

20.10.2021

Повний звіт розміщений за посиланням: [https://www.slideshare.net/IER\\_Kyiv/ss-250483634](https://www.slideshare.net/IER_Kyiv/ss-250483634)

# ІНТЕГРАЦІЯ В РАМКАХ АСОЦІАЦІЇ: ДИНАМІКА ВИКОНАННЯ УГОДИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Видання четверте, доповнене

Київ

2021



# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ЄС

**Віталій Кравчук**

## Вигоди

Додаток XVII до Угоди про асоціацію (УА) передбачає можливість надання повноцінного режиму внутрішнього ринку для торгівлі фінансовими послугами. Такий режим передбачає однакові умови роботи українських компаній та компаній країн-членів ЄС на ринку ЄС та України, повну свободу надання послуг українськими компаніями на ринку ЄС та навпаки. Для фінансових установ це повинно було б означати поширення на Україну режиму «паспорту», відповідно до якого банки, страхові компанії та інші фінансові установи під наглядом регулятора однієї з країн ЄС можуть працювати по всьому ЄС. Тобто, українські компанії змогли б працювати в усіх країнах ЄС і навпаки.

У разі розширення доступу України до ринку фінансових послуг ЄС початковий ефект може бути обмеженим, зважаючи на те, що українські фінансові компанії поки що не надто активно користувались наявними варіантами виходу на ринок ЄС. Бар'єри для виходу на ринок країн ЄС для постачальників класичних банківських та страхових послуг, серед яких слід назвати домінування на ринку країн ЄС крупних гравців, висока вартість нерухомості та робочої сили, дорогий капітал, також різко не зміняться. Утім, у перспективі відносно дешева та професійна робоча сила може стати конкурентною перевагою для виходу стартапів у сфері фінансових технологій на ринок ЄС. Також українські банки можуть поборотись за обслуговування дочок українських бізнес-груп за кордоном та обслуговування українських мігрантів.

Розширений доступ компаній ЄС на український ринок фінансових послуг також імовірно матиме обмежені наслідки. Банки та страхові компанії ЄС уже мають суттєву присутність на ринку України, і за потреби без особливих проблем виходили на український ринок. Підприємства фінансового сектору з українськими власниками також тривалий час конкурують з іноземними учасниками ринку. Проте зниження бар'єрів для входу нових гравців може збільшити конкуренцію на ринку та зменшити частку найбільших учасників.

Додаток XVII до УА передбачає, що режим внутрішнього ринку надається після того, як на прохання України ЄС проведе комплексну оцінку стану регулювання в галузі та прийде до висновку, що визначені УА передумови були виконані.

До надання режиму внутрішнього ринку правила торгівлі послугами між Україною та ЄС не надто відрізняються від правил торгівлі послугами з третіми країнами: торгівля є вільною за певними винятками, передбаченими Додатком XVI до УА. Ці винятки не суттєво відрізняються від аналогічних винятків, передбачених угодою ГАТС у рамках СОТ.

Проте перехід ЄС до більш централізованого нагляду за банками та іншими поставальниками фінансових послуг ускладнив впровадження чинних правил ЄС в Україні. Регулятори фінансових послуг на рівні ЄС, такі як Європейський банківський орган, не мають правових підстав для роботи поза межами ЄС. Наприклад, у країнах ЄАВТ (Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейні), що впровадили законодавство ЄС у сфері фінансових послуг, повноваження регуляторів ЄС формально покладені на Наглядний орган ЄАВТ, а регулятори ЄС мають дорадчу роль. Отже, впровадження режиму внутрішнього ринку для України може вимагати створення додаткових інституційних механізмів для виконання функцій регуляторів фінансових послуг ЄС.

## Зміст зобов'язань

Для отримання режиму внутрішнього ринку необхідно наблизити законодавство України до законодавства ЄС у сфері фінансових послуг та забезпечити належну спроможність наглядових органів та механізмів нагляду. Перелік правових актів ЄС у сфері фінансових послуг, які Україна зобов'язалась впровадити у своє законодавство, визначено в Додатку XVII-2 до УА. Обсяг зобов'язань є значним: Україна зобов'язалась впровадити основні акти законодавства ЄС, що регулюють роботу банків, страхових компаній, операторів ринку капіталу; обіг цінних паперів; проведення платежів; запобігання відмиванню грошей та вільний рух капіталу.

Внаслідок реформи регулювання фінансового сектору значну частину законодавчих актів ЄС, згаданих в УА, було скасовано та замінено новими (часто із збільшенням регуляторного навантаження на учасників ринку). У такому випадку ст. 3 Додатка XVII до УА передбачає консультації між ЄС та Україною щодо оновлення цього Додатка. Україна та ЄС уже кілька років обговорюють оновлення Додатка XVII до УА, але остаточного рішення поки що не прийнято. Утім, плани впровадження Угоди про асоціацію в Україні вже орієнтуються на виконання найновіших норм ЄС.

У сфері банківського регулювання як Україна, так і ЄС реалізують рекомендації Базельського комітету з питань банківського нагляду.<sup>114</sup> Так, ЄС і Україна впровадили базові принципи банківського нагляду та основні вимоги до капіталу банків (Базель I). Проте ЄС уже ввів найновіші стандарти банківського регулювання (так звані Базель III), прийняті у відповідь на велику фінансову кризу 2007 - 2009 років, тоді як в Україні їх впровадження триває.

Регулювання роботи страхових компаній України визначається Законом про страхування<sup>115</sup>, що був прийнятий ще в 1996 році. Якщо у 2000-х регулювання страхових компаній України не надто суттєво відрізнялось від правил ЄС, із 2016 року страхові компанії ЄС працюють за новими правилами, визначеними Директивою 2009/138/

<sup>114</sup> Об'єднує центробанки та регулятори банків 28 (переважно розвинутих) країн та територій. Детальніше див. <https://www.bis.org/bcb/index.htm?m=3%7C14>

<sup>115</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80#Text>



ЄС, відомою як Solvency II. Зокрема, було скасовано перелік припустимих активів для інвестування, встановлено нові вимоги для капіталу, вимоги до управління ризиками страхових компаній, збільшено прозорість нагляду за страховими компаніями. Ці зміни до законодавства України ще не внесені.

Законодавство ЄС у сфері ринків капіталу відповідає вищому розвитку ринків капіталу в економіках країн-членів, порівняно з Україною, і також було суттєво оновлено за роки після погодження тексту УА. Найсуттєвіші зміни містить директива та регламент MiFID II/MiFIR щодо ринків фінансових інструментів. Вони підвищили вимоги до захисту роздрібних клієнтів, розширили вимоги до прозорості учасників ринку, зокрема щодо оприлюднення даних про позабіржові операції, оновили вимоги до регульованих ринків. У рамках впровадження Європейського зеленого курсу заплановані подальші зміни до законодавства ЄС, зокрема впровадження вимог до розкриття інформації щодо впливу на навколишнє середовище та наявності «зелених» інвестицій.

## Інституційна рамка

Після підписання УА регулятори фінансових ринків та Верховна Рада почали виконувати зобов'язання України щодо наближення внутрішнього законодавства до законодавства ЄС у сфері фінансових послуг. Зокрема, було впроваджено частину законодавства ЄС щодо банківського нагляду та захисту споживачів. Це відбувалось у рамках Комплексної програми розвитку фінансового сектору до 2020 року, прийнятої у 2015 році. Проте плани реформування фінансового сектору були досить амбітними, й основна частина роботи ще попереду. Набуття чинності деякими новими вимогами до регулювання роботи банків було відкладено у зв'язку з епідемією COVID-19.

У вересні 2019 року Верховна Рада прийняла Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функцій з державного регулювання ринків фінансових послуг.<sup>116</sup> Він покладає з 1-го липня 2020 року обов'язки з регулювання фінансових послуг на Національний банк (НБУ) та Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР). Нацкомфінпослуг,<sup>117</sup> що раніше відповідала за регулювання небанківських фінансових послуг, окрім ринків капіталу, припинила свою роботу. Консолідація регулювання фінансових послуг спростила виконання зобов'язань у рамках УА.

Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року була остаточно затверджена на початку 2020 року<sup>118</sup> і передбачає впровадження решти основних норм законодавства ЄС, потрібних для отримання режиму внутрішнього ринку<sup>119</sup>. Стратегію оновили в березні 2021 року.

## Аналіз ринку

Роль фінансового сектору в економіці України впала під час кризи 2014 - 2015 років через закриття більше половини банків та скорочення кількості фінансових установ.

<sup>116</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/go/79-20>

<sup>117</sup> Повна назва: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

<sup>118</sup> <https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/stratehii-2025.pdf>

<sup>119</sup> [https://bank.gov.ua/admin\\_uploads/article/Strategy\\_FS\\_2025.pdf?v=4](https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_FS_2025.pdf?v=4)

Відповідно, частка фінансових послуг у валовій доданій вартості (ВДВ) різко зменшилась з 5,2% у 2013 році до 3,2% у 2017 році. Після завершення кризи фінансовий сектор відновив зростання і у 2019 році ВДВ фінансових послуг України становила 4,1% від ВВП або 4 млрд євро (115 млрд грн). Для порівняння, ВДВ фінансових послуг Хорватії та Кіпру разом становлять 4,1 млрд євро.

Надходження до бюджету від банків, страхових компаній та інших фінансових установ історично були порівняно невеликими, через те що банки показували мінімальні прибутки, а більшість фінансових послуг не обкладаються ПДВ. Утім, одним із наслідків реформування банківської системи стало те, що банки звітувати про більші прибутки і, відповідно, сплачували більше податку на прибуток підприємств. Також банки сплачують значні обсяги податку на прибуток фізичних осіб, нарахованого на відсотки за вкладми. Тому у 2019 році, за даними Державної податкової служби, банки та інші учасники фінансового ринку сплатили 4,4% податкових надходжень до зведеного бюджету.

Фінансовий сектор пройшов епідемію COVID-19 без значних втрат. Банки та страхові компанії залишились прибутковими. Після передачі регулювання роботи страхових компаній та інших фінансових установ, крім учасників ринку капіталу, до НБУ в липні 2020 року ряд компаній припинили свою роботу. Також НБУ почав роботу із забезпечення прозорості структури власності небанківських фінансових установ.

Банки та страхові компанії – це найбільші складові фінансового сектору в Україні. У 2019 році комерційні банки та НБУ формували 49,6% доданої вартості фінансового сектору, страхові компанії – 23,5%, а решта фінансових установ та учасників ринків капіталу – 26,9%.<sup>120</sup>

#### **Вставка 1: Історія «Приватбанку»**

«Приватбанк» до кінця 2016 року був найбільшим приватним банком України і належав Ігорю Коломойському та Геннадію Боголюбову. Як стверджує НБУ, «Приватбанк» використовував кошти, залучені від вкладників, переважно для того, щоб видавати кредити пов'язаним компаніям, що належать до Групи «Приват» Ігоря Коломойського. Під ці кредити часто надавалась переоцінена, неліквідна або взагалі неіснуюча застава. Після того, як переговори НБУ, Міністерства фінансів та власників «Приватбанку» про оздоровлення фінансового стану банку зайшли в глухий кут, власники «Приватбанку» звернулись до держави з проханням націоналізувати банк. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб 18 грудня 2016 року визнав «Приватбанк» неплатоспроможним і 21 грудня 2016 року продав банк державі за одну гривню. Колишні власники пообіцяли до 1 липня 2017 року провести реструктуризацію кредитів, наданих банком, але так і не зробили цього.<sup>75</sup> Загалом, щоб захистити інтереси 20-ти мільйонів вкладників та зберегти фінансову стабільність у цілому держава у 2016 - 2017 роках витратила понад 155 млрд грн (приблизно 5 млрд євро, або 5% ВВП України) на покриття збитків банку.

Зараз триває розгляд позовів НБУ та вже державного «Приватбанку» до колишніх власників банку в судах України, Швейцарії, Англії та США для відшкодування завданих державі витрат. Водночас, колишні власники банку отримали кілька рішень українських судів, що визнають незаконними окремі аспекти націоналізації «Приватбанку». Ці рішення були оскаржені «Приватбанком» і, відповідно, не набули чинності

<sup>120</sup> Сума 99% через округлення.



Зараз у банківському секторі України провідну роль (на лютий 2021 року 52% чистих активів банківського сектору) займають банки в державній власності – «Приватбанк», «Ощадбанк», «Укресімбанк» та «Укргазбанк». Серед недержавних банків більшу частку ринку займають банки з країн ЄС. Лише один банк з українськими приватними власниками входить до десятки найбільших за чистими активами (зараз перебуває на сьомому місці). Російські банки поступово зменшують свою присутність на українському ринку і оголосили про наміри продати свої українські дочкі.

Серед найбільших страхових компаній в Україні теж кілька «дочок» страхових компаній із країн ЄС (UNIQA, PZU), але частка ринку страхових компаній з українськими власниками є вищою порівняно з банківським сектором. Інші фінансові установи є переважно українськими.

Станом на сьогодні відповідно до Додатка XVI до УА українські банки та страхові компанії можуть виходити на ринок ЄС через дочірні компанії та філії, проте не можуть надавати послуги в транскордонному режимі, за певними винятками (страхування морських та авіаційних перевезень, товарів у транзиті). Відкриття дочірніх компаній та філій потребує проходження пруденційної перевірки материнської компанії (за однаковою процедурою з іншими інвесторами). На сьогодні лише український «Приватбанк» володіє 47% «AS Privatbank» у Латвії та має філію на Кіпрі. У 2017 році було оголошено про плани продажу латвійської дочкі «Приватбанку», проте до цього часу покупців не було знайдено. Інші українські банки філій та дочірніх компаній у ЄС не мають.

## Динаміка імплементації

Серед регуляторів фінансових послуг НБУ має порівняно більшу свободу дій щодо регулювання роботи банків. Відповідно, значна частка норм ЄС у банківській сфері може бути впроваджена рішеннями НБУ без внесення змін до законів України. Наприклад, НБУ у 2015 році зобов'язав<sup>121</sup> банки формувати буфери капіталу з 2020 року, а у 2018 році НБУ впровадив коефіцієнт покриття ліквідністю (LCR).<sup>122</sup> Набуття чинності новим Законом про валюту та валютні операції в лютому 2019 року дозволило НБУ почати впроваджувати зобов'язання УА з лібералізації руху капіталу. Загалом, впровадження УА в банківському секторі відбувається відповідно до графіка.

Впровадження норм ЄС для страхового ринку вимагає змін до профільного Закону,<sup>123</sup> оскільки основні вимоги до платоспроможності страхових компаній визначені на законодавчому рівні. Законопроект № 1797-1,<sup>124</sup> що впроваджує положення директиви Solvency II щодо платоспроможності страхових компаній, було прийнято в першому читанні у 2016 році, але новообрана Верховна Рада зняла його з розгляду.

У сфері ринків капіталу в кінці 2017 року було прийнято зміни<sup>125</sup> до профільного За-

121 <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0312500-15>

122 <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0013500-18>

123 Закон про страхування № 85/96-ВР від 07.03.1996 <http://zakon.rada.gov.ua/go/85/96-%D0%B2%D1%80>

124 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53904](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53904)

125 Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів 2210-VIII від 16.11.2017, <http://zakon.rada.gov.ua/go/2210-19>

кону про цінні папери та фондовий ринок<sup>126</sup> та ряду інших законів на впровадження частини зобов'язань України в рамках УА. На виконання оновленого законодавства у 2018 році НКЦПФР внесла потрібні зміни до своїх нормативних актів.<sup>127</sup> У липні 2020 року Верховна Рада прийняла закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів.<sup>128</sup> Він містить положення, що впроваджували норми законодавства ЄС, включно з профільною директивою/регламентом щодо ринків фінансових інструментів MiFID II/MiFIR.

Загалом, в останні роки у сфері фінансових послуг відбувся відчутний поступ щодо впровадження норм ЄС, хоча він стримується повільним розглядом Верховною Радою відповідних законопроектів. Також затримка в рішенні Верховної Ради про проведення чи відмову від проведення перерозподілу повноважень регуляторів фінансових послуг (що не є частиною зобов'язань у рамках УА) стримувала розвиток інституційної спроможності регуляторів із впровадження УА до 2020 року.

## Рекомендації

Україні та ЄС слід конкретизувати перспективи майбутньої інтеграції ринків фінансових послуг. Триває оновлення профільного Додатка XVII про інтеграцію на окремих ринках послуг. Цим варто скористатись, щоб не тільки оновити перелік законодавства ЄС та строки його впровадження, а й оновити перспективи інтеграції для України. Фактично, слід обрати один із двох можливих варіантів:

- створити для України *рішення аналогічне до країн Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)*, для яких ЄС виробив механізм<sup>129</sup> впровадження законодавства ЄС у рамках Європейського економічного простору. Формально функції Європейських наглядових органів було покладено на Наглядовий орган ЄАВТ, а самі регулятори залучаються до перевірок та готують проекти рішень Наглядового органу. Такий інституційний механізм може бути спільним для кількох країн-партнерів ЄС для більшої ефективності його роботи;
- знайти *компромісне рішення*, що збільшило б інтеграцію ринків фінансових послуг і зменшило регуляторне навантаження, пов'язане з повним впровадженням законодавства ЄС. Наприклад, Україна може впровадити всі норми ЄС, окрім найскладніших для виконання учасниками ринку, в обмін на спрощений порядок виходу українських компаній на ринок ЄС.

126 Закон №3480-IV від 23.02.2006 <http://zakon.rada.gov.ua/go/3480-15>

127 <https://www.nssmc.gov.ua/2018/02/20/zakon-v2210-viii-regulyuvannya-otsnyuvatchv/>

128 <https://zakon.rada.gov.ua/go/738-IX>

129 <http://www.efta.int/EEA/news/EEA-adaptations-EU-financial-supervisory-system-128596>