

УДК 336.027.2

М. І. Саєнко

*Дніпропетровський національний університет  
імені Олеся Гончара*

### **ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ**

**Розглянуто проблеми державного контролю у сфері фінансових послуг. Проаналізовано різні наукові погляди на проблеми державного контролю. Запропоновано шляхи вдосконалення цього контролю в умовах кризи.**

*Ключові слова:* фінансові послуги, контроль, державний контроль.

**Рассмотрены проблемные вопросы государственного контроля в сфере финансовых услуг. Сформулированы предложения относительно совершенствования этого контроля в условиях кризиса.**

*Ключевые слова:* финансовые услуги, контроль, государственный контроль.

**About some problems of state control in the field of financial services. In the article the problem questions of state control in the field of financial services are examined. Also formulated suggestion in relation to the perfection of this control.**

*Key words:* financial services, control, state control.

Однією з причин, що пояснюють потребу у здійсненні державного нагляду на ринку фінансових послуг, є те, що фінансові установи завдяки фінансовим послугам забезпечують обіг (готівковий та безготівковий) національної та іноземної валюти в державі. А будь-яка країна зацікавлена у зростанні такого обігу. Більше того, у цьому зацікавлені державні органи, оскільки вони здебільшого забезпечують контроль за всією грошово-кредитною політикою та впроваджують її у життя. З-поміж учених, які розробляють проблеми правового регулювання державного контролю, фінансового контролю, – В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, О. Ю. Грачова, О. П. Орлюк, Л. А. Савченко, С. О. Шохін, Є. В. Карманов, О. А. Костюченко, В. Л. Кротюк та ін.

Метою даної статті є огляд проблем державного контролю у

сфері фінансових послуг; формулювання пропозицій стосовно вдосконалення державного контролю у сфері фінансових послуг.

На державному рівні спостерігаються неузгодженість та хаотичність проведення реформ у фінансовій сфері, відсутній також комплексний підхід до реформ. Адже реформи у фінансовій сфері нерозривно пов'язані з реформами в економіці та в законодавстві взагалі. Гальмується щось одне, – і вже це тягне за собою проблеми в усіх інших сферах. Крім цього можна констатувати недостатній рівень прозорості та ефективності механізмів контролю, що, у свою чергу, суттєво обмежує можливість залучення в реформаційні процеси широких верств населення [1].

Державний контроль і державний нагляд тісно взаємопов'язані. Грунтуючись на деяких підходах стосовно реформування державного фінансового нагляду, які озвучив Голова Центрального банку Республіки Вірменія Т. С. Саркісян на IV Всеросійській науково-практичній конференції «Банки. Процеси. Стандарти. Качество» (14–16 березня 2007 р., м. Уфа) [2], ми пропонуємо деякі підходи щодо реформування державного контролю у сфері фінансових послуг.

По-перше, має бути єдиний суб'єкт, який є відповідальним за здійснення проекту реформ у галузі фінансового контролю. Цей суб'єкт може бути наділений відповідними повноваженнями на постійній основі або на час проведення реформ.

По-друге, цей суб'єкт повинен мати уявлення про те, яким він хоче бачити контроль мінімум через десять років (оскільки потрібен час для розробки змін, для їх прийняття і впровадження на практиці, для отримання результатів).

По-третє, він повинен мати формальні можливості (законодавчі норми, що визначають певні гарантії незалежності та важелі для реалізації реформаційних проектів) та неформальні можливості (політичний вплив та підтримку реформ на всіх рівнях влади й управління) для реалізації свого бачення.

Задля того, аби всі органи, які займаються державним контролем у сфері фінансових послуг, могли б належним чином виконувати свої обов'язки, вони повинні мати: 1) достатній рівень операційної самостійності (безумовно, самостійність певною мірою обмежена, оскільки всі контролюючі органи взаємодіють між собою і найчастіше підпорядковуються Кабінету Міністрів України); 2) кошти для фінансування (контролюючі органи є такими, що фінансуються з

державного бюджету, проте вони можуть мати власні кошти). Позитив від наявності в контролюючих органів власних джерел фінансування є доволі спірним. Справа в тому, що діяльність цих органів дуже специфічна: вона завжди пов'язана з коштами та майном підконтрольних суб'єктів, у зв'язку із чим теоретично допустимим є те, що ці суб'єкти добровільно-примусово оплачуватимуть послуги контролюючих органів. Вважаємо за необхідне до нормативно-правових актів, які регулюють питання власних надходжень бюджетних установ, внести зміни і заборонити тим суб'єктам, які здійснюють державний контроль, зокрема у сфері фінансових послуг, надавати платні послуги підконтрольним суб'єктам, які надають фінансові послуги); 3) повноваження на отримання інформації від фінансових установ (звичайно, це повноваження не є безмежним, адже існують такі поняття, як банківська таємниця, конфіденційна інформація, комерційна таємниця тощо, які не розголошуються); 4) законодавчо визначене право примусового виконання своїх рішень, що прискорює рух до виправлення порушень з боку фінансових установ; 5) поєднання у своїй діяльності як контрольних, так і наглядових функцій, адже нагляд як такий походить від контролю (інколи нагляд називають формою або методом фінансового контролю); 6) доступ до співпраці з контрольно-наглядовими органами в інших сферах, з інших країн та з міжнародними фінансовими організаціями (до міжнародних розрахунків, Багатостороннє агентство з гарантування інвестицій, Європейський центральний банк, Міжнародний валютний фонд, Європейська система центральних банків, Європейський банк реконструкції та розвитку, Європейський платіжний союз, Європейський інвестиційний банк, Міжнародна фінансова корпорація, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародний валютний фонд, Міжнародний центр з урегулювання інвестиційних спорів, Світовий банк. Зрозуміло, що з азійськими організаціями (Азійський банк розвитку, Арабський валютний фонд, Африканський банк розвитку) Україна не так активно співпрацює, як з європейськими. Неофіційно міжнародними організаціями є FATF і Група «Еґмонт».

Діяльність у сфері фінансових послуг відрізняється підвищеним ризиком. Нестійкість міжнародних фінансових ринків наочно продемонструвала необхідність посилення уваги банків та наглядових органів відносно ефективного контролю за ризиками [3].

У зв'язку з цим поширення набуває державне управління банківськими ризиками – пруденційне регулювання, яке спрямоване на зменшення банківського ризику кредитної організації та здійснюється за допомогою встановлення в банківському законодавстві спеціальних обмежень на значення показників діяльності кредитної організації, що характеризують величину її банківського ризику. Це особлива правова процедура, під час якої наглядовий орган здійснює належне до його компетенції право на виявлення можливих складів правопорушень у діяльності кредитної організації та обов'язок притягнення до відповідальності за вчинення правопорушення [4].

Державне управління (регулювання) банківськими ризиками ще називається пруденційним регулюванням, здійснюється шляхом встановлення обов'язкових нормативів для кредитних організацій. Банківський пруденційний нагляд належить до сфери контролю центрального банку – НБУ.

У теорії фінансового права немає єдності думок стосовно питання про форми, методи та види фінансового контролю. Наразі ми не будемо детально зупинятися на цій проблемі, оскільки вона ґрунтовно висвітлюється в працях Л. А. Савченко, О. Ю. Грачової, Е. А. Вознесенського, С. О. Шохіна та ін. Очевидно, що форма фінансового контролю – це спосіб конкретного вираження й організації контрольних дій; методи фінансового контролю – це прийоми та способи, які знаходять своє застосування при здійсненні контрольних функцій.

З огляду на це, наприклад, страхування депозитів і фінансовий моніторинг можна розглядати як форму державного контролю і як метод фінансового контролю у сфері фінансових послуг.

У теорії фінансового права нагляд розуміється як особливий метод фінансового контролю, що полягає у спостереженні за дотриманням об'єктом контролю встановлених чинними нормативно-правовими актами правил і нормативів та проведенні відповідних контрольних дій [5]. Хоча слід зауважити, що віднесення нагляду до методів фінансового контролю також є спірним. Ми дотримуємось того підходу, відповідно до якого нагляд є методом.

У своїй дисертації вчений А. В. Ерицян розглядає, зокрема, питання співвідношення пруденційного банківського нагляду [6] із фінансовим контролем, державного контролю та адміністративного нагляду за суб'єктами підприємницької діяльності з урахуван-

ням положень Конституції та Федерального закону РФ від 8 серпня 2001 р. «Про захист прав юридичних осіб та індивідуальних підприємств при проведенні державного контролю (нагляду)». (Слід звернути увагу, що дія закону не поширюється на відносини, пов'язані, зокрема, із здійсненням податкового, валютного, бюджетного контролю, банківського та страхового нагляду, а також інших видів спеціального державного контролю за діяльністю юридичних осіб та індивідуальних підприємств на ринку фінансових послуг.)

Аналізуючи погляди дослідників у питанні відмінностей між державним контролем та адміністративним наглядом, А. В. Ериця, із урахуванням новітніх законодавчих змін, зупиняється на тотожності понять «державний контроль» та «адміністративний нагляд» за дотриманням суб'єктами підприємницької діяльності законодавства [7]. Але цей висновок ґрунтується лише на законодавстві, яке якраз і не застосовується до відносин, що нас цікавлять. Тобто стосовно відносин у сфері фінансових послуг стверджувати про тотожність вказаних понять за аналогією ми не можемо. Далі цитований автор, порівнюючи зміст понять «пруденційний нагляд» із поняттям «фінансовий контроль» робить висновок про розбіжність між ними. І ми погоджуємося, що з позиції фінансового права нагляд і контроль не можуть бути синонімами. За своїм змістом фінансовий контроль значно ширший, ніж нагляд.

При цьому контроль і нагляд мають спільну мету – виявляти фактичний стан справ у будь-якому процесі, зіставляти відповідність цього стану наміченим цілям і в разі необхідності застосовувати коригуючі заходи приведення підконтрольного об'єкта до належного стану. При цьому контроль у більшості випадків не передбачає участі в зміні стану речей на об'єкті чи санкціонування відповідних змін [8].

З наглядом у тісному зв'язку знаходиться моніторинг, який є системним постійним наглядом за певними параметрами, що мають ряд особливостей. Фінансовий моніторинг є специфічною формою державного фінансового контролю, який здійснюють уповноважені державою органи та установи, що обслуговують проведення фінансових операцій, відстежують та фіксують фінансові операції, які мають ознаки сумнівності, аналізують одержану інформацію про сумнівні операції з метою виявлення схем та механізмів легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінан-

сування тероризму [9]. Тобто в контексті нашого дослідження ми не можемо обійти увагою питання фінансового моніторингу, оскільки він тісно пов'язаний з державним контролем у сфері фінансових послуг.

Відповідно до ст. 4 Закону від 28 листопада 2002 р. «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» система фінансового моніторингу складається з двох рівнів – первинного та державного. Суб'єктами первинного фінансового моніторингу є: банки, страхові та інші фінансові установи; платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи; товарні, фондові та інші біржі; професійні учасники ринку цінних паперів; інститути спільного інвестування; гральні заклади, ломбарди, юридичні особи, які проводять будь-які лотереї; підприємства, організації, які здійснюють управління інвестиційними фондами чи недержавними пенсійними фондами; підприємства і об'єднання зв'язку, інші некредитні організації, які здійснюють переказ грошових коштів; інші юридичні особи, які відповідно до законодавства здійснюють фінансові операції. Суб'єктами державного фінансового моніторингу є: центральні органи виконавчої влади та Національний банк України, які відповідно до закону виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, що забезпечують здійснення фінансових операцій; спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу – центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом (цим органом є Держкомфінмоніторинг).

Фінансовий моніторинг буває двох видів: обов'язковий – сукупність заходів спеціально уповноваженого органу виконавчої влади з питань фінансового моніторингу з аналізу інформації щодо фінансових операцій, що надається суб'єктами первинного фінансового моніторингу, а також заходів з перевірки такої інформації відповідно до законодавства України; внутрішній – діяльність суб'єктів первинного фінансового моніторингу з виявлення, відповідно до цього Закону, фінансових операцій, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу, та інших фінансових операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів. Питання внутрішнього фінансового моніторингу визначаються у спеціальних актах: наприклад, наказом Держкомфінмоніторингу від 24 листопада 2008 р. № 237, яким затверджено Методичні рекомендації

щодо здійснення професійними учасниками ринку цінних паперів внутрішнього фінансового моніторингу з використанням критеріїв ризику; наказом від 25 березня 2009 р. № 37 – Методичні рекомендації щодо управління ризиками банку у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму, пов'язаними з персоналом; наказом від 11 листопада 2008 р. № 228 затверджено Методичні рекомендації щодо організації внутрішнього фінансового моніторингу в банках із застосуванням підходу, заснованого на ризиках; наказом від 15 вересня 2008 р. № 193 затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення працівниками банку фінансового моніторингу при проведенні операцій з використанням карткових рахунків; наказом від 4 липня 2008 р. № 157 затверджено Методичні рекомендації суб'єктам первинного фінансового моніторингу «Управління ризиками щодо відмивання злочинних доходів та фінансування тероризму»; наказом від 1 жовтня 2007 р. № 169 затверджено Додаткові методичні рекомендації щодо формування коду виду фінансової операції, що підлягає фінансовому моніторингу; наказом від 25 вересня 2006 р. № 184 затверджено Методичні рекомендації щодо Порядку зупинення фінансової операції, якщо її учасником або вигодоодержувачем за нею є особа, яку включено до переліку осіб, пов'язаних із здійсненням терористичної діяльності суб'єктами первинного фінансового моніторингу, для яких законодавчо не визначені суб'єкти державного фінансового моніторингу, які здійснюють регулювання і нагляд за їх діяльністю; наказом від 22 грудня 2008 р. № 267 затверджено Методичні рекомендації щодо здійснення страховими установами внутрішнього фінансового моніторингу з використанням критеріїв ризику.

Задля того, щоб державний контроль у галузі фінансових послуг був ефективним, відповідав сучасним умовам розвитку ринкових відносин, необхідно підтримувати довгострокові проекти реформування цих відносин; слід поєднувати контрольні та моніторингові заходи, а також урахувати досвід зарубіжних країн.

### Бібліографічні посилання

1. Саркісян Т. С. Проблемы финансового посредничества / Т. С. Саркісян // Деньги и кредит. – 2007. – № 7. – С. 26.
2. Саркісян Т. С. К вопросу о финансовом надзоре и подходах к его реализации / Т. С. Саркісян // Деньги и кредит. – 2007. – № 4. – С. 20–23.

3. Рекомендации XVII Международного банковского конгресса (МБК-2008) «Банки в системе финансового посредничества: состояние и перспективы», Санкт-Петербург, 28–31 мая 2008 г. // Деньги и кредит. – 2008. – № 7. – С. 33.
4. **Ерицян А. В.** Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Ерицян А. В. ; Российская Академия Наук ; Институт государства и права. – М., 2002. – С. 5, 9.
5. **Савченко Л. А.** Нагляд / Л. А. Савченко // Фінансова енциклопедія / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха [та ін.] ; за заг. ред. О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 258–259.
6. **Ерицян А. В.** Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14 / Ерицян А. В. ; Российская Академия Наук ; Институт государства и права. – М., 2002. – С. 18.
7. **Ерицян А. В.** Пруденциальное регулирование и пруденциальный банковский надзор : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14. / Ерицян А. В. ; Российская Академия Наук ; Институт государства и права. – М., 2002. – С. 17–18.
8. **Баклан О. В.** Контрольно-наглядова діяльність та адміністративний примус в сфері охорони праці : навч. посіб. / О. В. Баклан. – К. : Поліпром, 2003. – С. 7, 14.
9. **Савченко Л. А.** Фінансовий моніторинг / Л. А. Савченко // Фінансова енциклопедія / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха [та ін.] ; за заг. ред. О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – С. 430.

*Надійшла до редколегії 12.03.2013 р.*