

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.95

Авраменко Я.П.

адвокат

НАГЛЯД ТА КОНТРОЛЬ ЯК СКЛАДНИКИ ФУНКЦІЇ ФОРМУВАННЯ ІНФРАСТРУКТУРИ ІПОТЕЧНОГО РИНКУ

У статті обґрунтовано те, що до структури функції формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування входять такі складники, як нагляд і контроль. Доведено, що контроль – найважливіша частина будь-якої системи управління та невід’ємний елемент управлінської діяльності. Визначено, що контроль супроводжує весь процес управління і взаємодіє з іншими підфункціями (функціями), будучи самостійною функцією (підфункцією) в системі управління певним об’єктом управління. Щодо інших функцій контроль може мати допоміжну, забезпечувальну роль. Контроль у державному управлінні у сфері іпотечного кредитування має фінансово-правове спрямування і проявляється як фінансовий контроль уповноважених суб’єктів управління за діяльністю, пов’язаною з іпотечним кредитуванням.

Ключові слова: інфраструктура іпотечного ринку, функції державного управління, підфункція управління, ринок іпотечного кредитування, контроль, фінансовий контроль.

Постановка проблеми. Проблема контролю в державному управлінні завжди привертала увагу як зарубіжних, так і вітчизняних дослідників. Значний вклад у її розв’язання в контексті змісту функції контролю, форм та методів його здійснення, принципів, на яких він ґрунтується у прив’язці до різних видів політичних режимів та форм правління, внесли такі зарубіжні вчені, як Ф. Тейлор, А. Файоль, М. Вебер, П. Блау, П. Бурд’єз, З. Бауман, А. Гоулднер, М. Крозьє, Р. Мертон, П. Селзник та ін. Над цією проблемою успішно працювали такі вчені-адміністративісти України, як О. Андрійко, Н. Нижник, І. Бутко, О. Власенкова, Ю. Оболенський, А. Крусян та інші. Доктринальні висновки, викладені у працях указаних учених, не втрачають своєї актуальності для науки адміністративного права і науки управління і сьогодні, є методологічною основою для подальшого вивчення такого феномена, як «функції контролю».

Для кращого розуміння «функції контролю» визначимось із тим, що саме є «функцією державного управління» і який зміст науковці-адміністративісти вкладають у це поняття.

Слово «функція» має латинське походження (function – відправлення, діяльність) та означає «...роль, яку певний соціальний інститут виконує щодо потреб суспільної системи, ... залежність, яка прослідковується між різними соціальними процесами» [19, с. 751]. Окремі енциклопедичні видання функцію визначають як роботу, яку виконує орган, коло діяльності [13, с. 945]. У деяких наукових джерелах категорію «функція» ототожнюють зі словом «роль» [22, с. 219]. Представники науки державного управління обґрунтовують те, що «функції характеризують основний напрям і зміст діяльності суб’єкта» [18, с. 47; 2, с. 262]. На думку українського вченого В. Авер’янова, «...поняття функцій у його загальносоціологічному змісті покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності» [2, с. 17].

У науці управління та доктрині адміністративного права загальновизнаним є твердження, що функції – це найважливіші складники управлінської діяльності, що походять від загального змісту державного управління і характеризують зміст цієї діяльності [1, с. 25–26; 3, 4, с. 23; 14, с. 34].

Для цілей цього дослідження функція державного управління розуміється як основний напрям управлінської діяльності, спрямований на виконання державних завдань та досягнення мети, які визначені у нормах законодавства.

Якщо говорити про істотні риси функцій державного управління, то найбільш повно вони досліджені в теорії державного управління. Узагальнюючи доктринальні положення щодо зазначеного питання, до найбільш суттєвих ознак функцій державного управління належать такі:

- якісна однорідність діяльності, що охоплюється відповідною функцією;
- є об'єктивно необхідною частиною змісту управлінської діяльності відповідних органів;
- зумовленість природою та сутністю об'єкта управління, що в цьому сенсі носить порівняно похідний характер;
- збіг із визначеними у нормах права напрямками діяльності відповідного органу;
- забезпечують реалізацію цілей та завдань державного управління;
- виражають організуючо-владну сутність державного управління.

Сучасні дослідники серед ознак функцій виокремлюють державно-владний політичний характер, розглядають складником змісту державного управління, засобом реалізації цілей та завдань державного управління та функцій держави в цілому, як таких, що здійснюються за допомогою форм та методів державного управління, мають відносну відокремленість, реалізуються у процесі державно-управлінських відносин [4, с. 8].

Незважаючи на існування різних класифікацій функцій органів державного управління та виокремлення різних видів, майже всі дослідники погоджуються в тому, що до функцій органів державного управління належать такі: прогнозування та планування, організація, керування, регулювання, координація, облік, нагляд та контроль.

Постановка завдання. Нагляд і контроль за іпотечним ринком та його учасниками входить до структури функції формування інфраструктури ринку іпотечного кредитування. Усі дослідники єдині в тому, що контроль – найважливіша частина будь-якої системи управління, є невід'ємним елементом управлінської діяльності. Тому в межах цього дослідження розглянемо ці функції (підфункції) більш детально.

Виклад основного матеріалу дослідження. Саме слово має французьке походження від «controle», що означає «перевірка». Традиційно контроль у державному управлінні визначається

як перевірка, спостереження з ціллю перевірки для протидії чомусь небажаному, тобто виявлення, попередження та припинення протиправної поведінки з боку будь-кого [8, с. 37; 12; 17, с. 590–616]. Контроль супроводжує весь процес управління і взаємодіє з іншими підфункціями (функціями), будучи самостійною функцією (підфункцією) у системі управління певним об'єктом управління. Щодо інших функцій контроль може виконувати допоміжну, забезпечувальну роль. У будь-якому разі контроль передбачає перевірку виконання управлінського рішення з метою виявлення певних відхилень від очікуваного результату, виявлення причин такого відхилення та усунення. Наслідками контрольної діяльності є прийняття заходів організаційного або примусового характеру. Контроль у державному управлінні здійснюють або спеціально створені для його здійснення, контролюючи органи або органи загального управління, наділені контрольною функцією. Види, методи, принципи здійснення контрольної діяльності, суб'єкти, об'єкти та процедури здійснення контролю у державному управлінні визначаються у нормах права.

Різновидом контролю у державному управлінні є фінансовий контроль. Контроль у державному управлінні у сфері іпотечного кредитування має фінансово-правове спрямування і проявляється як фінансовий контроль уповноважених суб'єктів управління за діяльністю, пов'язану з іпотечним кредитуванням.

У правовій науці відсутнє єдине розуміння фінансового контролю. Більшість учених розглядають фінансовий контроль особливим видом діяльності, який характеризується певними цілями та методами, суб'єктами здійснення [5, с. 43; 11, с. 103; 20, с. 6; 10, с. 6; 7, с. 33; 6, с. 82].

Не вдаючись в існуючу полеміку щодо фінансового контролю для цілей цього дослідження, під фінансовим контролем розуміється діяльність державних органів і недержавних організацій, суб'єктів господарювання чи структурних підрозділів, фізичних осіб, наділених відповідними повноваженнями чи правами, що спрямована на забезпечення законності, фінансової дисципліни, раціональності під час мобілізації, розподілу і використанні централізованих і децентралізованих грошових фондів та пов'язаних із ними матеріальних ресурсів. В основі цього визначення покладений підхід, висловлений Л. Савченко [16, с. 43].

Для розкриття змісту фінансового контролю у сфері державного управління іпотечним креди-

туванням необхідно виокремити суб'єктів цього контролю. Аналіз нормативно-правових актів дозволяє класифікувати цих суб'єктів на: 1) органи державної влади та управління, до яких слід належить Національний Банк України; 2) спеціальні органи, які діють на іпотечному ринку і наділені функціями контролю (Державна іпотечна установа, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг).

Так, однією з функцій Національного банку України є здійснення банківського нагляду – система контролю та активних упорядкованих дій Національного банку України, спрямованих на забезпечення дотримання банками та іншими особами, стосовно яких Національний банк України здійснює наглядову діяльність, законодавства України і встановлених нормативів із метою забезпечення стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників та кредиторів банку (ст. 1 Закону України «Про Національний банк України»). Національний банк України контролює створення платіжних інструментів, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації; здійснює погодження статутів банків і змін до них, ліцензування банківської діяльності та операцій у передбачених законом випадках, веде Державний реєстр банків, Реєстр аудиторських фірм, які мають право на проведення аудиторських перевірок банків, створює та веде Кредитний реєстр Національного банку України; організовує і здійснює валютний контроль за банками та іншими фінансовими установами, які отримали ліцензію Національного банку на здійснення валютних операцій; здійснює нагляд (оверсайт) платіжних систем та систем розрахунків; здійснює державне регулювання та нагляд у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом. У процесі виконання вказаних дій Правління Національного банку приймає рішення.

У Статуті Державної іпотечної установи безпосередньо відсутня пряма вказівка на здійснення нею функції фінансового контролю. Проте управління іпотечними та іншими активами відповідно до законодавства України (п. 6 Статуту) містить і контроль за використанням. Виконання функцій повинно мати своє організаційне забезпечення. Виходячи з аналізу законодавства України та зарубіжної практики при або у структурі Державної іпотечної установи, доцільно створити Департамент фінансового контролю, на який покласти здійснення функції контролю за заставними операціями із земельними ділянками сільськогоспо-

дарського призначення, а також за управлінням і рефінансуванням сільськогосподарських активів.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг відповідно до Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затвердженому Указом Президента України від 23 листопада 2011 року 1070/2011, у межах своїх повноважень здійснює державне регулювання та нагляд за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері; здійснює нагляд на консолідованій основі за небанківськими фінансовими групами, діяльність у яких здійснюється фінансовими установами, нагляд за якими здійснює Нацкомфінпослуг; здійснює державне регулювання та контроль за діяльністю бюро кредитних історій.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, наділена певними юрисдикційними повноваженнями, зокрема має право у разі порушення законодавства про фінансові послуги накладати адміністративні стягнення за правопорушення та застосовує відповідно до закону заходи впливу. Комісія має право також надсилати правоохоронним органам матеріали стосовно фактів, які містять ознаки правопорушень, застосування заходів впливу щодо яких не входить до компетенції Нацкомфінпослуг.

Не аналізуючи правову природу Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, оскільки це не предмет розгляду цієї статті, необхідно зауважити, що Комісія визначена як державний колегіальний органом, підпорядкований Президенту України, підзвітний Верховній Раді України. При цьому закон не визначив того, до якої саме гілки влади належить Комісія. Аналіз змісту наданих їй повноважень дозволяє зробити висновок, що вона має статус спеціально уповноваженого органу виконавчої влади. Викладене вимагає внести відповідні зміни до законодавства.

Із розвитком іпотечного ринку співвідношення між функціями буде змінюватися у напрямі підвищення ролі системи інформаційного та нормативного забезпечення суб'єктів ринку, підтримки соціально вразливих верств населення, слабких в економічному розвитку територій, іпотеки земель сільськогосподарського призначення. Значне місце забезпечення безпеки іпотечного кредитування буде займати управління ризиками, які несе кожний з учасників іпотечного ринку, до яких належать політичні; кредитний; ринковий; про-

центний; ліквідності; валютний; довгострокового погашення; операційно-технологічний; репутації; юридичний; банкрутства; територіальної концентрації; кон'юнктури; інформаційний; агентський; системний.

Залежно від ролі, яку виконує кожний учасник іпотечного ринку, формується відповідна система ризиків, якій мають протидіяти заходи, спрямовані на зменшення негативного впливу та забезпечення найменшого відхилення від поставленої мети і очікуваних результатів. Розробка таких заходів та запровадження у практику – предмет дослідження науки управління та адміністративного права. Сьогодні вирішенню цієї проблеми вченими приділялася недостатня увага. Фрагментарне висвітлення цієї проблеми у працях (переважно представників економічної науки [15; 21, с. 122–127; 9) не вирішило проблему управління ризиками на рівні державного управління та його правового забезпечення. Тому доцільно на першому етапі розробити відповідний документ рекомендаційного характеру, в якому навести у систематизованому вигляді перелік ризиків у прив'язці до кожного учасника іпотечного ринку та видів іпотек, механізми мінімізації цих ризиків, альтернативи можливих антикризових стратегій щодо зменшення впливу відповідних ризиків на результати діяльності таких учасників.

Одним із факторів, які сприяють виникненню фінансових ризиків в іпотечному кредитуванні, є нерозвиненість механізмів взаємодії фондового ринку з іпотечним кредитуванням, відносна замкненість останнього. Тут особлива роль належить функції контролю і координації у забезпеченні взаємозв'язку і взаємозумовленості фінансового, зокрема ринку іпотечного кредитування, та фондового ринків. Тому на органи державного управління у сфері фінансів необхідно покласти обов'язок щодо здійснення вказаної функції, а на Державну іпотечну установу та Національний банк України – здійснення контролю за його реалізацією.

Об'єктом державного управління у сфері іпотечного кредитуванні у контексті формування іпотечного ринку є діяльність фінансових посередників. Управлінський вплив держави має бути спрямований на узгодження економічних інтересів окремих соціальних груп населення та фінансових посередників на іпотечному ринку через удосконалення інформування населення, створення спеціальних незалежних структур із надання управлінських послуг із питань консультування технології кредитування потенційних учасників

іпотечного ринку. Такі структури мають діяти на постійній основі за територіальним принципом. Наприклад, у формі регіональних іпотечних консультаційних центрів на основі некомерційного партнерства. Такі центри мають спеціалізуватися на наданні послуг клієнтам з опрацювання та поширення ринкової інформації про суб'єктів та інструменти фінансового ринку, цінні папери, фондові індекси, поточні курси тощо, а також на складанні аналітичних оглядів подій та тенденцій на ринку фінансових послуг.

Для забезпечення ефективного функціонування вторинного ринку в напрямі створення інфраструктурних інститутів та здійснення систематичного контролю за обігом іпотечних цінних паперів доцільним є створення спеціальної організації по обліку та розрахункам за операціями з іпотечними цінними паперами. Основними функціями такої інституції могло б стати створення та обслуговування електронного документообігу між емітентами, посередниками та інвесторами, моніторинг виконання фінансових планів, формування консолідованої аналітичної звітності та інформації за всіма емітованими та розміщеними серіями цінних паперів.

Під час визначення форм та методів державного управління (здійснення функцій) у процесі формування ринку іпотечного кредитування необхідно враховувати не лише особливості предмета іпотеки, а й функції та завдання іпотечного ринку які розкривають його сутність. Необхідно враховувати, що в межах іпотечного ринку відбувається об'єднання розпорочених фінансових ресурсів фізичних та юридичних осіб у фінансові фонди, які трансформуються у позичковий капітал; здійснюється стимулювання інвестування в нерухомість; створюються умови для вирішення соціальних проблем населення; здійснюється перерозподіл нерухомості; створюються умови для розширення грошово-кредитного ринку та диверсифікації ризиків учасників іпотечного ринку.

В умовах євроінтеграційних процесів, які відбуваються в Україні під час розбудови іпотечного ринку, посиленні впливу держави на процеси кредитування іпотеки, доцільно врахувати досвід країн, які мають розвинений іпотечний ринок. Хоча кожна країна створює свою модель іпотечної системи, проте є загальні тенденції, притаманні сфері іпотечного кредитування у будь-якій моделі його організації. До них належать такі:

– системи іпотечного кредитування містять як державні, так і недержавні інститути із загальною тенденцією розширення останніх;

- до суб'єктів іпотечного кредитування належать як банки, так і небанківські установи;
- спостерігається посилення ролі спеціалізованих банківських установ по здійсненню іпотечних операцій із подальшою спеціалізацією напрямів діяльності щодо предмета іпотеки;
- структура іпотечної системи та присутність окремих іпотечних інститутів у її складі визначається такими факторами, як конкуренція, яка склалася на ринку, потребами суб'єктів ринку нерухомості, а також державними пріоритетами;
- відбуваються більш глибокі інтеграційні процеси як між інститутами іпотечного ринку, так і його інтеграція з фінансовою системою, а також зі страховими, депозитарними, посередницькими установами;
- посилюється конкурентна боротьба між традиційними і новими установами-кредиторами,

що призводить, з одного боку, до зниження вартості іпотечних позичок, а з іншого – до зменшення прибутку іпотечних кредитних інститутів.

Незважаючи на принципово різний підхід до процесу мобілізації кредитних ресурсів у різних країнах, загальним для них є наявність державної підтримки практичного функціонування, включаючи систему правового, фінансового регулювання даної діяльності, надання державних гарантій тощо.

Висновки. Ураховуючи вищевикладене, варто зазначити, що для досягнення більш високого рівня іпотечного кредитування та покращення інвестиційного клімату в Україні під час проведення реформ, які матимуть на меті покращення та удосконалення інфраструктури ринку іпотечного кредитування, найбільшу увагу необхідно приділяти практичній реалізації державними установами функцій нагляду та контролю у цій сфері.

Список літератури:

1. Аверьянов В. Функции и организационная структура органа государственного управления. Киев: Наукова думка. 1979. 150 с.
2. Адміністративне право України: Академічний курс: Підруч. для студ. юрид. спец. вищих навч. закл.: У 2 т. / Підред. В. Авер'янова. Київ: Юридична думка, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.
3. Адміністративне право України: Підручник / Ю. Битяк, В. Гарашук, О. Дьяченко та ін.; За ред. Ю. Битяка. Київ: Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
4. Білокур Є. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Одеса, 2015. 23 с.
5. Вознесенський Э. Финансовый контроль в СССР. Москва: Юрид. Лит-ва. 1973. 135 с.
6. Воронова Л. Фінансове право України. Підручник. Київ: Прецедент. 2006. 448 с.
7. Воронова Л., Кучерявенко М. Финансовое право. Учеб. пособие для студентов юрид. вузов и ф-тов. Харьков. Легас. 2003. 400 с.
8. Гарашук В. Контроль та нагляд в державному управлінні. Харків. Фоліо. 2002. 176 с.
9. Іпотечне кредитування: проблеми та перспективи розвитку в Україні: інформаційно-аналітичний матеріал / за ред. О. Кіреєва. Київ: Центр наукових досліджень НБУ, 2010. 104 с.
10. Калюга Е. Фінансово-господарський контроль в системі управління. Монографія. Київ: Ніка-Центр. 2002. 360 с.
11. Малейн Н. Кредитно-расчетные правоотношения и финансовый контроль. Москва: Наука. 1964. 152 с.
12. Малиновський В. Державне управління: навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.
13. Ожегов С. Словарь русского языка. Москва: Гос. изд-во словарей. 1963. 1495 с.
14. Опришко В. Правовые основы управления народным хозяйством Киев: Вища школа. 1979. 103 с.
15. Поліщук Н. Управління ризиками іпотечного кредитування сільського господарства. URL: <http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1968>
16. Савченко Л.А. Правові основи фінансового контролю: Навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
17. Снітчук М. Контроль в управлінській діяльності. Екон. Зростання України: стан та чинники забезпечення : зб. наук.пр. Київ: Логос, 2003. С. 590–616.
18. Тихомиров Ю. Курс административного права и процесса. Москва: Юринформцентр. 1998. 795 с.
19. Философский энциклопедический словарь/ Гл.ред. Л. Ильичев, П. Федосеев, С. Ковалев, В. Панса. Москва: Советская энциклопедия. 1983. 987 с.
20. Фінансове право. Підручник / Алісов Є., Воронова Л., Каткаленко С. та інш. Харків. Консум. 1999. 496.
21. Холодна Ю. Мінімізація ризиків іпотечного кредитування в сучасних умовах. Науковий вісник Херсонського державного університету. Випуск 17. Частина 4. 2016. С. 122–127.
22. Хропанюк В. Теория государства и права. Москва: Интерстиль. 2008. 384 с.

НАДЗОР И КОНТРОЛЬ КАК СОСТАВЛЯЮЩИЕ ФУНКЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ИПОТЕЧНОГО РЫНКА

В статье обосновано, что в структуру функции формирования инфраструктуры рынка ипотечного кредитования входят такие составляющие, как надзор и контроль. Доказано, что контроль – самая главная часть какой-либо системы управления и является неотъемлемым элементом управленческой деятельности. Определено, что контроль сопровождает весь процесс управления и взаимодействует с другими подфункциями (функциями), являясь самостоятельной функцией (подфункцией) в системе управления определенным объектом управления. По отношению к другим функциям контроль может выполнять вспомогательную и обеспечивающую роль. Контроль в государственном управлении в сфере ипотечного кредитования имеет финансово-правовую направленность и проявляется как финансовый контроль уполномоченных субъектов управления за деятельность, связанной с ипотечным кредитованием.

Ключевые слова: инфраструктура ипотечного рынка, функции государственного управления, подфункция управления, рынок ипотечного кредитования, контроль, финансовый контроль.

SURVEILLANCE AND CONTROL AS CONSTITUENT FUNCTIONS OF MORTGAGE MARKET INFRASTRUCTURE ESTABLISHMENT

The article substantiates that the structure of the mortgage lending market infrastructure establishment function contains such components as surveillance and control. There has been proved that control is a crucial part of any management system and is an integral part of management activity. There was determined that control accompanies the entire management process and interacts with other sub-functions (functions) being an independent function (sub-function) within management system for a certain management object. As for other functions, control may perform an auxiliary, or enforcement, role. In the framework of public management in the field of mortgage lending, control is financially and legally oriented and manifests as financial control of the authorized management entity for the activity connected with mortgage lending.

Key words: mortgage market infrastructure, public management functions, management sub-function, mortgage lending market, control, financial control.