

УДК 347.734

Т. М. Малиновська**Завдання, функції та види банківського контролю**

Досліджено методологічні та організаційні засади системи банківського контролю в Україні. Обґрунтовано доцільність виконання НБУ наглядових функцій за діяльністю банківських установ. Проаналізовано функції та види банківського контролю.

У чинному банківському законодавстві України визначено, що метою системи контролю НБУ за банками та іншими особами є забезпечення безпеки і стабільності банківської системи, захист інтересів вкладників та кредиторів банків з питань безпеки зберігання коштів клієнтів на банківських рахунках. Конституція України вказує на необхідність контролю за грошово-кредитною політикою держави і гарантує реалізацію прав і законних інтересів громадян, у тому числі й у банківській сфері. Вирішення цих завдань дозволить забезпечити надійність у банківській системі та ефективність і динамізм у розвитку економіки.

Мета статті – на підставі чинного міжнародного та вітчизняного законодавства щодо функцій фінансового контролю, доктринальних положень юридичної науки та принципів банківської діяльності як виду фінансової діяльності держави внести необхідні уточнення у питання про завдання і види банківського контролю в Україні.

Стратегічне завдання забезпечення належного контролю за діяльністю банків є досить складним і вимагає вирішення низки поточних завдань.

Надзвичайно актуальними і важливими є питання теоретичної розробки і практичного застосування системи контролю за банківською діяльністю, підвищення її ефективності, що сприятиме чіткому дотриманню Базельських принципів банківського нагляду та інтеграції вітчизняної банківської системи у світовий фінансовий простір.

Банківський контроль, метою якого є дотримання законності у банківській діяльності, також як вид державного контролю та фінансового контролю полягає в діяльності щодо перевірки законності, доцільності, ефективності банківських операцій із грошовими коштами, які встановлюються в нормативних актах. Враховуючи специфіку банківської діяльності, основні завдання контролю в банках – це:

– перевірка та аналіз фактичного стану справ щодо законності та ефективності використання державних і комунальних коштів, майна та інших активів держави, правильністю ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю [1];

- здійснення державного фінансового аудиту і розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків, порушень і запобігання їх у подальшому [2];

- перевірка дотримання економічних нормативів, форм і строків складання і надання фінансової звітності, методики складання консолідованої звітності;

- забезпечення сплати податків, контроль за дотриманням вимог податкового законодавства, застосування заходів адміністративного впливу за порушення;

- здійснення методичного забезпечення і аналізу заходів, що вживаються банками для запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму;

- стабільне функціонування ринку цінних паперів;

- забезпечення гарантування вкладів фізичних і юридичних осіб [3].

Наведений перелік завдань банківського контролю не є вичерпним і залежно від видів контролю, контролюючих суб'єктів вони можуть конкретизуватись і деталізуватись. Так, перевірки, що проводить НБУ, здійснюються з метою визначення ризиків, притаманних об'єкту перевірки, рівня безпеки і стабільності його операцій, достовірності його звітності й дотримання об'єктом перевірки законодавства України про банки і банківську діяльність, а також нормативно-правових актів НБУ [4].

Дослідники фінансового контролю визначають його функції, виходячи із сутності й завдань, які він виконує. М. Ф. Базась, вказуючи на те, що функції фінансового контролю спрямовані на забезпечення потреб управління, виділяє такі: спостереження, пізнавальну, інформаційно-аналітичну, профілактичну, сприяння діяльності суб'єктам господарювання, стимулюючу, мобілізуючу, культурну, перспективно-дійову [5, с. 12–13]. Російська дослідниця О. Ю. Грачова зазначає, що активна, творча роль фінансового контролю полягає у наступних його функціях: виявлення відхилень від встановлених норм і правил, аналіз виявлених відхилень, корегування, превенції, правоохорони і функція, пов'язана із застосуванням заходів юридичної відповідальності [6, с. 26–30]. У цих визначеннях функції контролю дослідники вказують скоріше на ті повноваження, які притаманні контролюючим суб'єктам під час виконання контрольних дій і на процедуру його проведення. Єдності поглядів на функції фінансового контролю, як і банківського, в науковій літературі не вироблено. У цілому можна погодитися з тим, що фінансовий контроль як інститут фінансового права виконує такі функції, як інформаційна, аналітична, стабілізуюча, правоохоронна, запобіжна та виховна [7, с. 66].

Враховуючи сутність і завдання банківського контролю як виду фінансового, можна погодитися, що у загальному вигляді ці функції притаманні й банківському контролю. Проте в чинному законодавстві визначено, що банківське регулювання є *однією з функцій*

НБУ, а Конституція України та Закон України «Про НБУ» визначають різні його функції (ст. 6, 7 Закону), функції Правління НБУ (ст. 14 Закону), функції членів Ради НБУ, які здійснюються на громадських засадах, (ст. 11 Закону).

Отже, законодавець з функціями суб'єкта банківської діяльності пов'язує його повноваження і наділяє його відповідною компетенцією. Наприклад, згідно зі ст. 2 Закону України «Про банки і банківську діяльність», ліквідатор – це юридична особа, яка здійснює функцію припинення діяльності банку та задоволення потреб кредитора, або відповідно до ст. 7 цього ж Закону члени наглядової ради державного банку виконують свої функції без отримання будь-якої матеріальної винагороди.

Для характеристики методологічних елементів контролю крім сутності, принципів, завдань і функцій необхідно розглянути його види. У дослідників складалася майже спільна думка щодо критеріїв класифікації контролю на види, що його характеризують [8]. Проте, іноді виникають розбіжності в дослідженні сутності видів контролю стосовно того, що є «видом» або «формою», або «методом» контролю [9, с. 244; 10, с. 10]. Оскільки мова йде про методологічні ознаки звернемося до філософського значення цих понять. Під видом (лат. species) у філософії розуміють єдність на основі виділення спільних ознак в індивідуальних предметах, процесах і явищах, яка має спільні ознаки з іншими видовими поняттями [11, с. 66]. Форма (лат. forma) – це, перш за все, зовнішній обрис, вигляд предмета, зовнішнє вираження якогось змісту [12, с. 489]. Метод (грец. methodos – буквально «шлях до чогось») у найзагальнішому значенні – це спосіб досягнення мети [7, с. 266].

Враховуючи ці відмінності, саме «вид», а не форма характеризує ознаки контролю за визначеними критеріями. Отже, в адміністративному і фінансовому праві традиційно розрізняються види фінансового контролю за таким критерієм, як контролюючий суб'єкт. В адміністративному праві залежно від суб'єкта, що здійснює контроль у системі державного управління, виділяють такі види контролю: 1) парламентський; 2) президентський; 3) урядовий; 4) контроль з боку державних органів виконавчої влади; 5) контроль з боку місцевих органів виконавчої влади; 6) контроль з боку органів судової влади; 7) контроль з боку органів місцевого самоврядування; 8) громадський контроль [13, с. 526].

Традиційно, залежно від природи суб'єкта, який здійснює контрольну діяльність, у фінансовому праві виділяють: 1) державний контроль (який у свою чергу поділяється на загальнодержавний та відомчий); 2) недержавний контроль (який поділяється на аудиторський і внутрішній контроль приватних комерційних організацій) [12, с. 29].

В економічній літературі за суб'єктами банківський контроль поділяють на зовнішній, що проводиться державою та незалежними аудиторськими фірмами, і внутрішній, що проводиться у банку [16, с. 10].

Підсумовуючи розгляд цих класифікацій, слід вказати на деякі неточності. Так, державний контроль залежно від правового статусу та повноважень контролюючого суб'єкта може здійснюватися з боку і парламенту, і уряду, і міністерств тощо, тобто з боку загальнодержавних органів, для яких контрольна діяльність не є основною. Контроль може бути і державним з боку спеціальних органів державного контролю. У державному фінансовому контролі такими спеціальними органами виступають Рахункова палата, Державне казначейство тощо. У банківському праві до таких спеціальних контролюючих державних установ можна віднести, наприклад, у Франції – Комісію з банківської діяльності або державні комісії з контролю над інвестиціями фізичних та юридичних осіб [11, с. 396]. А недержавний фінансовий контроль може здійснюватися не тільки аудиторськими фірмами, а й громадськими організаціями щодо фінансових, банківських операцій (наприклад, громадська організація «Спілка споживачів України», яка здійснює контроль за цінами). Щодо контролю фінансової діяльності приватних комерційних організацій, то він може бути і зовнішнім, наприклад, контроль з боку банку за фінансово-господарською діяльністю господарюючих суб'єктів. Щодо таких видів контролю, як відомчий, зовнішній і внутрішній, то вони розрізняються за таким критерієм, як наявність робочих зв'язків між контролюючим і підконтрольним суб'єктами.

Отже, банківський контроль за контролюючим суб'єктом може бути: 1) державним, який здійснюється суб'єктами загальної компетенції, і спеціалізованим, який здійснюється державними суб'єктами спеціальної компетенції; 2) недержавним, який здійснюється недержавними аудиторськими фірмами, комерційними банками, банківськими об'єднаннями, громадськістю.

За часом здійснення контрольних дій у теорії фінансового права виділяють такі його види: попередній, поточний, наступний. Але іноді вони визначаються як методи [10, с. 10], а іноді – як форми [15, с. 148]. Такий поділ здійснюється залежно від управлінських стадій [15, с. 385]. Вважаємо, що прийнятий у науці фінансового права критерій – за часом поділу – відповідає науковому значенню поняття «вид фінансового контролю». Відповідно, банківський контроль за часом здійснення поділяється на види:

- попередній, наприклад, перевірка кредитних договорів, положень, наказів, які є основою для проведення банківських операцій;
- поточний, наприклад, перевірка банківських операцій під час їх проведення;
- подальший, наприклад, перевірка бухгалтерських та інших документів після проведення операцій з метою визначення стану справ.

Існує думка, що в рамках банківського контролю можна виділити такий різновид попереднього контролю, як вступний, що здійснюється до моменту створення банків і полягає у перевірці відповідних

документів, які подаються до реєстрації [16, с. 149]. Проте, на нашу думку, контрольна діяльність НБУ під час реєстрації або створення банків, що полягає у перевірці всіх наданих документів, і є попереднім банківським контролем, отже визначення його вступним видається не досить аргументованим.

Нормативно-правові акти, які регламентують банківський контроль, складають систему загальних, спеціальних законів і підзаконних нормативно-правових актів, пріоритетне значення у правовому регулюванні яких належить нормативним актам НБУ. Аналіз чинного законодавства та банківського зокрема стосовно контрольних відносин спонукає вести мову про широке коло контрольних відносин у банківській сфері, яке охоплюється нормами конституційного права, фінансового права, банківського права, ґрунтується на принципах і правових засадах фінансового контролю, що й дає об'єктивні підстави для формування правового інституту регулювання банківського контролю. За цих умов увага до нормативно-правового забезпечення методологічної та організаційної складових банківського контролю значно підвищується. Відсутність законів про фінансовий контроль та його види, про повноваження органів фінансового і банківського контролю є суттєвим недоліком чинного законодавства.

Список літератури: 1. Про Рахункову палату України : закон України від 11.07.1996 № 315/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 24. – Ст. 137. 2. Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні : закон України від 26.01.1993 № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110. 3. Про Національний банк України : закон України від 20.05.1999 № 679-ХІV // Голос України. – 1999. – № 112. 4. Про затвердження Положення про планування та порядок проведення інспекційних перевірок : постанова Правління Національного банку України від 17.07.2001 № 276 // Офіційний вісник України. – 2001. – № 34. – Ст. 1662. 5. Базась М. Ф. Методика та організація фінансового контролю : підручник [для студ. вищих навч. закладів] / М. Ф. Базась. – К. : МАУП, 2004. – 440 с. 6. Грачева Е. Ю. Государственный финансовый контроль : курс лекций / Е. Ю. Грачева, Л. Я. Хорина. – М. : Велби ; Проспект, 2005. – 272 с. 7. Философский энциклопедический словарь / ред.-сост. Е. Ф. Губский [и др.]. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 576 с. 8. Советское финансовое право : учебник / отв. ред. Л. К. Воронова, Н. И. Химичева. – М. : Юрид. лит., 1987. – 464 с. 9. Грачева Е. Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.12 / Грачева Елена Юрьевна. – М., 2000. – 378 с. 10. Ровинский Н. Н. Финансовый контроль в СССР / Н. Н. Ровинский. – М. : Госфиниздат, 1947. – 242 с. 11. Гавальда К. Банковское право (Учреждения – Счета – Операции – Услуги) / К. Гавальда, Ж. Суфле ; под ред. В. Я. Лисняка ; пер. с фр. – М. : Финстатинформ, 1966. – 566 с. 12. Воронова Л. К. Финансовое право Украины : підручник / Л. К. Воронова. – К. : Моя книга, 2006. – 320 с. 13. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – К. : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с. 14. Організація контролю в банках : навч. посіб. / уклад. І. В. Белова. – Суми : Університетська книга, 2009. – 302 с. 15. Адміністративне право України : підручник / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. М. Гаращук та ін.] ; за ред.

Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2001. – 528 с. **16.** Савченко Л. А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : монографія / Леся Анатоліївна Савченко. – Ірпінь : Акад. Держ. податк. служби України, 2001. – 407 с.

Надійшла до редколегії 03.04.2012

Исследованы методологические и организационные основы системы банковского контроля в Украине. Обоснована целесообразность выполнения НБУ надзорных функций за деятельностью банковских учреждений. Проанализированы функции и виды банковского контроля.

Methodological and organizational bases of the bank checking system in Ukraine are investigational. An expediency of implementation of NBU of supervisory functions after activity of bank institution is reasonable. Functions and types of bank control are analysed.