**Адміністративне право і процес**

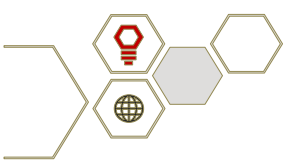
УДК 342.9:336.77(477)

DOI <https://doi.org/10.5281/zenodo.20442941>**Співвідношення нагляду і контролю у сфері небанківського кредитування:
адміністративно-правовий аспект****Денисова А.В.,**

д.ю.н., професор, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ, Україна, <https://orcid.org/0000-0001-5551-9297>

Прийнято: 10.05.2026 | Опубліковано: 29.05.2026

Анотація: Метою статті є дослідження теоретико-правових засад розмежування понять «нагляд» і «контроль» у сфері небанківського кредитування, аналіз адміністративно-правового механізму реалізації наглядових і контрольних функцій відповідними суб'єктами публічної влади, а також визначення правового статусу органів, що здійснюють регулювання у цій сфері. Методи. Дослідження проводилося із застосуванням загальнонаукових та спеціально-юридичних методів: системного аналізу та синтезу, формально-логічного, порівняльно-правового та структурно-функціонального методів. Зазначені методи дозволили комплексно дослідити адміністративно-правовий механізм нагляду і контролю у сфері небанківського кредитування. Результати. Встановлено, що нагляд і контроль у сфері небанківського кредитування є взаємопов'язаними, але самостійними видами державної діяльності, що відрізняються за суб'єктами здійснення, цілями, методами та правовими наслідками. Визначено, що нагляд здійснюється НБУ і спрямований на



забезпечення законності та фінансової стійкості небанківських кредиторів, тоді як контроль охоплює ширше коло суб'єктів і форм. Розмежування понять систематизовано у вигляді таблиці; наглядові повноваження НБУ представлено у систематизованому вигляді. Висновки. Обґрунтовано, що вдосконалення адміністративно-правового механізму нагляду і контролю потребує: законодавчого закріплення чіткого розмежування наглядових і контрольних функцій; посилення процедурних гарантій прав небанківських кредиторів; розвитку інструментів дистанційного нагляду; запровадження пропорційних заходів відповідальності.

Ключові слова: нагляд, контроль, небанківське кредитування, небанківські фінансові установи, державне регулювання фінансових послуг, регуляторні механізми, контрольні функції, наглядові повноваження, правовий статус органів нагляду.

The correlation of supervision and control in the field of non-banking lending: administrative and legal aspect

Denysova A.V.,

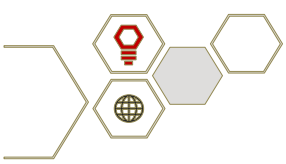
Doctor of Law, Professor,

Head of the Department of Administrative Law and Administrative Procedure,

Odesa State University of Internal Affairs, Ukraine,

<https://orcid.org/0000-0001-5551-9297>

Abstract: The purpose of the article is to study the theoretical and legal foundations for distinguishing "supervision" and "control" in the field of non-banking lending, to analyze the administrative-legal mechanism of supervisory and control functions by public authorities, and to determine the legal status of regulatory bodies. Methods. The research used general scientific and special legal methods: system analysis and synthesis, formal-logical, comparative-legal and structural-functional

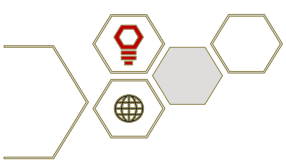


methods. These allowed a comprehensive examination of the administrative-legal mechanism of supervision and control in non-banking lending. Results. It was established that supervision and control in non-banking lending are interconnected but independent types of state activity differing in subjects, objectives, methods, and legal consequences. The NBU exercises supervision aimed at ensuring legality and financial stability of non-banking lenders, while control covers a wider range of subjects. A comparative table of both concepts and a systematization of NBU supervisory powers are provided. Conclusions. Improvement of the administrative-legal mechanism requires: legislative consolidation of the distinction between supervisory and control functions; strengthening procedural guarantees of non-banking lenders' rights; development of remote supervision instruments; and introduction of proportionate liability measures.

Keywords: supervision, control, non-banking lending, non-banking financial institutions, state regulation of financial services, regulatory mechanisms, control functions, supervisory powers, legal status of supervisory bodies.

Постановка проблеми. Небанківське кредитування є важливим сегментом фінансового ринку України, що забезпечує доступ до кредитних ресурсів для тих категорій населення та суб'єктів малого бізнесу, які з тих чи інших причин не можуть скористатися послугами банків. Водночас ринок небанківського кредитування традиційно характеризується підвищеним рівнем ризиків: застосуванням надмірно високих відсоткових ставок, непрозорими умовами кредитування та агресивними практиками стягнення заборгованості.

Ефективне регулювання у сфері небанківського кредитування передбачає комплексний підхід, що поєднує пруденційний нагляд за фінансовою стійкістю кредиторів та поведінковий контроль за дотриманням прав споживачів. При цьому ключове значення має чітке розмежування наглядових і контрольних функцій між органами публічної влади – це дозволяє уникнути дублювання функцій і підвищити ефективність регуляторної діяльності [1; 2].



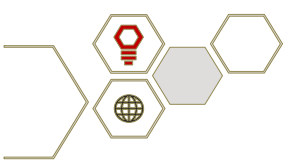
Проблема розмежування нагляду і контролю у сфері небанківського кредитування набула нової актуальності у зв'язку із реформою регуляторних органів 2020 року. Передача регуляторних повноважень від Нацкомфінпослуг до НБУ суттєво змінила суб'єктний склад відносин у сфері нагляду та практику застосування наглядових інструментів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання розмежування нагляду і контролю у сфері публічного адміністрування досліджувалися у роботах провідних вчених-адміністративістів. В. Б. Авер'янов у фундаментальному академічному курсі обґрунтував теоретичні засади нагляду як особливого виду публічно-правової діяльності [1]. В. М. Гаращук у монографії «Контроль та нагляд у державному управлінні» комплексно дослідив критерії розмежування цих понять та їх відображення у законодавстві [2]. Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.) висвітлив питання адміністративного контролю у системі публічного управління [3].

Правове регулювання небанківського кредитування та фінансових послуг аналізувала О. П. Орлюк [4]. Фінансово-правові засади банківського нагляду та їх зв'язок з регулюванням небанківського сектору охарактеризувала Л. К. Воронова [5]. Правові основи фінансового контролю в системі фінансового права розглянула Л. А. Савченко [6].

О. А. Музика-Стефанчук дослідила особливості фінансово-правового регулювання у сфері фінансових послуг [7]. Т. А. Латковська здійснила порівняльно-правовий аналіз регулювання банківської та небанківської діяльності [8]. В. К. Колпаков та О. В. Кузьменко визначили місце фінансово-правового нагляду у системі адміністративного права [9].

Разом із тим питання адміністративно-правового розмежування нагляду і контролю у сфері небанківського кредитування в умовах функціонування НБУ як мегарегулятора, а також правовий статус НБУ в системі відносин нагляду залишаються недостатньо дослідженими [10; 11; 12; 13; 14; 15].



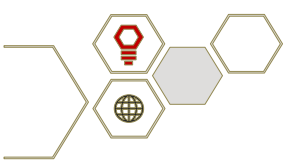
Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наукової літератури свідчить про наявність кількох невирішених питань. По-перше, відсутня єдина науково обґрунтована концепція розмежування «нагляду» і «контролю» у сфері небанківського кредитування, що призводить до непослідовності правозастосовної практики та колізій між нормами законодавчих актів.

По-друге, недостатньо вивченими є питання правового статусу НБУ як органу пруденційного нагляду за небанківськими кредиторами: межі дискреційних повноважень, процедурні гарантії прав піднаглядних суб'єктів та механізми оскарження наглядових рішень.

По-третє, практично не дослідженим залишається питання взаємодії НБУ з іншими органами публічної влади, що здійснюють контрольні функції у суміжних сферах, що породжує ризик регуляторного дублювання або «сліпих зон» у системі нагляду.

Формулювання цілей статті. Метою статті є комплексне дослідження адміністративно-правового аспекту співвідношення понять «нагляд» і «контроль» у сфері небанківського кредитування, визначення правового статусу органів, що здійснюють відповідні функції, та виявлення шляхів удосконалення правового регулювання у цій сфері. Завданнями є: з'ясування засад розмежування нагляду і контролю в адміністративному праві; аналіз правового статусу НБУ та інших органів нагляду; характеристика форм і процедур здійснення нагляду і контролю.

Виклад основного матеріалу дослідження. У теорії адміністративного права поняття «нагляд» і «контроль» традиційно розмежовуються за декількома ознаками. Контроль, як правило, здійснюється в системі ієрархічних відносин управління і передбачає право органу контролю втручатися у діяльність



підконтрольного суб'єкта, давати обов'язкові вказівки та скасовувати незаконні рішення. Нагляд натомість здійснюється щодо організаційно невідпорядкованих суб'єктів і обмежується виявленням порушень та ініціюванням відповідних правових заходів [1; 2].

Порівняльну характеристику цих понять у сфері небанківського кредитування систематизовано в Таблиці 1.

Таблиця 1

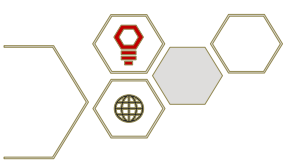
Порівняльна характеристика нагляду і контролю у сфері небанківського кредитування

Критерій	Нагляд	Контроль
Суб'єкт	Спеціально уповноважений орган (НБУ, НКЦПФР)	Широке коло органів (ДПС, ДСФМУ, Антимонопольний комітет та ін.)
Об'єкт	Організаційно невідпорядковані суб'єкти	Відпорядковані або визначені законом суб'єкти
Мета	Законність, фінансова стійкість, захист споживачів	Перевірка виконання конкретних норм і приписів
Підстава	Закон, нормативні акти регулятора	Закон, план перевірок, скарги
Наслідки	Заходи впливу, обмеження/відкликання ліцензії	Приписи, штрафи, адміністративна відповідальність
Втручання	Не передбачає оперативного втручання	Може передбачати оперативне втручання

Джерело: складено автором на основі [1; 2; 4]

Як видно з таблиці, нагляд і контроль різняться за ключовими параметрами: суб'єктом здійснення, характером організаційних зв'язків, метою та правовими наслідками. Ця різниця набуває нормативного змісту у законодавстві, що регулює діяльність НБУ як основного суб'єкта наглядових відносин у сфері небанківського кредитування.

Відповідно до Закону України «Про Національний банк України» № 679-ХІV від 20.05.1999 та Закону «Про фінансові послуги та фінансові компанії» № 79-ІХ від 12.09.2019 НБУ здійснює нагляд за небанківськими кредиторами як регулятор фінансового ринку, що не перебуває у ієрархічних відносинах з піднаглядними установами [11; 13].



Систему наглядових повноважень НБУ у сфері небанківського кредитування представлено в Таблиці 2.

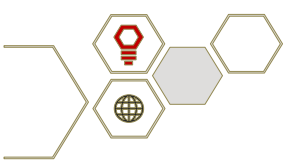
Таблиця 2**Наглядові повноваження НБУ у сфері небанківського кредитування**

Наглядова функція	Зміст та правова основа
Ліцензування та реєстрація	Видача та відкликання ліцензій на здійснення небанківського кредитування (Закон № 79-IX)
Пруденційний нагляд	Встановлення та моніторинг нормативів достатності капіталу, ліквідності, концентрації ризиків (Постанова НБУ № 128/2020)
Поведінковий нагляд	Контроль за розкриттям інформації клієнтам, справедливими умовами кредитування, практиками стягнення боргу
Інспектування	Планові (ризик-орієнтовані) та позапланові інспекції небанківських кредиторів
Заходи впливу	Письмове застереження → вимога усунення → обмеження ліцензії → відкликання ліцензії → штраф
Дистанційний нагляд	Збір і аналіз регуляторної звітності, моніторинг показників діяльності у режимі реального часу

Джерело: складено автором на основі Закону № 679-XIV від 20.05.1999, Закону № 79-IX від 12.09.2019 та Постанови НБУ № 128/2020

Ліцензування небанківських кредиторів є первинним інструментом допуску на ринок. Умови отримання ліцензії включають вимоги до мінімального розміру статутного капіталу, ділової репутації засновників та керівників, наявності систем управління ризиками та відповідного технологічного забезпечення [5].

Поряд із наглядовою діяльністю НБУ у сфері небанківського кредитування здійснюється також контроль з боку інших органів. Державна служба фінансового моніторингу України контролює дотримання небанківськими кредиторами вимог законодавства у сфері протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму. Антимонопольний комітет України контролює дотримання конкурентного законодавства. Зазначена множинність органів контролю зумовлює необхідність чіткої координації між ними задля уникнення як дублювання, так і «сліпих зон» у регуляторній системі [6].



Процедурні гарантії прав небанківських кредиторів під час проведення наглядних перевірок включають: завчасне повідомлення про планові перевірки, обов'язкове надання акту перевірки та можливість подання заперечень, право на оскарження рішень НБУ в адміністративному та судовому порядку [9].

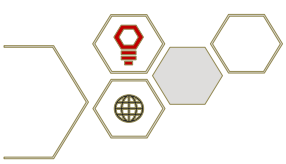
Висновки. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки. По-перше, нагляд і контроль у сфері небанківського кредитування є самостійними видами державної діяльності, що відрізняються за суб'єктами, цілями та правовими наслідками. Нагляд, що здійснюється НБУ, спрямований на забезпечення фінансової стійкості кредиторів та захист споживачів, тоді як контрольні функції інших органів мають більш спеціалізований характер.

По-друге, правовий статус НБУ як органу пруденційного та поведінкового нагляду за небанківськими кредиторами потребує подальшого нормативного уточнення в частині меж дискреційних повноважень та процедурних гарантій прав піднаглядних суб'єктів.

По-третє, система нагляду і контролю потребує вдосконалення в частині координації між різними органами публічної влади. Необхідна розробка правових механізмів взаємодії регуляторів, які б забезпечували комплексний нагляд без надмірного навантаження на кредиторів. Перспективами подальших досліджень є компаративний аналіз підходів до регулювання небанківських кредиторів у країнах – членах ЄС в контексті гармонізації вітчизняного законодавства.

Список використаних джерел

1. Авер'янов В. Б. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. у 2 томах. Том 1. Загальна частина. Київ: Юридична думка, 2004. 584 с.
2. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні: монографія. Харків: Фоліо, 2002. 176 с.
3. Битяк Ю. П. (кер. авт. кол.), Гаращук В. М., Зуй В. В. та ін. Адміністративне право: підручник. Харків: Право, 2010. 624 с.



4. Орлюк О. П. Фінансове право. Академічний курс: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.
5. Воронова Л. К. Фінансове право України: підручник. Київ: Прецедент; Моя книга, 2006. 448 с.
6. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю: навч. посіб. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
7. Музика-Стефанчук О. А. Фінансове право: навч. посіб. 3-тє вид., доп. і перероб. Київ: Атіка, 2007. 264 с.
8. Латковська Т. А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Одеса, 2008. 36 с.
9. Колпаков В. К., Кузьменко О. В. Адміністративне право України: підручник. Київ: Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
10. Коломоєць Т. О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. Київ: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
11. Про Національний банк України: Закон України від 20.05.1999 № 679-XIV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/679-14> (дата звернення: 20.03.2025).
12. Дмитрик О. О. Зміст та класифікація фінансових правовідносин. Харків: Легас, 2004. 160 с.
13. Про фінансові послуги та фінансові компанії: Закон України від 12.09.2019 № 79-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-20> (дата звернення: 20.03.2025).
14. Положення про здійснення Національним банком України нагляду за небанківськими фінансовими установами: Постанова Правління НБУ від 28.09.2020 № 128. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0128500-20> (дата звернення: 20.03.2025).
15. Пришва Н. Ю. Публічні доходи: поняття та особливості правового регулювання: монографія. Київ: КНТ, 2008. 200 с.