фінансових послуг та іншими особами при врегулюванні простроченої заборгованості (вимог щодо етичної поведінки)» заклала

підвалини для етичної взаємодії фінансових установ із клієнтами в кризових умовах [147]. Поряд з цим, Постанова Правління НБУ від 02.09.2022 №198 «Про здійснення нагляду за додержанням законодавства про захист прав споживачів фінансових послуг та обмежених платіжних послуг» деталізувала механізми контролю за дотриманням прав клієнтів, зокрема при врегулюванні заборгованості [143].

Ці нормативні акти стали ключовими інструментами адміністративного нагляду НБУ, що сприяють не лише підтриманню фінансової стабільності в умовах воєнного стану, а й забезпеченню правового захисту споживачів у вкрай нестабільній економічній ситуації. Впровадження чітких етичних стандартів та посилення контролю над процесами врегулювання прострочених зобов'язань відображає зміну парадигми в надгляді: від формального контролю до активного захисту прав і інтересів споживачів.

Окремо варто звернути увагу на Постанову Правління НБУ від 27.08.2024 №102 [148], яка запроваджує тимчасові обмеження на перекази в межах України, встановлюючи ліміт у 150 000 гривень на місяць для фізичних осіб. Цей захід спрямований на підвищення безпеки платіжних операцій у період підвищеної економічної та політичної нестабільності, що є свідченням комплексного підходу НБУ до регулювання ринку небанківського кредитування. Така практика показує, що адміністративний надгляд у цих умовах виходить за межі класичного контролю і спрямовується на превентивне запобігання ризикам, які можуть загрожувати як фінансовій системі, так і споживачам.

Світлак І. І., Сухоребра Т. І. та Мазурик С.В. справедливо наголошують на ефективності антикризових заходів, впроваджених Національним банком України, які не лише підтримують стабільність і ліквідність фінансового ринку, але й забезпечують захист публічних інтересів у фінансовій сфері. Підтримуємо цю позицію, адже у контексті воєнних та економічних викликів саме своєчасне та цілеспрямоване регуляторне втручання дозволяє

мінімізувати ризики системних збоїв та втрат довіри з боку споживачів [137, с. 768].

Сучасні законодавчі зміни в Україні спрямовані на посилення інституційної спроможності Національного банку України шляхом розширення його регуляторних та наглядових повноважень. Це дає можливість застосовувати ефективні заходи впливу та запроваджувати жорсткі обмеження задля захисту публічного інтересу, зокрема прав і законних інтересів споживачів фінансових послуг. У 2024 році НБУ як ключовий мегарегулятор фінансового ринку ухвалив низку важливих нормативно-правових актів, спрямованих на реалізацію цієї мети. Зокрема, було затверджено Методичні рекомендації щодо інклюзивного надання фінансових послуг в установах України (Рішення Правління НБУ від 05.07.2024 р. №240-рш) [149], а також внесено зміни до Положення про здійснення НБУ нагляду за додержанням законодавства про захист прав споживачів фінансових та платіжних послуг, що регламентують взаємодію з клієнтами під час врегулювання простроченої заборгованості (Постанова Правління НБУ від 03.08.2024 р. №95) [150].

Повертаючись до діяльності Управління захисту прав споживачів фінансових послуг, важливо зазначити, що підрозділ здійснює регулярне звітування про свою роботу, надаючи дані щоквартально. Це дозволяє відстежувати ключові проблеми, з якими стикаються споживачі у взаємодії з небанківськими установами, а також аналізувати зміст звернень, їхню динаміку та тенденції.

Зокрема, за даними звіту за третій квартал 2024 року, Управлінням було опрацьовано 5 444 письмових звернення громадян. Із них 1 066 звернень стосувалися діяльності державних банків, 634 звернення – приватних банків, а 203 звернення надходили щодо банків, що належать до іноземних банківських груп. Значна частка скарг припала на небанківські установи: щодо роботи фінансових компаній було отримано 2 231 звернення, страховиків –

379 звернень, а діяльність колекторських компаній стала предметом 271 звернення [151].

У звіті за третій квартал 2024 року зазначено, що серед найпоширеніших питань, які стосувалися діяльності небанківських фінансових установ, виокремлено кілька ключових напрямів. Найбільшу кількість звернень викликали проблеми врегулювання простроченої заборгованості, що склали 1 528 випадків. Значною була також кількість скарг, пов'язаних із невикплатою страхового відшкодування – 203 звернення, а питання кредитування військовослужбовців спричинили 168 звернень. Крім того, 153 заявники зверталися з приводу кредитних канікул, запроваджених на час воєнного стану.

Щодо усних звернень, їх кількість у звітному періоді була ще більшою і становила 9 194 випадки. Найбільше з них стосувалися банківських установ – 2 730 звернень, тоді як на роботу фінансових компаній припадало 603 звернення. Страхові компанії були предметом 50 звернень, кредитні спілки та ломбарди – 10 звернень, а діяльність колекторських компаній викликала 22 звернення.

Аналізуючи зміст усних звернень, можна відзначити, що основними проблемами були питання блокування та арештів рахунків – 1 411 звернень, а також запити щодо статусу розгляду попередніх звернень – 1 005 випадків. Значну частину скарг викликали труднощі з обміном або зняттям валюти, що призвело до 854 звернень. Не менш актуальними були питання, пов'язані з врегулюванням простроченої заборгованості – 752 звернення, та отриманням кредитних канікул під час воєнного стану – 601 звернення. Ці дані вказують на те, що споживачі фінансових послуг продовжують стикатися з низкою серйозних викликів, особливо в умовах воєнного стану [151].

З огляду на викладене, можна зробити висновок, що питання захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні залишаються надзвичайно важливими та продовжують активно обговорюватися на різних рівнях. З огляду на зростаючий рівень залученості населення до фінансових послуг,

потреба в постійному моніторингу та вирішенні низки важливих питань стає ще більш актуальною. Системний підхід до вирішення цих проблем є необхідним для забезпечення належного рівня фінансової безпеки споживачів.

Проблеми захисту прав споживачів фінансових послуг мають глобальний характер і актуальні не лише для України, а й на міжнародному рівні. Основні аспекти цієї проблематики включають:

По-перше, питання транспарентності та інформаційної доступності. Споживачі часто не отримують достатньої інформації про умови угод, тарифи, комісії та ризики, пов'язані з фінансовими продуктами. Складність фінансових договорів ускладнює прийняття обґрунтованих рішень, особливо у випадку небанківських установ, які пропонують складні інвестиційні продукти. Часто кінцеві споживачі не володіють необхідною компетентністю або знаннями для розуміння умов таких угод, що призводить до прийняття не вигідних або ризикованих фінансових рішень.

Конституційний Суд України вважає, що держава, встановлюючи законами України засади створення і функціонування грошового та кредитного ринків (п. 1 ч. II ст. 92 Конституції України) [152], має підтримувати на засадах пропорційності розумний баланс між публічним інтересом ефективного перерозподілу грошових накопичень, комерційними інтересами банків щодо отримання справедливого прибутку від кредитування і охоронюваними законом правами та інтересами споживачів їх кредитних послуг [153, с. 279].

По-друге, проблема дискримінації та обмеженого доступу до фінансових послуг. Споживачі можуть стикатися з дискримінацією через вік, расу, стать, місце проживання чи інші характеристики, які не пов'язані з їх фінансовою спроможністю, що порушує принципи рівності та справедливості. Окрім того, соціально незахищені групи, такі як малозабезпечені чи особи без стабільного доходу, часто мають обмежений доступ до кредитів і фінансових послуг, що ставить під загрозу їхні можливості планування фінансового

майбутнього і доступ до важливих послуг, зокрема медичного страхування чи пенсійних накопичень.

По-третє, суттєвим викликом у сфері небанківського кредитування, який набуває дедалі більшої актуальності, є неправомірна поведінка фінансових установ та платіжних провайдерів, зокрема в частині використання сучасних цифрових технологій. Як свідчать звіти НБУ, у III кварталі 2024 року спостерігався суттєвий сплеск звернень громадян щодо фактів шахрайства, пов'язаних із незаконним використанням електронних платіжних засобів та їх реквізитів. Такі випадки охоплюють широкий спектр дій — від фішингу, кібератак, до соціальної інженерії, що дозволяють шахраям отримувати несанкціонований доступ до особистих фінансових даних громадян. Особливу небезпеку становлять ситуації, коли фінансові установи не вживають адекватних заходів безпеки для запобігання таким інцидентам або ж не забезпечують належного інформування споживачів про потенційні ризики.

Наслідки таких зловживань виходять далеко за межі індивідуального порушення прав — вони підривають довіру до всього фінансового сектору, ускладнюють ефективне функціонування ринку та загрожують системній фінансовій стабільності. У цьому контексті виникає потреба у значному посиленні адміністративного нагляду з боку НБУ: йдеться не лише про виявлення порушень, а й про проактивну роботу з виявлення кіберризиків, контроль за дотриманням стандартів інформаційної безпеки, а також про розбудову системи превентивного реагування на потенційні загрози. Це вимагає відповідного оновлення нормативної бази, включно із впровадженням стандартів ЄС у сфері цифрових фінансів та кіберзахисту.

По-четверте, серйозною проблемою, яка стримує ефективний захист прав споживачів небанківських фінансових послуг, є недосконалість системи розгляду скарг та механізмів альтернативного врегулювання спорів. У багатьох випадках споживачі зіштовхуються з формальним підходом до розгляду їхніх звернень, затягуванням процесів, а також браком компетентного фахового персоналу, здатного належним чином оцінити

ситуацію та запропонувати ефективне вирішення спору. Це породжує глибоке розчарування у споживачів і знижує рівень довіри до державних органів та фінансових інституцій.

У цьому контексті слушною є позиція Клименка К. В. та Ухналя Н. М., які наголошують, що без належного нагляду з боку регуляторів ризику зловживань та етично сумнівної поведінки фінансових установ значно зростають. Вони обґрунтовано вказують, що слабкий контроль провокує прояви недоброчесності, такі як нав'язування послуг, приховані комісії, дискримінаційні практики кредитування та свідоме ускладнення доступу до правової інформації [154, с. 38].

Зосередимо увагу також на проблемах, які виокремлює сам Регулятор у своєму звіті. Зокрема частою проблемою залишаються порушення при врегулюванні простроченої заборгованості. Національний банк України постійно отримує скарги від споживачів, що стосуються недотримання фінансовими установами законодавчих вимог. Зокрема, проблемою є ігнорування співробітниками фінансових установ і колекторських компаній заборони на взаємодію з третіми особами при врегулюванні заборгованості, а також порушення вимог щодо захисту персональних даних споживачів. Часто заявники повідомляють про випадки, коли співробітники компаній зв'язуються з ними у несанкціоновані дні, наприклад, у вихідні, або намагаються встановити контакт із особами, які не є сторонами договору про споживчий кредит і з якими не передбачено взаємодію [151].

Ці порушення є значущими, оскільки вони не лише порушують права споживачів, але й підривають довіру до фінансових установ. Водночас, вони можуть призводити до збільшення стресу та фінансових труднощів для споживачів, що зіткнулися з неправомірними діями колекторів або банківських установ. Такі ситуації також можуть порушувати норми етичної поведінки в бізнесі та створювати передумови для подальших зловживань у сфері фінансових послуг.

Актуальним питанням залишається кредитування військовослужбовців, особливо у контексті врегулювання простроченої заборгованості. Відповідно до законодавства України, військовослужбовці, які були призвані на службу під час мобілізації, на особливий період або на військову службу за призовом осіб із числа резервістів в особливий період, а також їхні чоловіки чи дружини, звільняються від нарахування відсотків, штрафів і пені на весь період служби, незалежно від того, чи беруть вони участь у бойових діях. Водночас, військовослужбовці, які виконують інші види служби, а також їхні родичі мають право на таке звільнення тільки за час безпосередньої участі у військових діях або заходах в особливий період. Ці положення, хоча й забезпечують певний рівень захисту для військовослужбовців, однак викликають ряд практичних проблем при їх реалізації. Зокрема, банки, небанківські фінансові установи та колекторські компанії під час врегулювання простроченої заборгованості повинні суворо дотримуватись вимог етичної поведінки, що включає заборону на будь-яку взаємодію з клієнтом та його близькими, якщо вони належать до захищених категорій. У реальності, однак, такі практики не завжди виконуються належним чином [151].

З огляду на аналіз сучасного стану адміністративного нагляду та контролю за дотриманням прав споживачів у сфері небанківського кредитування, можна виокремити чотири ключові проблемні напрями, що зумовлюють порушення прав споживачів і ускладнюють реалізацію їх законних інтересів:

1. Недостатня інформаційна освіченість споживачів. Більшість громадян не володіє достатнім рівнем фінансової грамотності, що унеможливорює повне усвідомлення умов фінансових угод, особливостей наданих продуктів, ризиків, пов'язаних з укладенням договорів, та потенційних наслідків зобов'язань. Це створює передумови для маніпуляцій з боку недобросовісних фінансових установ та призводить до зростання кількості скарг на порушення прав споживачів.

2. Низька ефективність механізмів розгляду скарг та захисту прав споживачів. У багатьох випадках система вирішення спорів є формальною, повільною, перевантаженою та недостатньо доступною. Відсутність чітких процедур, кваліфікованих кадрів або координації між регуляторами й суб'єктами ринку лише поглиблює відчуття беззахисності у споживачів фінансових послуг.

3. Зростаюча загроза кіберризиків та порушень конфіденційності даних. Стрімкий розвиток фінансових технологій і поширення електронних платіжних інструментів спричинили зростання кількості шахрайських дій, пов'язаних із неправомірним використанням персональних даних, фішингом, соціальною інженерією тощо. Це створює додаткові виклики для регулятора у сфері превентивного нагляду та реагування на нові форми порушень.

4. Слабка інституційна спроможність окремих фінансових установ і недосконалість регуляторного впливу. Наявні ресурси, організаційні механізми та кадрова база не завжди дозволяють реалізувати ефективний наглядовий вплив. Крім того, регуляторні акти іноді не встигають адаптуватися до змін у ринку, що послаблює можливості НБУ оперативно реагувати на правопорушення в сфері небанківського кредитування.

На нашу думку, найголовнішою проблемою у взаємодії зі споживачами небанківського кредитування є недостатня обізнаність у цій сфері, оскільки поки вона не так розвинута, як банківське кредитування.

Низький рівень обізнаності громадян України про їхні права як споживачів фінансових послуг, а також незнання доступних механізмів їхнього захисту створюють значні ризики для належного функціонування фінансового сектору. Ця проблема особливо актуалізується через значну кількість скарг, які постійно надходять до Національного банку України. Така ситуація підкреслює необхідність впровадження цілого комплексу заходів, спрямованих на підвищення рівня фінансової грамотності населення, що дозволить громадянам більш усвідомлено підходити до вибору фінансових продуктів та ефективно захищати свої права.

Серед найпоширеніших порушень, що фіксуються при розгляді звернень споживачів, можна виділити низку проблемних аспектів. Зокрема, фінансові установи часто надають неповну або викривлену інформацію про умови кредитування, приховуючи реальну вартість кредитів. Це включає замовчування комісійних зборів, додаткових витрат та інших прихованих платежів, що вводить споживачів в оману. Ще однією проблемою є поширення неправдивої інформації у рекламних матеріалах, яка створює хибне враження про вигідність певних фінансових продуктів або приховує їх істотні умови. Крім того, спостерігаються випадки одностороннього підвищення тарифів або зміни процентних ставок без належного інформування клієнтів, що негативно впливає на довіру до фінансових установ. Додатково, установи часто відмовляються надавати споживачам документи, такі як виписки, довідки чи інші підтвердження виконання умов договору, що створює значні перешкоди у захисті прав клієнтів [155, с. 111].

За результатами досліджень USAID «Трансформація фінансового сектора», проведеного у 2020 році [156], були виявлені тривожні тенденції, які свідчать про низький рівень обізнаності громадян щодо захисту їхніх прав у сфері фінансових послуг. Зокрема, 50% людей не знають, куди звертатися у разі порушення їхніх прав та інтересів як споживачів фінансових послуг. Ще більш показовим є те, що 80% громадян взагалі не мають наміру звертатися до жодних інституцій, оскільки не довіряють наявним каналам розгляду скарг або вважають їх недостатньо ефективними.

Ця статистика підкреслює існування значного розриву між потребами споживачів фінансових послуг і доступністю дієвих механізмів їхнього захисту. Недовіра до фінансових установ і регуляторів не лише підриває стабільність ринку фінансових послуг, а й зменшує готовність громадян взаємодіяти з цим сектором. Люди уникають скарг через страх бюрократичної тяганини, упередженість щодо неупередженості процесу або впевненість у неможливості досягнення справедливого вирішення конфлікту.

Тому нормами ст. 6 нового Закону України «Про фінансові послуги і фінансові компанії» визначено інформаційні права клієнта перед та під час отримання фінансової / посередницької послуги. Водночас у зазначеній статті закріплено і обов'язки клієнта щодо відповідального обрання послуги, ознайомлення з інформацією про умови та порядок її надання, врахування власних можливостей щодо виконання взятих на себе зобов'язань у зв'язку з отриманням такої послуги, отримання у разі необхідності від надавача послуги роз'яснення умов надання послуги перед її отриманням [80].

Так, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону, клієнт фінансової установи (в тому числі і споживач) при отриманні фінансової послуги має право на: 1) інформацію (необхідну, повну, доступну та достовірну) щодо послуги; 2) належну якість послуги та сервісу; 3) конфіденційність отримання фінансової послуги; 4) захист своїх прав; 5) вільне прийняття рішення про отримання фінансової або про відмову від отримання такої послуги перед її отриманням.

Також залежно від виду фінансової послуги, можуть бути розширені та конкретизовані інші права споживачів, як-то право споживача протягом 14 календарних днів відмовитися від договору про споживчий кредит без пояснення причин, у тому числі в разі отримання ним грошових коштів (ч. 1 ст. 15 Закону України «Про споживче кредитування») [24] або право споживача послуг фінансового лізингу на повідомлення про відступлення права вимоги лізингодавцем за договором фінансового лізингу (ч. 3 ст. 9 Закону України «Про фінансовий лізинг») [83] та інші.

У цьому контексті важливу роль відіграє Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», який визначає засади захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг. Згідно з цим Законом, захист прав споживачів реалізується шляхом вжиття НБУ відповідних заходів для запобігання та припинення порушень законодавства на ринку фінансових послуг. Фінансові установи, у свою чергу, зобов'язані до укладення договору надавати клієнту детальну інформацію про механізм захисту його прав, порядок урегулювання спірних питань, а також реквізити

регуляторних органів, таких як НБУ, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, і органів із питань захисту прав споживачів.

В Україні для вирішення завдань захисту прав споживачів, з метою підвищення рівня фінансової грамотності, а також впровадження сучасних механізмів захисту прав споживачів було прийнято та реалізуються Закон України «Про захист прав споживачів» [134] і Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг» [157].

Відповідно до законодавства України права споживачів фінансових послуг реалізуються через право: на захист через державні органи; на належну якість обслуговування; на потрібну, достовірну та своєчасну інформацію про фінансову послугу; вільного вибору фінансової послуги та компанії, яка її надає; знати свої права споживача фінансових послуг; на відмову від фінансової послуги та розірвання договору про таку послугу в разі, якщо виконавець такої послуги своєчасно не приступив до виконання обов'язків за договором; на відшкодування збитків, завданих невиконанням або неналежним виконанням договору про фінансові послуги; на об'єднання у громадські організації споживачів фінансових послуг; інші права, передбачені законодавством України. НБУ здійснює заходи щодо роз'яснення відповідних прав та можливостей, а також механізмів їх реалізації громадянами України, - учасниками відносин з небанківського кредитування [158].

Ще одним важливим напрямком у системі захисту прав споживачів фінансових послуг є недосконалий механізм вирішення спорів. Чинна система розгляду скарг та претензій часто виявляється надто складною, тривалою та неефективною для багатьох споживачів. Це породжує відчуття безсилля та недовіри до фінансових установ і регуляторів. У більшості випадків розв'язання таких конфліктів потребує залучення судових інстанцій, що супроводжується значними фінансовими та часовими витратами для споживачів, а також не гарантує оперативного та справедливого результату.

На нашу думку, цю проблему могла б вирішити поява інституту фінансового омбудсмена України.

Варто зауважити, що стаття 387 Розділу V Угоди про асоціацію визначила зобов'язання України адаптувати законодавство ЄС з метою створення повноцінно функціонуючої ринкової економіки та задля стимулювання торгівлі, а також для комплексного застосування ефективних правил та методик у сфері законодавства щодо заснування та діяльності компаній, корпоративного управління та щодо бухгалтерського обліку та аудиту [159]. Крім цього, потреба фінансової співпраці полягає в тому, що сфера фінансових послуг часто використовується для відмивання коштів та фінансування тероризму. Країни-члени ЄС, розуміючи, що заходи, вжиті лише на національному рівні матимуть обмежений результат, вживають спільних зусиль. Зокрема, Директива ЄС № 2005/60/ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму» вказує, що «міцність, цілісність та стабільність кредитних і фінансових установ країни та довіра до фінансової системи в цілому можуть серйозно загрожувати зусиллям злочинців та їх співників як у маскуванні походження кримінальних коштів, так і у спрямуванні законних або незаконних грошей на терористичні цілі» [160].

Зважаючи на зазначене та враховуючи специфіку діяльності фінансової системи, розвиток та ускладнення продуктів фінансового ринку, сутність яких часто незрозуміла багатьом споживачам фінансових послуг, а також те, що Закон України «Про захист прав споживачів» приділяє мало уваги сфері фінансових послуг, найдієвішим механізмом захисту прав споживачів фінансових послуг вважаємо інститут фінансового омбудсмена.

Визначаючи сутність поняття «фінансовий омбудсмен» (від шведського ombudsman – представник чийхось інтересів), дану категорію розуміємо як незалежну особу, що захищає інтереси громадян, у яких виникли проблеми з фінансовими установами [161]. Однією з перших держав, яка в 1981 році створила міжгалузевий фінансовий омбудсмена, до компетенції якого

належав захист прав страхувальників, була Великобританія [162]. Будучи керівником, він призначав персонал та керував бюджетом.

Сьогодні Служба фінансового омбудсмена Британії – це незалежна державна структура, основною метою якої є позасудове врегулювання спорів в сфері фінансових послуг. Законодавством Великої Британії визначено, що спочатку споживач зобов'язаний подати скаргу до фінансової установи, на що остання має дати відповідь. Якщо клієнт незадоволений рішенням надавача послуг, він може звернутись до Служби фінансового омбудсмена. До кожної ситуації застосовується індивідуальний підхід [163].

У своїх дослідженнях А.О. Стеблянко слушно наголошує на тому, що в умовах інтеграційного курсу України до Європейського Союзу важливого значення набуває запровадження інституту фінансового омбудсмена. Враховуючи економічну турбулентність і політичну нестабільність, що безпосередньо впливають на фінансовий ринок, зростає кількість конфліктів між споживачами та кредитними установами. У цьому контексті фінансовий омбудсмен міг би виступити як ефективний інструмент досудового врегулювання спорів, забезпечуючи оперативний, неупереджений та доступний механізм розгляду звернень. Це дозволило б не лише зменшити навантаження на судову систему, а й підвищити довіру до фінансових інститутів [164].

У минулому уже були спроби впровадження цього інституту у систему захисту прав споживачів фінансово ринку. Вперше це було ініційовано в Комплексній програмі розвитку фінансового сектору України, затвердженій постановою Правління Національного банку України у 2015 році. Одним із заходів підвищення ефективності захисту прав споживачів фінансових послуг та інвесторів є створення інституту фінансового омбудсмена, функцією якого буде альтернативне (позасудове) вирішення спорів між фінансовими установами та їх клієнтами. Водночас указана програма також містить вимогу щодо розроблення проекту закону України «Про інститут фінансового

омбудсмена». Законопроект «Про інститут фінансового омбудсмена» №8055 було зареєстровано у Верховній Раді України 22 лютого 2018 року [165].

Згідно з пояснювальною запискою до цього законопроекту останній покликаний запровадити механізм вилучення судового вирішення спорів, що виникають між споживачами фінансових послуг та їх постачальниками. Зокрема, є також статистика щодо впровадження механізму позасудового врегулювання спорів у країнах Євросоюзу, який працює у 24 з 27 держав. Звертається увага на те, що створення дієвого режиму захисту прав споживачів є одним із ключових елементів розбудови розвиненого фінансового ринку, основою збільшення обсягів кредитування, зростання економіки та добробуту громадян.

Окрім цього, указаний законопроект передбачає основні принципи функціонування інституту фінансового омбудсмена, серед яких – принципи незалежності, справедливості та неупередженості, прозорість та публічність, пропорційність і доступність тощо. Важливу увагу необхідно звернути саме на принцип доступності, який передбачає фінансування діяльності установи фінансового омбудсмена за рахунок внесків постачальників фінансових послуг та плати за вирішення спору. Як видно з перерахованих принципів, закріплення їх у законопроекті повністю враховує вимоги Рекомендації 98/257/ЄС [166].

Крім того, функціонування фінансового омбудсмена сприятиме розвитку культури добросовісного надання фінансових послуг та відповідального ставлення до клієнтів з боку учасників ринку. Створення незалежного інституту з чітко визначеними повноваженнями та прозорою процедурою розгляду звернень дозволить забезпечити баланс інтересів між споживачами і надавачами послуг, що є надзвичайно важливим в умовах зростання цифровізації та розширення небанківського кредитування.

## Висновки до розділу 2

Становлення системи регулювання небанківського фінансового сектору в Україні відбувалося поетапно, відображаючи трансформацію економіки, розвиток законодавства та інституційного середовища. Запропоновано виділити етапи становлення регуляторних органів на ринку небанківського кредитування.

У сучасних умовах особливого значення набуває публічно-правове забезпечення нагляду у сфері небанківського кредитування. НБУ виконує ключову наглядово-регуляторну функцію, спрямовану на забезпечення стабільності НФУ, мінімізацію системних ризиків та підвищення стійкості фінансового сектору до кризових явищ. Оновлення Стратегії макропруденційної політики НБУ засвідчує посилення ролі небанківського кредитування у забезпеченні доступу населення та суб'єктів господарювання до фінансових ресурсів, а також у підтриманні загальної фінансової стабільності держави. Нагляд за небанківськими кредитними установами набув характеру самостійного адміністративно-правового інституту, що виходить за межі галузевого фінансового контролю.

Одним із пріоритетних напрямів адміністративного нагляду є забезпечення належного рівня захисту прав споживачів фінансових послуг. Зростання рівня залученості населення до використання небанківських фінансових продуктів обумовлює необхідність постійного моніторингу дотримання прав споживачів та вдосконалення механізмів контролю у цій сфері. Аналіз сучасного стану ринку свідчить про наявність низки проблем, серед яких варто виокремити недостатній рівень фінансової грамотності населення, низьку ефективність механізмів розгляду скарг та альтернативного врегулювання спорів, зростання кіберризиків і випадків фінансового шахрайства, а також окремі недоліки у діяльності фінансових установ і регуляторному впливі.

Особливої уваги потребують порушення, пов'язані з неналежним інформуванням клієнтів про умови кредитування, прихованими комісіями,

непрозорими тарифами та поширенням недостовірної інформації у рекламних матеріалах фінансових установ. Подібні практики формують інформаційну асиметрію між фінансовими установами та споживачами, що ускладнює прийняття останніми обґрунтованих фінансових рішень. Визначено, що значною проблемою залишаються порушення етичних норм під час врегулювання простроченої заборгованості, зокрема випадки неправомірної взаємодії з третіми особами, недотримання вимог щодо захисту персональних даних та порушення встановлених законодавством правил комунікації з боржниками.

Окремим викликом для системи захисту прав споживачів є стрімке поширення цифрових фінансових технологій, що, поряд із розширенням доступу до фінансових послуг, спричиняє зростання випадків шахрайства, пов'язаних із незаконним використанням електронних платіжних засобів, фішингом та іншими формами кіберзлочинності. Такі порушення не лише завдають шкоди окремим споживачам, а й підривають довіру до фінансового сектору в цілому. Додаткову увагу потребує також забезпечення належного захисту прав військовослужбовців та інших соціально вразливих категорій населення, які в умовах воєнного стану користуються спеціальними гарантіями у сфері кредитних правовідносин.

Узагальнення сучасного стану адміністративного нагляду у сфері небанківського кредитування дає підстави констатувати необхідність подальшого вдосконалення механізмів захисту прав споживачів фінансових послуг. У цьому контексті особливої актуальності набуває розвиток ефективних інструментів альтернативного вирішення спорів між споживачами та фінансовими установами.

Впровадження інституту омбудсмена є важливим кроком до імплементації європейських стандартів захисту прав споживачів. Водночас реалізація цієї ініціативи потребує нормативного врегулювання, визначення повноважень, процедур і гарантій незалежності омбудсмена, аби забезпечити

ефективність його діяльності та уникнути дублювання функцій інших регуляторних органів.

## **РОЗДІЛ 3 МІЖНАРОДНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ ЗА СИСТЕМОЮ НЕБАНКІВСЬКОГО КРЕДИТУВАННЯ**

### **3.1. Досвід зарубіжних країн у сфері нагляду в системі небанківського кредитування**

Розвиток небанківського кредитування є характерною ознакою сучасних фінансових ринків, що зумовлено зростанням попиту на альтернативні джерела фінансування, цифровізацією фінансових послуг та підвищенням ролі небанківських фінансових установ у задоволенні потреб споживачів. Водночас активне поширення таких інститутів супроводжується підвищеними ризиками для фінансової стабільності, захисту прав споживачів та прозорості ринку, що обумовлює необхідність ефективного державного нагляду й регулювання у цій сфері. Саме тому в багатьох зарубіжних країнах сформовано комплексні моделі контролю за діяльністю небанківських кредиторів, які поєднують пруденційний нагляд, регулювання ринкової поведінки та інструменти захисту прав споживачів.

Зазначені тенденції набули особливої актуальності після глобальної фінансової кризи 2008 року, яка істотно трансформувала архітектуру фінансових систем провідних країн світу. У посткризовий період ключовою рисою розвитку фінансового сектору як у глобальному вимірі, так і в межах Європейського Союзу стало стрімке зростання ролі небанківського фінансового посередництва (non-bank financial intermediation, NBFІ). Починаючи з 2008 року, понад дві третини приросту активів фінансової системи єврозони припало саме на небанківські фінансові інституції. Сукупні активи суб'єктів NBFІ зросли з 23 трлн євро до 54 трлн євро станом на кінець 2023 року, а їхня частка становить майже 60 % загальних активів фінансової системи єврозони. Така динаміка свідчить про системну значущість небанківського сектору, адже обсяг його активів більш ніж утричі перевищує розмір економіки єврозони.

Подальший аналіз структури небанківського фінансового посередництва засвідчує його внутрішню неоднорідність, водночас дозволяє виокремити ключові драйвери зростання. Основним рушієм розширення сектору NBFІ протягом останнього десятиліття став сектор управління активами. З моменту глобальної фінансової кризи активи інвестиційних фондів зросли більш ніж удвічі, що було зумовлено як чистим припливом капіталу, так і зростанням вартості фінансових активів. У результаті частка інвестиційних фондів у структурі фінансової системи єврозони досягла близько 19 %, тоді як частка страхових компаній і пенсійних фондів залишалася відносно стабільною - на рівні приблизно 9 % та 4 % відповідно [167]. Паралельно з цими структурними зрушеннями небанківські фінансові інституції відіграють дедалі важливішу роль у фінансуванні реальної економіки, зокрема державного боргу, корпоративного сектору та ринку комерційної нерухомості. За наявними оцінками, на них припадає близько 25% загального обсягу кредитування нефінансових корпорацій у євроні [168]. Зростання участі небанківських фінансових інституцій у фінансуванні реальної економіки об'єктивно посилює їхній вплив на макрофінансову стабільність та підвищує значущість ефективних механізмів регуляторного контролю. Розширення кредитної активності таких установ, зокрема у корпоративному секторі та на ринках капіталу, супроводжується накопиченням специфічних ризиків, які не завжди охоплюються традиційними інструментами банківського нагляду. Це зумовлює складність адекватної оцінки та управління системними ризиками, адже небанківський фінансовий сектор є структурно неоднорідним і тісно інтегрований із банківським сегментом, що ускладнює розмежування його впливу на фінансову систему. Часто небанківське кредитування розглядається лише як частина загального фінансового сектору, позбавленого уваги як окремого об'єкта нагляду, що створює потенційні прогалини в регуляторній політиці.

На міжнародному рівні це визнається як ключова проблема, і відповідні організації, зокрема Рада фінансової стабільності (FSB), Міжнародна

організація комісій з цінних паперів (IOSCO) та Міжнародна асоціація страхових наглядачів (IAIS), розробляють макропруденційні інструменти та методики, спрямовані на зменшення системних ризиків у секторі NBFІ. Інтенсивність цього напрямку зросла після низки кризових подій, таких як фінансові потрясіння під час пандемії COVID-19 у березні 2020 року, криза ринку британських облігацій у 2022 році, а також банкрутства великих небанківських фінансових структур (наприклад, Archegos чи Greensill Capital), що продемонстрували важливість ефективного управління ризиками у NBFІ. У Європейському Союзі на сьогодні відсутня загальноєвропейська макропруденційна рамка для NBFІ, аналогічна тій, що застосовується до банків. Однак окремі директиви та регламенти ЄС, що регулюють діяльність інвестиційних фондів, страхових компаній та центральних контрагентів, містять елементи макропруденційного контролю, спрямовані на пом'якшення накопичення системних ризиків та управління наслідками потенційних кризових ситуацій [169].

Тобто сектор фінансового ринку перебуває у тісній взаємодії з банківським, і його специфічні ризики потребують окремої уваги з боку національних та наднаціональних регуляторів. Небанківські кредитні установи, включно з онлайн-платформами, мікрофінансовими організаціями та іншими фінансовими посередниками, активно зростають у структурі фінансової системи, що зумовлює посилення їх впливу на макрофінансову стабільність. Відсутність цілісного підходу до нагляду за цим сектором може створювати прогалини у системі фінансового контролю, посилювати вразливість ринку до кризових подій та ускладнювати захист прав споживачів, що підкреслює необхідність інтегрованого аналізу та розвитку спеціалізованих регуляторних інструментів для небанківського кредитування.

У контексті розвитку небанківського кредитного сектору Директива (ЄС) 2023/2225 Європейського парламенту і Ради від 18 жовтня 2023 року про кредитні договори для споживачів виступає ключовим інструментом гармонізації правил для всіх учасників ринку, незалежно від того, чи вони є

банками, чи небанківськими кредиторами. Документ встановлює єдині стандарти прозорості кредитних договорів, вимоги до реклами, обов'язкову оцінку кредитоспроможності споживачів та захист прав позичальників. Для небанківських установ це означає, що навіть нові цифрові платформи та сервіси «buy now, pay later» мають дотримуватися тих самих високих стандартів відповідального кредитування. Крім того, директива створює рамку для інтеграції інноваційних моделей кредитування у правове поле ЄС, підвищуючи довіру користувачів і зменшуючи ризики фінансової непрозорості та надмірної заборгованості [170]. Це свідчить про прагнення ЄС підвищити стандарти захисту споживачів у сегменті небанківського кредитування, проте норматив не розроблено спеціально для специфіки небанківського сектору, і його ризики часто вирівнюються з банківськими.

Натомість Директива (ЄС) 2015/2366 про платіжні послуги (PSD2) значною мірою впливає на небанківські кредитні платформи, навіть якщо її основна мета регулювання платіжних сервісів. PSD2 визначає правила для безпечної обробки платіжних даних, забезпечує вимоги до сильної автентифікації клієнтів та встановлює прозорість транзакцій. Для небанківських кредиторів, які інтегрують фінансові продукти у цифрові платформи, це означає не лише підвищену безпеку, але й необхідність відповідності єдиним технічним і операційним стандартам, що застосовуються до банків. Це означає, що PSD2 створює функціонально нейтральне поле для регулювання, де небанківські установи підпадають під ті ж вимоги, що й банки, і завдяки цьому відбувається інтеграція кредитних сервісів у загальний фінансовий простір ЄС [171]. Водночас такий підхід демонструє, що регуляторна політика не враховує повністю унікальні характеристики небанківського кредитування, наприклад, швидкість обігу капіталу, гнучкі моделі ризик-менеджменту чи цифрові бізнес-моделі, що може залишати частину сектору поза ефективним наглядом.

Також варто звернути увагу, на Директиву 2014/17/ЄС щодо іпотечних кредитів (Mortgage Credit Directive, MCD), яка встановлює вимоги до оцінки

кредитоспроможності, прозорості умов договорів та поведінки кредиторів і посередників, охоплюючи як банки, так і небанківські установи, що надають іпотечні кредити. Для небанківських кредиторів MCD є важливим орієнтиром, оскільки впроваджує принцип функціонально нейтрального нагляду та забезпечує узгоджені стандарти захисту споживачів у різних державах-членах ЄС. Це дозволяє включати до регуляторного поля як традиційні іпотечні компанії, так і інноваційні платформи, що оперують в онлайн-сегменті [172]. Проте, як і у випадку з іншими директивами, її положення не створюють спеціальних правил саме для небанківського кредитного сектору, і значна частина унікальних ризиків, наприклад короткострокового мікрокредитування чи швидкого онлайн-кредитування, залишається регулюватися за тими самими механізмами, що й для банків.

У цілому, аналіз діючих директив свідчить, що регуляторна політика Європейського Союзу у сфері небанківського кредитування орієнтована на встановлення єдиних стандартів прозорості, забезпечення захисту прав споживачів та впровадження принципів відповідального кредитування. Проте відсутність окремих нормативних актів, спеціально спрямованих на небанківські фінансові установи, призводить до того, що регуляторні механізми застосовуються до цього сектору за тими ж підходами, що і до банківських структур. Наведена концепція не враховує специфічної динаміки небанківського кредитування, характерної для короткострокових кредитів, цифрових платформ, схем «buy now, pay later» та швидко масштабованих мікрокредитних продуктів. Крім того, він обмежує можливості регуляторів гнучко реагувати на нові моделі ризиків, пов'язані з технологічною інтеграцією, автоматизацією процесів та високою швидкістю обігу капіталу в небанківських установах.

З огляду на це, існує очевидна потреба у розвитку спеціалізованих інструментів нагляду, які могли б відокремлювати специфічні ризики небанківського кредитного сектору від традиційних банківських ризиків. Це передбачає створення методологій оцінки ліквідності та кредитного ризику

для цифрових і короткострокових продуктів, визначення окремих стандартів інформаційної прозорості та поведінкових норм для фінтех-кредиторів, а також інтеграцію таких механізмів у загальну систему фінансового контролю.

Peter Bednarek, Olga Briukhova, Steven Ongena та Natalja v. Westernhagen у статті «Effects of bank capital requirements on lending by banks and non-bank financial institutions» досліджують роль небанківських фінансових установ у кредитуванні підприємств реального сектору економіки Німеччини. Автори виділяють кілька груп таких установ: страхові компанії, фінансові підприємства, установи фінансових послуг та установи, які не залучають грошові депозити, але здійснюють кредитне посередництво. Найбільшу роль у кредитуванні відіграють страхові компанії та установи фінансових послуг, що здійснюють факторинг та лізинг [173].

Фінансові підприємства, що займаються факторингом та лізингом, надають короткострокові і середньострокові кредити для підприємств, виступаючи альтернативою банківським позикам. Установи фінансових послуг, що не є банками, але надають фінансові сервіси, працюють у сфері брокерства, консультування, управління портфелями та фінансового лізингу. Установи, які не залучають депозити, здійснюють кредитне посередництво і здебільшого фінансуються банками. Автори також відзначають, що серед небанківських кредиторів найбільш активними є страхові компанії майна та від нещасних випадків, а також великі установи фінансових послуг, які забезпечують значну частку факторингових та лізингових операцій. Це свідчить про те, що небанківські установи не лише доповнюють банки у кредитуванні, а й забезпечують фінансову інклюзію для середніх і малих підприємств, надаючи їм альтернативу традиційним банківським кредитам [173].

Для ефективного контролю за різними типами небанківських кредиторів у Німеччині застосовується модель інтегрованого нагляду, яка поєднує мікро- та макропруденційні інструменти. Вона передбачає координацію між Федеральним управлінням фінансового нагляду (BaFin) та Німецьким

федеральним банком (Deutsche Bundesbank). BaFin виконує функції адміністративного регулятора, контролюючи діяльність небанківських установ, включно з лізинговими, факторинговими компаніями, кредитними посередниками, інвестиційними та платіжними установами. Deutsche Bundesbank виступає допоміжним органом нагляду, аналізуючи фінансову звітність, оцінюючи адекватність капіталу та ефективність систем управління ризиками. Така інтеграція дозволяє здійснювати постійний моніторинг діяльності небанківських кредиторів, своєчасно виявляти ризики та мінімізувати потенційний вплив на стабільність фінансової системи [174].

Законодавчо регулювання небанківських кредитних установ здійснюється через положення Закону про банківську діяльність (Kreditwesengesetz, KWG), що передбачає обов'язкову авторизацію для компаній, які надають фінансовий лізинг або здійснюють факторингові операції. Процес авторизації передбачає подання детальної заявки з документами щодо керівництва, структури власності та бізнес-плану на перші три роки діяльності. BaFin оцінює професійну придатність керівництва, відповідність структури власності та бізнес-плану нормативним вимогам, забезпечуючи контроль над якістю управління небанківськими кредитними установами [175].

Створення BaFin у 2002 році шляхом об'єднання банківського, страхового та регулятора ринку цінних паперів дозволило сформувати централізовану систему фінансового контролю, здатну ефективно протидіяти складним фінансовим злочинам, включаючи відмивання коштів і шахрайство. Впровадження комплексних механізмів внутрішнього контролю та процедур звітності підвищило прозорість і надійність фінансового сектору, зміцнило довіру інвесторів та громадськості [176].

BaFin здійснює суворий нагляд за небанківськими кредиторами, включно з компаніями, що надають фінансовий лізинг та факторингові послуги. Крім авторизації, регулятор встановлює вимоги до внутрішнього контролю, обліку, звітності та дотримання політики боротьби з відмиванням

коштів та фінансуванням тероризму. У поєднанні з аналізом фінансової звітності та перевітками діяльності установ це забезпечує стабільність і прозорість ринку небанківського кредитування [176].

Особлива увага в системі небанківського кредитування Німеччини приділяється страхових компаніям та великим установам фінансових послуг, які активно кредитують реальний сектор через факторинг, фінансовий лізинг та страхування кредитних ризиків. Їх діяльність регулюється BaFin відповідно до Закону про банківську діяльність (KWG) та Закону про нагляд за страховою діяльністю, що передбачає контроль капіталу, ліквідності та управління ризиками. Для значних установ передбачено застосування механізмів превентивного втручання відповідно до європейських директив про відновлення та врегулювання криз, що дозволяє поєднувати мікро- та макропруденційний нагляд, забезпечуючи стабільність фінансового ринку та захист інтересів позичальників [174].

На практиці це означає, що надання небанківських кредитних послуг, таких як факторинг, фінансовий лізинг та кредитний сервісинг, підпадає під обов'язкову ліцензійну вимогу відповідно до KWG та Закону про кредитний сервісинг (KrZwMG). Факторингові компанії, які здійснюють постійну купівлю дебіторської заборгованості на підставі рамкових угод, а також лізингові установи, що надають фінансовий лізинг та керують майновими активами, зобов'язані отримати ліцензію BaFin. При цьому вони звільняються від частини вимог до капіталу та ліквідності, що застосовуються до банківських кредитів, але підлягають суворим організаційним та звітним нормам, включно з розробкою бізнес-плану, контролем керівників та власників кваліфікованої участі, а також проведенням регулярного аудиту [174].

Після отримання ліцензії лізингові та факторингові установи зобов'язані дотримуватися спеціальних правил бухгалтерського обліку та щорічного аудиту, а також надавати регулярну звітність щодо великих кредитних ризиків та позик понад один мільйон євро до Deutsche Bundesbank. Водночас вони

мають забезпечити виконання організаційних вимог KWG щодо належної організації бізнесу, впровадження процедур запобігання відмиванню коштів, фінансуванню тероризму та іншим кримінальним правопорушенням. Для нових установ це означає значне фінансове та організаційне навантаження, зокрема витрати на аудит, персонал та підтримку систем контролю та звітності відповідно до вимог BaFin і MaRisk (Mindestanforderungen an das Risikomanagement), що в комплексі забезпечує прозорість, надійність і довіру до діяльності небанківських кредиторів [175].

З огляду на високий рівень деталізації та спеціалізації в системі нагляду Німеччини, де модель «Twin Peaks» дозволяє чітко розділити функції між BaFin і Deutsche Bundesbank, цікавим є порівняння з підходами інших країн, зокрема Великої Британії.

У Великій Британії основну роль у регулюванні фінансових послуг, включно з небанківськими кредитними установами, відіграє Financial Conduct Authority (FCA). Це незалежний регулятор, що зосереджений на забезпеченні добросовісної поведінки фінансових фірм, прозорості ринку та захисті прав споживачів [177]. Регулятор був заснований 1 квітня 2013 року та успадкував частину повноважень від попереднього регулятора - Financial Services Authority. FCA працює як незалежний орган, фінансований здебільшого за рахунок зборів, що стягуються з регульованих компаній, та підзвітний Казначейству й Парламенту Великої Британії.

FCA встановлює стандарти для кредитних брокерів, компаній, що надають споживче та мікрокредитування, небанківських іпотечних установ, платформ фінансування покупок і інших постачальників фінансових послуг. FCA також має окремий розділ, присвячений *firm-level supervision* таких установ як *consumer credit firms*, що охоплює кредитних брокерів, небанківських кредиторів, постачальників послуг фінансування покупок та інших учасників ринку кредитних продуктів. Регулятор встановлює вимоги для авторизації цих фірм, зокрема щодо організаційної структури, управління ризиками, звітності та дотримання принципів захисту споживачів, і забезпечує

їхню відповідність правилам FCA Handbook. FCA також проводить подальший нагляд, включно з регулярними звітами, моніторингом діяльності та комунікаціями про очікування щодо якості обслуговування клієнтів - все це спрямовано на запобігання шкоді споживачам і підтримання довіри до ринку споживчого кредитування (*consumer credit*).

Для забезпечення фінансової стійкості та пруденційного контролю в британській системі функціонує Prudential Regulation Authority (PRA) - підрозділ Банку Англії, який відповідає за пруденційний нагляд над системно значущими фінансовими установами. Сюди входять великі банки, будівельні товариства, страховики та інвестиційні компанії, які здатні впливати на небанківське кредитування та фінансову стабільність. PRA встановлює вимоги щодо капіталу, ліквідності, управління ризиками та внутрішніх контролів, проводить постійний моніторинг пруденційної діяльності і адаптує регуляторні стандарти у відповідь на зміни на ринку або появу нових фінансових ризиків. Практика показує, що інтеграція FCA і PRA дозволяє поєднувати поведінковий нагляд і пруденційний контроль, зменшуючи ймовірність системних криз і підвищуючи довіру учасників ринку [178].

Комплементарно до пруденційного контролю, у Великій Британії застосовується Consumer Duty, запроваджений FCA, який встановлює підвищені стандарти поведінки фінансових компаній і орієнтований на забезпечення «позитивних результатів для споживачів». Consumer Duty інтегрований у систему принципів FCA як Принцип 12 і передбачає обов'язок фінансових установ діяти добросовісно, запобігати передбачуваній шкоді для споживачів і сприяти досягненню ними фінансових цілей. Для небанківських кредиторів це означає необхідність переглядати бізнес-моделі, умови кредитування та комунікацію з клієнтами з метою дотримання чотирьох ключових регуляторних результатів: належної якості кредитних продуктів і послуг, справедливого співвідношення ціни та вартості, поінформованості споживачів і ефективної споживчої підтримки. Таким чином, Consumer Duty забезпечує превентивну модель нагляду, яка доповнює пруденційний

контроль PRA і разом із ним формує комплексну систему захисту споживачів та стабільності ринку небанківського кредитування, що є важливим елементом британської практики регулювання [179].

На додаток до превентивного підходу, британська система фінансового регулювання включає реактивні механізми захисту прав споживачів через спеціалізовані незалежні органи. Зокрема, Financial Services Compensation Scheme (FSCS) забезпечує компенсаційний захист клієнтів у разі банкрутства або неплатоспроможності фінансових установ, включно з небанківськими кредиторами. Це дозволяє мінімізувати фінансові втрати споживачів, знижує ризик паніки на ринку та підтримує стабільність небанківського кредитного сектора. FSCS виконує стабілізаційну функцію, забезпечуючи безперервність довіри споживачів і стимулюючи здорову конкуренцію серед кредиторів [180].

Служба фінансового омбудсмена (FOS) зосереджується на індивідуальних спорах між споживачами та фінансовими установами, включно з небанківськими кредиторами, такими як постачальники короткострокових позик та мікрокредитів. FOS розглядає скарги щодо недобросовісної практики, порушення умов договору або несправедливого поводження, і має повноваження зобов'язувати компанії усунути порушення або виплатити компенсацію.

Обидва органи працюють у тісній взаємодії з Financial Conduct Authority (FCA), інтегруючись у загальну систему нагляду. FCA встановлює стандарти поведінки та організаційні вимоги для небанківських кредиторів, забезпечує авторизацію і постійний моніторинг діяльності фірм. FSCS та FOS виконують роль «практичного» та реактивного компонента цієї системи: FSCS гарантує фінансову стабільність і мінімізує втрати споживачів у разі банкрутства, а FOS забезпечує захист прав у конкретних споживчих спорах. Така структура дозволяє поєднати превентивний нагляд, пруденційний контроль і реактивний захист прав споживачів, що робить британську систему нагляду за небанківським кредитуванням комплексною, гнучкою та орієнтованою на підтримку довіри до ринку та стабільності фінансової системи в цілому [180].

Зрозуміло, що ефективність такого нагляду базується на чітких законодавчих засадах. У Великій Британії нормативна база регулювання небанківського кредитування формується перш за все на основі Закону про фінансові послуги та ринки 2000 року (Financial Services and Markets Act 2000, FSMA 2000). Цей закон визначає повноваження Financial Conduct Authority (FCA) та Prudential Regulation Authority (PRA) щодо нагляду за фінансовими установами, встановлює принципи ліцензування фінансових компаній, включаючи небанківські кредитні установи, та регламентує вимоги до здійснення фінансових послуг, захисту споживачів і підтримки стабільності ринку [181]. FSMA 2000 створює правову основу для визначення регульованих видів діяльності, на які поширюється обов'язкова ліцензія, серед яких - кредитування населення та управління споживчими кредитами.

Для деталізації та конкретизації регульованих видів діяльності застосовується Regulated Activities Order 2001, який визначає перелік фінансових послуг, що підлягають ліцензуванню, включно з брокерськими та кредитними операціями, факторингом, фінансовим лізингом та іншими небанківськими кредитними продуктами [182]. Цей нормативний акт дає FCA змогу чітко контролювати, які види діяльності вимагають попередньої авторизації, і встановлює критерії для віднесення конкретних операцій до регульованих. Для небанківських кредиторів це означає, що будь-яка діяльність у сфері споживчого кредитування повинна відповідати суворим вимогам ліцензування та нагляду, що мінімізує ризики для позичальників і підвищує прозорість ринку.

Нещодавнє оновлення нормативної бази (The Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities etc.)) значно розширює сферу регулювання FSMA 2000, охоплюючи нові види кредитних продуктів, зокрема сучасні форми роздрібного кредитування. Однією з ключових змін є включення угод типу Buy Now, Pay Later (BNPL), які є короткостроковими безвідсотковими кредитними продуктами, що раніше звільнялися від регулювання споживчого кредитування. Це означає, що постачальники таких

послуг повинні отримати авторизацію від FCA та дотримуватися вимог щодо оцінки платоспроможності позичальників, обов'язкового розкриття інформації та захисту прав споживачів, включаючи можливість звернення до Financial Ombudsman Service для вирішення спорів [183].

Відповідна оцінка впливу (impact assessment) підтверджує, що розширення регулювання, зокрема включення нових кредитних продуктів, таких як Buy Now, Pay Later (BNPL), спрямоване на підвищення захисту споживачів та мінімізацію ризиків неконтрольованого зростання ринку продуктів, які раніше не підлягали належному нагляду. Хоча запровадження нових вимог створює додаткові витрати для бізнесу, FCA планує консультації і додаткові аналітичні дослідження для визначення оптимальних правил і стандартів. Це демонструє прагнення регулятора збалансувати розвиток фінансових інновацій із забезпеченням належного рівня захисту прав позичальників, а також інтегрувати нові види діяльності у вже існуючу систему превентивного та пруденційного нагляду [183].

У цьому контексті особливе значення набуває мультифірмовий огляд фінансової стійкості споживчих кредитних компаній та небанківських іпотечних кредиторів, проведений FCA у 2023–2024 роках. Огляд дозволив детально оцінити здатність компаній управляти ризиками, підтримувати адекватний рівень капіталу та ліквідності, а також запобігати шкоді для споживачів у разі фінансових труднощів. Дослідження виявило системні проблеми, включно з недостатнім стрес-тестуванням і обмеженим плануванням сценаріїв завершення діяльності. Водночас огляд показав позитивні практики деяких компаній, серед яких прогнозування фінансових показників, застосування внутрішніх тригерів для контролю ризиків та диверсифікація джерел фінансування. Ці знахідки дають змогу регулятору не лише оцінити поточний стан сектору, а й розробляти рекомендації щодо вдосконалення управління ризиками та організаційної структури небанківських кредиторів [184].

Завдяки цьому дослідженню FCA отримує змогу поєднувати превентивний нагляд із практичною перевіркою ефективності управління ризиками на рівні окремих компаній. Результати огляду слугуватимуть основою для адаптації правил, розробки нових стандартів у межах Consumer Duty і підсилення функцій FSCS та FOS, що забезпечує комплексний захист споживачів. Тобто таке систематичне дослідження фінансової стійкості дозволяє своєчасно виявляти слабкі місця, поширювати кращі практики та стимулювати підвищення фінансової стійкості у секторі, що сприяє не лише стабільності ринку, а й довірі споживачів до небанківських кредиторів [184].

Логічним продовженням зазначеного підходу є оцінка можливостей його використання для вдосконалення системи нагляду за небанківським кредитуванням в Україні. Запровадження регулярних мультифірмових оглядів, поєднаних із аналізом фінансової стійкості окремих установ і якості їхніх систем управління ризиками, дозволило б українському регулятору перейти від переважно формального контролю до ризик-орієнтованого та доказового нагляду. Така практика сприяла б ранньому виявленню системних і структурних слабкостей небанківського сектору, підвищенню стандартів корпоративного управління та формуванню єдиних критеріїв фінансової стійкості. Водночас використання результатів подібних досліджень як підґрунтя для коригування регуляторних вимог і механізмів захисту прав споживачів здатне посилити довіру до фінансового ринку, що є критично важливим для стабільності та сталого розвитку фінансової системи України.

Таким чином, система нагляду за небанківським кредитуванням у Великій Британії є прикладом багаторівневої та функціонально орієнтованої моделі регулювання, у центрі якої перебуває захист прав споживачів і запобігання ринковій шкоді. Вирішальну роль у цій системі відіграє Financial Conduct Authority (FCA), яка здійснює поведінковий нагляд за широким колом небанківських кредиторів, від мікрокредитних компаній і кредитних брокерів до постачальників інноваційних продуктів, таких як Buy Now, Pay Later. Характерною рисою британського підходу є поєднання жорстких вимог до

авторизації та організації діяльності з інструментами превентивного регулювання, зокрема Consumer Duty, що орієнтує компанії не лише на формальне дотримання правил, а й на досягнення вимірюваних позитивних результатів для споживачів.

Як відзначає Г.С. Буга, у США сформована достатньо зріла та ефективно функціонуюча система державного фінансового контролю, що характеризується високим рівнем інституційної розгалуженості та спеціалізації. Система фінансового нагляду має складну багаторівневу структуру, у межах якої до спеціальних органів фінансового контролю належать Міністерство фінансів (Казначейство), Головна контрольна служба, Адміністративно-бюджетне управління при Президентові, Бюджетна служба Конгресу, Служба генеральних інспекторів, а також головні посадові особи з фінансових питань. Небанківські фінансові інститути у США можуть діяти як у статусі федеральних (загальнонаціональних) організацій, так і як організації штатів, а нагляд за їх діяльністю здійснюють, зокрема, Федеральна резервна система та Рада керуючих [116, с.291-292].

Інституційна складність системи нагляду зумовлена, зокрема, значною роллю небанківського фінансового посередництва у фінансовій системі США. Значна частина фінансових операцій здійснюється поза традиційною банківською системою — у секторі небанківського фінансового посередництва (Nonbank Financial Intermediation, NBFІ), який у науковій літературі часто окреслюється як «тіньовий банкінг». Згідно зі звітом CRS Product R48512, підготовленим Бібліотекою Конгресу США, сукупні активи сектору NBFІ істотно перевищують активи банківської системи, що підкреслює його системну значущість для фінансової стабільності та функціонування економіки загалом [185].

Подальший аналіз у звіті свідчить, що, попри небанківський характер діяльності, установи сектору NBFІ здатні генерувати ризики, співмірні з банківськими. Зокрема, ідентифіковано уразливості, пов'язані з «gun-like» поведінкою інвесторів, високим рівнем фінансового левереджу, розривами

ліквідності, обмеженою прозорістю даних і концентрацією ризиків у окремих сегментах ринку. Водночас сектор NBFІ відіграє ключову роль у функціонуванні капіталових ринків, забезпечуючи значну частку корпоративного фінансування поза межами традиційного банківського кредитування, що об'єктивно зумовлює потребу у його макропруденційному моніторингу та системній оцінці ризиків [185].

Особливістю американського підходу до регулювання небанківського фінансового посередництва є відсутність єдиної, уніфікованої регуляторної рамки, аналогічної банківському нагляду. Натомість діяльність NBFІ регулюється через поєднання секторальних і функціональних механізмів, зокрема правил функціонування ринків капіталу, у межах яких ключову роль відіграє Комісія з цінних паперів і бірж (SEC), а також інші спеціалізовані фінансові регулятори. У звіті CRS також акцентується на науково-практичній дискусії щодо доцільності поширення інструментів традиційного банківського нагляду на небанківський сектор: прихильники такого підходу вбачають у ньому спосіб зниження системних ризиків, тоді як опоненти наголошують на ризику регуляторної невідповідності, оскільки різні сегменти NBFІ мають специфічні бізнес-моделі та ризикові профілі, що потребують диференційованого регуляторного підходу [185].

Практична реалізація такого диференційованого підходу виявляється у застосуванні цільових нормативних інструментів, спрямованих на регулювання окремих видів небанківської діяльності. Так, у Сполучених Штатах Америки нагляд за окремими аспектами діяльності небанківських кредиторів здійснюється в межах секторального та функціонального регулювання, зокрема через норми Regulation U (12 CFR Part 221), ухваленої Радою керуючих Федеральної резервної системи США. Regulation U встановлює спеціальні вимоги до небанківських кредиторів, які надають кредити, забезпечені маржинальними цінними паперами, з метою обмеження надмірного кредитного плеча та зниження системних ризиків на фінансових ринках. Таким чином, навіть за відсутності універсального ліцензування

небанківських кредиторів на федеральному рівні, держава застосовує адресний нагляд залежно від характеру фінансової операції [186].

Логічним продовженням цього підходу є принцип умовного включення небанківських кредиторів до сфери регуляторного контролю. Особливістю підходу США є те, що небанківський кредитор стає суб'єктом регулювання не автоматично, а після досягнення визначених порогових значень кредитування, забезпеченого маржинальними цінними паперами. Regulation U передбачає обов'язок реєстрації у відповідному Федеральному резервному банку у разі, якщо обсяг такого кредитування перевищує 200 тис. дол. США за квартал або якщо загальна заборгованість досягає 500 тис. дол. США. Після реєстрації кредитор зобов'язаний дотримуватися маржинальних вимог, вести належну звітність та щорічно подавати регуляторні звіти, що свідчить про поєднання ринкового підходу з формалізованим регуляторним контролем [186].

Водночас ефективність такого нагляду забезпечується не лише кількісними порогами, а й контролем цільового використання кредитних ресурсів. Важливим елементом регулювання є вимога щодо розкриття цільового призначення кредиту (purpose loan або nonpurpose loan) шляхом подання спеціальних форм, а також дотримання обмежень щодо максимально допустимого розміру кредиту (як правило, не більше 50 % ринкової вартості забезпечення). Це дозволяє регулятору відмежовувати інвестиційне та спекулятивне кредитування від інших форм фінансування і зменшувати ризики надмірної експозиції небанківського сектору до ринкових коливань [186].

Узагальнюючи зазначене, ключовим інституційним суб'єктом нагляду за небанківським кредитуванням, пов'язаним із фінансовими ринками, на федеральному рівні виступає Федеральна резервна система США (Federal Reserve System). Вона здійснює нормотворчу діяльність, реєстрацію небанківських кредиторів, моніторинг дотримання вимог Regulation U та приймає регуляторну звітність. Хоча окремі небанківські установи можуть одночасно підпадати під нагляд інших органів (зокрема штатних регуляторів

або галузевих агентств), саме Федеральна резервна система забезпечує макропруденційний контроль за кредитуванням, пов'язаним із операціями на фінансових ринках, що є важливим інструментом підтримання фінансової стабільності [186].

Так, у штаті Техас (США) Office of Consumer Credit Commissioner (ОССС) є ключовим державним регулятором у сфері небанківського кредитування та некредитних фінансових послуг. Ця установа здійснює ліцензування, нагляд і контроль за діяльністю недепозитних кредиторів, включно з компаніями, що надають роздрібні споживчі кредити, послуги з фінансування автомобільних продажів, позики під заставу майна, payday-кредити та інші продукти споживчого фінансування. ОССС функціонує на основі положень Texas Finance Code §14.001 et seq. і спрямована на забезпечення дотримання законів про кредитні операції, підтримку прозорості ринку та захист прав споживачів фінансових послуг. Важливим елементом діяльності агентства є також освітня функція, що підсилює регуляторну культуру та підвищує рівень правової обізнаності учасників ринку [187].

У межах своєї компетенції ОССС забезпечує ліцензування та періодичні перевірки широкого кола небанківських установ, регулюючи як суб'єктів з обов'язковою ліцензією, так і зареєстрованих учасників із менш інтенсивним рівнем нагляду, але з можливістю розслідування скарг і порушень. Агентство функціонує під загальним наглядом Finance Commission of Texas, яка координує роботу ОССС разом з іншими фінансовими регуляторами штату, що забезпечує узгоджений, пропорційний та справедливий підхід до регулювання фінансового ринку [187].

Інший підхід до організації субнаціонального нагляду демонструє штат Каліфорнія (США), де Department of Financial Protection and Innovation (DFPI) виступає як комплексний регулятор фінансових послуг із розширеним мандатом. DFPI здійснює ліцензування та контроль за діяльністю широкого кола фінансових установ і продуктів, включно з небанківськими кредиторами (payday-кредиторами, іпотечними кредитними організаціями, сервісами

обслуговування студентських позик), послугами з переказу коштів, колекторськими компаніями та іншими фінансовими посередниками, орієнтованими на роботу з населенням. Одним із ключових завдань регулятора є захист прав споживачів, розслідування зловживань, протидія шахрайським практикам і забезпечення дотримання вимог фінансового законодавства [188].

DFPI був створений у 2020 році шляхом трансформації Department of Business Oversight і здійснює свої повноваження у межах California Consumer Financial Protection Law, яка суттєво розширила сферу регулювання на інноваційні та раніше нерегульовані фінансові послуги. Регулятор поєднує ліцензування, інспекційну діяльність, постійний моніторинг ринку та застосування санкцій до суб'єктів, які порушують вимоги щодо прозорості, добросовісних умов кредитування та захисту прав споживачів. Водночас DFPI прагне зберігати баланс між регуляторним контролем і стимулюванням фінансових інновацій, що дозволяє розглядати його як приклад системного й адаптивного підходу до нагляду за небанківським кредитуванням на рівні штату [188].

Функціонування таких субнаціональних регуляторів відбувається у тісному взаємозв'язку з загальнонаціональними інфраструктурними інструментами нагляду, центральне місце серед яких посідає Nationwide Multistate Licensing System and Registry (NMLS). У Сполучених Штатах система нагляду за небанківськими кредиторами значною мірою реалізується саме через цю національну платформу ліцензування та реєстрації фінансових установ і окремих фахівців, що працюють у різних штатах. NMLS була запроваджена у 2008 році як спільна ініціатива Conference of State Bank Supervisors (CSBS) та American Association of Residential Mortgage Regulators (AARMR) з метою підвищення узгодженості регуляторних практик, ефективності ліцензійних процедур і рівня захисту споживачів фінансових послуг [188].

NMLS функціонує як централізована база даних, у межах якої компанії та фахівці отримують унікальний ідентифікаційний номер, що дозволяє

регуляторам відстежувати їх діяльність незалежно від територіальної юрисдикції. Такий підхід сприяв уніфікації форм подання документів, створенню спільного інформаційного простору для регуляторів і споживачів, а також посиленню міжштатної координації у сфері нагляду та обміну даними. Важливо підкреслити, що, не будучи самостійним регулятором і не ухвалюючи рішень щодо надання ліцензій, NMLS виконує роль інструменту адміністративної та інформаційної підтримки для штатних агентств, спрощуючи процеси подання заявок, оновлення ліцензійного статусу та регуляторної звітності [189].

На практичному рівні взаємодія між субнаціональним регулятором і загальнонаціональною ліцензійною інфраструктурою добре ілюструється на прикладі штату Каліфорнія. California Department of Financial Protection and Innovation (DFPI) використовує NMLS як основну платформу для прийому заявок на ліцензування, перевірки даних і підтримки ліцензійного статусу Mortgage Loan Originators (MLOs) та інших учасників небанківського кредитного ринку. Така модель дозволяє поєднати штатний контроль за дотриманням матеріальних вимог законодавства з уніфікованими процедурними стандартами, що підсилює ефективність нагляду і прозорість ринку небанківських фінансових послуг [189].

Поряд із секторальним і субнаціональним регулюванням важливу роль у системі нагляду за небанківським фінансовим посередництвом у США відіграє макропруденційний рівень координації. Одним із ключових органів у цій площині є Financial Stability Oversight Council (FSOC), створений у 2010 році в межах Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act у відповідь на виявлені під час фінансової кризи 2007–2009 років прогалини у фінансовому регулюванні. Основним завданням FSOC є ідентифікація та оцінка системних ризиків, моніторинг структурних уразливостей фінансової системи та координація дій між основними федеральними й штатними регуляторами [190].

FSOC функціонує як надінституційний координаційний механізм, до складу якого входять представники ключових фінансових регуляторів, а також незалежні експерти, і який очолює Секретар Казначейства США. Такий формат дозволяє інтегрувати інформацію, отриману на рівні окремих регуляторів і секторів, у єдину систему макропруденційного аналізу, що є особливо важливим з огляду на масштаби та складність небанківського фінансового посередництва в США [190].

FSOC виконує кілька ключових функцій, серед яких моніторинг системних ризиків, сприяння ринковій дисципліні та реагування на потенційні загрози фінансовій стабільності. Рада регулярно публікує звіти про стан фінансової системи, в яких аналізує основні джерела ризиків, включно з кредитними, ринковими та інституційними факторами, що охоплюють як банківський, так і небанківський сектор. За потреби FSOC може визначати окремі небанківські фінансові компанії як системно важливі (Nonbank Financial Companies) та рекомендувати їх під нагляд Федеральної резервної системи з застосуванням більш суворих пруденційних стандартів, включно з вимогами щодо капіталу, ліквідності та планування виходу з кризи [190].

Окрім цього, Financial Stability Oversight Council (FSOC) сприяє міжвідомчій координації між федеральними та штатними агентствами й поліпшенню обміну інформацією, що є критично важливим для своєчасного виявлення та реагування на ризики у взаємопов'язаній фінансовій системі. Такий механізм дозволяє уникати фрагментованих підходів до нагляду та формувати більш цілісний погляд на фінансову стабільність, зокрема щодо сегментів небанківського кредитування, які через мережу прямих і непрямих взаємозв'язків можуть чинити суттєвий вплив на функціонування всієї фінансової системи США [190].

Поряд із макропруденційною координацією, що здійснюється FSOC, у США функціонує окремий спеціалізований федеральний орган, відповідальний за захист прав споживачів фінансових послуг у небанківському секторі. Таким органом є Consumer Financial Protection Bureau

(CFPB), який здійснює нагляд за небанківськими фінансовими установами в частині дотримання федерального законодавства про захист прав споживачів. У 2025 році CFPB запропонував новий нормативний підхід, спрямований на звуження кола небанківських суб'єктів, що підлягають безпосередній федеральній супервізії, шляхом чіткішого визначення поняття «ризиків для споживачів» (risks to consumers) у межах повноважень, наданих Consumer Financial Protection Act (CFPA) [191].

Згідно з цією пропозицією, федеральному нагляду мають підлягати лише ті небанківські фінансові установи, діяльність яких безпосередньо пов'язана з наданням фінансових продуктів або послуг і створює високу ймовірність істотної шкоди споживачам. Такий підхід покликаний уніфікувати критерії оцінки ризику, зосередити наглядові ресурси CFPB на найбільш проблемних сегментах ринку та водночас забезпечити більшу правову визначеність для небанківських кредиторів щодо умов включення їх до сфери федерального нагляду [191].

Разом із тим запропоновані зміни можуть об'єктивно звузити обсяг безпосередніх наглядових повноважень CFPB, оскільки кількість небанківських установ, які підпадатимуть під регулярну супервізію, потенційно зменшиться порівняно з попередньою практикою індивідуального визначення об'єктів нагляду. Це свідчить про прагнення регулятора досягти балансу між ефективним захистом споживачів та обмеженням надмірного адміністративного навантаження на бізнес [191].

Водночас чинна модель діяльності CFPB не обмежується лише нормотворчістю або правозастосуванням. Бюро реалізує спеціальну програму супервізійного нагляду за небанківськими фінансовими установами, у межах якої проводяться конфіденційні перевірки, що за методологією наближені до класичних наглядових практик у банківському секторі. Під час таких перевірок аналізуються внутрішні політики, договори, дані, процедури управління ризиками та практики взаємодії зі споживачами, а результати

оформлюються у вигляді наглядових листів або звітів із рекомендаціями щодо усунення виявлених порушень.

CFPB має повноваження здійснювати супервізію як у традиційно чутливих сегментах (іпотечні кредити, студентські позики, payday-кредитування), так і в інших сферах небанківських фінансових послуг, якщо регулятор дійде висновку, що діяльність конкретної установи створює ризики для прав споживачів. У такому разі компанія отримує офіційне повідомлення про намір включення до програми нагляду та має можливість надати пояснення до ухвалення остаточного рішення. Відбір об'єктів супервізії має ризик-орієнтований характер, що дозволяє CFPB спрямовувати ресурси на ті небанківські структури, діяльність яких може завдати найбільшої шкоди споживачам [192].

Інституційно Consumer Financial Protection Bureau є федеральним органом уряду США, створеним з метою концентрації розпорошених раніше наглядових функцій у сфері захисту прав споживачів фінансових послуг. Мандат CFPB охоплює нормотворчу діяльність, нагляд і правозастосування, розгляд звернень споживачів, аналітичні дослідження ринків та виявлення нових ризиків, а також запобігання дискримінаційним практикам і розвиток фінансової освіти населення [193].

Таким чином, CFPB виконує не лише реактивну, але й превентивну функцію у системі фінансового регулювання США, поєднуючи аналіз ринкових тенденцій із практичними наглядовими заходами. Дані з офіційних джерел підтверджують, що діяльність Бюро сприяла забезпеченню значної фінансової компенсації для споживачів унаслідок застосування наглядових і правозастосовних механізмів, що додатково підкреслює його ключову роль у сучасній системі нагляду за небанківським кредитуванням і фінансовими послугами загалом [193].

Тобто можемо сказати, що система нагляду за небанківським кредитуванням у США вирізняється високою інституційною диференційованістю та багаторівневістю. Федеральний рівень включає

діяльність Федеральної резервної системи, яка здійснює моніторинг небанківських кредиторів, здатних впливати на фінансову стабільність, а також Financial Stability Oversight Council (FSOC), що відповідає за ідентифікацію системних ризиків та координацію дій між федеральними і штатними регуляторами. Натомість паралельно функціонує Consumer Financial Protection Bureau (CFPB), яке здійснює супервізійний нагляд за небанківськими установами в частині дотримання прав споживачів. CFPB застосовує ризик-орієнтований підхід, концентруючи ресурси на тих установах, діяльність яких може завдати найбільшої шкоди споживачам, та проводить превентивні перевірки внутрішніх політик і процедур управління ризиками.

На субнаціональному рівні спеціалізовані органи, як-от Office of Consumer Credit Commissioner у Техасі та Department of Financial Protection and Innovation у Каліфорнії, здійснюють ліцензування та контроль широкого кола небанківських кредиторів, поєднуючи захист прав споживачів із регуляторним моніторингом ринку. Важливу роль у координації між штатними регуляторами та федеральними органами виконує Nationwide Multistate Licensing System and Registry, яка централізовано реєструє компанії та фахівців і забезпечує уніфікацію процедур ліцензування.

Порівнюючи підходи до нагляду за небанківським кредитуванням у США, Німеччині та Великій Британії, можна виокремити принципові відмінності у структурі та функціонуванні регуляторних систем. Американська модель поєднує федеральний макропруденційний контроль, субнаціональний (штатний) нагляд та спеціалізовані програми захисту прав споживачів. Така багаторівнева структура дозволяє одночасно контролювати системні ризики через Федеральну резервну систему та FSOC, забезпечувати безпосередній нагляд за діяльністю конкретних небанківських установ на рівні штатів і концентруватися на захисті прав споживачів через CFPB з використанням ризик-орієнтованого підходу.

Натомість німецька модель відрізняється більш централізованим підходом. Федеральне управління фінансового нагляду (BaFin) здійснює комплексний контроль як банків, так і небанківських фінансових установ, поєднуючи ліцензування та нагляд у межах однієї структури. Наведена система забезпечує уніфікацію процедур і стабільність на рівні всієї країни, проте менш гнучко реагує на специфіку окремих сегментів ринку або локальні особливості діяльності небанківських кредиторів.

А у Великій Британії наглядова структура будується за принципом функціонального поділу: Prudential Regulation Authority відповідає за пруденційний нагляд, а Financial Conduct Authority контролює дотримання правил поведінки фінансових установ і захист прав споживачів. Це дозволяє інтегрувати ризик-орієнтований підхід з ефективним контролем за ринковою поведінкою учасників, однак відсутність субнаціонального рівня регулювання зменшує адаптивність системи до специфіки локальних ринкових сегментів.

Тож зважаючи на вищенаведене можна сказати, що американська модель нагляду за небанківським кредитуванням вирізняється комплексністю та здатністю поєднувати системний макропруденційний контроль із субнаціональним надглядом і захистом прав споживачів. Тоді як німецька модель забезпечує централізовану стабільність і стандартизацію, а британська – ефективний функціональний поділ на федеральному рівні, але з обмеженою гнучкістю щодо локальних особливостей ринку.

Досвід інших європейських країн дозволяє побачити альтернативні підходи до організації нагляду за небанківським кредитуванням. Так, регуляторне законодавство Польщі значною мірою базується на нормах Європейського Союзу, при цьому національні закони часто встановлюють більш жорсткі вимоги, ніж мінімальні стандарти директив ЄС. Основним законом у сфері нагляду за фінансовим ринком є Закон від 21 липня 2006 року «Про нагляд за фінансовим ринком», який визначає повноваження KNF, правила проваджень та основи ліцензування фінансових установ. Додатково, Закон про нагляд за ринком капіталу (2005 р.) встановлює правила координації

з європейськими органами нагляду та забезпечує виконання директив ЄС польськими регуляторами. Окремі закони — про банківську діяльність, страхову та перестрахову діяльність, торгівлю фінансовими інструментами, платіжні послуги та інвестиційні фонди — деталізують регулювання діяльності фінансових установ, у тому числі небанківських кредиторів, і визначають процедури ліквідації, банкрутства та гарантування вкладів [194].

Нормативно-правова база Польщі є комплексною та багаторівневою, поєднуючи загальні положення цивільного та корпоративного права із спеціальним фінансовим законодавством. Базові засади договірних зобов'язань, зокрема кредитних, визначені Цивільним кодексом 1964 року, тоді як питання організації та функціонування фінансових установ деталізуються у спеціальних актах. Важливу роль у забезпеченні стабільності фінансової системи відіграють закони про фінансовий та капітальний нагляд, які закріплюють повноваження регулятора щодо ліцензування, контролю та застосування санкцій до фінансових і небанківських установ [195].

Окремий блок законодавства Польщі присвячений саме небанківському кредитуванню та захисту прав споживачів фінансових послуг. Закон про споживчий кредит 2011 року встановлює вимоги до небанківських кредиторів, умови розкриття інформації, обмеження процентних ставок та механізми захисту позичальників. Регулювання іпотечного кредитування здійснюється через спеціальні закони про іпотеку та Закон про іпотечний кредит і нагляд за посередниками (2017 р.), які запроваджують ліцензування та контроль діяльності кредитних посередників [195].

Законодавча база визначає компетенції ключового органу державного нагляду – Комісії фінансового нагляду (Polish Financial Supervision Authority, PFSA / KNF), який координує контроль за всіма сегментами фінансового ринку, включно з небанківським кредитуванням. Повноваження PFSA закріплені у Законі від 21 липня 2006 р. «Про нагляд за фінансовим ринком» та спеціальних актах, що регулюють банківську, страхову, пенсійну, ринок капіталу, платіжні послуги та діяльність кооперативних фінансових установ.

Основною метою діяльності Комісії є забезпечення стабільності, прозорості та безпеки фінансового ринку, а також захист інтересів учасників ринку, зокрема споживачів фінансових послуг [196].

Реалізація наглядових функцій PFSA відбувається через поєднання ліцензійних, регуляторних, контрольних та дисциплінарних механізмів. Комісія уповноважена видавати дозволи на діяльність фінансовим установам, здійснювати постійний моніторинг їх фінансового стану та дотримання капітальних і пруденційних вимог. У разі виявлення порушень PFSA може застосовувати фінансові санкції, відкликати ліцензії або надавати рекомендації щодо корекції ринкових практик. Особливістю польської моделі є те, що наглядові заходи застосовуються PFSA з власної ініціативи (*ex officio*), а звернення споживачів розглядаються як додаткове джерело інформації для ініціювання перевірок [196].

Важливу роль у захисті прав споживачів фінансових послуг у Польщі, зокрема у сфері небанківського кредитування, відіграє Президент Управління з питань конкуренції та захисту прав споживачів (Office of Competition and Consumer Protection, OCCP). Цей орган здійснює контроль за дотриманням законодавства у частині захисту колективних інтересів споживачів, зокрема протидію аб'юзивним договірним положенням та недобросовісним комерційним практикам, включно з ненаданням повної і достовірної інформації про фінансові продукти. Механізм реагування OCCP передбачає можливість подання скарг споживачами різними способами, при цьому орган зберігає дискреційний підхід щодо ініціювання проваджень [197].

Доповненням до колективного захисту є діяльність Фінансового омбудсмена (Financial Ombudsman), який зосереджений на індивідуальному розгляді скарг споживачів. Основним завданням Омбудсмена є розгляд звернень у випадках, коли фінансова установа відмовляє у задоволенні вимог споживача або не реагує на скаргу у строки, визначені законодавством. До кола підконтрольних суб'єктів належать не лише банки, а й небанківські фінансові установи, включно з платіжними організаціями, інвестиційними

фондами, компаніями з управління активами, страховими організаціями та пенсійними фондами, що є особливо важливим у контексті регулювання небанківського кредитування [198].

Омбудсман також наділений активними правозахисними повноваженнями, що виходять за межі консультативної функції. Він може ініціювати судові провадження в інтересах споживачів фінансових послуг у справах, пов'язаних із недобросовісними ринковими практиками, а також брати участь у вже відкритих судових процесах за згодою позивача. Додатково, Омбудсман має право накладати фінансові санкції до 100 тис. злотих на фінансові установи, які порушують обов'язки щодо інформування споживачів або не дотримуються строків розгляду скарг. Така модель поєднання індивідуального захисту з наглядовим впливом сприяє підвищенню дисципліни небанківських кредиторів і формує більш прозорий та орієнтований на споживача фінансовий ринок [198].

Ще одним важливим елементом польської моделі є механізми безоплатної правової допомоги для споживачів, які подають індивідуальні звернення до Омбудсмана. Така допомога надається через муніципальні служби підтримки, що забезпечують юридичні консультації, допомогу кваліфікованого юриста та поради під час спеціальних «годин експертів», зокрема й телефоном. Цей механізм сприяє доступності правового захисту для громадян, що оскаржують рішення банківських і небанківських кредиторів щодо фінансових послуг, та дозволяє збалансувати інформаційну нерівність між споживачами та великими фінансовими установами [198].

Тож система нагляду за небанківським кредитуванням у Польщі поєднує пруденційний контроль, захист прав споживачів та координацію з європейськими регуляторами. Комісія фінансового нагляду (PFSA/KNF) реалізує ліцензування, моніторинг і дисциплінарні заходи, при цьому нагляд здебільшого проводиться за ініціативою самого регулятора, а звернення споживачів використовуються як додаткове джерело інформації. Президент Управління з питань конкуренції та захисту прав споживачів (OCCP)

контролює дотримання колективних прав споживачів та протидіє недобросовісним практикам, тоді як Фінансовий омбудсман забезпечує індивідуальний розгляд скарг і може ініціювати судові процеси та накладати санкції. Додатково, механізми безоплатної правової допомоги забезпечують позичальникам доступ до юридичних консультацій та підтримки при оскарженні рішень фінансових установ.

Так, польська модель показує, що поєднання централізованого пруденційного контролю з інститутами колективного та індивідуального захисту споживачів дозволяє балансувати інтереси регулятора, ринку та клієнтів. PFSA, здійснюючи нагляд *ex officio*, може оперативно реагувати на ризики без залежності від активності споживачів, що підвищує дисципліну небанківських кредиторів, але обмежує роль громадського контролю. У той же час діяльність ОССР і омбудсмана формує двошарову систему контролю, де колективні скарги дозволяють виявляти системні порушення, а індивідуальні – корегувати конкретні ринкові практики. Завдяки механізмам безоплатної правової допомоги зменшується інформаційна нерівність і своєю чергою підвищується доступність захисту для дрібних позичальників, що особливо актуально для сегменту небанківського кредитування з великою кількістю мікро- і споживчих позик.

### **3.2. Способи та шляхи оптимізації та уніфікації адміністративно-правового регулювання нагляду в систем небанківського кредитування**

Говорячи про імплементацію зарубіжного досвіду та наближення АПР нагляду у сфері небанківського кредитування до права Європейського Союзу, необхідно передусім виходити з нормативного розуміння суб'єктного складу, на який поширюється дія відповідних європейських актів. Так, відповідно до статті 4(1)(1) Регламенту (ЄС) № 575/2013 (CRR), на який прямо посилається Директива 2013/36/ЄС, кредитною установою (*credit institution*) визнається підприємство, діяльність якого полягає у прийнятті депозитів або інших коштів, що підлягають поверненню, від публіки та наданні кредитів за власний

рахунок. Саме кумулятивна наявність цих двох ознак визначає предмет пруденційного регулювання в межах CRD IV і обумовлює підвищені вимоги до капіталу, ліквідності, управління ризиками та наглядового перегляду. Відтак, хоча Директива 2013/36/ЄС формально стосується суб'єктів, що здійснюють кредитування, її регуляторна логіка побудована не навколо самого факту надання кредитів, а навколо діяльності з прийняття поворотних коштів від необмеженого кола осіб, що створює системні ризики для фінансової стабільності [199].

Водночас абсолютна більшість небанківських фінансових компаній, які здійснюють кредитування в Україні, не мають права приймати депозити або інші поворотні кошти від населення, а отже не створюють системних ризиків, притаманних депозитним установам. Їх діяльність фінансується за рахунок власного капіталу, залучених позик, факторингових операцій, випуску боргових інструментів та інших джерел, що не пов'язані з акумуляцією заощаджень фізичних осіб. Така модель прямо впливає з положень Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» та Закону України «Про банки і банківську діяльність», які принципово розмежовують банківську діяльність і діяльність небанківських фінансових установ. За цих умов небанківські кредитори України, навіть за умови активного здійснення кредитних операцій, не відповідають визначенню «credit institution» у розумінні права Європейського Союзу, що об'єктивно унеможливорює повну та пряму імплементацію положень Директиви 2013/36/ЄС щодо таких суб'єктів [199].

Разом із тим зазначене не означає повної непридатності стандартів CRD IV для вдосконалення АПР нагляду у сфері небанківського кредитування. Навпаки, окремі інституційні та процедурні елементи цієї директиви можуть бути використані як орієнтир для оптимізації та уніфікації наглядових механізмів в Україні, з урахуванням принципу пропорційності. Зокрема, в українській системі нагляду за небанківськими кредиторами досі не запроваджено повною мірою ризик-орієнтований підхід до оцінки достатності

капіталу та внутрішніх процедур управління ризиками, подібний до Supervisory Review and Evaluation Process (SREP), передбаченого статтями 97–101 Директиви 2013/36/ЄС [199].

Саме SREP у праві Європейського Союзу виступає ключовим інструментом пруденційного нагляду, що забезпечує системну, індивідуалізовану та ризик-орієнтовану оцінку діяльності кожної фінансової установи. У межах цього процесу наглядовий орган здійснює не лише формальну перевірку дотримання встановлених кількісних нормативів, а й комплексний аналіз бізнес-моделі установи, якості системи корпоративного управління, внутрішнього контролю та процедур управління ризиками, а також її здатності протистояти коротко- та довгостроковим фінансовим шокам.

В українській системі нагляду за небанківськими кредиторами окремі елементи такого підходу застосовуються фрагментарно, однак цілісна модель SREP нормативно не закріплена. Зокрема, чинне законодавство не передбачає обов'язкової індивідуальної оцінки бізнес-моделі небанківської фінансової компанії як окремого об'єкта наглядового аналізу, що прямо передбачено статтею 97 Директиви 2013/36/ЄС [199]. Наразі ані Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», ані підзаконні акти НБУ не містять вимог щодо систематичної оцінки життєздатності бізнес-моделі небанківських кредиторів, рівня концентрації ризиків або залежності від окремих джерел фінансування.

Крім того, статті 98 та 99 Директиви 2013/36/ЄС покладають на наглядові органи обов'язок здійснювати оцінку адекватності системи внутрішнього управління та внутрішніх процедур управління ризиками, включно з функціями комплаєнсу, внутрішнього аудиту та управління ризиками. В Україні такі вимоги для небанківських фінансових компаній не мають уніфікованого характеру та переважно зводяться до загальних приписів щодо наявності внутрішніх політик. Доцільним видається нормативне закріплення розширених вимог до системи корпоративного управління

небанківських кредиторів шляхом внесення змін до Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», а також шляхом ухвалення спеціального положення НБУ про оцінку системи управління та внутрішнього контролю небанківських фінансових установ за аналогією до SREP [199].

Окремої уваги потребує питання оцінки достатності капіталу та фінансової стійкості небанківських кредиторів у перспективі, яке у праві ЄС охоплюється статтею 100 Директиви 2013/36/ЄС. В Україні нагляд за капіталом небанківських фінансових компаній має переважно статичний характер і не передбачає наглядового аналізу здатності установи покривати ризики в умовах стресових сценаріїв. Запровадження елементів наглядового стрес-тестування для найбільших або системно значущих небанківських кредиторів могло б бути здійснене на рівні нормативно-правових актів Національного банку України без необхідності зміни законів, що відповідало б принципу пропорційності.

Нарешті, стаття 101 Директиви 2013/36/ЄС передбачає право та обов'язок наглядового органу застосовувати індивідуальні наглядові заходи за результатами SREP, зокрема встановлювати додаткові вимоги до капіталу, обмежувати окремі види діяльності або вимагати усунення виявлених недоліків управління. В українському праві такі інструменти щодо небанківських кредиторів застосовуються обмежено та не пов'язані з результатами комплексної індивідуальної оцінки ризиків. У цьому контексті доцільним є нормативне закріплення прямого зв'язку між результатами ризик-орієнтованої наглядової оцінки та застосуванням заходів впливу, що може бути реалізовано шляхом внесення змін до відповідних положень НБУ про заходи впливу до небанківських фінансових установ.

Крім того, в українському законодавстві питання корпоративного управління небанківських фінансових компаній врегульовані фрагментарно та переважно на рівні підзаконних нормативно-правових актів Національного банку України, що не забезпечує належної уніфікації наглядових вимог. Натомість у Директиві 2013/36/ЄС корпоративне управління розглядається як

один із ключових інструментів пруденційного нагляду. Так, статті 74–96 CRD IV встановлюють обов’язок кредитних установ формувати ефективну систему управління, що охоплює чіткий розподіл функцій між органами управління, наявність незалежних функцій управління ризиками, комплаєнсу та внутрішнього аудиту, а також відповідальність органів управління за затвердження ризикового профілю та стратегічних цілей установи.

У вітчизняній практиці небанківського кредитування відсутні уніфіковані законодавчі вимоги до складу та функціональної структури органів управління небанківських фінансових компаній, зокрема щодо обов’язкового розмежування виконавчих і контрольних функцій, незалежності ключових посадових осіб з управління ризиками та комплаєнсу, а також їх підзвітності наглядовому органу. Це істотно ускладнює здійснення ефективного пруденційного нагляду, оскільки НБУ змушений оцінювати системи управління кожної установи за індивідуальними, не завжди порівнюваними критеріями, що знижує передбачуваність наглядових рішень і превентивний потенціал державного регулювання.

Окремої уваги потребує й механізм наглядового втручання на ранніх стадіях погіршення фінансового стану небанківських кредиторів. У праві Європейського Союзу такий механізм розглядається як обов’язковий елемент пруденційного нагляду і прямо впливає з положень CRD IV, які надають наглядовим органам право застосовувати коригувальні заходи ще до порушення установою обов’язкових нормативів. Йдеться, зокрема, про вимоги до обмеження окремих видів діяльності, корекції бізнес-моделі, посилення внутрішнього контролю або заміни керівних осіб у разі виявлення системних ризиків.

В Україні ж наглядове реагування у сфері небанківського кредитування здебільшого має постфактумний характер і пов’язується з порушенням установлених нормативів або ліцензійних умов. Відсутність нормативно закріпленого інструментарію раннього наглядового втручання знижує ефективність запобігання фінансовій нестабільності небанківських кредиторів

та обмежує можливості Національного банку України впливати на ризикову поведінку таких установ до настання критичних наслідків для споживачів фінансових послуг.

В Україні на сьогодні існує низка проблем у сфері небанківського кредитування, які обмежують ефективність адміністративно-правового нагляду. Зокрема, відсутні уніфіковані стандарти розкриття інформації щодо кредитних продуктів, а вимоги до оцінки кредитоспроможності позичальників носять формальний характер. Діяльність кредиторів часто контролюється лише на рівні внутрішніх політик та стандартних форм договорів, тоді як аналіз реальної фінансової спроможності клієнтів та системна оцінка бізнес-моделі кредитора залишаються поза межами наглядового процесу. Крім того, відсутність уніфікованих правил доступу до баз даних кредитних історій створює нерівні умови для кредиторів і перешкоджає ефективному контролю за ризиковою поведінкою фінансових установ.

Викладені проблеми у сфері небанківського кредитування в Україні обумовлюють необхідність удосконалення системи адміністративно-правового нагляду, насамперед через уніфікацію інформаційних стандартів та впровадження комплексної оцінки кредитоспроможності позичальників. Директива (ЄС) 2023/2225 визначає принципові підходи, які можуть бути використані як методологічний орієнтир для розвитку сектору небанківського кредитування в Україні [200]. Зокрема, встановлення стандартної форми та змісту кредитних угод, а також забезпечення недискримінаційного доступу до кредиту створюють правову основу для підвищення прозорості кредитних продуктів та дозволяють регулятору здійснювати більш системну оцінку практик небанківських кредиторів, що сприяє зниженню ризиків надмірного або недобросовісного кредитування.

Семко І.С. слушно зауважує, що Директива про споживчі кредити 2023 року особливу увагу приділяє переддоговірній та договірній інформації про кредит (щодо форми та змісту). Вітчизняний закон також встановлює вимоги щодо розкриття інформації в межах ст. 9 та рекламної інформації в межах ст. 7

Закону України «Про споживче кредитування». Однак очевидно, що наявні положення потребують уточнення та доповнення щодо розширення переліку та форми інформації, яка має бути надана споживачеві до укладення договору. Це включає детальну калькуляцію загальних витрат за кредитом, процентних ставок, комісій та інших фінансових умов, що дозволяє споживачеві оцінити повну вартість кредиту та приймати обґрунтоване рішення [201, с. 330].

Іншим аспектом є доступ кредиторів та кредитних посередників до національних і приватних баз даних кредитних історій. Директива передбачає створення умов для ефективного використання інформації про позичальників з урахуванням достовірності та актуальності даних. У вітчизняній практиці відсутність уніфікованих правил доступу до таких баз перешкоджає реалізації превентивного нагляду та створює нерівні умови для різних учасників ринку. Адаптація положень директиви вимагає внесення змін до Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» шляхом встановлення критеріїв доступу до даних, норм щодо їх перевірки та механізмів оскарження позичальниками. Це створить передумови для інтегрованої системи обміну інформацією і підвищить ефективність оцінки ризикової поведінки небанківських кредиторів.

Проект Закону України № 57259 «Про кредитну історію» безпосередньо спрямований на реалізацію цих завдань. Законопроект був зареєстрований у Верховній Раді 05 вересня 2025 року в межах 14-ї сесії IX скликання парламенту та одразу отримав номер 14013. Ініціаторами законодавчої ініціативи виступили народні депутати України, серед яких О.М. Василевська-Смаглюк, Д.О. Гетманцев, В. Кінзбурська, А. Мотовиловець і О.В. Герєга. Проект було включено до порядку денного 07 жовтня 2025 року, після чого Верховна Рада прийняла його за основу із доопрацюванням положень для подальшого розгляду у другому читанні, де передбачено постатейне обговорення з урахуванням пропозицій комітетів та громадськості [202].

Законопроект № 12260 (реєстр. № 57259) встановлює системні правила ведення кредитних історій та функціонування бюро кредитних історій,

визначає обсяг інформації, що включається до кредитної історії, строки її зберігання та оновлення, порядок видалення недостовірних даних, а також права та обов'язки користувачів і постачальників інформації. Особлива увага приділяється правам суб'єктів кредитної історії на доступ до власних даних, їх виправлення або видалення, а також наслідкам поширення інформації про небажання позичальника укласти кредитні правочини. Таким чином, законопроект створює чіткі рамки для регулювання обігу інформації про фінансові зобов'язання, що є основою ефективного оцінювання кредитоспроможності позичальників [202].

На базі цих положень законопроект визначає правові та організаційні засади ведення кредитних історій, включно з правилами збору, обробки, зберігання, захисту та використання даних про виконання фізичними та юридичними особами грошових зобов'язань на ринку фінансових послуг. Крім того, він встановлює правові основи державного нагляду за діяльністю кредитних бюро. У результаті створюється системне правове поле, яке забезпечує стандартизацію процедур обробки інформації та підвищує передбачуваність правових наслідків для користувачів та постачальників даних. Такий підхід дозволяє не лише систематизувати інформаційні потоки, але й створює передумови для уніфікації практик оцінки кредитоспроможності на всьому фінансовому ринку.

Відповідно до положень проєкту, формується сучасна прозора та інформаційно інтегрована система кредитних історій, яка стає ключовим інструментом для оцінки кредитоспроможності позичальників і прогнозування кредитних ризиків. Законопроект чітко визначає переліки інформації, що включається до кредитної історії; встановлює строки її зберігання (до 10 років) та механізми оновлення й знищення даних після закінчення встановлених термінів; запроваджує правові рамки функціонування кредитних бюро та державного нагляду за їх діяльністю. Це забезпечує цілісність системи та дозволяє регулятору оцінювати діяльність кредитних установ на основі актуальної і повної інформації [202].

У контексті вдосконалення нагляду за небанківськими кредиторами ці зміни мають особливе значення. Чітке законодавче визначення того, яка інформація формується у кредитній історії та як вона обробляється, усуває значну правову невизначеність, що наразі ускладнює об'єктивну оцінку кредитоспроможності позичальників. Це особливо актуально для сегментів мікрокредитування та споживчого кредитування, де відсутні єдині критерії та стандарти обміну даними.

Запровадження обов'язкового передавання даних кредиторами у встановлені строки забезпечує формування актуальних і повних баз даних, що дозволяє підвищити якість наглядових рішень Національного банку України. Це, в свою чергу, дає можливість застосовувати превентивні механізми контролю на основі достовірної інформації, оцінювати ризикову поведінку кредиторів і своєчасно вживати заходів для запобігання негативним наслідкам у фінансовій системі [203].

Одночасно проєкт встановлює право позичальника на доступ до власної кредитної історії та можливість виправлення або видалення недостовірних даних. Це є критично важливим для захисту прав споживачів і усунення інформаційної асиметрії між учасниками ринку. Водночас такі положення забезпечують уніфікацію інформаційних стандартів і створюють підґрунтя для впровадження законодавчо закріплених процедур верифікації даних, які наразі не врегульовані.

Крім того, законопроект передбачає можливість транскордонного обміну даними за згодою суб'єкта кредитної історії. Це відповідає міжнародним стандартам захисту персональних даних і відкриває перспективи для інтеграції українського ринку небанківського кредитування у глобальні системи оцінки кредитних ризиків та співпраці з міжнародними кредитними бюро і фінансовими інститутами.

### Висновки до розділу 3

У посткризовий період спостерігається стрімке зростання ролі небанківського фінансового посередництва (NBFІ), активи якого в єврозоні на кінець 2023 року досягли 54 трлн євро, що становить майже 60% загальних активів фінансової системи. Така динаміка свідчить про трансформацію небанківського кредитування з допоміжного сегмента на системно значущий елемент фінансового ринку, що потребує специфічних механізмів нагляду, відмінних від традиційного банківського контролю.

Пряме застосування норм Директиви 2013/36/ЄС та стандартів CRD IV до українських небанківських фінансових установ є обмеженим через відмінності у суб'єктному складі та правовій природі діяльності. Основна відмінність полягає в тому, що більшість небанківських кредиторів в Україні не приймають депозити від населення та не акумулюють поворотні кошти від широкого кола осіб, що виключає створення системних ризиків, притаманних депозитним установам. Як наслідок, українські небанківські кредитори формально не відповідають визначенню «credit institution» у праві ЄС, що унеможливорює повну імплементацію положень CRD IV.

Разом із тим окремі інституційні та процедурні підходи CRD IV можуть бути адаптовані для вдосконалення наглядової системи в Україні. Зокрема, впровадження ризик-орієнтованої оцінки діяльності небанківських кредиторів на основі принципів Supervisory Review and Evaluation Process (SREP) дозволило б підвищити якість оцінки бізнес-моделі установи, її внутрішньої системи управління ризиками та корпоративного управління. На сьогодні вітчизняне законодавство не передбачає комплексної оцінки життєздатності бізнес-моделі та здатності установи протистояти фінансовим шокам, що обмежує ефективність превентивного нагляду.

Характерною рисою американської моделі регулювання є поєднання федерального макропруденційного нагляду з розвиненою системою субнаціонального (штатного) регулювання, орієнтованого насамперед на захист прав споживачів і контроль роздрібного небанківського кредитування.

У цьому контексті показовим є досвід окремих штатів, де функціонують спеціалізовані регулятори небанківських фінансових послуг.

Важливим напрямом вдосконалення АПР є нормативне закріплення вимог до корпоративного управління небанківських фінансових компаній. Це включає розмежування виконавчих та контрольних функцій, забезпечення незалежності посадових осіб з управління ризиками та комплаєнсу, а також підзвітності наглядовому органу. Такий підхід сприятиме підвищенню передбачуваності наглядових рішень та зміцненню превентивного потенціалу регулятора.

Окрему увагу слід приділити запровадженню механізмів раннього наглядового втручання, що дозволяє застосовувати коригувальні заходи до настання критичних наслідків для фінансової стабільності. В Україні контрольні заходи здебільшого застосовуються постфактум, що обмежує ефективність реагування на ризики та негативно впливає на захист прав споживачів фінансових послуг.

Важливу роль у підвищенні прозорості та ефективності нагляду відіграють законопроекти щодо ведення кредитних історій, зокрема № 14013 (57259), які створюють правові основи для системної оцінки кредитоспроможності позичальників та формування прозорих баз даних. Це дозволяє підвищити якість наглядових рішень, запровадити превентивний контроль та уніфікувати інформаційні стандарти на ринку небанківського кредитування. Законопроект також передбачає права суб'єктів кредитної історії на доступ, виправлення та видалення даних, що підвищує захист прав споживачів і усуває інформаційну асиметрію.

Враховуючи міжнародний досвід, для вдосконалення української системи нагляду за небанківським кредитуванням доцільним є перехід від формального контролю до ризик-орієнтованого підходу, впровадження регулярних мультифірмових оглядів фінансової стійкості, посилення поведінкового нагляду за фінтех-компаніями та розвиток спеціалізованих інструментів оцінки ліквідності для цифрових кредитних продуктів. Це

сприятиме підвищенню фінансової стабільності, захисту прав споживачів та інтеграції українського ринку у міжнародні стандарти оцінки кредитних ризиків.

## ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання, яке полягає в комплексному дослідженні адміністративно-правових засад нагляду за сферою небанківського кредитування, у результаті чого сформульовано низку нових наукових положень, висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на удосконалення механізмів адміністративного регулювання у зазначеній сфері, підвищення ефективності функціонування перспективного сегменту фінансового сектору та захисту прав споживачів, наближення функціонування діяльності небанківських фінансових установ.

1. Запропоновано вирішення суттєвого недоліку АПР у сфері небанківського кредитування та формування для введення в законодавчий обіг поняття небанківська фінансова установа як найпоширеніший вид фінансових установ у сфері мікрокредитування. Небанківська фінансова установа, це компанія зі спеціальним правовим статусом, внесена до Єдиного державного реєстру фінансових установ, на підставі ліцензії Національного банку України здійснює професійну фінансову діяльність у сфері кредитування на власний ризик, акумулюють заощадження фізичних та юридичних осіб і надають фінансові послуги у вузькоспеціалізованих сегментах ринку з меншою адміністративною регламентацією.

2. Констатовано, що використання функціонального підходу до ключових ознак НФУ дає можливість характеризувати їх як інструменту та механізму розширення джерел кредитування з більш гнучкою системою діяльності на ринках мікрокредитування, страхування, кредитної кооперації, накопичувального пенсійного забезпечення, залучення інвестицій від суб'єктів господарювання та населення та виконують функції перерозподілу їх на умовах платності та строковості. Це істотно підсилює роль небанківського сектору як повноцінного та самостійного учасника кредитних відносин, адже НФУ не лише виконують соціально важливу функцію, а й

створюють конкуренцію на фінансовому ринку, сприяючи його диверсифікації та зниженню монополізації банківськими структурами.

3. Узагальнено поняття небанківського кредитування, яке характеризується як специфічна форма фінансових відносин із високим ступенем ризику, що передбачає надання позик і фінансових ресурсів суб'єктам господарювання, фізичним особам або групам населення через установи, які не є банками, але володіють відповідними повноваженнями та ліцензіями для здійснення кредитної діяльності. Доведено, що потребують належної теоретичної уваги та відповідного нормативно-правового забезпечення мікрофінансові організації, що здійснюють короткострокове договори строком до 1 місяця та/або до 1 мінімальної заробітної плати. Запропоновано на теоретичному рівні поняття МФО. МФО це фінансові компанії, основний дохід яких отримується від короткострокових кредитів на невеликі суми (мікропозик). Враховуючи збільшення обсягів капіталізації МФО, масштабування їх продуктів та збільшення їх долі (домінування на ринку небанківського кредитування) на часі питання нормативного врегулювання правового статусу, шляхом прийняття Положення «Про мікрокредитування», затверджене правлінням НБУ.

3. Доведено, що довготривала військова агресія та запровадження правового режиму воєнного стану обумовлюють необхідність запровадження особливого адміністративно-правового режиму небанківського кредитування на період військової агресії та на перший етап повоєнного відновлення на рівні спеціального закону. Мета запровадження особливого режиму у сфері небанківського кредитування – це встановлення адміністративно- та фінансово-правових засад функціонування сегментів фінансового ринку в цей період, а саме: порядку призупинення та відновлення діяльності НКУ в зонах бойових дій, спрощених процедур ліцензування для відновлення кредитного доступу на деокупованих територіях, тимчасових пруденційних послаблень для кредитних спілок та МФО, що обслуговують постраждале населення. На деокупованих територіях, де банківська інфраструктура знищена,

небанківське кредитування де-факто не функціонує через збереження стандартних ліцензійних і наглядових вимог, запровадження специфічних форм та видів відповідальності учасників ринку, тощо.

4. Обґрунтовано практичну значущість ризик-орієнтованої логіки наглядової діяльності, яка проявляється не лише у розширенні наглядового інструментарію, а й у можливості цілеспрямованого перерозподілу управлінських і контрольних ресурсів на найбільш проблемні сегменти діяльності фінансових установ. Таке фокусування дозволяє формувати адресні та пропорційні заходи впливу, зорієнтовані на зниження деструктивного впливу факторів ризику та підвищення рівня фінансової безпеки учасників ринку небанківських фінансових послуг. У цьому вимірі наглядова практика поступово зміщується від формального дотримання нормативів до змістовного аналізу ризикових зон функціонування фінансових установ і превентивного реагування на них.

5. Засвідчено наявність сформованого інституту юридичної відповідальності учасників ринку небанківського кредитування, який включає відкликання ліцензій, притягнення до адміністративної відповідальності, застосування заходів впливу. Констатовано, що в наявних в КУпАП складах відсутні самостійні види адміністративних проступків у сфері небанківського кредитування. Актуалізовано внесення змін та доповнень до КУпАП та КАСУ в частині: 1) формування нових складів адміністративних правопорушень у цій сфері, якими конкретизувати елементи складу правопорушень з урахуванням напрацьованої НБУ та судами практик у досліджувальній сфері; 2) особливостей адміністративного судочинства по справам щодо оскарження індивідуальних актів НБУ у сфері небанківського кредитування.

6. Актуалізовано, що після імплементації Базельських принципів нагляду за сферою фінансової діяльності, Україна відійшла від секторального підходу у здійсненні нагляду. Абсолютизація наглядових повноважень НБУ за фінансовим ринком пройшла складний шлях і має забезпечити уніфікацію адміністративно-правового забезпечення нагляду за сферою небанківського

кредитування. Впровадження ризик-орієнтованого підходу до лідерів ринку (значимих фінансових компаній) при здійсненні нагляду НБУ дає свої результати, доводить про ефективність впроваджуваних проєвропейських стандартів.

7. Доведена необхідність встановлення конкретного кількісного порогу оцінки «основного виду діяльності», що здійснює небанківське кредитування на рівні законодавчої норми (доповнення пунктом 68 частини першої статті 1 Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії»). Відповідна частка доходів від ліцензованих послуг встановлена підзаконними актами НБУ, а не законом. Відсутність у законі граничних кількісних орієнтирів надає НБУ надмірно широкий адміністративний розсуд (дискрецію) при оцінці відповідності та прийнятті рішень про анулювання ліцензій, що ускладнює судовий контроль за такими рішеннями.

8. Встановлено, що еволюція системи небанківського кредитування зумовила трансформацію наглядових правовідносин: від секторальних відносин між – регулятором та окремими категоріями установ – до комплексного адміністративно-правового інституту з власним суб'єктним складом, методами впливу та правовими наслідками. З огляду на це, існує очевидна потреба у розвитку спеціалізованих інструментів нагляду, які могли б відокремлювати специфічні ризики небанківського кредитного сектору від традиційних банківських ризиків. Це передбачає створення методологій оцінки ліквідності та кредитного ризику для цифрових і короткострокових продуктів, визначення окремих стандартів інформаційної прозорості та поведінкових норм для фінтех-кредиторів, а також інтеграцію таких механізмів у загальну систему фінансового контролю.

9. Обґрунтовано необхідність запровадження інституту фінансового омбудсмена в Україні є обґрунтованим і перспективним кроком у напрямку посилення захисту прав споживачів фінансових послуг. Такий інститут може стати дієвим інструментом позасудового вирішення спорів між клієнтами та фінансовими установами, забезпечуючи швидкий, доступний і менш

витратний спосіб реагування на порушення. Це дозволить не лише розвантажити судову систему, а й підвищити рівень довіри до фінансового сектору загалом.

10. Доведене логічність впровадження НБУ німецької моделі ліцензування та регуляторної діяльності «Twin Peaks» щодо небанківських кредиторів, включно з лізинговими і факторинговими компаніями, кредитними посередниками, страховими та фінансовими установами. Запровадження регулярних мультифірмових оглядів, поєднаних із аналізом фінансової стійкості окремих установ і якості їхніх систем управління ризиками, дозволило б українському регулятору перейти від переважно формального контролю до ризик-орієнтованого та доказового нагляду. Така практика сприяла б ранньому виявленню системних і структурних слабкостей небанківського сектору, підвищенню стандартів корпоративного управління та формуванню єдиних критеріїв фінансової стійкості. Водночас використання результатів подібних досліджень як підґрунтя для коригування регуляторних вимог і механізмів захисту прав споживачів здатне посилити довіру до фінансового ринку.

11. Євроінтеграційний вектор регулювання небанківського кредитування має охоплювати не лише імплементацію директив ЄС, а й захист від відкриття ринку для нерезидентів без відповідної регуляторної підготовки. Після вступу до ЄС Україна буде зобов'язана надати фінансовим компаніям держав-членів ЄС право надавати послуги споживчого кредитування в Україні в режимі паспортизації (без отримання ліцензії НБУ). Це означає, що вітчизняні механізми адміністративного нагляду – ліцензування, перевірка ділової репутації, нагляд НБУ – не поширюватимуться на значну частку ринку. Необхідно розробити правові механізми взаємодії між НБУ та регуляторами держав-членів ЄС у сфері нагляду за транскордонним небанківським кредитуванням – зокрема через угоди про обмін наглядовою інформацією та інститут «компетентного органу» у розумінні Директиви 2023/2225.

## СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Катан Л. І. Небанківське кредитування: особливості застосування у діяльності сільськогосподарських підприємств. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2018. Вип. 19, ч. 2. С. 24–28.
2. Суханов В. В. Зміни в регулюванні та нагляді. URL: <https://bank.gov.ua>.
3. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14 грудня 2021 р. № 1953-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/1953-20>.
4. Баланюк Л. Л. Поняття та місце небанківської установи в фінансовій системі України. *Право України*. 2008. № 3. С. 49
5. Буга Г. С. Небанківська фінансова установа як об'єкт адміністративно-правового регулювання. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2022. № 1 С. 178–181.
6. Про розгляд питання щодо визначення терміна «фінансово-кредитна та небанківська фінансова установа: лист Державного комітету України з питань розвитку підприємництва від 02.12.1999 р. № 14/3556. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v3556276-99#Text>.
7. Про затвердження Положення про порядок видачі небанківським фінансовим установам ліцензії на переказ: постанова Національного банку України від 26.02.2013 р. № 57. Втрата чинності від 22.08.2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0407-13#Text>.
8. Про затвердження Положення про порядок реєстрації платіжних систем, учасників платіжних систем, учасників платіжних систем та операторів послуг платіжної інфраструктури: постанова Національного банку України від 04.02.2014 р. № 43. Втрата чинності від 01.08.2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0348-14#Text>.
9. Положення про порядок видачі ліцензії на переказ коштів у національній валюті без відкриття рахунків: постанова Правління Національного банку України від 17.08.2017 р. № 80 (у редакції постанови

Правління Національного банку України 24.12.2020 № 168). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0080500-17#n14>.

10. Гончаренко В. В. Кредитні спілки як фінансові кооперативи: міжнародний досвід та українська практика. Київ: Наук. думка, 1997. 240 с.

11. Степанова В. О. Місце і роль кредитних спілок на фінансовому ринку України. *Вісник Бердянського університету менеджменту і бізнесу*. № 2 (18). 2012. С. 134–138.

12. Поліщук Є. А. Діяльність небанківських фінансових установ в інституційній структурі ринку: монографія. Київ: КНЕУ, 2014. 340 с.

13. Іваницька О. М., Гуц М. В. Діяльність небанківських кредитно-фінансових установ в Україні. *Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ. Сер.: Економіка, право, політологія, туризм*. 2013. Вип. 1. С. 28–29.

14. Слав'юк Н. Р. Ринок фінансових послуг: навч. посіб. Київ: НаУКМА, 2022. 206 с.

15. Брегеда О. А. Ринок небанківських фінансово-кредитних установ в Україні: сучасний стан та тенденції розвитку. *Фінанси, облік і аудит: зб. наук. пр. /М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана»*; К.: КНЕУ, 2011. Вип. 17. С. 29–30.

16. Каракулова І. С. Небанківські фінансові установи на ринку фінансових послуг України: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Київ, 2008. 234 с.

17. Бачо Р. Й. Ринки небанківських фінансових послуг: регулювання, розвиток (інституційні та аналітичні аспекти). Ужгород: РІК-У, 2016. 440 с.

18. Небанківські фінансові установи: управління, фінанси та облік: за ред. С. О. Криницьі. Київ: ДКС Центр, 2010. 408 с.

19. Герасимова С. В. Роль фінансових посередників в організації інвестиційної діяльності акціонерних товариств. *Фінанси України*. 2007. № 4. С. 103–112.

20. Корнєєв В. В. Модифікація форм фінансового посередництва в Україні. *Фінанси України*. 2008. С. 77–85.
21. Макроекономіка / Базилевич В. Д. та ін. Київ: Знання, 2007. 325 с.
22. Александрова М. М., Маслова С. О. Гроші. Фінанси. Кредит: Навч.-метод. посіб. Вид. 2-ге, переробл. і допов. Київ: ЦУЛ, 2002. 336 с.
23. Харламова А. О. Особливості діяльності небанківських фінансово-кредитних установ в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2013. № 23. С. 57–60.
24. Про споживче кредитування: Закон України від 15 листопада 2016 р. № 1734-VIII. Відомості Верховної Ради. 2017. № 1. Ст. 2.
25. Фінансовий ринок у цифрах. *Офіційний сайт НБУ*. 10 березня 2025 р. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/u-lyutomu-17-nebankivskih-finansovih-ustanov-viklyucheno-z-reyestriv>.
26. Олійник О. М., Лосєва М. Сутність, стан та перспективи розвитку лізингових відносин в Україні. Підприємництво в аграрній сфері: глобальні виклики та ефективний менеджмент: Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції (12–13 лютого 2020 р.): у 2 ч. Запоріжжя: ЗНУ, 2020. Ч.2. С. 289–292.
27. Дереза В. М. Кредитні спілки в Україні: стан та перспективи розвитку. Науковий погляд: економіка та управління. 2022. № 2 (78). С. 104–109
28. Вінниченко, Матвієнко Аналіз та основні тенденції розвитку кредитних спілок в Україні та світі. Theoretical and practical scientific achievements: research and results of their implementation: collection of scientific papers «SCIENTIA» with Proceedings of the I International Scientific and Theoretical Conference (Vol. 1), February 12, 2021. Pisa, Italian Republic: NGO European Scientific Platform. С. 58–61.
29. Ковальчук К. Ф., Архірейська Н. В., Валенюк Н. В. Ринок фінансових послуг: Навч. посібник. Дніпро: НМетАУ, 2018. 135 с.

30. Резуєв Є. В. Адміністративно-правові аспекти небанківського кредитування. *Наукові записки: Серія «Право»*. 2023. Випуск 15. С. 52–56.
31. Про Стратегію економічної безпеки України на період до 2025 року: Указ Президента України від 11 серп. 2021 р. № 347/2021. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3472021-39725>.
32. Мовчан П. М., Німчук В. В., Клічак В. Й. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Київ: Видавництво «Дніпро», 2009. 1332 с.
33. Беспалько І. Л. Визначення поняття загальних засад кримінального провадження. *Підприємство, господарство і право*, 2018. № 5. С. 241–245.
34. Караванський С. Й. Практичний словник синонімів української мови. Київ. «Українська книга», 2000. 480 с.
35. Бусел В. Т. Великий тлумачний словник сучасної української мови. Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.
36. Кузьменко О. В., Стрельченко О. Г. Феномен адміністративно-правового заохочення: монографія. Львів: Атлас, 2010. 250 с.
37. Адміністративне право України: підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. за ред. Ю. П. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
38. Гуржій Т. О. Адміністративне право України: навч. посіб. Київ: КНТ. 2011. 680 с.
39. Панова Н. С. Адміністративно-правові засади розвитку державного управління в сучасній Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2008. 20 с.
40. Легенький М. І. Категоріально-змістові передумови дослідження адміністративно-правових засад формування і реалізації державної політики у сфері освіти. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. Серія: Юридичні науки. 2018. № 3. С. 25–27.
41. Заброта Д. Г. Адміністративно-правові засади: сутність та зміст категорії. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2. С. 45–51.

42. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 р. № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/679-14>.

43. Договір про Європейське економічне співтовариство (ЄЕС): Міжнародний договір. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_030](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_030).

44. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/254%D0%BA/96-вр>.

45. Регулювання ринку небанківських фінансових послуг/ Загальне регулювання НБУ. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market/law>.

46. Про затвердження Положення про критерії, за якими визначається значимість фінансової компанії: Постанова Правління НБУ № 10227 від 27 серпня 2025 р. Офіційний вісник України від 03.10.2025 р. 2025 р. № 77. Ст. 5316. Код акта 134428/2025.

47. Керівні принципи для захисту інтересів споживачів: Резолюція 106 пленарного засідання Генеральної Асамблеї ООН від 09 квітня 1985 р. URL: <https://www.unian.ua/consumers/356993-rezolyutsiya-generalnoji-asambleji-onn-kerivni-printsipi-dlya-zahistuinteresiv-spojivachiv.html>.

48. Баштова М. В., Кочина О. С. Проблемні аспекти правового регулювання кредитних договорів в Україні. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*, 2024. Серія ПРАВО. Вип. 86: ч. 2. С. 16–20.

49. Савелко Т. В. Форми фінансового регулювання банківської діяльності в Україні. *Економіка та держава*. 2011. № 12. С. 74–76.

50. Латковська Т. А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз: . дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.07; Одеська національна юридична академія. Одеса, 2008. 533 с.

51. Миськів Г. В. Функціонування та розвиток кредитного ринку: дис...доктора екон. наук: 08.00.08. Київ, 2016. 539 с.

52. KPMG в Україні. Законодавчі новели 2024 року для фінансового ринку. Think rave. URL: [https://biz.ligazakon.net/analytics/226656\\_zakonodavch-noveli-2024-roku-dlya-fnansovogo-rinku](https://biz.ligazakon.net/analytics/226656_zakonodavch-noveli-2024-roku-dlya-fnansovogo-rinku).

53. Біла Книга НБУ «Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору» жовтень 2018 URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/NBFIs\\_regulation\\_Draft\\_concept\\_2018.pdf?v=7](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/NBFIs_regulation_Draft_concept_2018.pdf?v=7).

54. Упровадження ризик-орієнтованого нагляду за методологією SREP: підсумки Міжнародного круглого столу. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/uprovadjennya-rizik-oriyentovanogo-naglyadu-za-metodologiyeyu-srep--pidsumki-mijnarodnogo-kruglogo-stolu>.

55. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України від 6 грудня 2019 року № 361-IX. Відомості Верховної Ради України. 2020. № 25. Ст. 171.

56. Шорех В. Д. Роль ризико-орієнтованого підходу у фінансовій безпеці учасників ринку небанківських фінансових послуг України. Збірник тез доповідей Міжнародної науково-практичної конференції (м. Вінниця, 27 березня 2023 р.). Вінниця, 2023. С. 91–93.

57. Єсімов С. С. Нагляд за діяльністю небанківських фінансових установ. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2024. Вип. 82, ч. 2. С. 152–158.

58. Нагляд НБУ. Кредитування фінансовими компаніями. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market/microcredit>.

59. Уткіна М. С. Впровадження ризик-орієнтованого підходу в системі фінансового моніторингу України. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2023. № 2. С. 127–131.

60. Сосенко В. М. Ризик-орієнтований підхід як принцип права. *Право і суспільство*. 2022. № 2. С. 186–194.

61. Міжнародні стандарти боротьби з відмивання коштів, фінансуванням тероризму і розповсюдженням зброї масового знищення: рекомендації FATF. 2018. URL: [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site\\_docs/2018/20181017/BOOK.pdf](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/Site_docs/2018/20181017/BOOK.pdf).

62. Буга Г. С. Особливості адміністративних правопорушень у сфері надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 362–365

63. Рекуненко Т. О. Заходи адміністративного припинення правопорушень у галузі фінансів. *Право та державне управління*. 2025. № 1. С. 92–98.

64. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон УРСР від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. Відомості Верховної Ради УРСР. 1984. № 51. Ст. 1122.

65. Про затвердження Положення про порядок накладення адміністративних штрафів: Постанова Правління Національного банку України від 29.12.2001 р. № 563. Офіційний вісник України від 15.02.2002. 2002 р. № 5. С. 72. Ст. 199. Код акта 21275/2002.

66. Про затвердження Положення про застосування Національним банком України заходів впливу у сфері державного регулювання діяльності на ринках небанківських фінансових послуг: постанова Правління Національного банку України від 01 лют. 2021 р. № 12. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0012500-21#Text>.

67. Роз'яснення ДРС щодо підстав для припинення дії ліцензій. URL: <https://7eminar.ua/news/5406-rozyasnennya-drs-shhodo-pidstav-dlya-pripinennya-diyi-licenzii>.

68. Кодекс адміністративного судочинства України: Кодекс України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2747-15>.

69. Положення про порядок поновлення тимчасово зупинених ліцензій: затв. Постановою Правління Національного банку України 22 березня 2024

року № 35. Офіційний вісник України від 12.04.2024 р. № 33. С. 106. Ст. 2121. код акта 124006/2024.

70. Про затвердження Положення про анулювання ліцензії на провадження діяльності з надання фінансових послуг у період дії воєнного стану та внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 06 березня 2022 року № 39: Постанова Правління Національного банку України від 22 грудня 2022 року № 247. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0247500-22#Text>.

71. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 07.12.2000 № 2121-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2121-14>.

72. Постанова Верховного Суду від 18 лютого 2025 року у справі № 420/31415/23 (провадження № К/990/30288/24). Єдиний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/>.

73. Юрах В. М. Фінансово-правові засади страхування в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2008. 210 с.

74. Нестеренко А. С. Фінансова система України: правова характеристика та законодавче регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2014. 38 с.

75. Державний борг України. Міністерство фінансів України. 2024. URL: <https://index.minfin.com.ua/ua/finance/debtgov/>.

76. Советское финансовое право: Учебник / Авт. кол. Л. К. Воронова, И. В. Мартыанов. Київ: Вища шк., 1983. 240 с.

77. Пацурківський П. С. Проблеми теорії фінансового права. Чернівці: Чернівецьк. ун-т, 1998. С. 161–225.

78. Гаврилюк Р., Пацурківський П., Хохуляк В. Пострадянська наука фінансового права: деякі підсумки і перспективи розвитку. *Юридична Україна*. 2006. № 6. С. 35–44.

79. Юрах В. М. Фінансові правовідносини у галузі страхування: методологічні підходи. Бюлетень Міністерства юстиції України. 2006. № 9. С. 115–121.

80. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14 грудня 2021 року № 1953-IX. Відомості Верховної Ради. 2023. № 3–4. Ст. 10.
81. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 року № 2664-III. Відомості Верховної Ради України. 2002. № 1. Ст. 1.
82. Про кредитні спілки: Закон України від 14 липня 2023 року № 3254-IX. Відомості Верховної Ради. 2023. №№ 85–86. Ст. 315.
83. Про фінансовий лізинг: Закон України від 4 лютого 2021 р. № 1201-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1201-20#Text> .
84. Про факторинг: Закон України від 3 червня 2025 р. № 4466-IX. Відомості Верховної Ради. 2025. № 39. Ст. 169.
85. Ярова О. О. Ліцензування провайдерів фінансового ринку: актуальні питання та нові вимоги: презентація директора Департаменту ліцензування. Національний банк України. Київ, 27 березня 2026 року. URL: <https://bank.gov.ua/search> .
86. Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України: Постанова КМУ від 6 березня 2019 р. № 227. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/227-2019-п> .
87. Нагляд НБУ. Кредитування фінансовими компаніями. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market/microcredit> .
88. Ящук В. В. Становлення та розвиток ринків фінансових послуг в Україні: дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08. Київ. 2012. 205 с.
89. Шовкопляс Г. М. Історія виникнення та становлення державного регулювання ринку небанківських фінансових послуг. Проблеми законності: зб. наук. праць / відп. ред. А. П. Гетьман. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2022. Вип. 156. С. 42–43.
90. Про цінні папери та фондову біржу: Закон України від 18 червня 1991 р. № 1201-XII. Відомості Верховної Ради України. 1991. № 38. Ст. 508.

91. Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні: Закон України від 30.10.1996 р. № 448/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/448/96-%D0%B2%D1%80>.

92. Про Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку: Указ Президента України від 14 лютого 1997 р. № 142/97. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142/97>.

93. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: укладена 14 черв. 1994 р., ратифікована Законом України від 10 листоп. 1994 р. № 237/94-ВР. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012).

94. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: Закон України від 12 липня 2001 р. № 2664-ІІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>.

95. Про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України: Указ Президента України від 11 груд. 2002 р. № 1153/2002. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1153/2002>.

96. Чернєй В. В. Історико-правові засади становлення та розвитку інституту небанківських фінансових установ в Україні. *Митна справа*. 2013. № 4. Ч. 2. Кн. 1. С. 102–107.

97. Про затвердження Положення про Державний реєстр фінансових установ: Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 28 серп. 2003 р. № 41. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0795-03>.

98. Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 9 липня 2003 р. № 1057-ІV. Відомості Верховної Ради України. 2003. № 47–48. Ст. 372.

99. Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року: Постанова Правління Національного банку України від 18.06.2015 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/57/f446115n194.pdf>.

100. Стратегія реформування державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг на 2015–2020 роки: Розпорядження від

19.03.2015 р. № 499. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0499865-15#Text>.

101. Біла Книга НБУ «Майбутнє у регулюванні небанківського фінансового сектору» жовтень 2018 URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/NBFIs\\_regulation\\_Draft\\_concept\\_2018.pdf?v=7](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/NBFIs_regulation_Draft_concept_2018.pdf?v=7).

102. On access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms and amending: Directive of the European Parliament and of the Council: of 26.06.13 № 2013/36/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2013/36/oj/eng..>

103. On prudential requirements for credit institutions and investment firms and amending: Regulation of the European Parliament and of the Council: of 26.06.2013 № 575/2013/EU. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/575/oj/eng>.

104. Бакалінська О. О., Шовкопляс Г. М. Створення та правовий статус спеціально уповноваженого органу на ринку небанківських фінансових послуг. Проблеми законності: зб. наук. праць / відп. ред. А. П. Гетьман. Харків: Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого, 2024. Вип. 164. С. 109–110.

105. Закон про “спліт” забезпечить прозорість, надійність та ефективність небанківського фінансового сектору. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zakon-pro-split-zabezpechit-prozorist-nadiynist-ta-efektivnist-nebankivskogo-finansovogo-sektoru>.

106. Буга Г. С. Адміністративно-правові засади забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Донецький держ. ун-т внутр. справ. Кропивницький, 2022. 477 с.

107. Гудкова Г. С. Національний банк України як суб'єкт ринку фінансових послуг. Актуальні питання у сучасній науці. 2023. № 9 (15). С. 418–423.

108. Борисов І. В. Оцінка ризиків як головна мета пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : матеріали II Інтернет-конф. (м. Харків, 29 листоп. 2019 р.). Харків, 2019. С. 185–193.
109. Денисова А. В. Співвідношення контролю та нагляду. *Адміністративне право і процес*. 2013. № 2(4). С. 30–37.
110. Павлик І. Відмінність понять «державний контроль» і «державний нагляд»:                    нормативно-правовий                    аспект. [URL: https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26688/151020-article-text-326428-1-10-20181214.pdf](https://science.lpnu.ua/sites/default/files/journal-paper/2022/feb/26688/151020-article-text-326428-1-10-20181214.pdf).
111. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності: Закон України від 5 квітня 2007 року № 877-V. Відомості Верховної Ради України. 2007. № 29. Ст. 389.
112. Регулювання ринку небанківських фінансових послуг. Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/supervision/regulation-nonbank-fs-market>.
113. Вітвіцький С. С. Державний контроль ліцензійної діяльності: монографія. Запоріжжя: «Дніпровський металург», 2010. 172 с.
114. Вітвіцький С. С. Контроль як гарантія законності публічної адміністрації: монографія. м. Маріуполь. 2018. 409 с.
115. Вітвіцький С. С. Співвідношення термінів «контроль» та «нагляд»: проблеми теорії, аналіз законодавства. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2014. № 12. Том 1. С. 93–96.
116. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.
117. Коваль Л. В. Адміністративне право: курс лекцій. Київ: Вентурі, 1996. 208 с.
118. Голосніченко І. П. Адміністративне право України (Основні категорії та поняття). Київ, 1999. 152 с.

119. Андрійко О. Ф. Організаційно-правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади: дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07. НАН України, Інститут держави і права ім. В. М. Корецького. Київ, 1999. 378 с.
120. Денисова А. В. Про співвідношення контролю та нагляду в чинному законодавстві: проблеми питання визначення. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2017. № 1. С. 72–74.
121. Буга Г. С. Забезпечення безпеки у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні: адміністративно-правові засади: монографія. Одеса: Видавничий дім «Гельветика», 2022. 404 с.
122. Словник.ua. URL: <https://slovnyk.ua/>.
123. Єсімов С. С. Нагляд за діяльністю небанківських фінансових установ. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. № Серія ПРАВО. Випуск 82: частина 2. С. 152–158.
124. Шовкопляс Г. М. Здійснення макропруденційної фінансової політики за небанківськими фінансовими установами. Сучасні проблеми розвитку права та економіки в інноваційному суспільстві: матеріали II Інтернет-конф. (м. Харків, 29 листоп. 2019 р.) Харків, 2019. С. 108–112.
125. Стратегія макропруденційної політики від 03.12.2018 р. Офіційний інтернет-сайт. URL: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=83019081>.
126. Стратегії макропруденційної політики: Рішення Правління НБУ від 24 грудня 2024 року № 444-рш. Офіційний сайт НБУ. URL: <https://bank.gov.ua/ua/files/zgNZIvZgKdapdeO>.
127. Науменкова С. Ефективність пруденційного банківського нагляду: особливості методичних підходів. Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Економіка. 2015. № 10(175). С. 46–54.
128. Основні принципи банківського нагляду. Офіційний сайт НБУ. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/Basel\\_Core\\_principles\\_2012.pdf](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Basel_Core_principles_2012.pdf).
129. Про страхування: Закон України від 19.10.2022 № 1909-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1909-20#Text>.

130. Положення про встановлення критеріїв, за якими оцінюється ступінь ризику від здійснення діяльності учасниками ринку небанківських фінансових послуг, а також їх суспільна важливість: Постанова НБУ від 08.11.2023 № 143

131. Про особливості виконання окремих вимог законодавства у сфері фінансового моніторингу, валютного нагляду, нагляду з питань реалізації і моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій) протягом дії воєнного стану: Постанова Правління Національного банку України від 23 березня 2022 року № 60. URL: [https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution\\_23042024\\_47](https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_23042024_47) .

132. Фінансовий моніторинг у небанківських фінансових установах. Навчальний посібник. Видання 2-е виправлене та доповнене. / Леонов Д. А., Яровий С. М. Київ: УІРФР, 2010. 484 с.

133. Про затвердження Положення про здійснення установами фінансового моніторингу: Постанова Правління НБУ від 28.07.2020 № 107. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0107500-20#n29> .

134. Про захист прав споживачів: Закон України від 12.05.1991 № 1023-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1023-12#Text> .

135. Про схвалення Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг: Розпорядження Кабінету міністрів України від 03.09.2009 № 1026-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1026-2009-%D1%80#Text> .

136. Тарасенко І. А., Козирєв О. Напрями удосконалення системи захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні. Проблеми інтеграції освіти, науки та бізнесу в умовах глобалізації: тези доповідей V Міжнародної науково-практичної конференції, (м. Київ, 6 жовтня 2023 р.) Київ: КНУТД, 2023. С. 111–113.

137. Світлак І. І., Сухоребра Т. І., Мазурик С. В. Права споживачів фінансових послуг: новели законодавства. Актуальні питання у сучасній науці. 2024. № 9 (27). С. 758–773.

138. Аванесова І. Постулати захисту прав споживачів фінансових послуг. *Вісник Київського національного торговельно-економічного університету*. 2012. № 1. С. 56–65.

139. Управління захисту прав споживачів фінансових послуг. URL: <https://bank.gov.ua/ua/about/structure/department/division-of-the-sponsors-of-financial-services>.

140. Рудой В., Лисенко І. Новації контролю за захистом прав споживачів фінансових послуг. Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри: матеріали науково-практичного круглого столу, м. Суми, 26 січня 2024 р. Суми: Сумський державний університет, 2024. С. 68–71.

141. Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо платіжних послуг: Закон України від 12.01.2023 № 2888-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2888-20#Text>.

142. Про внесення змін до Положення про здійснення Національним банком України нагляду за додержанням об'єктами нагляду законодавства України про захист прав споживачів фінансових послуг та обмежених платіжних послуг, вимог щодо взаємодії із споживачами при врегулюванні простроченої заборгованості: Постанова Правління Національного банку України від 28 вересня 2023 № 118. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0118500-23#Text>.

143. Про затвердження Положення про здійснення Національним банком України нагляду за додержанням об'єктами нагляду законодавства України про захист прав споживачів фінансових послуг та обмежених платіжних послуг, вимог щодо взаємодії із споживачами при врегулюванні простроченої заборгованості та внесення зміни до Положення про здійснення Національним банком України безвиїзного нагляду на ринках небанківських фінансових послуг: Постанова Правління Національного банку України від 02 вересня 2022 № 198. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0198500-22#Text>.

144. Про затвердження Положення про здійснення безвиїзного нагляду за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг: Постанова Правління Національного банку України від 14 грудня 2023 № 162. URL: [https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution\\_14122023\\_162](https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_14122023_162) .

145. Даценко О. І. Роль Національного банку України у захисті прав споживачів фінансових послуг. Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри: матеріали науково-практичного круглого столу, (м. Суми, 26 січня 2024 р.) Суми: Сумський державний університет, 2024. С. 20–23.

146. Лисенко І. Новації контролю за захистом прав споживачів фінансових послуг. Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри: матеріали науково-практичного круглого столу, (м. Суми, 26 січня 2024 р.) Суми: Сумський державний університет, 2024. С. 67–71.

147. Положення про встановлення додаткових вимог щодо взаємодії із споживачами фінансових послуг та іншими особами при врегулюванні простроченої заборгованості (вимог щодо етичної поведінки): Постанова Правління НБУ від 04.08.2022 р. № 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0170500-22#Text> .

148. Про внесення змін до постанови Правління Національного банку України від 24 лютого 2022 року № 18: Постанова Правління НБУ від 27.08.2024 р. № 102. URL: [https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution\\_27082024\\_102](https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_27082024_102) .

149. Про схвалення Методичних рекомендацій з правил інклюзивного надання фінансових послуг в установах України: Рішення Правління НБУ від 05.07.2024 р. № 240-рш. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/law/05072024\\_240-rsh.pdf?v=7](https://bank.gov.ua/admin_uploads/law/05072024_240-rsh.pdf?v=7) .

150. Про затвердження Змін до Положення про здійснення Національним банком України нагляду за додержанням об'єктами нагляду законодавства України про захист прав споживачів фінансових послуг та

обмежених платіжних послуг, вимог щодо взаємодії із споживачами при врегулюванні простроченої заборгованості: Постанова Правління НБУ від 03.08.2024 р. № 95. URL: [https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution\\_03082024\\_95](https://bank.gov.ua/ua/legislation/Resolution_03082024_95).

151. Захист прав споживачів фінансових послуг: робота зі зверненнями, запитами на публічну інформацію та огляд практики застосування законодавства у 3 кварталі 2024 року. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/ZG\\_2024-Q3.pdf?v=11](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/ZG_2024-Q3.pdf?v=11).

152. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадянина Степаненка Андрія Миколайовича щодо офіційного тлумачення положень пунктів 22, 23 статті 1, статті 11, частини восьмої статті 18, частини третьої статті 22 Закону України «Про захист прав споживачів» у взаємозв'язку з положеннями частини четвертої статті 42 Конституції України (справа про захист прав споживачів кредитних послуг) від 10 листопада 2011 року № 15-рп/2011. Офіційний вісник України. 2011. № 91. Ст. 3321. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-11#Text>.

153. Беяневич О. А. Про забезпечення прав внутрішніх інвесторів у сфері небанківських фінансових послуг. Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції «Відновлення України у повоєнні часи: виклики, стратегічні пріоритети, ресурсне забезпечення, потенціал майбутнього розвитку» (10–11 жовтня, 2024 р.). Вінниця, 2024. С. 278–280.

154. Клименко К. В., Ухналь Н. М. Інститут захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні: проблемні аспекти. Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри: матеріали науково-практичного круглого столу, м. Суми, 26 січня 2024 р. Суми: Сумський державний університет, 2024. С. 36–40.

155. Тарасенко І. А., Козирєв О. Напрями удосконалення системи захисту прав споживачів фінансових послуг в Україні. Проблеми інтеграції освіти, науки та бізнесу в умовах глобалізації: тези доповідей V Міжнародної

науково-практичної конференції, (6 жовтня 2023 року) Київ: КНУТД, 2023. С. 110–115.

156. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору». Київ, січень 2020 р. URL: [http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2020/01/Insurance-Report\\_Jan2020.pdf](http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2020/01/Insurance-Report_Jan2020.pdf).

157. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів фінансових послуг: Закон України від 20.09.2019 № 122-IX. Редакція від 20.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/122-20#Text>.

158. Національний банк запустив сайт з фінансової грамотності «Гаразд». Національний банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/news/all/natsionalniy-bank-zapustiv-sayt-z-finansovoyi-gramotnosti-garazd>.

159. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 30.11.2015. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011).

160. Директива 2005/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради про запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання коштів та фінансування тероризму від 26.10.2005 р. № 2005/60/ЄС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_774](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_774).

161. Що таке фінансовий омбудсмен: термінологічний підхід. Офіс Фінансового Омбудсмена Великої Британії (Financial Ombudsman Service). URL: <https://www.financial-ombudsman.org.uk/>.

162. Frizon, F., & Thomas, T. D. Europe – Resolving disputes between consumers and financial businesses: a practical guide based on experience in western Europe (English). 2012. Washington, DC: World Bank. Retrieved from. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/169791468233091885/a-practical-guide-based-on-experience-in-western-Europe>.

163. Мартиневич А., Горошко В. Інститут спеціалізованого фінансового омбудсмена в Україні: необхідність та потенціал запровадження. Асоціація юридичних клінік в Україні. URL: <https://legalclinics.in.ua/institut-spetsializovanogo-finansovogo-ombudsmena-v-ukrayini-neobhidnist-ta-potentsial-zaprovadzhennya/>.

164. Стеблянюк А. О. Фінансовий омбудсмен: європейські моделі функціонування та впровадження в Україні. Нове українське право. 2022. Вип. 6 Т. 2. URL: <http://newukrainianlaw.in.ua/index.php/journal/article/view/410/364>.

165. Про устанovu фінансового омбудсмена: проєкт закону України від 22.08.2018 р. № 8055. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/GH67R00A>.

166. 98/257/EC: Commission Recommendation of 30 March 1998 on the principles applicable to the bodies responsible for out-of-court settlement of consumer disputes. URL: <https://bit.ly/3AWfgW7>.

167. Eurosystem response to EU Commission's consultation on macroprudential policies for non-bank financial intermediation (NBFi). Frankfurt am Main: European Central Bank, 2024. November. URL: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.eurosystem\\_response\\_EUcommission\\_on\\_macroprudential\\_policies\\_NBFi\\_202411~a38ef4423d.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.eurosystem_response_EUcommission_on_macroprudential_policies_NBFi_202411~a38ef4423d.en.pdf).

168. Financial Integration and Structure in the Euro Area, ECB, June 2024. URL: <https://www.ecb.europa.eu/press/fie/html/ecb.fie202406~c4ca413e65.en.html>.

169. Macroprudential policies for non-bank financial intermediation (NBFi). European Commission – Finance: Capital Markets Union and Financial Markets. European Commission. URL: [https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/financial-markets/macroprudential-policy/macroprudential-policies-non-bank-financial-intermediation-nbfi\\_en](https://finance.ec.europa.eu/capital-markets-union-and-financial-markets/financial-markets/macroprudential-policy/macroprudential-policies-non-bank-financial-intermediation-nbfi_en).

170. Directive (EU) 2023/2225 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on credit agreements for consumers and repealing Directive 2008/48/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/2225/oj/eng>.

171. Directive (EU) 2015/2366 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on payment services in the internal market (PSD2). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/2366/oj/eng>.

172. Directive 2014/17/EU of the European Parliament and of the Council of 4 February 2014 on credit agreements for consumers relating to residential immovable property. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/17/oj/eng>.

173. Bednarek P., Briukhova O., Ongena S., Westernhagen N. v. Effects of bank capital requirements on lending by banks and non-bank financial institutions. Journal of Financial Intermediation. 2025. Vol. 63. URL: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S104295732500035X#sec0003>.

174. Global Financial Services Regulatory Guide German. Baker McKenzie. URL: <https://resourcehub.bakermckenzie.com/bg-bg/resources/global-financial-services-regulatory-guide>.

175. Market entry and authorisation requirements for financial services in Germany. Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin). URL: [https://www.bafin.de/EN/Aufsicht/BankenFinanzdienstleister/Markteintritt/Finanzdienstleistungen/finanzdienstleistungen\\_node\\_en.html](https://www.bafin.de/EN/Aufsicht/BankenFinanzdienstleister/Markteintritt/Finanzdienstleistungen/finanzdienstleistungen_node_en.html).

176. Germany: What is the Federal Financial Supervisory Authority (BaFin)? Sanctions.io. URL: <https://www.sanctions.io/blog/germany-what-is-the-federal-financial-supervisory-authority-bafin>.

177. Financial Conduct Authority. Consumer credit. URL: <https://www.fca.org.uk/firms/consumer-credit>.

178. Prudential Regulation Authority. Bank of England. URL: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation>.

179. What are the new Consumer Duty requirements? KPMG. URL: <https://kpmg.com/xx/en/our-insights/regulatory-insights/what-are-the-new-consumer-duty-requirement.html>.

180. Relationship between FSCS and Financial Ombudsman Service. Financial Services Compensation Scheme (FSCS). URL: <https://www.fscs.org.uk/making-a-claim/customer-info/fscs-fos>.

181. Financial Services and Markets Act 2000. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/8/contents> .
182. The Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities) Order 2001: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2001/544/contents/made> .
183. The Financial Services and Markets Act 2000 (Regulated Activities etc.) (Amendment) Order 2025 : Impact Assessment. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-financial-services-and-markets-act-2000-regulated-activities-etc-amendment-order-2025-impact-assessments-rpc-opinion-green-rated> .
184. Multi-firm review of consumer credit firms and non-bank mortgage lenders. Financial Conduct Authority. URL: <https://www.fca.org.uk/publications/multi-firm-reviews/multi-firm-review-consumer-credit-firms-non-bank-mortgage-lenders> .
185. CRS Product R48512: Nonbank Financial Institutions: Overview and Regulation. Congress.gov. URL: <https://www.congress.gov/crs-product/R48512> .
186. Questions and Answers About Nonbank Lenders Under Regulation U. Federal Reserve. URL: <https://www.federalreserve.gov/frrs/regulations/questions-and-answers-about-nonbank-lenders-under-regulation-u.htm> .
187. Texas Office of Consumer Credit Commissioner: Case Studies . Gov2Biz. URL: <https://gov2biz.com/company/case-studies/texas-office-of-consumer-credit-commissioner> .
188. California Department of Financial Protection and Innovation (DFPI). About DFPI / DFPI. URL: <https://dfpi.ca.gov> .
189. Nationwide Multistate Licensing System (NMLS). State Resource Center.NMLS. URL: <https://mortgage.nationwidelicensingsystem.org/knowledge/Products/nmls/stateresourcecenter/SitePages/Home.aspx> .
190. Financial Stability Oversight Council (FSOC) / U.S. Treasury. URL: <https://home.treasury.gov/policy-issues/financial-markets-financial-institutions-and-fiscal-service/fsoc> .

191. CFPB Proposes Stricter Standards Limiting Supervision of Nonbanks. Consumer Financial Services Law Monitor. URL: <https://www.consumerfinancialserviceslawmonitor.com/2025/08/cfpb-proposes-stricter-standards-limiting-supervision-of-nonbanks> .

192. Explainer: What Is Nonbank Supervision? CFPB. URL: <https://www.consumerfinance.gov/about-us/blog/explainer-what-is-nonbank-supervision> .

193. Consumer Financial Protection Bureau (CFPB). The Bureau. URL: <https://www.consumerfinance.gov/about-us/the-bureau> .

194. Who regulates banking and financial services in your jurisdiction? Poland. Global Financial Services Regulatory Guide. Baker McKenzie Resource Hub. URL: <https://resourcehub.bakermckenzie.com/en/resources/global-financial-services-regulatory-guide/europe-middle-east-and-africa/poland/topics/who-regulates-banking-and-financial-services-in-your-jurisdiction> .

195. Law and regulation in Poland: Main laws and regulations that apply to entities involved in finance and investments generally. DLA Piper Intelligence — Global Financial Services Regulatory Guide. URL: <https://www.dlapiperintelligence.com/investmentrules/countries/index.html?p=financial-regulation&t=law-and-regulation&s=main-laws-and-regulations&c=PL> .

196. Polish Financial Supervision Authority (KNF) – Komisja Nadzoru Finansowego. KNF. URL: [https://www.knf.gov.pl/en/CONSUMERS/POLISH\\_FINANCIAL\\_SUPERVISIO\\_N\\_AUTHORITY](https://www.knf.gov.pl/en/CONSUMERS/POLISH_FINANCIAL_SUPERVISIO_N_AUTHORITY) .

197. Office of Competition and Consumer Protection – Customer Protection on Financial Services Market. KNF. URL: [https://www.knf.gov.pl/en/CONSUMERS/Customer\\_Protection\\_on\\_Financial\\_Services\\_Market/Office\\_of\\_Competition\\_and\\_Consumer\\_Protection](https://www.knf.gov.pl/en/CONSUMERS/Customer_Protection_on_Financial_Services_Market/Office_of_Competition_and_Consumer_Protection) .

198. Financial Ombudsman. Customer Protection on Financial Services Market. KNF. URL:

[https://www.knf.gov.pl/en/CONSUMERS/Consumer\\_Protection\\_on\\_Financial\\_Services\\_Market/Financial\\_Ombudsman](https://www.knf.gov.pl/en/CONSUMERS/Consumer_Protection_on_Financial_Services_Market/Financial_Ombudsman).

199. Директива Європейського Парламенту і Ради 2013/36/ЄС від 26 червня 2013 року про доступ до діяльності кредитних установ і пруденційний нагляд за кредитними установами та інвестиційними фірмами, про внесення змін до Директиви 2002/87/ЄС та про скасування директив 2006/48/ЄС і 2006/49/ЄС. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_036-13#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_036-13#Text).

200. Директива Європейського Парламенту і Ради 2023/2225/ЄС від 18 жовтня 2023 р. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/2225/oj/bul>.

201. Семко І. С. Сфера кредитування за законодавством України та ЄС щодо захисту прав споживачів. Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія: Право. 2024. Вип. 85.ч. 4. С. 327–332.

202. Проект Закону України «Про кредитну історію» № 14013. ЛІГА:ЗАКОН. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/JI13545A?an=2>.

203. В Україні планують змінити правила щодо кредитної історії: Рада ухвалила у першому читанні законопроект. *Finance.ua*. URL: <https://news.finance.ua/ua/v-ukraini-planuyut-zminyty-pravyla-shhodo-kredytnoi-istorii-rada-uhvalyla-u-pershomu-chytanni-zakonoprojekt>.

## ДОДАТКИ

## Додаток А

## СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

*у яких опубліковано основні наукові результати дисертації:*

1. Резуєв Є.В., Юрах В.М. Адміністративно-правові аспекти небанківського кредитування». *Наукові записки: Серія «Право»*. 2023. Випуск 15. С. 52-56. URL: DOI: <https://doi.org/10.36550/2522-9230-2023-15-52-56>

2. Резуєв Є.В. Роль ліцензування та державної реєстрації у забезпеченні фінансової безпеки небанківського сектору. *Науковий вісник УжНУ. Серія Право*. № 85 (ч. 3). 2024. С. 187-192. URL: DOI: <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2024.85.3.29>

3. Резуєв Є.В., Юрах В.М. Повноваження регуляторних органів на ринку небанківського кредитування. *Право і суспільство*. 2025. №1. С. 287-293. URL: DOI: <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2025.1.42>

4. Резуєв Є.В. Зарубіжна практика нагляду та контролю за небанківськими кредитними установами. *Правовий часопис Донбасу*. 2025. Вип.2 (90). С. 48-53. URL: DOI: <https://doi.org/10.32782/2523-4269-2025-91-48-53>

*які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:*

5. Резуєв Є. Становлення, система та повноваження регуляторних органів на ринку небанківського кредитування. Приватно-правові та публічно-правові відносини: проблеми теорії та практики : матеріали III Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 6 жовт. 2023 р.). Кропивницький : ДонДУВС, 2023. С. 329–333.

6. Резуєв Є. Особливості захисту та розвитку небанківського кредитування в умовах воєнного часу. Актуальні питання підготовки фахівців для сектору безпеки і оборони в умовах війни : матеріали Міжнар. наук.-практ.

конф. (м. Кропивницький, 19 квіт. 2024 р.). Кропивницький : ДонДУВС, 2024. С. 925–932.

7. Резуєв Є. Роль ліцензування та державної реєстрації у забезпеченні фінансової безпеки небанківського сектору. Приватно-правові та публічно-правові відносини: модернізація розвитку в умовах воєнного стану : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кропивницький, 18 жовт. 2024 р.). Кропивницький : ДонДУВС, 2024. С. 392–395.

8. Резуєв Є. В. Нагляд та контроль за небанківськими фінансовими установами: зарубіжний досвід. Правове регулювання фінансових послуг: національний, європейський, глобалізаційний виміри : матеріали наук.-практ. круглого столу (м. Суми, 24 січ. 2025 р.). Суми : Сумський державний університет, 2025. С. 66–69.

9. Резуєв Є. В. Актуальність запровадження фінансового омбудсмена у сфері небанківського кредитування. Наука, освіта і технології: сучасний стан і вектори розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Ізмаїл, 2 серп. 2025 р.). Ізмаїл : Центр фінансово-економічних наукових досліджень, 2025. С. 43–46.

10. Резуєв Є. В. Розвиток системи нагляду за сектором небанківського кредитування. Інтеграція науки, освіти та суспільства: виклики, інновації, перспективи розвитку : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Рівне, 6 серп. 2025 р.). Рівне : Центр фінансово-економічних наукових досліджень, 2025. С. 39–44.

## ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ВНЕСЕННЯ ЗМІН І ДОПОВНЕНЬ ДО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

**1. Зміни до Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії» від 14 грудня 2021 року № 1953-IX (Відомості Верховної Ради України, 2023, № 3-4, ст. 10)**

Частину першу статті 1 Закону доповнити пунктами 68 і 69 такого змісту:

«68) основний вид діяльності надавача фінансових послуг — операція або декілька операцій, пов'язаних однією правовою метою, з фінансовими засобами, що здійснюються в інтересах інших осіб, ніж надавач такої фінансової послуги, а також послуги, прямо визначені спеціальними законами як фінансові послуги, що здійснюються на підставі ліцензії, виданої Регулятором, за умови, що частка доходу надавача фінансових послуг від таких ліцензованих послуг становить не менше 80 відсотків його чистого доходу за чотири послідовні квартали, що передують даті оцінки;

69) небанківська фінансова установа — фінансова установа, яка не є банком, набула в установленому порядку статус надавача фінансових послуг на ринках фінансових послуг, державне регулювання та нагляд за діяльністю на яких здійснює Регулятор, та для якої надання однієї або декількох фінансових послуг, передбачених пунктами 1, 2, 4–8 частини першої статті 4 цього Закону, є основним видом діяльності.».

Обґрунтування. Чинна редакція Закону містить визначення «фінансова установа» (п. 65 ч. 1 ст. 1) та «небанківська фінансова група» (п. 34 ч. 1 ст. 1), однак не містить уніфікованого законодавчого визначення поняття «небанківська фінансова установа», що використовується у численних підзаконних актах Регулятора та призводить до правової невизначеності. Кількісний поріг для оцінки основного виду діяльності станом на сьогодні

встановлюється підзаконними актами Регулятора, що надає йому надмірно широкий адміністративний розсуд при прийнятті рішень про відкликання ліцензій.

**2. Зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 року № 8073-X (Відомості Верховної Ради Української РСР, 1984, додаток до № 51, ст. 1122)**

Главу 12 «Адміністративні правопорушення в галузі торгівлі, громадського харчування, сфері послуг, в галузі фінансів і підприємницькій діяльності» Кодексу доповнити статтею 166<sup>29</sup> такого змісту:

«Стаття 166<sup>29</sup>. Порухення фінансовою компанією, ломбардом, кредитною спілкою законодавства про споживче кредитування та захист прав споживачів фінансових послуг

Порухення фінансовою компанією, ломбардом, кредитною спілкою або їх посадовими особами вимог законодавства щодо: розкриття споживачеві фінансової послуги повної, достовірної та своєчасної інформації про істотні умови договору, реальну річну процентну ставку, орієнтовну сукупну вартість кредиту до укладення такого договору; забезпечення права споживача на відмову від договору про споживчий кредит протягом устанавленого законом строку; добросовісних практик при стягненні простроченої заборгованості; обмежень щодо рекламування послуг небанківського кредитування —

тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від двохсот до п'ятисот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

Дії, передбачені частиною першою цієї статті, вчинені повторно протягом року після накладення адміністративного стягнення за такі ж порушення, —

тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від п'ятисот до однієї тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.».

Обґрунтування. Чинна стаття 166<sup>5</sup> КУпАП спрямована переважно на загальні порушення банківського законодавства та ризикові операції, що загрожують інтересам вкладників і кредиторів банку. Запропонована стаття

166<sup>29</sup> встановлює відповідальність за порушення прав саме споживачів послуг небанківського кредитування, які станом на сьогодні не охоплені окремим складом адміністративного правопорушення, що знижує ефективність адміністративно-правового захисту цієї категорії осіб.

### **3. Зміни до Кодексу адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV (Відомості Верховної Ради України, 2005, № 35-37, ст. 446)**

3.1. Назву статті 266<sup>1</sup> Кодексу викласти в такій редакції:

«Стаття 266<sup>1</sup>. Особливості провадження у справах щодо оскарження індивідуальних актів Національного банку України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та рішень Кабінету Міністрів України стосовно виведення банків та фінансових компаній з ринку».

3.2. Частину першу статті 266<sup>1</sup> Кодексу доповнити пунктом 6 такого змісту:

«6) законності індивідуальних актів Національного банку України, прийнятих стосовно фінансових компаній та ломбардів, про застосування заходів впливу, видачу, зміну обсягу або відкликання ліцензії, авторизацію відокремлених підрозділів, а також про внесення (виключення) фінансової компанії до (з) переліку значимих фінансових компаній.».

Обґрунтування. Чинна редакція статті 266<sup>1</sup> КАС України поширюється виключно на оскарження індивідуальних актів стосовно банків. Концентрація наглядових повноважень за небанківським фінансовим сектором у Національному банку України та зростання кількості заходів впливу, що застосовуються Регулятором до фінансових компаній (відкликання ліцензій, віднесення до переліку значимих компаній), зумовлюють необхідність поширення особливого процесуального режиму також на спори щодо актів Регулятора стосовно фінансових компаній і ломбардів.

### **4. Закон України «Про Фінансового омбудсмена»**

Запропонувати ухвалення Закону України «Про Фінансового омбудсмена», який має визначити:

1) правовий статус Фінансового омбудсмена як незалежного позасудового інституту вирішення спорів між споживачами фінансових послуг та надавачами таких послуг (банками, фінансовими компаніями, ломбардами, кредитними спілками, страховими організаціями);

2) порядок призначення Фінансового омбудсмена, гарантії його незалежності, повноваження та джерела фінансування діяльності, у тому числі за рахунок обов'язкових внесків надавачів фінансових послуг;

3) обов'язковість участі надавачів фінансових послуг у процедурах позасудового вирішення спорів та обов'язковість виконання ними рішень Фінансового омбудсмена в межах визначеної законом грошової межі;

4) право Фінансового омбудсмена ініціювати судові провадження в інтересах споживачів фінансових послуг та брати участь у відкритих судових процесах за згодою позивача;

5) повноваження Фінансового омбудсмена щодо застосування фінансових санкцій до надавачів фінансових послуг, які порушують обов'язки щодо інформування споживачів або не дотримуються строків розгляду скарг.

Обґрунтування. Запровадження інституту Фінансового омбудсмена дозволить розвантажити судову систему, забезпечити швидкий, доступний і менш витратний спосіб реагування на порушення прав споживачів фінансових послуг та підвищити рівень довіри до фінансового сектору. Доцільність такого кроку підтверджується успішним досвідом функціонування аналогічних інститутів у Республіці Польща та інших державах-членах Європейського Союзу.

**Додаток В****Анкета експертного онлайн-опитування професіоналів ринку  
небанківського кредитування****1. Мета та методологія опитування**

Метою експертного онлайн-опитування є емпірична верифікація теоретичних положень і висновків дисертаційного дослідження щодо адміністративно-правових засад нагляду за сферою небанківського кредитування в Україні шляхом збору і систематизації оцінок професійних учасників ринку, представників регулятора та наукової спільноти.

Метод збору даних – анонімне структуроване онлайн-опитування із застосуванням закритих запитань за п'ятибальною шкалою Лайкерта (1 – повністю не погоджуюсь; 5 – повністю погоджуюсь) та відкритих запитань для якісного аналізу.

Період проведення: лютий-березень 2026 р. Платформа: Google Forms. Вибірка – цільова експертна панель (purposive expert sampling), що охоплює 13 фахівців вищої та середньої управлінської ланки ринку фінансових послуг України, безпосередньо залучених до функцій управління ризиками, комплаєнсу, корпоративного управління та юридичного супроводу діяльності банківських і небанківських фінансових установ. Попри обмежений обсяг вибірки, її професійна та функціональна репрезентативність забезпечує достатню валідність результатів для якісної верифікації теоретичних положень дослідження.

**Склад учасників дослідження**

До опитування залучено 13 експертів, що обіймають такі посади у фінансових установах України:

| Категорія учасників                                                                     | Осіб      | Частка,<br>% |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|-----------|--------------|
| Керівники (заступники) функції управління ризиками у небанківських фінансових установах | 3         | 23.1         |
| Керівник (заступник) функції управління ризиками у банківській установі                 | 1         | 7.7          |
| Директори фінансових компаній                                                           | 2         | 15.4         |
| Директори з комплаєнсу фінансових компаній                                              | 2         | 15.4         |
| Заступник Голови Правління з питань корпоративного управління банку                     | 1         | 7.7          |
| Керівники юридичних департаментів фінансових компаній                                   | 4         | 30.8         |
| <b>Разом</b>                                                                            | <b>13</b> | <b>100,0</b> |

*Сукупний професійний досвід учасників панелі у сфері фінансових послуг становить понад 150 років. До вибірки свідомо включено представників обох сегментів фінансового ринку – банківського та небанківського, – що дозволяє зіставити експертні оцінки щодо ефективності уніфікованої наглядової моделі НБУ та специфіки ризиків небанківського кредитного сектору.*

## **2. Блок 1. Відомості про респондента**

1.1. Ваша посада / роль на ринку: [керівник НФУ / комплаєнс-офіцер / юрист / ризик-менеджер / представник регулятора / науковець / інше].

1.2. Тип установи / організації: [МФО / кредитна спілка / лізингова компанія / факторингова компанія / страхова компанія / фінансовий посередник / НБУ / наукова установа / інше].

1.3. Стаж роботи у сфері фінансових послуг: [до 3 років / 3–7 років / 8–15 років / понад 15 років].

1.4. Регіон основної діяльності: [м. Київ / обласний центр / інше місто / дистанційно / в ЄС].

1.5. Чи працює Ваша установа на деокупованих або прифронтових територіях? [так / ні / частково].

### **3. Блок 2. Тематичні твердження (шкала Лайкерта 1–5)**

*Оцініть, будь ласка, Вашу згоду з кожним із наведених тверджень за шкалою: 5 – повністю погоджуюсь; 4 – скоріше погоджуюсь; 3 – важко відповісти; 2 – скоріше не погоджуюсь; 1 – повністю не погоджуюсь.*

2.1. Чинне законодавство України потребує закріплення уніфікованого поняття «небанківська фінансова установа» на рівні Закону України «Про фінансові послуги та фінансові компанії».

2.2. Небанківські фінансові установи виконують самостійну функцію у системі кредитних відносин та сприяють диверсифікації фінансового ринку і зниженню його монополізації банками.

2.3. Діяльність мікрофінансових організацій (МФО) потребує окремого нормативного врегулювання шляхом прийняття Положення «Про мікрокредитування», затвердженого Правлінням НБУ.

2.4. В умовах воєнного стану та на першому етапі повоєнного відновлення необхідно запровадити спеціальний адміністративно-правовий режим небанківського кредитування на рівні окремого закону.

2.5. Ризик-орієнтований підхід до нагляду є ефективнішим за формальний контроль дотримання нормативів і повинен стати домінуючим методом наглядової діяльності НБУ.

2.6. КУПАП потребує доповнення самостійними складами адміністративних правопорушень у сфері небанківського кредитування.

2.7. Концентрація наглядових повноважень за небанківським фінансовим сектором у НБУ (відхід від секторального підходу) довела свою ефективність.

2.8. Кількісний поріг оцінки «основного виду діяльності» фінансової компанії має бути закріплений безпосередньо в Законі, а не на рівні підзаконних актів НБУ.

2.9. Існуючий механізм анулювання ліцензій НБУ містить ознаки надмірної дискреційності та потребує звуження меж адміністративного розсуду регулятора.

2.10. Небанківський кредитний сектор потребує розроблення спеціалізованих наглядових інструментів, окремих від тих, що застосовуються до банків (зокрема для цифрових та короткострокових продуктів).

2.11. Запровадження в Україні інституту фінансового омбудсмена підвищить рівень захисту прав споживачів фінансових послуг та довіру до сектору.

2.12. Для України доцільним є запровадження моделі «Twin Peaks» та практики регулярних мультифірмових оглядів за зразком Великої Британії.

2.13. Чинна практика нагляду за небанківським кредитуванням у цілому ще залишається формальною і недостатньо орієнтована на реальні ризики ринку.

2.14. Україна не готова до відкриття ринку споживчого кредитування для фінансових компаній держав-членів ЄС у режимі паспортизації без попередньої регуляторної підготовки.

2.15. Необхідно вже зараз розробити механізми взаємодії НБУ з регуляторами ЄС (обмін наглядовою інформацією, інститут «компетентного органу» у розумінні Директиви 2023/2225).

#### **4. Блок 3. Відкриті запитання**

3.1. Які, на Вашу думку, найсуттєвіші прогалини чинного адміністративно-правового регулювання небанківського кредитування в Україні?

3.2. Які конкретні заходи НБУ Ви вважаєте найбільш ефективними у наглядовій діяльності за останні два роки?

3.3. Які виклики постануть перед ринком небанківського кредитування в контексті євроінтеграції та імплементації Директиви 2023/2225?

3.4. Ваші пропозиції щодо імплементації моделі «Twin Peaks» та інституту фінансового омбудсмена.

#### **5. Результати опитування (зведена таблиця)**

*Таблиця А.1. Узагальнені результати експертного онлайн-опитування (N = 13; шкала 1–5). У клітинках розподілу – абсолютна кількість відповідей*

(осіб).  $M$  – середнє арифметичне за п'ятибальною шкалою;  $\sigma$  – середньоквадратичне відхилення; « $\Sigma$  згода» – сумарна частка відповідей «повністю погоджуюсь» та «скоріше погоджуюсь» (осіб / %).

| №  | Коротке формулювання тези                   | ПП | СП | ВВ | СНП | ПНП | М           | $\sigma$ | $\Sigma$ згода, % |
|----|---------------------------------------------|----|----|----|-----|-----|-------------|----------|-------------------|
| 1  | Закріплення поняття «НФУ» у Законі          | 5  | 4  | 2  | 1   | 1   | <b>3.85</b> | 1.23     | <b>69.2</b>       |
| 2  | Роль НФУ у диверсифікації ринку             | 6  | 4  | 2  | 1   | 0   | <b>4.15</b> | 0.95     | <b>76.9</b>       |
| 3  | Положення «Про мікрокредитування»           | 4  | 5  | 2  | 1   | 1   | <b>3.77</b> | 1.19     | <b>69.2</b>       |
| 4  | Спец. режим під час воєнного стану          | 4  | 4  | 3  | 1   | 1   | <b>3.69</b> | 1.20     | <b>61.5</b>       |
| 5  | Ризик-орієнтований нагляд як домінуючий     | 5  | 5  | 2  | 1   | 0   | <b>4.08</b> | 0.92     | <b>76.9</b>       |
| 6  | Нові склади правопорушень у КУпАП           | 4  | 5  | 3  | 1   | 0   | <b>3.92</b> | 0.92     | <b>69.2</b>       |
| 7  | Концентрація нагляду у НБУ – ефективна      | 3  | 4  | 3  | 2   | 1   | <b>3.46</b> | 1.22     | <b>53.8</b>       |
| 8  | Поріг «основного виду діяльності» – у Закон | 5  | 4  | 2  | 1   | 1   | <b>3.85</b> | 1.23     | <b>69.2</b>       |
| 9  | Звуження дискреції НБУ при ліцензуванні     | 4  | 5  | 2  | 1   | 1   | <b>3.77</b> | 1.19     | <b>69.2</b>       |
| 10 | Спеціалізовані інструменти нагляду          | 5  | 5  | 2  | 1   | 0   | <b>4.08</b> | 0.92     | <b>76.9</b>       |
| 11 | Інститут фінансового омбудсмена             | 6  | 4  | 2  | 1   | 0   | <b>4.15</b> | 0.95     | <b>76.9</b>       |
| 12 | Модель «Twin Peaks» / мультифірмові огляди  | 4  | 4  | 3  | 1   | 1   | <b>3.69</b> | 1.20     | <b>61.5</b>       |
| 13 | Нагляд і досі значною мірою формальний      | 3  | 5  | 3  | 1   | 1   | <b>3.62</b> | 1.15     | <b>61.5</b>       |
| 14 | Неготовність до паспортизації ЄС            | 4  | 5  | 2  | 1   | 1   | <b>3.77</b> | 1.19     | <b>69.2</b>       |
| 15 | Механізми взаємодії НБУ з регуляторами ЄС   | 5  | 5  | 2  | 1   | 0   | <b>4.08</b> | 0.92     | <b>76.9</b>       |

*Скорочення: ПП – повністю погоджуюсь; СП – скоріше погоджуюсь; ВВ – важко відповісти; СНП – скоріше не погоджуюсь; ПНП – повністю не погоджуюсь; М – середнє арифметичне за 5-бальною шкалою;  $\sigma$  – стандартне відхилення.*

## **6. Короткий аналітичний коментар до результатів**

Результати експертного опитування підтверджують ключові теоретичні положення і висновки дисертаційного дослідження, водночас фіксуючи наявність фахової дискусії щодо окремих напрямів реформування наглядової моделі. Середній рівень сукупної згоди (ПП + СП) за всіма 15 тезами становить приблизно 69,7 %, а середні значення за п'ятибальною шкалою знаходяться у діапазоні 3,46–4,15, що для цільової експертної панелі з 13 фахівців свідчить про помірно-високий та стійкий рівень консенсусу.

Найвищий рівень підтримки ( $\Sigma$  згода  $\approx 76,9$  %;  $M \approx 4,08$ –4,15) отримали твердження щодо: запровадження в Україні інституту фінансового омбудсмена (п. 2.11), ролі небанківських фінансових установ у диверсифікації фінансового ринку (п. 2.2), необхідності ризик-орієнтованого підходу до наглядової діяльності (п. 2.5), розроблення спеціалізованих наглядових інструментів для небанківського сектору (п. 2.10) та формування механізмів взаємодії НБУ з регуляторами держав-членів ЄС у контексті Директиви 2023/2225 (п. 2.15). Ці результати емпірично підтверджують висновки 2, 4, 8, 9 та 11 дисертації.

Найнижчий рівень підтримки ( $\Sigma$  згода  $\approx 53,8$  %;  $M \approx 3,46$ ) зафіксовано щодо твердження про ефективність концентрації наглядових повноважень за фінансовим ринком у НБУ (п. 2.7). Розподіл відповідей – 3 «повністю погоджуюсь», 4 «скоріше погоджуюсь», 3 «важко відповісти», 2 «скоріше не погоджуюсь» та 1 «повністю не погоджуюсь» – свідчить про збереження фахової дискусії щодо повноти та завершеності переходу від секторальної моделі нагляду до єдиного мегарегулятора. Цей результат не спростовує, а навпаки, підтверджує висновок дисертації про те, що процес трансформації наглядової моделі в Україні має незавершений характер і потребує

подальшого вдосконалення, зокрема у частині зниження дискреційності регуляторних повноважень НБУ.

Важливо, що експерти-представники банківського сектору та небанківських фінансових установ продемонстрували відносно одностайну позицію щодо необхідності спеціалізованих наглядових інструментів для небанківського кредитування, відмінних від традиційних банківських підходів (п. 2.10). Це підтверджує тезу про формування небанківського кредитування як самостійного адміністративно-правового інституту зі специфічним ризиковим профілем, що вимагає окремих методологій оцінки ліквідності, кредитного ризику та інформаційної прозорості – особливо для цифрових і короткострокових фінансових продуктів.

Отримані емпіричні дані у сукупності підтверджують обґрунтованість авторських пропозицій щодо вдосконалення адміністративно-правових засад нагляду за сферою небанківського кредитування, зокрема – необхідності законодавчого закріплення поняття «небанківська фінансова установа», прийняття Положення «Про мікрокредитування», запровадження спеціального адміністративно-правового режиму періоду воєнного стану, інституту фінансового омбудсмена, а також імплементації моделі «Twin Peaks» та положень Директиви 2023/2225 у національну регуляторну практику.