

4. Коментар цивільного процесуального кодексу України (Зейкан Я.П.). – К.: Юридична практика, 2006. – 560 с.
5. Луспеник Д.Д. Застосування новел ЦК і ЦПК України в судовій практиці. Серія „Судова практика”. – Харків : Харків юридичний, 2005. – 432 с.
6. Проблемы науки гражданского процессуального права / В.В. Комаров, В.А. Бигун, В.В. Баранкова; Под ред. проф. В. В. Комарова. – Харьков : Право, 2002.
7. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 травня 1991 р. // www.nau.kiev.ua.
8. Про прокуратуру : Закон України від 5 листопада 1991 р. // www.nau.kiev.ua.
9. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 р. // www.nau.kiev.ua.
10. Решетникова И.В., Ярков В.В. Гражданское право и гражданский процесс в современной России. – М.: Издательство НОРМА, 1999.
11. Цивільний процесуальний кодекс України (станом на 1 вересня 2010 року). – Х.: ТОВ «Одіссей», 2010. – 168 с.
12. Щеглов В.Н. Иск о судебной защите гражданского права. Томск, 1987.

УДК 347.73; 336.027.2; 336.1; 35.078.3

М. І. Саєнко

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара
СУБ'ЄКТИ СПЕЦІАЛЬНОЇ КОМПЕТЕНЦІЇ, ЯКІ ЗДІЙСНЮЮТЬ
ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ:
ПОНЯТТЯ ТА ФІНАНСОВО - ПРАВОВІ ОСОБЛИВОСТІ

Розкривається система спеціальних суб'єктів державного контролю у сфері фінансових послуг, зокрема в розрізі фінансово-правових особливостей їх діяльності. Виходячи з аналізу чинного законодавства у вказаній сфері пропоную систематизацію основних контрольних завдань і повноважень таких суб'єктів і розробку на цій основі узагальненого юридичного визначення.

Ключові слова: фінансові послуги, суб'єкти, державний контроль.

Раскрывается система специальных субъектов государственного контроля в сфере финансовых услуг, в частности в разрезе финансово-правовых особенностей их деятельности. Предлагаю систематизацию основных контрольных задач и полномочий таких субъектов и разработку на этой основе их обобщающего юридического определения.

Ключевые слова: финансовые услуги, субъекты, государственный контроль.

The article describes a system of the state control special subjects in the sphere of financial services, in particular through the financial-law features of their activity. In addition, based on the current legislation analysis in the indicated sphere it is proposed to systematize the main control aims and authorities of these subjects and elaborate their general legal definition on this base.

Keywords: financial services, subjects, state control.

Обов'язкове існування у відносинах із надання фінансових послуг органів, що здійснюють спеціально направлений державний контроль, у кожній державі зумовлене економічною необхідністю стабільного та безпечного функціонування системи фінансових установ, уникнення кризових явищ, забезпечення упевненості в діяльності із надання фінансових послуг кредиторів і вкладників. Однак при всій важливості публічно-правових функцій даних суб'єктів юридичні особливості їх діяльності та повноважень у науці фінансового права ще мало досліджені. Зокрема, серед вітчизняних розробників цієї тематики можемо виділити дослідників сфери банківського нагляду (О. Орлюк, О. Костюченко, Г. Шемшученко, М. Старинський, А. Ковальчук та ін.), а також авторів деяких робіт у галузях здійснення контролю за іншими небанківськими фінансовими послугами: Л. Савченко, Ю. Сеннікова, А. Приступко, К. Масляєва.

Метою даної статті є всебічний розгляд та дослідження системи спеціальних суб'єктів державного контролю у сфері фінансових послуг, зокрема у розрізі фінансово-правових особливостей їх діяльності. Також, на підставі аналізу чинного законодавства у цій сфері, пропонується спроба систематизації основних контрольних завдань та повноважень таких суб'єктів та їх узагальнюючого юридичного визначення на цій основі.

Так, у відповідно до чинного законодавства України (зокрема, норм Законів України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.01р., Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом»

від 28.11.02 р. та інших, пов'язаних із ними актів), у системі спеціальних суб'єктів державного регулювання та контролю на ринку фінансових послуг необхідно виділяти: Національний банк України, Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку України, Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України та Державний комітет фінансового моніторингу України.

При цьому, чи не найбільш основоположним для визначення системи спеціальних органів державного контролю у сфері фінансових послуг слід вважати закономірний поділ фінансових установ на банківські та небанківські. Так, банківські фінансові установи в Україні практично у всіх питаннях своєї діяльності є підконтрольними *Національному банку України* (далі – НБУ). Особливості його правового статусу, завдання, функції та повноваження визначаються Конституцією України, нормами Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.99 р. та іншими законами України у сфері фінансових послуг. До функцій державного контролю НБУ у сфері фінансових послуг законодавство відносить: установлення для банків правил проведення банківських операцій; визначення системи, порядку й форм платежів, у тому числі між банками; здійснення банківського регулювання та нагляду; виступ кредитором останньої інстанції для банків та організація системи рефінансування банків; ведення Державного реєстру банків, здійснення ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законами випадках; організація та здійснення валютного контролю за банками й іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію НБУ на здійснення валютних операцій тощо.

Але варто звернути увагу, що поряд із повноваженнями державного контролю банків основною публічно-правовою функцією НБУ залишається забезпечення стабільності грошової одиниці України. І значною мірою, з метою саме виконання стабільності цієї його основної функції за НБУ

сьогодні закріплений наведений вище комплекс повноважень із дотримання стабільності банківської системи.

У свою чергу контроль за діяльністю більшості небанківських фінансових установ законодавство відносить до компетенції *Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України* (далі – Держкомфінпослуг). Її діяльність регулюється нормами Закону України „Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”. Основними завданнями Держкомфінпослуг щодо здійсненню державного контролю у сфері фінансових послуг законодавство визначає: розробку стратегії та реалізацію розвитку й вирішення системних питань функціонування ринків фінансових послуг в Україні; здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг та дотриманням законодавства у цій сфері; захист прав споживачів фінансових послуг; розробку і затвердження обов’язкових до виконання нормативно-правових актів із питань, що належать до її компетенції; координацію діяльності з іншими державними органами тощо.

Окрему роль у здійсненні державного контролю у сфері фінансових послуг відведено *Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку України* (далі – ДКЦПФР). Правові засади діяльності цієї Комісії на фінансовому ринку України визначаються Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30.10.96 р. Її основні завдань полягають: у формуванні та забезпеченні реалізації єдиної державної політики щодо розвитку та функціонування ринку цінних паперів та їх похідних в Україні; координації діяльності державних органів із питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та їх похідних; здійсненні державного регулювання й контролю за випуском та обігом цінних паперів та їх похідних на території України, а також у сфері спільного інвестування; захисті прав інвесторів шляхом застосування заходів щодо запобігання та припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів тощо.

В юридичній науковій літературі спостерігається тенденція до виокремлення такого альтернативного джерела залучення фінансових ресурсів, як цінні папери [2, с. 36], а також до поступового віднесення ДКЦПФР (поряд з іншими, розглядуваними нами у даній статті суб'єктами) до органів фінансового контролю [5, с. 423-424]. Дійсно, дана Комісія має ряд контрольних повноважень щодо фінансової стійкості суб'єктів фінансових послуг через регулювання операцій із цінними паперами. Зокрема, вона здійснює класичні функції органу державного контролю у сфері фінансових послуг спеціальної компетенції: реєстрацію та контроль нових суб'єктів ринку (вступний), реєстрацію цінних паперів, нагляд за фінансовим станом інвестиційних інститутів, а в необхідних випадках – застосування заходів по з їх оздоровлення, нагляд за дотриманням правових норм та нормативів учасниками ринку цінних паперів (зокрема, відповідними фінансовими установами), застосування санкцій до порушників тощо [1, с. 17]. Однак навіть підтримуючи віяння щодо віднесення окремих аспектів контрольної діяльності ДКЦПФР до фінансового контролю, все ж, виходячи з особливостей основних об'єктів її контролю, допоки ми не маємо обґрунтованих підстав для віднесення усієї контрольної діяльності ДКЦПФР до предмету фінансового права.

У межах системи органів державного контролю у сфері фінансових послуг спеціальної компетенції також необхідно розглядати й такий специфічний орган, як *Державний комітет фінансового моніторингу України* (далі – Держфінмоніторинг). Його створено на виконання норм Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» як спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу. До основних завдань здійснення державного контролю у сфері фінансових послуг Держфінмоніторингу ми можемо віднести: збір, обробку та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу; створення та забезпечення функціонування єдиної державної

інформаційної системи у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів і фінансуванню тероризму; налагодження співпраці, взаємодії та інформаційного обміну з органами державної влади, компетентними органами іноземних держав та міжнародними організаціями у зазначеній сфері.

Досліджуючи систему суб'єктів державного контролю у сфері фінансових послуг спеціальної компетенції, необхідно сказати про існуючі юридичні нерівності у правовому статусі органів управління на фінансовому ринку. Так, основна специфіка правового статусу НБУ як органу державного контролю у сфері фінансових послуг полягає у тому, що він визначається особливим центральним органом державного управління та незалежним від усіх гілок влади (ст. 2, 4 Закону України «Про Національний банк України»). Організаційна незалежність НБУ пояснюється неприпустимістю втручання у здійснення ним таких, суміжних із контролем у сфері фінансових послуг, повноважень, як проведення грошово-кредитної політики. Натомість необхідно зазначити, що на відміну від НБУ інші спеціальні суб'єкти державного контролю у сфері фінансових послуг – Держкомфінпослуг, ДКЦПФР та Держфінмоніторинг – виступають державними центральними органами виконавчої влади. А тому, на жаль, у своїй діяльності такі органи державного контролю у сфері фінансових послуг відчують залежність від інтересів окремих політичних сил [3, с. 42].

З метою запобігання можливим у даному випадку зловживанням особливої актуальності набуває реформування системи державного контролю у сфері фінансових послуг. Таке реформування може мати фінальною метою об'єднання усіх функцій державного контролю у сфері фінансових послуг у межах єдиної структури. Але розпочати вдосконалення системи відповідного державного контролю необхідно вже сьогодні, здійснюючи: удосконалення нормативно-правового регулювання системи фінансового контролю в Україні та, зокрема, у частині контролю у сфері фінансових послуг; установлення чітких правових меж впливу на політику та діяльність інших,

окрім НБУ, органів державного контролю у сфері фінансових послуг спеціальної компетенції; упровадження світового досвіду та міжнародних стандартів регулювання й контролю у сфері фінансових послуг; удосконалення методів та засобів державного контролю у сфері небанківських фінансових послуг; сприяння в розвиненні альтернативних державному форм контролю на ринку фінансових послуг. Мова йде, зокрема, про саморегулівні організації на фінансовому ринку (асоціації, об'єднання, спілки фінансових установ тощо).

Контролюючий вплив органів державної влади на фінансовому ринку має здійснюватися у чітко визначених межах. Саме тому в існуючому правовому регулюванні чимале місце відводиться окресленню завдань та повноважень суб'єктів державного контролю у сфері фінансових послуг. Так, зокрема, ґрунтуючись на аналізі чинного законодавства, можемо узагальнити, що спеціально уповноважені органи здійснюють державне регулювання та контроль у сфері фінансових послуг шляхом:

- ведення державних реєстрів фінансових установ та ліцензування діяльності із надання фінансових послуг;
- нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ;
- нагляду за діяльністю фінансових установ;
- застосування уповноваженими державними органами заходів впливу;
- проведення інших заходів щодо державного регулювання ринків фінансових послуг.

Відповідно до перелічених форм управлінської діяльності, з огляду на фінансове право, саме до контрольних засобів ми можемо віднести реєстрацію та ліцензування діяльності із надання фінансових послуг, нагляд за діяльністю фінансових установ та застосування заходів впливу уповноваженими державними органами.

Особливість реєстрації як засобу державного контролю у сфері фінансових послуг полягає у законодавчо установлених повноваженнях

органів державного контролю у сфері фінансових послуг спеціальної компетенції щодо надання особливого статусу суб'єктам господарювання – статусу фінансової установи. Тобто вже створеного та зареєстрованого у загальному порядку суб'єкта господарювання (як правило, зі статусом юридичної особи) уповноважений орган реєструє у спеціально створеному для цілей управління та контролю реєстрі фінансових установ. Так, НБУ веде реєстр банківських установ [6], Держкомфінпослуг реєструє небанківські фінансові установи [8], окрім професійних учасників фондового ринку та інститутів спільного інвестування у частині їх діяльності на фондовому ринку, реєстрацією яких опікується ДКЦПФР [9].

У свою чергу за допомогою процедури ліцензування вже зареєстрована фінансова установа отримує право на надання фінансових послуг певного, визначеного лише у ліцензії, виду. Спеціально уповноважені органи державного контролю у сфері фінансових послуг мають повноваження як із встановлення специфічних для кожного виду фінансових послуг ліцензійних умов, так і суворого контролю за їх дотриманням вже у процесі надання послуг за наданими ліцензіями. У випадку ж відхилень у діяльності окремих фінансових установ від установлених ліцензійних умов органи державного контролю у сфері фінансових послуг мають повноваження щодо анулювання виданих ліцензій.

Нагляд за діяльністю фінансових установ необхідно вважати найбільшою об'ємною за обсягом процедур складовою державного контролю у сфері фінансових послуг. Аналізуючи законодавчо закріплені повноваження органів державного контролю у сфері фінансових послуг спеціальної компетенції, можемо виділити складові їх нагляду на фінансовому ринку: установлення обов'язкових нормативів діяльності із надання фінансових послуг (нормативи достатності капіталу та інші показники й вимоги, що обмежують ризики по операціях із фінансовими активами) та контроль за їх дотриманням; установлення обмежень на суміщення надання певних видів фінансових послуг та контроль за їх

дотриманням; здійснення перевірок та/або інспектування діяльності фінансових установ; витребування у фінансових установ необхідних документів та інформації; визначення професійних вимог до керівництва фінансових установ та повноваження вимагати звільнення з посад осіб, які не відповідають установленим вимогам для зайняття відповідних посад; установлення вимог щодо програмного забезпечення та спеціального технічного обладнання фінансових установ, пов'язаного з наданням фінансових послуг; встановлення порядку розкриття інформації та складання звітності учасниками ринків фінансових послуг відповідно до законодавства України; здійснення контролю за достовірністю інформації, що подається фінансовими установами тощо.

Логічним продовженням повноважень нагляду у компетенції органів державного контролю у сфері фінансових послуг є притягнення до відповідальності порушників установлених чинним законодавством правил та норм на фінансовому ринку. Зокрема, у певних, визначених законом випадках, зазначений правовий засіб державного контролю може бути реалізований шляхом самостійного застосування заходів впливу та накладення стягнень органами державного контролю у сфері фінансових послуг спеціальної компетенції. Так, саму діяльність більшості органів державного контролю у сфері фінансових послуг можна у певній частині назвати правоохоронною. Адже дії посадових осіб органів фінансового контролю регулюються системою законів та підзаконних нормативно-правових актів, що містять норми, які можна умовно об'єднати у групи: одні з них визначають загальні положення щодо порядку проведення контрольних заходів, другі закріплюють права й обов'язки учасників контрольного процесу, треті регламентують порядок здійснення контрольних дій, а четверті регулюють правоохоронну діяльність органів фінансового контролю, що пов'язана з притягненням суб'єктів господарювання, які порушили фінансово-правові норми, до відповідальності [4, с.41].

Так, уповноважені органи державного контролю у сфері фінансових послуг спеціальної компетенції можуть самостійно застосовувати такі заходи впливу: зобов'язувати порушника вжити заходів до самостійного усунення порушення, накладати штрафи, тимчасово зупиняти або анулювати видані ліцензії, відсторонювати керівництво від управління фінансовою установою та призначати тимчасову адміністрацію, затверджувати план відновлення фінансової стабільності фінансової установи, порушувати питання про ліквідацію фінансової установи та інші, передбачені законодавством заходи.

Іншим варіантом реалізації повноважень органів державного контролю у сфері фінансових послуг щодо притягнення до відповідальності порушників законодавства є співпраця із правоохоронними органами України або звернення до суду. Зокрема, під час проведення перевірок органам державного контролю у сфері фінансових послуг можуть стати відомі факти правопорушень, оцінка яких виходитиме за межі їх компетенції. У такому випадку відповідні органи державного контролю у сфері фінансових послуг спеціальної компетенції за результатами своїх перевірок наділені повноваженнями: надіслати матеріали до правоохоронних органів стосовно фактів правопорушень, що стали їм відомі під час проведення перевірок; звернутися до суду із позовами (заявами) у зв'язку із порушенням законодавства України про фінансові послуги.

Правоохоронними органами, до яких можуть звернутися органи державного контролю у сфері фінансових послуг щодо притягнення правопорушників на фінансовому ринку до відповідальності, можуть бути: органи прокуратури (стосовно питань відповідності окремих актів фінансових установ вимогам закону, порушення фінансовою установою прав вкладників, інших порушень законів з економічних відносин); органи внутрішніх справ (щодо питань виявлення, запобігання, припинення та розкриття економічних та інших злочинів); органи податкової міліції (відносно питань запобігання податковим злочинам та іншим правопорушенням, їх розкриття, припинення, розслідування тощо).

Таким чином, розглянувши систему спеціальних суб'єктів державного контролю у сфері фінансових послуг, а також ґрунтуючись на виробленій нами систематизації їх завдань та повноважень на фінансовому ринку та в розрізі фінансового права, ми можемо сформулювати їх власне узагальнююче визначення. Зокрема, під **спеціальними суб'єктами державного контролю у сфері фінансових послуг** необхідно розуміти систему органів державної влади зі спеціальним статусом, до компетенції яких належать повноваження із регулювання, спостереження, перевірки та належного реагування щодо питань відповідності діяльності із надання фінансових послуг законодавству та іншим нормативно-правовим актам України.

В свою чергу основними їх фінансово-правовими особливостями, виходячи з вищевикладеного, необхідно вважати: 1) правове призначення – захист публічних інтересів на фінансовому ринку; 2) правовий статус – державні органи фінансового контролю; 3) об'єкти правового впливу – фінансові установи та фінансові послуги; 4) правові повноваження – здійснення регулювання та контролю діяльності із надання фінансових послуг, в тому числі, шляхом притягнення до відповідальності за порушення фінансового законодавства.

Бібліографічні посилання

1. Близнюк О. Щодо розподілу повноважень у системі нагляду на фінансовому ринку / О. Близнюк // Юрид. газ. 15.11.05р.
2. Кологойда О.В. Правове регулювання фондового ринку України: Навч. посіб / О.В. Кологойда. – К.: Юрінком Інтер, 2008.
3. Масляєва К. Специфіка правового статусу органів державного регулювання ринку фінансових послуг України: проблеми та шляхи їх вирішення / К. Масляєва // Юрид. Україна. – 2007. - № 8.
4. Мельник О. Правозастосування як особлива форма реалізації правових норм у процесі фінансового контролю / О. Мельник // Юрид. Україна. – 2007. - № 5.
5. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: Навч. посіб / Л.А. Савченко. – К.: Юрінком Інтер, 2008.
6. Постанова Правління Національного банку України „Про затвердження Положення про порядок створення і державної реєстрації банків, відкриття їхніх філій, представництв, відділень” від 31.08.01 р. № 375 // Зареєстр.: Мін'юст України від 24.10.01 р. за № 906/6097.

7. Постанова Правління Національного банку України „Про затвердження Положення про особливості реорганізації банку за рішенням його власників” від 27.06.08 р. № 189 // Зареєстр.: Мін’юст України від 12.09.08 р. за № 845/15536.

8. Розпорядження Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України „Про затвердження Положення про Державний реєстр фінансових установ” від 28.08.03 р. № 41 // Зареєстр.: Мін’юст України від 11.09.03 р. за № 797/8118.

9. Рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку України „Про затвердження Порядку формування та ведення державного реєстру фінансових установ, які надають фінансові послуги на ринку цінних паперів” від 14.07.04 р. № 296 // Зареєстр.: Мін’юст України від 02.08.04 р. за № 957/9556.

УДК 342.26+342.26 (477) С 47

О. М. Слісаренко

Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара

МОДЕЛІ АВТОНОМНОГО ТА РЕГІОНАЛЬНОГО УСТРОЮ У СУЧАСНИХ УМОВАХ

У статті проаналізовано три етапи адміністративно-територіальної реформи в різних українських державних формаціях: народної республіки, радянської України та сучасної незалежної держави.

Ключові слова: адміністративний устрій, національний район, автономна республіка, державно-управлінська модель, регіон.

В статті проаналізовано три етапа адміністративно-територіальної реформи народної республіки, совєтської України та сучасної незалежної держави.

Ключевые слова: автономное устройство, национальный район, автономная республика, государственно-управленческая модель, регион.

The article to deal with three steps to administry theritoryaly reform Ukrainian state formation: Republic of People, soviet Ukraine and modern independent state.

Key words: administry system, national department, autonomy respublic, state-manegment model, region.

Україна належить до молодих європейських держав, де ще тривають пошуки оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою. Сучасна територія України оформлювалася тривалий час і пройшла ряд етапів. У липні 1917 р. Тимчасовий уряд визнав право України на крайовий (тобто автономний) статус у межах щойно утвореної Російської Республіки. До її складу було включено п’ять губерній: Подільську, Волинську, Київську, Чернігівську,