

БІЛА КНИГА

**МАЙБУТНЄ
РЕГУЛЮВАННЯ
ДІЯЛЬНОСТІ
ЛОМБАРДІВ**



Національний
банк України

Київ
Травень 2020

ЗМІСТ

4 Вступ

5 Огляд ринку

10 Загальне бачення розвитку ринку ломбардів

12 Модель майбутнього регулювання ломбардного ринку

22 Очікуваний позитивний ефект від змін

23 Очікування від ринку та подальша комунікація

ВСТУП

Україна є країною з економікою, що розвивається, зі значною частиною населення з низькими доходами або нестабільним джерелом заробітку. Діяльність ломбардів орієнтована саме на фізичних осіб з низьким рівнем доходів і здатна задовольняти базові потреби людей у кризових ситуаціях, у тому числі покриття витрат на харчування, житло чи оплату комунальних послуг.

З 1 липня 2020 року Національний банк України (далі — Національний банк) здійснюватиме державне регулювання та нагляд за діяльністю ломбардів. Головною метою Національного банку є забезпечення умов для розвитку ринку ломбардів на засадах прозорості та дотримання прав й інтересів споживачів через упровадження ризик-орієнтованого підходу в процедурах ліцензування, регулювання та нагляду на ринку ломбардів.

Ломбарди не залучають кошти фізичних осіб. Відповідно їх діяльність не становить значного ризику для стабільності фінансової системи і, як наслідок, підлягатиме спрощеному регулюванню та нагляду з боку Національного банку. Водночас Національний банк зосереджуватиме свою увагу на цілісності та прозорості ринку фінансових послуг і належній ринковій поведінці ломбардів. Переважною формою нагляду має стати безвізний нагляд.

З метою створення сприятливих умов для розвитку ринку Національний банк планує чітко врегулювати та розширити джерела фінансування ломбардів, додатково дозволивши залучати кошти в афілійованих осіб та кошти на умовах субординованого боргу, в тому числі від фізичних та юридичних осіб, які є кваліфікованими інвесторами. Також Національний банк планує закласти законодавчий фундамент для майбутнього саморегулювання ринку, працюватиме над підвищенням фінансової грамотності населення, у тому числі обізнаності населення про ризики отримання кредитів у ломбардах.

Національний банк усвідомлює, що впровадження змін потребуватиме зусиль від учасників ринку. Терміни приведення діяльності ломбардів у відповідність до нових вимог будуть визначені лише після детального ознайомлення зі станом ринку і з урахуванням об'єктивних строків та можливостей ломбардів виконати такі вимоги.

Ця Біла книга визначає актуальні питання та бачення майбутнього регулювання діяльності ломбардів. Концепція регулювання, описана в цій Білій книзі, стосується лише ломбардів, і не стосується діяльності фінансових компаній-кредитодавців чи кредитних спілок.

ОГЛЯД РИНКУ

1.1. Загальна характеристика ринку та його учасники

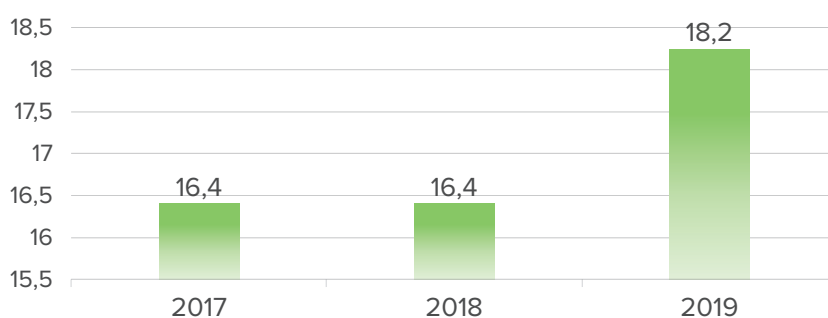
Ломбарди залишаються одним із найбільш консервативних і стійких фінансових інститутів в Україні.

Характерною відмінністю кредитів, виданих ломбардами, від інших видів кредитування є обов'язкова наявність застави, яка передається у володіння ломбарду. Предметом застави може бути майно фізичної особи, яке вона готова надати для забезпечення кредиту. Найчастіше заставою є ювелірні вироби, побутова техніка тощо. Рідко предметом застави є автомобіль чи нерухоме майно. Наявність застави нівелює ризик неповернення кредиту, адже у такому випадку ломбард має можливість реалізувати предмет застави, не витрачаючи ресурси та час на примусове стягнення.

Вартість предмета застави за кредитом ломбарду завжди перевищує розмір кредиту, що може бути наданий клієнту. Зазвичай ломбарди оцінюють заставлене майно нижче його реальної (ринкової) вартості. Так, станом на кінець 2019 року співвідношення вартості майна, прийнятого у заставу, до наданих кредитів становило 116,4%.

Ломбарди забезпечують свою прибутковість за рахунок порівняно високих процентів за кредитом (середньозважена річна процентна ставка у 2019 році — 215,2%), інколи також — високих штрафних санкцій за порушення умов кредитного договору та за рахунок реалізації предмету застави.

Обсяги виданих кредитів ломбардами, млрд грн



Джерело: Нацкомфінпослуг

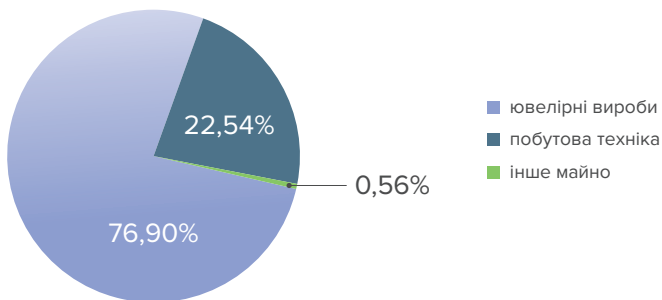
Український ринок ломбардних кредитів демонструє помірне зростання: протягом 2019 року ломбардами було видано кредитів на суму 18,2 млрд грн, що приблизно на 11% перевищує аналогічний показник 2018 року (16,4 млрд грн). Зростання ринку ломбардного кредитування зумовлене зростанням попиту на додаткові ресурси та недоступністю кредитів з інших джерел для людей з низьким рівнем доходів. Водночас кількість ломбардів в Україні поступово зменшується, на відміну від кількості їх структурних підрозділів: станом на кінець 2019 року в Україні діяли 324 ломбарди з 6 172 відділеннями, на кінець 2018 року — 359 ломбардів з 6 171 структурними підрозділами.

6 Огляд ринку

Протягом 2019 року ломбардами укладено 11 766 700 кредитних договорів. Середній розмір кредиту становить всього 1 544,9 грн. Тобто ринок характеризується великим оборотом коштів: кредити невеликого розміру часто надаються та повертаються протягом року. Відтак обсяг виданих кредитів може бути дещо завищеним.

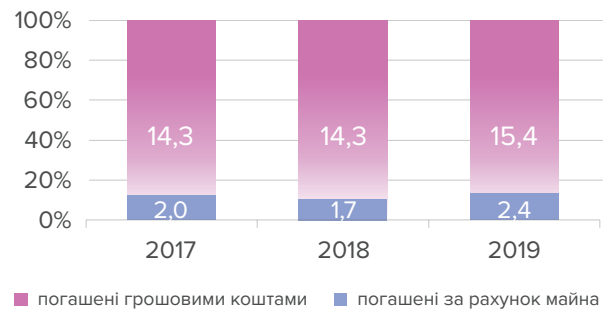
Через свою високу ліквідність, найбільш поширеним видом майна, що надається в заставу, є ювелірні вироби. Вони забезпечують 76,9% від усіх кредитів, наданих ломбардами за 2019 рік. На другому місці за поширеністю — побутова техніка (22,5%). І лише 0,6 % від усіх інших предметів застави становлять автомобілі, нерухомість тощо. Частка кредитів, погашених за рахунок майна, наданого в заставу, перебуває в межах 10-14% від загального обсягу погашених кредитів.

Структура наданих кредитів за видами застави



Джерело: Нацкомфінпослуг

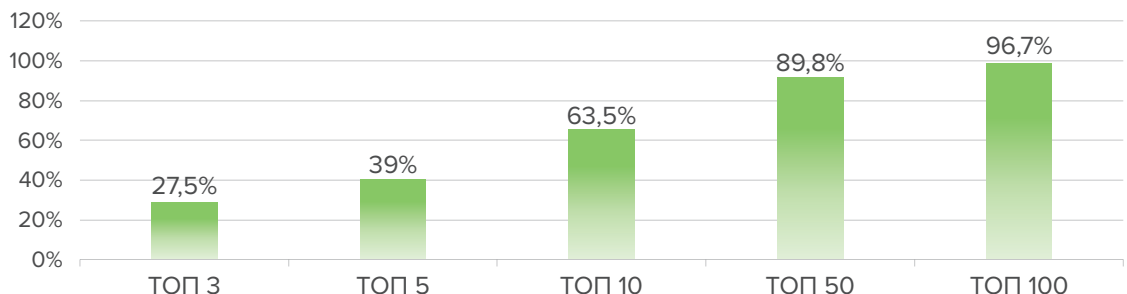
Динаміка кредитів за видами погашення, млрд грн



Джерело: Нацкомфінпослуг

На десять найбільших за обсягом наданих кредитів ломбардів припадає 63,5% від загального обсягу кредитів та 47,1% від загальних активів, водночас на три найбільших — 27,5% від загального обсягу наданих кредитів та 25,2% всіх активів ломбардів.

Рівень концентрації (за сумою укладених договорів), 2019 рік



Джерело: Нацкомфінпослуг

1.2. Поточні проблеми

1.2.1. Проблеми ліцензування

¹ Державний реєстр фінансових установ.

² Ломбарди на своїх вебсайтах використовують термін "франшиза", однак пропонувані ними механізми взаємодії на практиці не передбачає укладення договору франчайзингу чи договору комерційної концесії.

Наявні адміністративні перепони та недоліки чинного законодавства ускладнюють та значно збільшують час виходу небанківських установ на ринок фінансових послуг. Небанківським установам для того, щоб надавати фінансові послуги, потрібно пройти подвійну процедуру: внести відомості про ломбард до Реєстру фінансових установ¹ та отримати ліцензію на надання фінансової послуги. Крім того, законодавство дозволяє ломбардам існувати лише у формі повних товариств або державних чи комунальних підприємств.

Деякі ломбарди для розширення свого бізнесу використовують механізм "франшизи"². Ломбарди пропонують партнерство у вигляді "франшизи", тобто пропонують всім охочим приєднатися до цього бізнесу без проходження регуляторних процедур, чи за відсутності достатнього капіталу для відкриття власного ломбарду. Така "франшиза" надається партнерам у формі створення відокремленого підрозділу ломбарду.

1.2.2. Відсутність обмеження відповідальності клієнтів на законодавчому рівні

Чинне законодавство передбачає право ломбардів у разі недостатності коштів, виручених від продажу заставленого майна для погашення зобов'язань клієнта, звернути стягнення на інше майно позичальника. Таким чином, передаючи у заставу власне майно, клієнт ризикує не тільки втратити його у разі прострочення сплати за кредитом, а й несе ризик сплати великих процентів та штрафних санкцій. За таких умов втрачається різниця між ломбардним кредитуванням як кредитуванням під заставу (водночас розмір кредиту залежить від вартості застави) та кредитуванням без забезпечення фінансовими компаніями.

³ Закон України "Про споживче кредитування" № 1734-VIII від 15 листопада 2016 року.

⁴ Стаття 8 закону про ломбарди, Швеція; пункт В статті 56-12-14 Акта про ломбарди, штат Нью-Мексико, США.

Водночас на практиці деякі ломбарди самостійно передбачають у своїх внутрішніх правилах кредитування/договорах із клієнтами обмеження відповідальності за кредитом у сумі вартості предмета застави. У такому випадку правила та гарантії, встановлені Законом про споживче кредитування³, не поширюються на ці кредити. Обмеження розміру відповідальності споживача вартістю предмета застави є досить поширеним явищем у світовій практиці⁴.

1.2.3. Недостатність інформації щодо умов кредитування

У контексті надання ломбардами інформації клієнтам існує ряд проблем. Зокрема, деякі ломбарди не надають інформацію про справжній розмір процентів за кредитом; кредитні договори та договори застави мають складні для розуміння клієнта умови та містять посилання на внутрішні акти ломбарду (правила або положення, що регламентують надання ломбардом послуг тощо). Ці акти можуть бути заплутаними за змістом та структурою, розміщеними не на основній сторінці вебсайта або взагалі відсутніми на ньому. В результаті позичальник може не повністю розуміти умови договорів, які він укладає з ломбардом.

Окрім цього, існують випадки, коли декілька різних фінансових установ, у тому числі ломбардів, працюють із використанням

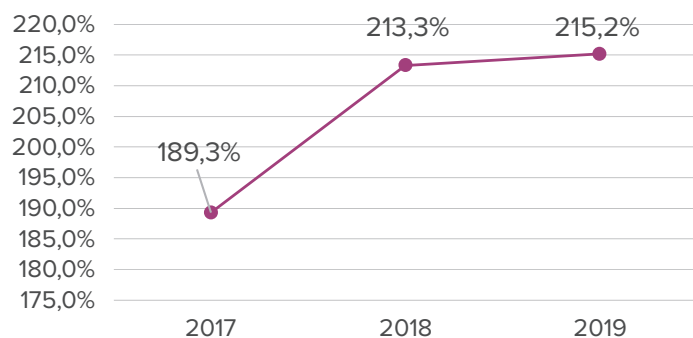
однієї торговельної марки. Це може вводити споживача в оману щодо того, яка саме установа надає фінансову послугу.

У деяких випадках ломбард може мати два окремі вебсайти. Один — для взаємодії з клієнтами, який легко знайти в пошуковій системі в мережі Інтернет, а інший — для виконання вимог законодавства щодо розкриття інформації, який складно знайти, але який містить обов'язкову для розкриття споживачу інформацію щодо правил/положень, що регламентують надання ломбардом послуг. Усі ці дії призводять до порушень прав споживачів і, відповідно, їхньої неможливості приймати усвідомлені рішення.

1.2.4. Висока вартість запозичень

Зазвичай реальні річні процентні ставки за ломбардними кредитами є нижчими ніж за короткостроковими небанківськими кредитами, що надаються фінансовими компаніями. Проте, незважаючи на це, вони також є досить високими — середньозважена річна ставка станом на кінець 2019 року становить 215,2%.

Динаміка середньозваженої процентної ставки



Джерело: Нацкомфінпослуг

Значні витрати боржників на обслуговування позик ломбардів також прямо пов'язані з описаною вище проблемою відсутності законодавчого обмеження щодо відповідальності клієнта в межах вартості предмета застави.

1.2.5. Місце надання послуг

Чинне регулювання передбачає, що ломбарди надають фінансові послуги за своїм місцезнаходженням та/або місцезнаходженням їх відокремлених підрозділів. Водночас на практиці ломбарди пропонують надання кредитів онлайн із виїздом до клієнта та подальшою доставкою предметів застави до ломбарду. Ця проблема тісно переплітається з проблемою недостатнього інформування щодо умов кредитування майбутніх позичальників.

Чинним регулюванням передбачено, що ломбард повинен надавати фінансові та супутні послуги, а також зберігати заставлене майно в приміщенні, до якого встановлені спеціальні вимоги.

9 Огляд ринку

1.2.6. Нечітко врегульовано джерела фінансування

⁵ Стаття 5 Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" № 2664-III від 12 липня 2001 року (далі — Закон про фінансові послуги).

Законодавство забороняє ломбардам залучати кошти фізичних осіб (крім їх учасників) у будь-якій формі. Можливість залучати кошти від юридичних осіб, які не є фінансовими установами, урегульована нечітко. Невизначеність стосовно дозволених джерел залучення коштів ломбардами для здійснення діяльності також підсилюється вимогою Закону про фінансові послуги⁵, а саме — право надавати кредити за рахунок залучених коштів на підставі відповідної ліцензії має лише кредитна установа, якою ломбард не є. Це питання потребує чіткого врегулювання для уникнення сумнівів під час залучення ломбардами фінансування.

1.2.7. Застава викраденого майна

У ломбардах трапляються випадки застави викраденого майна, оскільки зазвичай ломбард не вимагає підтвердження права власності на майно (надання правовстановлюючих документів). Це створює значні ризики для ломбарду, адже викрадене майно, у випадку його розшуку правоохоронними органами, має бути повернуте власнику. В результаті ломбард ризикує втратити грошові кошти, видані в кредит, а також заставу за цим кредитом. Такі випадки негативно впливають на розвиток ринку ломбардних послуг. Крім цього, неналежна перевірка ломбардами походження заставного майна потенційно може спонукати злочинця до крадіжки майна та подальшої його здачі до ломбарду.

ЗАГАЛЬНЕ БАЧЕННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ЛОМБАРДІВ

Нова модель регулювання ринку кредитування ломбардами має забезпечити функціонування діяльності ломбардів на засадах прозорості, добросовісної ринкової поведінки та захисту прав споживачів з урахуванням особливості бізнес-моделі ломбардів.

Для досягнення цієї мети Національний банк будуватиме нову систему регулювання та нагляду, яка передбачатиме:

- **простий доступ на ринок** — буде скасовано вимогу щодо спеціально визначеної організаційно-правової форми ломбарду. Для виходу на ринок будуть установлені необхідні мінімальні умови, які забезпечать наявність чесних гравців, водночас ці умови не мають бути невикористаними перепонами для початку діяльності, розвитку здорової конкуренції чи інновацій;
- **бізнес-план для початку діяльності** — основою діяльності і головним документом для отримання ліцензії має слугувати бізнес-план, що буде відображати бачення ломбардом свого розвитку на майбутньому ринку та плани щодо залучення клієнтів та отримання прибутку;
- **нові можливості** — розширення доступу до фінансування від третіх осіб та дозвіл ломбардам здійснювати іншу діяльність, окрім надання фінансових послуг створять нові можливості для розвитку бізнесу;
- **прозорість та бездоганну ділову репутацію** — на ринку діятимуть лише ті ломбарди, власники істотної участі та кінцеві бенефіціарні власники яких розкриті. Лише власники та керівники з бездоганною діловою репутацією будуть допущені на ринок;
- **захищеність прав споживачів** — Національний банк здійснюватиме посилений нагляд за дотриманням прав споживачів. Ломбарди дотримуватимуться правил добросовісної поведінки відносно до споживачів, проте водночас на ринку буде збережено баланс прав і обов'язків фінансових установ і споживачів фінансових послуг. Національний банк планує ініціювати встановлення обмеження відповідальності споживача вартістю предмета застави;
- **платоспроможність** — вимога до капіталу ломбарду забезпечить вхід на ринок фінансово спроможних гравців, стійкість ломбардів та унеможливить роботу на ринку неплатоспроможних ломбардів;
- **якісну звітність** — ломбарди складатимуть і подаватимуть звітність за оновленими стандартами, які даватимуть змогу об'єктивно оцінювати фінансові показники діяльності ломбардів.

Національний банк здійснюватиме комплексний та ризик-орієнтований нагляд за діяльністю ломбардів. Нове регулювання розроблятиметься з урахуванням таких принципів:

- **пропорційності (proportionality):** регуляторні вимоги та інтенсивність нагляду визначатимуться відповідно до розміру, складності бізнес-моделі та профілю ризиків ломбарду;
- **перспективного погляду (forward-looking):** аналіз діяльності здійснюватиметься згідно з розумінням бізнес-плану, перспектив діяльності та потенційних ризиків ломбарду;
- **раннього виявлення та раннього реагування (early warning):** оцінювання потенційних ризиків та їх виявлення здійснюватиметься на ранній стадії для своєчасної подальшої комунікації чи вжиття відповідних заходів;
- **професійного судження (professional judgement):** оцінювання ґрунтуватиметься відповідно до вмотивованих та обґрунтованих висновків, заснованих на знаннях і досвіді, а також згідно з комплексним та всебічним аналізом інформації;
- **правової визначеності (legal certainty):** встановлення чітких та зрозумілих вимог для дотримання системи законодавчих та нормативно правових актів, включаючи графіки приведення діяльності фінансових установ відповідно до нових вимог.

Загальні правила майбутнього регулювання ринку фінансових послуг будуть закріплені в законі "Про фінансові послуги та діяльність з надання фінансових послуг", що слугуватиме рамковим законом для надання всіх фінансових послуг в Україні. Додатково діяльність ломбардів регулюватиметься майбутнім законом "Про фінансові компанії" разом із іншими видами діяльності з надання фінансових послуг без підвищеного ризику — факторингом, фінансовим лізингом та кредитуванням фінансовими компаніями. Національний банк не вбачає необхідності в прийнятті окремого закону "Про ломбарди і ломбардну діяльність".

Під час підготовки нового бачення щодо регулювання ринку ломбардів Національний банк керується найкращими світовими практиками, а також рекомендаціями консультантів проєкту "Трансформація фінансового сектору" (USAID FST), який фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID).

МОДЕЛЬ МАЙБУТНЬОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЛОМБАРДНОГО РИНКУ

3.1. Ліцензування

Розроблена Національним банком концепція ліцензування передбачає низку нововведень.

По-перше, майбутнє регулювання доступу ломбардів на ринок передбачатиме відсутність вимог до організаційно-правової форми юридичної особи.

По-друге, одночасно з видачею ліцензії на здійснення діяльності з надання фінансових послуг відомості про ломбард будуть уноситися до Реєстру фінансових установ. Зазначений підхід дасть змогу суттєво спростити процедуру ліцензування шляхом об'єднання в єдину процедуру отримання ліцензії та реєстрації заявника.

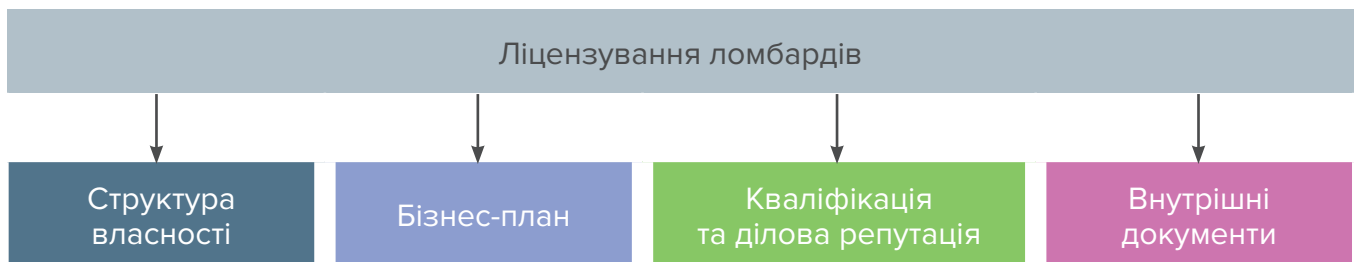
По-третє, заявники отримуватимуть єдину ліцензію на здійснення діяльності з надання фінансових послуг, а саме ліцензію для надання ломбардних послуг — надання кредитів під заставу рухомого майна, що передається у володіння ломбарду. Ліцензія фактично буде своєрідним конструктором, який дасть змогу заявнику обрати й зафіксувати усі необхідні послуги, які може здійснювати ломбард залежно від обраної бізнес-моделі.

Таким чином ломбарди зможуть поєднувати діяльність із надання фінансових послуг (в тому числі переказу коштів без відкриття рахунків та торгівлі валютними цінностями за умови включення до ліцензії відповідних послуг) із наданням окремих видів супровідних послуг чи здійсненням окремих видів господарських операцій, зокрема здійснювати:

- посередницьку діяльність із страхування предмета застави на підставі агентського договору зі страховою компанією;
- продаж предмета застави, на який ломбардом звернено стягнення;
- оцінку заставленого майна;
- передпродажну підготовку, ремонт, переробку майна, яке було предметом застави в ломбарді, та на яке ломбардом було звернено стягнення
- зберігання майна;
- надання в оренду/суборенду приміщень та іншого майна, які не використовуються для провадження ломбардної діяльності;
- інвестування власних коштів.

13 Модель майбутнього регулювання ломбардного ринку

Ліцензійні вимоги до заявників можуть бути посилені в разі обрання ними таких фінансових послуг як переказ коштів, торгівля валютними цінностями. Незалежно від обраної комбінації послуг, Національний банк здійснюватиме перевірку відповідності заявника таким основним компонентам: структура власності, наявність бізнес-плану, кваліфікація та ділова репутація власників і керівників, дотримання правил надання послуг.



3.1.1. Вимоги до структури власності

Забезпечення прозорості структури власності ломбардів буде однією із ключових вимог нового регулювання. Ломбарди будуть зобов'язані повідомляти Національний банк про всі зміни в структурі власності в установленому порядку.

Національний банк матиме ефективні інструменти для перевірки достовірності та прозорості структури власності. Якщо Національний банк матиме підстави вважати структуру власності непрозорою або ділову репутацію власника істотної участі небездоганною, регулятор матиме право вчиняти ряд дій для приведення структури власності ломбарду у відповідність до вимог законодавства України.

Пропонується зберегти процедуру погодження істотної участі для ломбардів як ключового елемента перевірки прозорості їх структур власності та бездоганної ділової репутації власників. Водночас пороги погодження та глибина вивчення джерел коштів визначатиметься з урахуванням ризик-орієнтованого підходу

3.1.2. Вимоги до бізнес-плану

Процес ліцензування передбачатиме оцінку Національним банком бізнес-плану ломбарду як передумову для надання ліцензії. Мета цієї оцінки — впевнитися, що засновник має достатні власні ресурси або може залучити додаткові ресурси для реалізації обраної бізнес-моделі, підтвердити спроможність заявника досягти запланованого обсягу клієнтів, доходу та інших цілей.

Національний банк буде оцінювати бізнес-план з точки зору його реалістичності та можливості виконання. Бізнес-план має достатньо переконливо демонструвати, що ломбард спроможний підтримувати стійкий фінансовий стан і виконувати свої зобов'язання.

14 Модель майбутнього регулювання ломбардного ринку

3.1.3. Кваліфікаційні вимоги

Національний банк планує встановити кваліфікаційні вимоги до керівників ломбардів, у тому числі щодо їх бездоганної ділової репутації та професійної придатності, а також щодо бездоганної ділової репутації власників істотної участі.

3.2. Доступ до фінансування

Розширення доступу до фінансування від третіх осіб для ломбардів стане одним із ключових пріоритетів майбутнього регулювання.

Дозволятиметься залучення коштів:

- від учасників (акціонерів) та афілійованих осіб ломбарду;
- від інших надавачів фінансових послуг, а також міжнародних фінансових організацій;
- на умовах субординованого боргу від кваліфікованих інвесторів, у тому числі тих, що не є фінансовими установами;
- шляхом розміщення емісійних боргових цінних паперів, у тому числі шляхом публічної пропозиції корпоративних облігацій серед фізичних чи юридичних осіб за умови дотримання вимог, установлених Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Національним банком.

Надалі джерела фінансування можуть додатково розширюватися відповідно до рівня зрілості ринку. Основною метою Національного банку буде запобігання шахрайській діяльності щодо неправомірного залучення коштів від населення.

3.3. Нагляд

3.3.1. Пруденційні вимоги та нагляд

Національний банк вбачає доцільним встановлення єдиної пруденційної вимоги до ломбардів — дотримання мінімального рівня власного капіталу. Ломбарди зобов'язані будуть підтримувати капітал на рівні 500 тис. грн, а за наявності відокремлених підрозділів — не менше 1 млн грн. Також Національний банк планує встановити нову вимогу щодо необхідності підтримання мінімального власного капіталу ломбарду на рівні не менше 5 млн грн, якщо ломбард планує надавати інші фінансові послуги, дозволені в межах ліцензії на здійснення фінансової діяльності. Ця пруденційна вимога забезпечить стійкість ломбардів та сприятиме створенню умов для залучення ними фінансування, а також унеможливить роботу на ринку неплатоспроможних ломбардів.

Національний банк не бачить необхідності у встановленні додаткових пруденційних вимог до ломбардів. Винятками можуть бути випадки, коли ломбард планує надавати фінансові послуги з обміну валют чи переказу коштів без відкриття рахунку.

15 Модель майбутнього регулювання ломбардного ринку

Якщо ж ломбард є учасником банківської чи небанківської фінансової групи, то для забезпечення стабільності фінансової системи та обмеження спільних ризиків до нього застосовуватимуться пруденційні вимоги й фінансові нормативи на рівні групи (консолідований нагляд).

3.3.2. Нагляд за ринковою поведінкою

Під час нагляду за ломбардами Національний банк акцентуватиме увагу на нагляді за ринковою поведінкою. Зокрема, буде здійснюватися контроль за дотриманням таких критеріїв та вимог:

Захист прав клієнтів, в т.ч. дотримання стандартів надання послуг та вимог до їх реклами	Забезпечення прозорості та розкриття інформації	Забезпечення бездоганної ділової репутації власників та керівників
Протидія антиконкурентній діяльності	Протидія зловживанням та протиправній діяльності	Контроль за реалізацією своїх повноважень СРО

Національний банк усвідомлює наявність випадків прийняття ломбардами в заставу викраденого майна та розглядає можливість посилення вимог до перевірки ними майна, яке пропонується потенційним позичальником в заставу.

Національний банк слідкуватиме за дотриманням ломбардами законодавства під час розширення мережі із наданням так званої "франшизи". Залучення коштів від третіх осіб ломбардами для відкриття нових відділень повинно здійснюватися в порядку та в межах, чітко передбачених законодавством.

3.3.3. Інструменти нагляду

Національний банк буде здійснювати нагляд за діяльністю ломбардів у формі безвізного нагляду та інспекційних перевірок. Для цього Національний банк розробить власний порядок нагляду за небанківськими фінансовими установами, який передбачатиме порядок проведення безвізного нагляду, а також проведення перевірок на основі ризик-орієнтованого підходу.

Зокрема, інспекційні перевірки будуть проводитися за потреби (*ad hoc*) за наявності обґрунтованих підстав з урахуванням ризик-орієнтованого підходу, який враховуватиме матеріальність (суттєвість) та систематичність прояву ризиків, недоліків у діяльності ломбардів, корпоративному управлінні, системах управління ризиками та внутрішнього контролю. Залежно від ступеня ризику Національний банк буде визначати інтенсивність заходів нагляду.

Орієнтовно критерії для оцінки необхідного ступеня нагляду за діяльністю ломбарду включатимуть, зокрема:

- балансову вартість активів;
- частку ломбарду на ринку;
- кількість попередніх порушень законодавства.

Національний банк ініціюватиме проведення позапланових перевірок, зокрема за результатами аналізу звернень споживачів про порушення їх прав, у випадку неподання звітності в установлений строк, за наявності фактів, які свідчать про підвищення ступеня ризику від здійснюваної діяльності.

Показниками діяльності, які відслідковуватиме Національний банк для оцінки ризиків та здійснення нагляду, можуть стати:

- затвердження, актуалізація та виконання бізнес-плану;
- утримання власного капіталу на належному рівні;
- запровадження належного корпоративного управління та системи внутрішнього контролю;
- запровадження системи управління ризиками (відповідність організаційної структури, процесів, внутрішніх документів щодо управління властивими компанії ризиками);
- запровадження належної системи фінансового моніторингу;
- надання регулярної інформації Національному банку в установленому форматі;
- розкриття інформації щодо діяльності на власному вебсайті відповідно до вимог законодавства.

3.4. Посилення захисту прав клієнтів

¹ Закон України "Про рекламу" № 270/96-ВР від 3 липня 1996 року.

Одним із завдань Національного банку буде забезпечення ефективного захисту прав споживачів. Загальні гарантії для споживачів ломбардних послуг передбачено в Законі про фінансові послуги та в законі про рекламу¹. Національний банк буде посилювати чинне регулювання з метою забезпечення належного рівня захисту прав споживачів.

3.4.1. Обмеження відповідальності споживача

Національний банк розглядає можливість обмеження на рівні закону відповідальності клієнтів за кредитними договорами з ломбардами в межах вартості заставленого майна. Це надасть клієнтам впевненості в реальному розмірі їх майнової відповідальності за ломбардними кредитами.

Основним ризиком клієнта під час отримання ломбардного кредиту має стати втрата предмета застави. За наявності обмеження відповідальності позичальника в межах вартості заставленого майна він матиме значно менші ризики у разі прострочення кредиту, незалежно від процентної ставки або неустойки за кредитом.

² Таке обмеження витрат існує у Великій Британії на рівні "економічно обґрунтованих витрат", див. Огляд ломбардного сектору, Служба нагляду за фінансовим ринком, Велика Британія, 2018 рік.

Також Національний банк розгляне можливість врегулювання обов'язку ломбардів повертати клієнту можливий надлишок, отриманий під час реалізації предмета застави, та встановлення обмеження розміру витрат на реалізацію майна, які відраховуються перед поверненням клієнту такого можливого надлишку². Таке обмеження потенційно може бути встановлене у формі граничного відсотка від суми, отриманої від реалізації майна, та/або фіксованої суми.

3.4.2. Питання інформування клієнта

Чинне законодавство встановлює вимоги щодо розміщення реклами фінансових послуг, зокрема щодо шрифту її викладення та сприйняття реклами. Закон про фінансові послуги також передбачає обов'язок розкриття ломбардом інформації клієнтові в місці надання послуг та/або на власному вебсайті. Додатково перед укладенням договору про надання фінансових послуг фінансова установа зобов'язана повідомити клієнта в письмовій або електронній формі (наприклад, шляхом розміщення інформації на вебсайті) про себе, фінансову послугу, основні умови договору та механізми захисту прав споживачів фінансових послуг.

³ Наприклад, таку функцію ломбардний квиток виконує в Ірландії. Див. статті 14 та 28 Акта "Про ломбардних брокерів" Ірландія.

⁴ Статті 14 та 28 Акта "Про ломбардних брокерів" Ірландія;
Стаття 13 Закону "Про ломбарди" Королівство Швеції;
Стаття 23 Акта "Про торговців уживаними речима та ломбарди" Австралія.

Національний банк планує підвищити рівень інформування клієнтів про умови ломбардного кредитування шляхом запровадження обов'язкового надання їм ломбардного квитка чи встановлення додаткових вимог до договору з позичальником. Основна мета такого квитка чи додаткових вимог до договору — інформування клієнта про умови договору в стислій та доступній для прочитання формі. Ломбардний квиток може стати додатковою гарантією захисту прав клієнта та його поінформованості про умови кредитування ломбарду. Крім цього, ломбардний квиток слугуватиме додатковим підтвердженням застави майна³, адже в ньому буде описуватися предмет застави і відомості про заставодавця. Видача клієнту ломбардного квитка є поширеною практикою в світі для ломбардного бізнесу⁴.

До укладення кредитного договору ломбард буде зобов'язаний надати клієнту зразок ломбардного квитка в паперовому чи електронному вигляді з інформацією про основні умови потенційного кредиту (зокрема, щодо оціночної вартості майна, суми кредиту, строку погашення, процентної ставки тощо). Після укладення договору ломбард буде зобов'язаний надати клієнту оформлений ломбардний квиток.

3.4.3. Вимоги до безпеки

У ломбардів повинна бути можливість надавати ломбардні послуги (наприклад, консультування, оформлення документів, ідентифікацію клієнта чи оцінку предмета застави) як у відділенні, так і поза межами ломбарду. Немає необхідності здійснювати їх в приміщенні, оскільки такі дії можуть бути здійснені в інших місцях — відкритих майданчиках, у супермаркеті, магазині, за місцем перебування клієнта. Однак діяльність ломбарду в будь-якому випадку передбачає постійний обіг готівки та зберігання

18 Модель майбутнього регулювання ломбардного ринку

цінного майна. Тому важливим елементом діяльності ломбардів є забезпечення ними безпеки працівників та клієнтів, а також майна, що передається в заставу.

За аналогією з іншими небанківськими фінансовими установами, вимоги до організації захисту приміщень ломбарди визначатимуть самостійно відповідно до власного рівня ризику. Вимоги щодо захисту приміщень ломбардів будуть загалом аналогічні вимогам до захисту приміщень небанківських установ, що отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій⁵.

Водночас Національний банк вважає за доцільне залишити вимоги до захисту приміщень виключно для приміщень, де зберігається заставне майно. Національний банк не вимагатиме обов'язкового страхування предмета застави – це має відбуватися за взаємною згодою сторін. Обов'язкове страхування призведе до подорожчання надання послуг, оскільки його оплата буде перекладена на споживача.

Національний банк також вбачає за необхідність залишити заборону щодо розташування приміщень ломбарду в малих архітектурних формах, тимчасових або некапітальних спорудах.

3.4.4. Вирішення спорів

Національний банк планує розробити вимоги для ломбардів щодо роботи зі зверненнями та розгляду спорів із позичальниками.

У ломбардів мають бути внутрішні правила та організаційна структура, які забезпечуватимуть належну роботу зі споживачами. Ломбарди зобов'язані будуть забезпечити наявність структурної одиниці, до компетенції якої належатиме розгляд звернень і скарг споживачів. Споживач повинен мати можливість подавати скарги до ломбарду в зручний для нього спосіб та очікувати на належний розгляд його звернення. Національний банк зі свого боку аналізуватиме звітність щодо кількості одержаних і розглянутих скарг із метою планування та здійснення нагляду.

3.4.5. Захист персональних даних споживачів

Для уникнення неправомірного або недобросовісного використання персональних даних ломбардами вимоги щодо отримання згоди суб'єкта персональних даних на їх оброблення мають бути посилені. Зокрема, згода має передбачати чітко визначені шляхи оброблення та передавання персональних даних споживачів, а також усіх суб'єктів оброблення даних. Згода на оброблення персональних даних має отримуватися ломбардами тільки після ознайомлення суб'єкта персональних даних з усіма умовами такої згоди, які мають подаватися в зрозумілій формі.

Кожен ломбард повинен мати затверджені правила захисту персональних даних споживачів.

⁵ Правила з організації захисту приміщень небанківських установ в Україні, затверджені постановою Правління Національного банку від 6 жовтня 2017 року № 100.

3.5. Фінансовий моніторинг

⁶ Закон України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення" № 361-IX від 6 грудня 2019 (далі — Закон про фінансовий моніторинг).

Основною метою фінансового моніторингу є недопущення ломбардами діяльності, спрямованої на відмивання коштів/фінансування тероризму.

Ломбарди відповідно до Закону про фінансовий моніторинг⁶ є суб'єктами первинного фінансового моніторингу, регулювання діяльності яких та нагляд за якими у сфері фінансового моніторингу здійснюватиме Національний банк.

Під час розроблення нормативно-правових актів у сфері фінансового моніторингу Національний банк сформує вимоги та очікування щодо побудови належної внутрішньої системи для запобігання використанню послуг ломбарду з метою відмивання коштів/фінансування тероризму. Нормативно-правові акти, зокрема, міститимуть критерії ризиків (підвищені зони уваги), які ломбард має врахувати під час побудови процедур належної перевірки клієнтів, виявлення підозрілих операцій тощо.

Нагляд у сфері фінансового моніторингу буде ризик-орієнтованим. Національний банк перевірятиме здатність побудованої системи належно виявляти та контролювати ризики, а також управляти ризиками, пов'язаними з відмиванням/фінансуванням тероризму, зокрема забезпечувати своєчасне виявлення підозрілих операцій клієнтів.

3.6. Звітність та облік

3.6.1. Звітність ломбардів

Звітність (фінансова та статистична) є важливим інструментом контролю за фінансовим станом установи, результатами її діяльності та притаманними їй ризиками. З цієї точки зору важливою є повнота звітності для виконання регулятором наглядових функцій. Водночас вимоги до звітності мають бути максимально стандартизованими та не занадто обтяжливими для установи.

Основною вимогою до звітності є обов'язкове її складання відповідно до Міжнародних стандартів фінансової звітності. Водночас Національний банк розглядає можливість:

- використання полегшеного стандарту бухгалтерського обліку для невеликих ломбардів — Міжнародних стандартів фінансової звітності для малих та середніх підприємств (МСФЗ для МСП);
- оптимізації звітного навантаження та надання інформації в розрізі, не ширшому, ніж розріз інформації, яку використовують ломбарди для здійснення своєї діяльності;

Отже, бухгалтерський облік має бути приведений у відповідність до вимог МСФЗ. Вимоги до фінансової звітності та інших видів звітності визначатимуться Національним банком. Ломбарди оприлюднюватимуть фінансову звітність на своєму вебсайті.

Ці питання, у тому числі форми звітності, потребуватимуть додаткового вивчення та узгодження з учасниками ринку.

20 Модель майбутнього регулювання ломбардного ринку

3.6.2. Облік операцій ломбардів

Ломбарди повинні будуть вести облік своїх клієнтів та операцій у автоматизованій інформаційній системі. Склад та форму програмного та технічного забезпечення для такої системи ломбарди визначатимуть самостійно. Однак, ломбарди мають забезпечити належний захист інформації в такій системі.

Національний банк планує розробити вимоги до системи обліку щодо захисту від несанкціонованого доступу. Доступ до програмного забезпечення даних облікової системи ломбарду має бути обмеженим та дозволятися лише відповідному персоналу. Ломбард повинен забезпечити захист інформації в обліковій системі з метою унеможливлення будь-яких змін щодо даних, зафіксованих після здійснення операцій засобами програмного забезпечення.

Національний банк розглядає можливість скасування необхідності зберігання договорів фінансового кредиту та застави лише у паперовому вигляді та передбачити можливість зберігання договорів також у електронному вигляді в обліковій системі.

Національний банк планує провести консультації з Міністерством фінансів України та учасниками ринку щодо того, чи потрібна реєстрація ломбардів як суб'єктів господарювання, які здійснюють операції з дорогоцінними металами і дорогоцінним камінням, та подання ними звітності до Міністерства фінансів.

3.7. Зовнішній аудит

Національний банк розглядає питання доцільності збереження вимоги щодо здійснення обов'язкового зовнішнього незалежного аудиту річної фінансової звітності ломбардів. У випадку збереження цієї вимоги, ломбарди будуть зобов'язані здійснювати зовнішній незалежний аудит своєї річної фінансової звітності та публікувати цю звітність разом із аудиторським звітом відповідно до вимог законодавства України. Відповідно до міжнародного досвіду Національний банк планує посилити роль інституту незалежного зовнішнього аудиту і покладатися на його висновки й судження під час перевірки річної фінансової звітності ломбарду.

Зовнішній аудит також має стати основною формою підтвердження фінансового стану ломбарду перед його контрагентами та кредиторами.

21 Модель майбутнього регулювання ломбардного ринку

3.8. Розкриття інформації

Ломбарди будуть зобов'язані розкривати передбачену законодавством інформацію, в тому числі на власних вебсайтах. Розкриття цієї інформації є важливим елементом захисту прав споживачів та забезпечення прийняття ними поінформованих рішень, а також загальної прозорості ринку.

Вимоги та обсяги розкриття інформації встановлюватимуться новими законами про фінансові послуги та про фінансові компанії, а також нормативно-правовими актами Національного банку.

3.9. Саморегуляція ринку

Загалом саморегулювальна організація (СРО) — це неприбуткове об'єднання учасників ринку, що функціонує з метою вдосконалення системи регулювання та контролю на відповідному ринку, в тому числі встановлення правил та стандартів здійснення діяльності, правил корпоративного управління та етичних стандартів, контролю за дотриманням правил ринкової поведінки та захисту прав споживачів, а також сертифікації фахівців на ринку фінансових послуг тощо.

Національний банк прагне до розвитку ринку фінансових послуг, у тому числі його зрілості, свідомості, самоорганізації та візії майбутнього розвитку. Тому Національний банк бачить потенціал у діяльності СРО, у тому числі в делегуванні йому деяких повноважень. Все це має відбуватися органічно, за умови зрілості ринку та спроможності певного об'єднання взяти на себе відповідальність за виконання такої функції.

3.10. Припинення діяльності та вихід із ринку

Припинення ломбардної діяльності буде відбуватися добровільно (за заявою постачальника послуг із кредитування) чи примусово (за ініціативою Національного банку) після прийняття Національним банком рішення про анулювання ліцензії. Припинення діяльності з надання фінансових послуг буде можливим також без ліквідації юридичної особи.

Ключовим питанням, на яке Національний банк звертатиме увагу під час виходу ломбарду з ринку, це забезпечення захисту прав споживачів. У випадку неплатоспроможності ломбарду банкрутство буде відбуватися в порядку, визначеному Кодексом України з процедур банкрутства.

ОЧІКУВАНИЙ ПОЗИТИВНИЙ ЕФЕКТ ВІД ЗМІН

Нова модель регулювання забезпечуватиме функціонування ефективного та прозорого ринку небанківського кредитування ломбардами, а також його гармонійний розвиток. Запровадження цієї моделі сприятиме усуненню негативних факторів, що стримують розвиток небанківського кредитування ломбардами, та забезпечуватиме захист прав споживачів.

- **Покращення рівня захисту прав споживачів.** Упровадження нової моделі регулювання та нагляду за ринком кредитування ломбардами забезпечить споживачів доступним джерелом фінансування базових споживчих потреб (за необхідності), максимально сприяючи захисту їх прав. Удосконалення вимог щодо інформування клієнтів, запровадження ломбардних квитків та впровадження обмеження відповідальності клієнта в межах вартості предмета застави мають допомогти у вирішенні проблеми недостатньої захищеності клієнтів ломбардів. Установлення правил доброчесної ринкової поведінки для усіх без винятку фінансових установ-кредиторів дасть змогу забезпечити уникнення регуляторного арбітражу.
- **Спрощення функціонування ринку.** Запропоновані зміни уніфікують та спростять вимоги доступу до ринку, зокрема шляхом об'єднання процедур ліцензування та внесення до Реєстру фінансових установ. Водночас встановлені критерії доступу до ринку допоможуть покращити якість надання послуг ломбардами, які пройшли процедуру ліцензування.
- **Доступ до фінансування.** Ломбарди отримають можливість залучати кошти із чітко визначених джерел фінансування, що покращить фінансове забезпечення їх діяльності. Крім цього, оновлення стандартів складання і подання звітності дасть змогу об'єктивно оцінювати фінансові показники діяльності ломбардів, що потенційно підвищить інвестиційну привабливість цього сектору. Прозора, інформативна та достовірна звітність також забезпечить ефективний нагляд з боку Національного банку.
- **Ризик-орієнтований нагляд.** Нагляд за діяльністю ломбардів здійснюватиметься за ризик-орієнтованим підходом та з проведенням інспекційних перевірок лише у разі необхідності. Це дасть змогу уникнути зарегульованості ринку та стимулюватиме подальший розвиток цього сектору фінансових послуг.

ОЧІКУВАННЯ ВІД РИНКУ ТА ПОДАЛЬША КОМУНІКАЦІЯ

Як зазначалося вище, метою цієї Білої книги є презентація позиції регулятора щодо ключових питань нової моделі регулювання та нагляду за ринком кредитування ломбардами в Україні.

Відповідні пропозиції та бачення регулятора не є остаточними та підлягають обговоренню з експертами та учасниками ринку для пошуку найбільш вдалих способів регулювання окремих питань діяльності ломбардів.

Саме тому Національний банк залучає представників сектору до розроблення та впровадження нових стандартів. Зокрема, найближчим часом Національним банком планується опублікувати пропозиції до проекту нового Закону України "Про фінансові компанії" для громадського обговорення.

Якщо ви вже зараз маєте коментарі або пропозиції щодо нового регулювання, надсилайте їх на електронну адресу **split_feedback@bank.gov.ua**

