

## ОВЕРСАЙТ ПЛАТІЖНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ ЯК ОДНА З ФУНКЦІЙ РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОГО РИНКУ НАЦІОНАЛЬНИМ БАНКОМ УКРАЇНИ

### OVERSIGHT OF THE PAYMENT INFRASTRUCTURE AS ONE OF THE FUNCTIONS OF THE FINANCIAL MARKET REGULATION BY THE NATIONAL BANK OF UKRAINE

Науменко С.Г., доцент кафедри економічної безпеки та фінансових розслідувань  
Національна академія внутрішніх справ

Стаття присвячена особливостям оверсайту платіжної системи. Проблематика висвітлена в розрізі однієї з функцій регулювання фінансового ринку Національним банком України, який здійснює нагляд (оверсайт) за фінансовими установами та фінансовою (платіжною) інфраструктурою. Національний банк визначений регулятором всього фінансового ринку та діяльності всіх фінансових установ в країні та здійснює державне регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі на ринках фінансових послуг. Наголошено, що оверсайт банківської діяльності – важлива складова банківського регулювання, спрямована на безпечне та ефективне функціонування інфраструктур фінансового ринку та має на меті забезпечення безперервного, надійного та ефективного функціонування платіжної інфраструктури. Об'єктами оверсайту визначені оператори платіжних систем, розрахункові банки, технологічні операторів, учасники платіжних систем; надавачі платіжних послуг; емітенти електронних грошей.

Системи нагляду та оверсайту від Європейського центрального банку відіграють важливу роль як в стабільності та ефективності фінансового сектору та економіки Єврозони в цілому, так й у безперебійному проведенні єдиної монетарної політики Єврозони та стабільності єдиної валюти. Тому оверсайт Національним банком України відіграє важливу роль в органічному входженні національної фінансової системи до європейської. Доведено, що сьогодні діяльність Національного банку України у сфері європейської інтеграції націлена насамперед на імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Тому реалізація положень Угоди підвищує ефективність ринку фінансових послуг, забезпечує наближення національних норм регулювання і нагляду до правил ЄС та міжнародних стандартів. Це створює передумови для посилення конкурентоздатності та рівноправної співпраці українських фінансових установ з європейськими, сприяє підвищенню рівня надання фінансових послуг та захисту прав споживачів.

**Ключові слова:** оверсайт, банк, Національний банк України, регулювання фінансової інфраструктури, регулятор фінансового ринку.

The article is devoted to the peculiarities of the payment system oversight. The problem is highlighted in the context of one of the functions of financial market regulation by the National Bank of Ukraine, which supervises (oversight) financial institutions and financial (payment) infrastructure. The National Bank is designated as the regulator of the entire financial market and the activities of all financial institutions in the country and carries out state regulation and supervision on an individual and consolidated basis in the markets of financial services. It was emphasized that the oversight of banking activity is an important component of banking regulation aimed at the safe and efficient functioning of financial market infrastructures and aims to ensure continuous, reliable and efficient functioning of the payment infrastructure. Payment system operators, settlement banks, technological operators, payment system participants are defined as objects of the oversight; payment service providers; issuers of electronic money.

Systems of supervision and oversight from the European Central Bank play an important role both in the stability and efficiency of the financial sector and the economy of the Eurozone as a whole, and in the smooth implementation of the single monetary policy of the Eurozone and the stability of the single currency. Therefore, the oversight of the National Bank of Ukraine plays an important role in the organic integration of the national financial system into the European one. It has been proven that today the activities of the National Bank of Ukraine in the field of European integration are aimed primarily at the implementation of the Association Agreement between Ukraine and the EU. Therefore, the implementation of the provisions of the Agreement increases the efficiency of the financial services market, ensures approximation of national regulations and supervision to EU rules and international standards. This creates prerequisites for strengthening the competitiveness and equal cooperation of Ukrainian financial institutions with European ones, contributes to increasing the level of providing financial services and protecting the rights of consumers.

**Key words:** oversight, bank, National Bank of Ukraine, financial infrastructure regulation, financial market regulator.

У 2014 р. на тлі політичних подій в країні фінансова система України зштовхнулася з системними викликами та загрозами. Банківська криза («банкопад») 2014–2016 років та так зване «велике очищення банківської системи» [1] призвели до величезних втрат вкладників та кредиторів банків, та в цілому економіки країни, які до цього часу важко оцінити. За оцінками Ради Національного банку України прямі фіскальні витрати України на подолання наслідків кризи банківського сектору сягнули 14% ВВП та загальні втрати економіки від кризи на 2017 р. досягли 38% ВВП [2]. Вказані події показали не тільки неспроможність банківської системи протистояти викликам поточної ситуації в країні, а й недосконалість банківського нагляду та регулювання з боку Національного банку України (далі – НБ України).

Окремі питання, пов'язані з наглядом та регулюванням банківської діяльності Національним банком України, висвітлювали у своїх працях Б. Адамик, С. Андрушак, О. Барановський, З. Васильченко, О. Васюренко, О. Вовчак, Н. Гребеник, І. Дьяконова, О. Заруцька, О. Кірсєв, В. Коваленко, О. Колодізєв, В. Кротюк, М. Крупка, А. Кузнецова, С. Лобозинська, І. Лютий, О. Любунь, В. Міщенко, А. Мороз, С. Науменкова, П. Нікіфоров, О. Петрик,

О. Поправка, Л. Примостка, К. Расвський, М. Савлук, О. Сарахман, Л. Сисоева, Т. Смолженко, В. Стельмах, Н. Швець та інші. Водночас, особливості оверсайту платіжної структури у зазначеному контексті майже не знайшли свого відображення.

**Метою статті** є висвітлення особливостей здійснення Національним банком України оверсайту платіжної інфраструктури.

Правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів. Цей процес відбувається виходячи з конституційної вимоги відповідальності держави перед людиною за свою діяльність та визначення України як суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Базовими принципами господарювання в Україні є обмеження державного регулювання економічних процесів та заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини. Відносини у сфері господарювання, зокрема участь в них держави та державних органів, регулюються виключно законами України.

Засоби і механізми державного регулювання господарської діяльності чітко визначені в законодавстві України, зокрема в Господарському кодексі як основі економічного законодавства.

Діяльність НБ України, як регулятора у сфері надання фінансових послуг, базується на загальних принципах участі держави, органів державної влади, органів місцевого самоврядування в господарській діяльності, що визначені Господарським Кодексом України (надалі – ГК України).

Держава, органи державної влади та органи місцевого самоврядування не є суб'єктами господарювання. Рішення органів державної влади та органів місцевого самоврядування з фінансових питань, що виникають у процесі формування та контролю виконання бюджетів усіх рівнів, а також з адміністративних та інших відносин управління, крім організаційно-господарських, в яких орган державної влади або орган місцевого самоврядування є суб'єктом, наділений господарською компетенцією, приймаються від імені цього органу і в межах його владних повноважень. Господарська компетенція органів державної влади та органів місцевого самоврядування реалізується від імені відповідної державної чи комунальної установи. Безпосередня участь держави, органів державної влади та органів місцевого самоврядування у господарській діяльності може здійснюватися лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що визначені Конституцією та законами України [3].

Законодавство чітко визначає форми реалізації державою економічної політики та засоби державного регулювання господарської діяльності, не допускаючи втручання держави в економічні процеси поза законодавчим полем. Відповідно до нормативно-правових актів державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності - напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України [4]. Регуляторною визнається діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені чинним законодавством. При цьому в законодавстві чітко визначений перелік регуляторних органів, до яких відносяться Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. До зазначених суб'єктів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керівництво та управління окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти.

Водночас, у згаданому Законі встановлені певні виключення, зокрема, що його дія не поширюється на здійснення

регуляторної діяльності, пов'язаної з прийняттям актів Національного банку України, за винятком нормативно-правових актів Національного банку України, які спрямовані на державне регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі на ринках небанківських фінансових послуг за діяльністю небанківських фінансових установ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги в межах, визначених Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та іншими законами України [5]. Таким чином, до регуляторної діяльності в розумінні Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» відноситься лише регулювання НБ України діяльності небанківських фінансових установ. На підставі цього можна зробити висновок, що базу правового регулювання діяльності НБ України як регулятора доцільно розглядати в розрізі двох суб'єктів:

- щодо небанківського ринку Законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» та галузевим «банківським» законодавством;

- щодо банківських установ – виключно галузевим «банківським» законодавством.

У законодавстві закріплено, що НБ України здійснює державне регулювання на платіжному ринку, визначає засади функціонування платіжного ринку України, регулює діяльність надавачів платіжних послуг, надавачів обмежених платіжних послуг, платіжних систем та технологічних операторів платіжних послуг, визначає порядок надання платіжних послуг та обмежених платіжних послуг, здійснює нагляд за діяльністю учасників платіжного ринку [5]. Тобто НБ України визначений регулятором всього фінансового ринку та діяльності всіх фінансових установ в країні. Крім того, він здійснює державне регулювання та нагляд на індивідуальній та консолідованій основі на ринках фінансових послуг за діяльністю банків, небанківських фінансових установ та інших осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги в межах, визначених законодавством.

Загалом банківське законодавство делегує Національному банку практично всі повноваження щодо регуляції фінансового ринку, визначаючи що НБ України «здійснює інші функції у фінансово-кредитній сфері в межах своєї компетенції, визначеної законом та здійснює оверсайт платіжної інфраструктури» [5]. Оверсайт банківської діяльності є важливою складовою банківського регулювання. Адже це діяльність центрального банку, спрямована на безпечне та ефективне функціонування інфраструктур фінансового ринку. Розумінню важливості оверсайту платіжної інфраструктури сприяє вивчення європейського досвіду у цьому питанні.

Європейський центральний банк в своїй політиці по оверсайту наголошує на сприянні безпеці та ефективності платіжних, клірингових і розрахункових систем під своїм наглядовим мандатом. Системи нагляду та оверсайту (Євросистема – Eurosystem від ЄЦБ) відіграють важливу роль не лише в стабільності та ефективності фінансового сектору та економіки Євросони в цілому, але й у безперебійному проведенні єдиної монетарної політики Євросони та стабільності єдиної валюти [6]. Повноваження Євросистеми щодо нагляду також охоплюють електронні платіжні інструменти, схеми та механізми, оскільки їх використання вимагає високого рівня безпеки та ефективності для підтримки довіри до євро та сприяння ефективній економіці.

Обсяг оверсайту Євросистеми охоплює різні типи інфраструктури фінансового ринку та інших організацій, а також електронні платіжні інструменти, схеми та заходи, зокрема:

– платіжні системи (системно важливі платіжні системи та несистемно важливі платіжні системи);  
 – системи розрахунків за цінними паперами та центральні контрагенти;  
 – електронні платіжні інструменти, схеми та механізми;  
 – інші інфраструктури та постачальники послуг.

Під час здійснення оверсайту Євросистема встановила свої наглядові цілі щодо безпеки та ефективності в конкретних наглядових нормативних актах, принципах, інструкціях та рекомендаціях, які стосуються інфраструктури та організацій, за якими здійснюється нагляд, а також електронних платіжних інструментів, схем і домовленостей.

Виконуючи свої наглядові завдання, Євросистема дотримується три-етапного процесу:

- збір відповідної інформації;
- оцінка інформації щодо цілей нагляду;
- спонукання до змін там, де це необхідно.

Важливою складовою оверсайту є так звані «ролі в Євросистемі». Відповідальність за нагляд покладено на Євросистему, яка складається з Європейського центрального банку та національних центральных банків євросони. Для досягнення дієвого та результативного нагляду Євросистема розподіляє ці обов'язки таким чином, щоб вона могла отримати вигоду від своєї децентралізованої структури, одночасно забезпечуючи координацію наглядової діяльності та послідовне застосування своєї політичної позиції в усій зоні євро.

Щоб здійснювати нагляд за окремими інфраструктурами фінансового ринку, Євросистема покладає основну відповідальність за нагляд на центральний банк країни та національне законодавство, яке покладає певні наглядові обов'язки на відповідний центральний банк.

Чинне національне законодавство також врегульовує здійснення оверсайту в Україні. Як було зазначено вище, НБ України є регулятором всього фінансового ринку країни та здійснює нагляд (оверсайт) за фінансовими установами та фінансовою (платіжною) інфраструктурою. Відповідно до ст.ст. 7, 15, 56 Закону України «Про Національний банк України», ст. 82 Закону України «Про платіжні послуги» та з метою визначення порядку здійснення оверсайту платіжної інфраструктури в Україні було затверджено Положення про порядок здійснення оверсайту платіжної інфраструктури в Україні [7].

НБ України здійснює оверсайт з метою забезпечення безперервного, надійного та ефективного функціонування платіжної інфраструктури, що включає:

- моніторинг платіжної інфраструктури;

– оцінювання платіжної інфраструктури на відповідність вимогам законодавства України та міжнародним стандартам оверсайту;

– встановлення вимог та обмежень щодо діяльності платіжної інфраструктури;  
 – надання рекомендацій щодо вдосконалення діяльності платіжної інфраструктури та/або застосування заходів впливу.

Об'єктами оверсайту є:

- оператори платіжних систем, розрахункові банки, технологічні операторів, учасники платіжних систем;
- надавачі платіжних послуг;
- емітенти електронних грошей.

НБ України має право застосовувати до об'єкта оверсайту заходи впливу за невиконання вимог цього Положення, визначені законодавством України, відповідно до порядку та критеріїв, установлених нормативно-правовими актами Національного банку. Усі ці повноваження у сфері регулювання націлені на виконання конституційного обов'язку НБ України щодо забезпечення стабільності національної грошової одиниці та стабільності фінансової системи країни в цілому.

Отже, Закон України «Про Національний банк України» визначає регулювання фінансового ринку як одну з основних функцій Національного банку України, яка полягає у створенні системи норм, що регулюють діяльність банків, визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду, відповідальність за порушення банківського законодавства. Зміни в нормативно-правовому забезпеченні банківського регулювання, нагляду та оверсайту, що відбулися в період після 2017 року врахували відповідні європейські стандарти у досліджуваній сфері. Вони позитивно вплинули на стійкість фінансової системи, запровадили ефективні запобіжники кризовим явищам в банківській сфері, зміцнили довіру кредиторів та вкладників до банків України.

Сьогодні діяльність Національного банку України у сфері європейської інтеграції націлена насамперед на імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Реалізація положень Угоди підвищує ефективність ринку фінансових послуг, забезпечує наближення національних норм регулювання і нагляду до правил ЄС та міжнародних стандартів. Це також створює передумови для посилення конкурентоздатності та рівноправної співпраці українських фінансових установ з європейськими, сприяє підвищенню рівня надання фінансових послуг та захисту прав споживачів.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Зрозуміти та відпустити. Причини і результати «великого банківського очищення». Спецпроект Національного банку України. URL: <https://badbanks.bank.gov.ua/#classification>.
2. Про діяльність Правління Національного банку України щодо розвитку банківської системи та окремих нормативних актів з питань банківської діяльності зі змінами, внесеними рішенням Ради Національного банку України від 14 липня 2017 року № 32-рд : Рішення Ради Національного банку України від 04 лип. 2017 р. № 29-рд. URL: [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/law/04072017\\_29\\_rd.pdf](https://bank.gov.ua/admin_uploads/law/04072017_29_rd.pdf).
3. Господарський Кодекс України : Закон України від 16 січ. 2003 р. № 436-IV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/436-15#Text>.
4. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11 вер. 2003 р. № 1160-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1160-15#Text>.
5. Про Національний Банк України : Закон України від 20 трав. 1999 р. № 679-XIV. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14#Text>.
6. Офіційний сайт Європейського Центрального банку. URL : <https://www.ecb.europa.eu/paym/pol/html/index.en.html>
7. Положення про порядок здійснення оверсайту платіжної інфраструктури в Україні : Постанова Національного банку України від 24 сер. 2022 р. № 187. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0187500-22#Text>.