

Г. С. Буга

доктор юридичних наук, доцент, начальник відділу організації наукової роботи
Донецького державного університету внутрішніх справ,
<https://orcid.org/0000-0003-3957-7387>

С. Г. Кузьменко

доктор наук з державного управління, кандидат юридичних наук, професор, професор кафедри цивільного, трудового права та права соціального захисту факультету № 4
Донецького державного університету внутрішніх справ
<https://orcid.org/0000-0002-5325-9433>

ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ І НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

Контроль і нагляд є одними з найважливіших ланок системи управління в цілому та небанківських фінансових установ зокрема. Адже чітко налагоджена контрольна-наглядова діяльність дає можливість своєчасно вдосконалювати систему управління, корегувати плани, зменшувати та запобігати правопорушенням у згаданій сфері. У цьому аспекті варто наголосити, що необхідно виявляти причини, щоб запобігати негативним наслідкам. Проблемі контролю суспільство завжди приділяло значну увагу і здійснювало його за допомогою різних форм, заходів і прийомів. Суспільство в процесі свого розвитку породжує відомі загальні функції, без яких воно не може обійтися і які набувають об'єктивного характеру. До цих функцій відноситься і контроль як елемент будь-якої системи, що розвивається і присутність якого зумовлена об'єктивними законами суспільного розвитку. Державний фінансовий контроль є однією з важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів для досягнення поставлених державою цілей у сфері фінансів та бізнесу. Фінансові групи, особливо ті, що поєднують банківську та страхову діяльність, набувають все більшого значення в Україні. І такі об'єднання передбачають певні ризики: внутрішньо групові транзакції створюють можливості для уникнення регуляторних обмежень, є ризик зазнати втрат від поширення труднощів на всі бізнес-одиниці фінансової групи. 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 підприємництва в Україні і належного конкурентного середовища на фінансовому ринку.

Ключові слова: контроль, нагляд, контрольна-наглядова діяльність, розвиток підприємництва в Україні, сфера фінансів та бізнесу, бізнес-одиниця.

Постановка проблеми. Контроль і нагляд є одними з найважливіших ланок системи управління в цілому та небанківських фінансових установ зокрема. Адже чітко налагоджена контрольна-наглядова діяльність дає можливість своєчасно вдосконалювати систему управління, корегувати плани, зменшувати та запобігати правопорушенням у згаданій сфері. У цьому аспекті варто наголосити, що необхідно виявляти причини, щоб запобігати негативним наслідкам.

Загальна мета контролю і нагляду, як відомо, полягає в тому, щоб виявляти фактичний стан

справ у будь-якому процесі, співставляти відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати корегуючі заходи з приведення підконтрольного об'єкта до належного стану. Природно, що найефективнішою є така організація контрольної-наглядової діяльності, яка допомагає завчасно виявляти насамперед причини тих чи інших порушень. Безумовно, однією з основних цілей контрольної-наглядової діяльності є своєчасне виявлення різних порушень та їх винуватців, але кінцевою метою як контролю, так і нагляду все ж є виправлення та усунення порушень. Добре організо-

вана система контролю і нагляду є конструктивним інструментом управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Особливості контролю і нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ були предметом наукових досліджень Дудко В. П., Коваль Л. В., Савченко Л. А., Шестак В. С. та інших провідних науковців. Однак, низка аспектів особливості контролю і нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ, потребують додаткового опрацювання.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою дослідження є визначення особливостей контролю і нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ.

Виклад основного матеріалу. Проблемі контролю суспільство завжди приділяло значну увагу і здійснювало його за допомогою різних форм, заходів і прийомів. Суспільство в процесі свого розвитку породжує відомі загальні функції, без яких воно не може обійтися і які набувають об'єктивного характеру. До цих функцій відноситься і контроль як елемент будь-якої системи, що розвивається і присутність якого зумовлена об'єктивними законами суспільного розвитку.

Суспільне призначення контролю полягає в тому, що він служить засобом отримання інформації про процеси, що відбуваються в суспільстві і різних його утвореннях, визначення відповідності дій на шляху досягнення мети, виявлення причин відхилення від них, розробки заходів, що протидіють виявленим відхиленням.

Контроль як функція управління являє собою спостереження, а також перевірку відповідності діяльності об'єкта управління прийнятим управлінським рішенням (законам, планам, нормам, наказам, інструкціям, розпорядженням та ін.). Найважливіше завдання контролю – попереджати можливі упущення і помилки, спонукати посадових осіб до добросовісного виконання службових обов'язків, сприяти підвищенню особистої відповідальності кожного за доручену ділянку роботи [1].

Суспільне призначення контрольної функції фінансів полягає у створенні економічних умов для здійснення державою контролю за розподілом централізованих і децентралізованих фондів, з метою забезпечення фінансових потреб держави. Тобто, контрольна функція фінансів фактично є об'єктивною основою фінансового контролю. Але в той же час вона не породжує фінансовий контроль. Для його ефективного

здійснення і функціонування, як елемента фінансової системи, необхідні детальна розробка як теоретичних, так і методологічних основ, постійна організуюча діяльність держави, спрямована на створення певних органів фінансового контролю, вдосконалення організації діяльності діючих, належна регламентація їх прав і обов'язків, удосконалення форм, методів цього контролю, визначення нормами права його зовнішніх меж та форм взаємодії контролюючих органів [2, с. 220].

На думку науковця В. П. Дудко, фінансовий контроль – комплексна і цілеспрямована фінансово-правова діяльність органів фінансового контролю або їхніх підрозділів чи представників, а також осіб, уповноважених здійснювати контроль, що базується на положеннях актів чинного законодавства. Він полягає в установленні фактичного стану справ на підконтрольному об'єкті щодо його фінансово-господарської діяльності та спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності в процесі формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів для ефективного соціально-економічного розвитку всіх суб'єктів фінансових правовідносин [3, с. 15].

Державний фінансовий контроль – різновид фінансового контролю, що здійснюється відповідними органами державного фінансового контролю. На думку В. П. Дудко, він полягає в установленні фактичного стану справ щодо дотримання вимог чинного законодавства на підконтрольному об'єкті, спрямований на забезпечення законності, фінансової дисципліни і раціональності під час формування, розподілу, володіння, використання та відчуження активів, що належать державі, а також використання коштів, що залишаються в суб'єкта фінансових правовідносин у зв'язку з наданими пільгами за платежами до бюджетів, державних позабюджетних фондів та кредитів, отриманих під гарантії Кабінету Міністрів України [3, с. 16].

На нашу думку, державний фінансовий контроль покликаний контролювати не фінансові кошти, належні державі, а відповідність фінансової діяльності суб'єктів господарювання, що ведуть свою діяльність на території даної держави, встановленим нею стандартам та вимогам, тобто перш за все дотримання чинного законодавства. Тобто ми вважаємо, що державний фінансовий контроль – це контроль спеціально уповноважених органів державної влади за дотриманням суб'єктом контролю встанов-

лених державою правил ведення фінансової діяльності. Дослідники змішують державний фінансовий контроль, який полягає в контролі держави за фінансовою діяльністю всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на її території, та внутрішній фінансовий контроль держави за фінансовою діяльністю належних їй підприємств та рухом належних їй грошових потоків. У другому випадку держава виступає як власник грошових коштів, який їх контролює, і її контролююча діяльність мало чим відрізняється від контролюючої діяльності підприємства, яке слідує за власними грошовими потоками, або фізичної особи, яка, наприклад, відслідковує, на що були спрямовані кошти, пожертвовані нею благодійній організації. Безперечно, в державі більше можливостей, але сутність її діяльності саме така. Під час же державного фінансового контролю держава виконує свою функцію саме як держава, а не як окремих суб'єкт господарювання.

Основною метою державного фінансового контролю є:

1) викриття на підконтрольних об'єктах порушень принципів законності, ефективності, доцільності й економії при формуванні та використанні державних фінансових і матеріальних ресурсів, відхилення від прийнятих норм, стандартів на якому ранній стадії;

2) притягнення винних до відповідальності, забезпечення відшкодування заподіяних збитків;

3) ужиття заходів з метою запобігання таким порушенням у майбутньому.

Державний фінансовий контроль є однією з важливих функцій державного управління, яка полягає у сприянні реалізації фінансової політики держави, забезпеченні процесу формування й ефективного використання фінансових ресурсів для досягнення поставлених державою цілей у сфері фінансів та бізнесу.

Щодо визначення поняття адміністративного нагляду, то в юридичній літературі існують різні варіанти, що, як відзначає Л. В. Коваль, становить деякі труднощі теоретичного та практичного характеру у зв'язку з розмежуванням понять нагляду і контролю [4, с. 182].

НБУ здійснює такі види нагляду за діяльністю на ринку небанківських фінансових послуг:

– пруденційний нагляд (нагляд за дотриманням пруденційних нормативів та інших вимог до діяльності, установлених законодавством України, а також встановлення певних кількісних та якісних вимог (пруденційних нормативів)

до діяльності фінансових установ. Контроль за їх дотриманням дозволяє регулятору своєчасно виявити ризикову діяльність, вжити заходи оперативного втручання та в такий спосіб запобігти настанню негативних наслідків) [5]. Пруденційний нагляд є складовою частиною загальної системи нагляду, що проводиться органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, і базується на регулярному проведенні оцінки загального фінансового стану фінансової установи, результатів діяльності системи та якості управління нею, дотриманні обов'язкових нормативів та інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами;

– нагляд за ринковою поведінкою (нагляд за дотриманням фінансовою установою вимог до ведення діяльності, які передбачають відкритість і прозорість такої діяльності, бездоганну ділову репутацію власників та менеджменту, добросовісність та справедливе ставлення фінансової установи до клієнтів, увагу до їх потреб (надання якісних послуг, реклама, розкриття інформації, залучення посередників тощо), добросовісну конкуренцію щодо інших фінансових установ, недопущення шахрайства чи іншої протиправної діяльності, а також належну внутрішню організацію фінансової установи, яка забезпечує контроль за дотриманням вищезгаданих правил);

– нагляд на консолідованій основі. Фінансові групи, особливо ті, що поєднують банківську та страхову діяльність, набувають все більшого значення в Україні. І такі об'єднання передбачають певні ризики: внутрішньо групові транзакції створюють можливості для уникнення регуляторних обмежень, є ризик зазнати втрат від поширення труднощів на всі бізнес-одиночки фінансової групи [6, с. 164].

НБУ не бачить необхідності у встановленні додаткових пруденційних вимог до фінансових компаній. Винятками можуть бути випадки, коли фінансова компанія планує надавати фінансові послуги з обміну валют чи переказу коштів без відкриття рахунку. Якщо фінансова компанія є учасником банківської/фінансової групи, то для забезпечення стабільності фінансової системи та обмеження спільних ризиків до фінансової компанії застосовуватимуться додаткові вимоги на рівні групи (консолідований нагляд) [6, с. 165–166].

Орган, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, відповідно до розподілу повноважень, з метою здійснення нагляду

на консолідованій та субконсолідованій основі у своїх нормативно-правових актах має право встановлювати вимоги до фінансової групи, її підгруп щодо: наявності ефективної системи корпоративного управління; наявності ефективної системи управління ризиками; наявності ефективної системи внутрішнього контролю; наявності облікових процедур, інформаційних систем, необхідних для забезпечення виконання вимог на консолідованій основі; складання та порядку подання консолідованої та субконсолідованої звітності; достатності регулятивного капіталу; економічних нормативів; лімітів та обмежень щодо певних видів діяльності, у тому числі щодо діяльності на території інших держав; порядку подання необхідної звітності та інформації [6, с. 167].

Фінансова група, її підгрупи, учасники груп зобов'язані дотримуватися вимог, установлених органами, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг.

НФУ, за якими здійснює нагляд НКЦПФР та які є учасниками банківської або небанківської фінансової групи, за якою здійснює нагляд НБУ, підлягають нагляду з боку НБУ.

Фінансова група зобов'язана визначити серед учасників відповідальну особу та погодити її з відповідним органом, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг. До погодження органом, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, відповідальної особи фінансової групи та в разі, якщо за висновком органу, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, відповідальна особа, визначена фінансовою групою, не спроможна належним чином забезпечити виконання функцій відповідальної особи, відповідальною особою вважається фінансова установа – учасник групи з найбільшим значенням активів за останній звітний квартал.

Учасники фінансової групи зобов'язані подавати відповідальній особі фінансової групи, органу, який здійснює державне регулювання ринків фінансових послуг, звіти та інформацію, необхідні для підготовки консолідованих звітів, та забезпечувати виконання вимог щодо нагляду на консолідованій основі. Вони зобов'язані забезпечити проведення щорічної аудиторської перевірки своєї річної фінансової звітності. Відповідальна особа фінансової групи зобов'язана забезпечити проведення щорічної перевірки аудиторською фірмою річної консолідованої звітності фінансової групи.

З 1 січня 2024 року вступив в силу новий Закон України «Про фінансові послуги та фінансові компанії», який встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов [7; 8]. Зокрема, у ст. 1 Закону зазначено, що пруденційні вимоги – якісні та кількісні (включаючи пруденційні нормативи) вимоги, які встановлюються Регулятором з метою забезпечення відповідності діяльності фінансової установи вимогам законодавства для виявлення потенційних ризиків у діяльності фінансових установ, а також їх мінімізації; пруденційні нормативи – кількісні показники, дотримання певного значення яких є обов'язковим для фінансових установ, які встановлюються Регулятором з метою оцінки фінансового стану та виявлення потенційних ризиків у діяльності фінансових установ, а також мінімізації таких ризиків і своєчасного реагування на можливі негативні наслідки в діяльності таких осіб.

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 підприємництва в Україні і належного конкурентного середовища на фінансовому ринку. Регулятор в межах своїх повноважень здійснює нагляд за діяльністю з надання фінансових та супровідних послуг відповідно до цього Закону та спеціальних законів та 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 діяльністю з надання фінансових та 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.

Пруденційний нагляд здійснюється Регулятором з метою забезпечення стійкості окремого надавача фінансових послуг та стабільності фінансової системи загалом, а також захисту інтересів клієнтів і кредиторів надавачів фінансових послуг відповідно до цього Закону, спе-

ціальних законів, а також нормативно-правових актів Регулятора.

Пруденційний нагляд здійснюється шляхом: оцінки та контролю рівня, характеру й особливостей ризиків діяльності особи, що охоплюється наглядом діяльністю; оцінки та контролю окремих видів діяльності (операцій) об'єкта нагляду, у тому числі визначення рівня безпеки та стабільності його операцій, виявлення недоліків та негативних тенденцій в його діяльності; оцінки якості системи корпоративного управління, системи внутрішнього контролю об'єкта нагляду з урахуванням характеру його діяльності; оцінки та контролю фінансового стану об'єкта нагляду, стану дотримання ним значень пруденційних нормативів та інших пруденційних вимог; перевірки достовірності звітності об'єкта нагляду; виявлення фактів здійснення ризикової діяльності, ознаки якої визначено у відповідності до спеціальних законів та нормативно-правових актів Регулятора, що загрожує інтересам клієнтів та кредиторів об'єкта нагляду, та запобігання здійсненню такої діяльності; контролю та забезпечення дотримання об'єктом нагляду вимог законодавства України; застосування до надавачів фінансових послуг коригувальних заходів, заходів раннього втручання, заходів впливу та/або накладення на посадових осіб юридичної особи, фізичних осіб – підприємців, які надають фінансові послуги, інших осіб адміністративних стягнень [7].

Ще одним напрямом нагляду є *ризик-орієнтований підхід* до нього, а новий закон упроваджує такі підходи. Тобто вимоги та правила нагляду за фінансовими установами залежатимуть від їх розміру, виду діяльності, значимості та ризиків. Це дасть змогу забезпечити пропорційність, коли малим неризиковим фінансовим установам приділятиметься мінімальна увага з боку регулятора. Також закон вводить нову складову – нагляд за ринковою поведінкою установ. Тут йтиметься про посилення контролю за дотриманням фінустановами вимог до захисту прав споживачів, розкриття достатньої інформації споживачам, прозорих структур власності, належної ділової репутації власників та керівників тощо.

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.

Висновки. Нагляд за діяльністю НФУ – 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.

В Україні на сьогодні існує множинна система наглядових органів у фінансовому секторі, структурована за видами фінансових установ – НБУ, НКЦПФР та Антимонопольний комітет, які суттєво різняться між собою як за статусом, рівнем незалежності, так і за інституційною спроможністю, правилами і процедурами, що застосовуються в процесі їх діяльності. Якщо НБУ достатньо забезпечений ресурсами для здійснення державного регулювання небанківської фінансової діяльності, то інституційна спроможність інших не відповідає викликам, що існують на піднаглядних їм ринках.

Список використаної літератури:

1. Шестак В. С. Державний контроль в сучасній Україні (теоретико-правові питання) : монографія. Харків : Основа, 2003. 208 с.
2. Савченко Л. А. Правові питання фінансів і фінансового контролю. *Науковий вісник Академії державної податкової служби України*. 2001. № 2 (12). С. 217–224.
3. Дудко В. П. Державний фінансовий контроль : навч. посіб. Чернівці : Прут, 2005. 484 с.
4. Коваль Л. В. Адміністративне право : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
5. Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими

- фінансовими установами та Програми розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : розпорядження Держкомфінпослуг України від 15.07.2010 р. № 585. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/474661___474726
6. Буга Г. С. Особливості нагляду за діяльністю небанківських фінансових установ. *Право і суспільство*. 2022. № 1. С. 164–171.
 7. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 14 грудня 2021 року № 1953-ІХ. *Відомості Верховної Ради*. 2023. № 3-4. Ст.10.
 8. Новий закон про фінансові послуги та фінансові компанії встановлює чіткі вимоги до роботи фінустанов від 16.12.2021 р. *Національний банк України*. URL: <https://bank.gov.ua/news/all/noviy-zakon-pro-finansovi-poslugi-ta-finansovi-kompaniyi-vstanovlyuye-chitki-vimogi-do-roboti-finustanov>

Buha H. S., Kuzmenko S. H. Features of control and supervision of the activities of non-banking financial institutions

Control and supervision are one of the most important parts of the management system in general and non-bank financial institutions in particular. After all, clearly established control and supervisory activities make it possible to timely improve the management system, adjust plans, reduce and prevent offenses in this area. In this aspect, it should be noted that it is necessary to identify the causes in order to prevent negative consequences. The general goal of control and supervision, as is known, is to identify the actual state of affairs in any process, compare the compliance of this state with the intended goals and, if necessary, apply corrective measures to bring the controlled object to the proper state. Naturally, the most effective organization of control and supervisory activities is one that helps to identify in advance, first of all, the causes of certain violations. Of course, one of the main goals of control and supervisory activities is the timely identification of various violations and their culprits, but the ultimate goal of both control and supervision is still the correction and elimination of violations. A well-organized control and supervision system is a constructive management tool. State financial control is one of the important functions of public administration, which consists in facilitating the implementation of the state's financial policy, ensuring the process of formation and effective use of financial resources to achieve the goals set by the state in the field of finance and business. Financial groups, especially those combining banking and insurance activities, are becoming increasingly important in Ukraine. And such associations involve certain risks: intragroup transactions create opportunities to avoid regulatory restrictions, and there is a risk of incurring losses from the spread of difficulties to all business units of the financial group. The purpose of state regulation and supervision of activities in the provision of financial and related services is to ensure the protection of the legitimate interests of clients, sustainable development and stability of the financial market, as well as the creation of favorable conditions for the development of entrepreneurship in Ukraine and a competitive environment in the financial market.

Keywords: *control, supervision, control and supervisory activities, development of entrepreneurship in Ukraine, finance and business, business unit.*