УДК 336.025

DOI: <https://doi.org/10.32782/2304-0920/5-84-21>

Хоружий С. Г.

ДВНЗ «Університет банківської справи»

СУТНІСТЬ РЕГУЛЮВАННЯ І НАГЛЯДУ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ

Дослідження присвячене уточненню базових понять щодо регулювання і нагляду за діяльністю фінансових установ. Використано підходи до теорії управління складними системами, системний підхід, методи порівняння та узагальнення. Проведено аналіз понять «регулювання» і «нагляд» щодо діяльності фінансових установ. Установлено зміст і сутність регулювання й нагляду за діяльністю фінансових установ. Удосконалено поняття «регулювання», «нагляд», «моніторинг» та «контроль» щодо діяльності фінансових установ. На основі теорії управління складними системами встановлено співвідношення між цими поняттями для застосування у процесі вдосконалення регуляторно-наглядових систем. Результати дослідження дають змогу встановити зв'язок між базовими дефініціями для уточнення у законодавчих актах функцій щодо регулювання і нагляду за діяльністю фінансових установ відповідно до міжнародних норм. **Ключові слова:** регулювання, нагляд, моніторинг, контроль, ринки фінансових послуг, фінансові установи.

Постановка проблеми. Розглядаючи проблему взаємодії складників системи регулювання і нагляду за діяльністю фінансових установ, не можна оминати проблему наявності різних трактувань понять «регулювання» і «нагляд». У цьому понятійному ряду стоять також такі поняття, як «моніторинг», «контроль», «управління» тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемі забезпечення дієвості соціально-економічного управління шляхом здійснення регулювання і нагляду за економічними процесами присвячено роботи відомих учених: Л.М. Алексеев, В.Б. Авер'янова, О.Ф. Андрійко, К. Астрома, Д.Н. Бахрах, Р. Белльмана, Г. Бержерона, Є.І. Білокур, В.М. Гаращука, В.М. Гессена, Б. Гурне, А.І. Єлістратова, Л.В. Ковалю, М.І. Крупка, О.С. Любунь, В.І. Міщенко, А.О. Морозова, Р. Мюррей, О.П. Орлюк, Г. Райта, Г. Редфорда, Л.А. Савченко, О.М. Пожар, М.В. Пугачова, Я.О. Побурко, М.М. Тищенко, О. Хаб'юк, Ю.С. Шемшученка та

ін. Поняття «регулювання» та «нагляд» дослідниками часто не розмежовуються, а в нормативно-правових актах іноді використовуються як синоніми. Звичним явищем стала практика, коли державні органи, до компетенції яких віднесено регулювання і нагляд за діяльністю фінансових установ, називають «регуляторами». Таке спрощення, на нашу думку, не лише не відповідає реальним функціям таких державних органів, а й може вводити в оману іноземні компетентні органи та фінансові установи, звичним для яких є такі поняття назви компетентних органів як financial regulation та financial supervision, що мають дещо відмінне трактування, ніж спрощене значення поняття «регулятор». Багато науковців схильні до думки, що це два різні, хоча й взаємопов'язані наукові поняття.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є обґрунтування таких понять, як «регулювання», «нагляд», «моніторинг» та «контроль» щодо

діяльності фінансових установ, на основі використання системного підходу, методів теоретичного узагальнення, порівняння і синтезу.

Виклад основного матеріалу. Аналіз наукової літератури з вибраної проблематики свідчить, що існують різні підходи до визначення поняття «регулювання». Визначення поняття «регулювання» походить від латинського слова *regulo*, що означає «норма», «правило». Нижче наведено різні підходи до трактування поняття «регулювання»: регулювання – упорядкування чогось, підкоряючи це відповідним правилам, певній системі [1]; регулювання – створення умов для нормальної діяльності, функціонування чогось [2]; правове регулювання – це впорядкування суспільних відносин, здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [3]; регулювання банківської діяльності – створення відповідної правової бази [4].

Ураховуючи результати аналізу наведених вище визначень поняття «регулювання», можна встановити *сутність регулювання*, що полягає в упорядкуванні, спрямуванні руху і розвитку, підпорядкуванні процесів та явищ певному порядку, у встановленні певної взаємодії елементів і створенні умов нормальної діяльності. Така специфічність сутності поняття «регулювання» дає змогу виокремити його серед інших функцій управління.

Законодавець не завжди так чітко розмежовує поняття «регулювання» і «нагляд», уживаючи їх як синоніми або вважаючи одне з них різновидом другого. Поняття «нагляд» деякими дослідниками використовуються поряд із поняттями «контроль» і «моніторинг». Часто ці поняття визначають як синоніми. В.І. Міщенко визначає «банківський нагляд» як моніторинг процесів, що мають місце у банківській сфері на різних стадіях функціонування банків. На нашу думку, ці поняття не є синонімами, оскільки кожне із них визначає певну функцію.

Аналіз наукової літератури з вибраної проблематики свідчить, що часто науковці не розділяють поняття «нагляд» і «контроль», зокрема нагляд визначається як контроль, що здійснюється [5]. Хоча контроль доцільно розглядати як самостійну функцію управління, це все ж одна зі складових частин процесу управління. Для цілей нашого дослідження важливими таке визначення, що нагляд – це слідування за ким-, чим-небудь для контролю, забезпечення порядку; контроль – це перевірка відповідності контролюваного об'єкта встановленим вимогам [6]. Ураховуючи результати аналізу наведених вище визначень поняття «контроль», можна встановити сутність контролю, що передбачає оцінку відповідності процесів, щодо яких здійснюється управління, встановленим вимогам і параметрам. У разі віднайдення невідповідності стану чи тенденцій встановленим вимогам система управління має передбачати виконання наступної функції – вжиття заходів впливу (примус, штрафи і санкції, заохочення тощо) з метою повернення стану об'єктів системи до визначених параметрів.

Однією з функцій, що забезпечує спостереження за об'єктом управління, є моніторинг. Поняття «моніторинг» (*monitoring*, від лат. *monitor* – той, хто наглядає) було запозичено з екології і нині використовується у різних сферах науково-практичної діяльності. Достатньо різноманітні наукові погляди щодо визначення поняття «моніторинг»: спостереження, стеження за виробничою і фінан-

совою діяльністю підприємства [7]; безперервне стеження за яким-небудь процесом із метою виявлення його відповідності бажаному результату [6]; регулярне спостереження за станом природних, технічних і соціальних процесів із метою їх оцінки, контролю, прогнозування [8]; постійне спостереження за будь-яким процесом із метою виявлення його відповідності очікуваному результату [9].

Отже, моніторинг доцільно вважати важливим елементом системи управління, але передусім це певна система спостереження, збору та обробки інформації про стан і тенденції розвитку об'єктів чи процесів управління. Ураховуючи наведені вище визначення поняття «нагляд», доцільно зазначити, що здійснення моніторингу і контролю є послідовним виконанням функції нагляду. Виходячи з наведених вище визначень, можна встановити сутність моніторингу певних економічних процесів, що передбачає постійне, систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю над розвитком певних соціально-економічних процесів, що сприяє виробленню стратегії управління такими процесами.

Ураховуючи результати аналізу наведених вище визначень поняття «нагляд», можна встановити *сутність нагляду* у відповідних економічних відносинах, що можна визначити як спрямовані на попередження, виявлення і припинення порушень сукупність безперервних дій зі спостереження за певними процесами, що передбачає отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ на піднаглядному об'єкті чи у певній сфері економічних відносин (моніторинг) та оцінку отриманої інформації на її відповідність встановленим нормам і вимогам (контроль).

Під час дослідження понять «регулювання» і «нагляд», включаючи поняття «моніторинг» і «контроль», ключовим моментом є встановлення місця і співвідношення цих понять із процесом управління. Сучасна теорія оптимального управління складними системами, до яких також відноситься система управління діяльністю фінансових установ, передбачає забезпечення виконання певних функцій [10], зокрема:

- 1) здійснення систематизації й аналізу інформації про стан системи;
- 2) прогнозування і встановлення напрямів розвитку системи;
- 3) постановка на основі встановлених напрямів розвитку системи цілей управління;
- 4) вибір методів управління;
- 5) формування необхідних параметрів і вимог до функціонування системи;
- 6) збір та обробка інформації про функціонування системи;
- 7) перевірка ключових параметрів системи, порівняння отриманих даних з встановленими вимогами до функціонування системи;
- 8) ужиття заходів, що впливають на корегування стану системи, для досягнення необхідних параметрів системи.

Часові періоди управління об'єктами системи управління розглядаються як «входження» об'єкта у сферу управління, управління об'єктом та «вихід» об'єкта зі сфери управління. У динамічній системі три чинники ускладнюють процес управління: велика кількість об'єктів управління та параметрів вимірювання їхнього стану; неточність у вимірюванні параметрів системи; складність розрахунку адекватних управляючих заходів для коректування, враховуючи динамічність параметрів системи.

Важливою характеристикою системи управління є її стійкість, тобто недопущення перевищення встановлених меж характерних параметрів об'єкта. Отже, стійкість, швидкість і точність розглядаються як основні цілі під час формування ефективної системи управління. Проте збільшення швидкості управління понад певну межу може викликати зниження точності і навіть призвести до нестійкості системи управління. Саме тому досягнення якнайкращого співвідношення між цими характеристиками є найважливішим завданням формування системи управління будь-якою складною системою.

Регулювання умовно можна розглядати як діяльність, що передбачає на основі проведених досліджень і запланованих стратегічних цілей установлення норм, правил і вимог до функціонування і розвитку системи, щодо якої здійснюється управління. Ураховуючи результати аналізу сутності регулювання, до процесу регулювання діяльності фінансових установ доцільно віднести послідовність дій щодо реалізації перших п'яти функцій: аналіз інформації про стан діяльності фінансових установ, установлення напрямків розвитку ринків фінансових послуг, визначення цілей і методів управління, що зумовлюватиме встановлення певних регуляторних вимог щодо впорядкування діяльності фінансових установ.

Означений підхід дає змогу визначити регулювання діяльності фінансових установ як діяльність, що здійснюється у процесі управління стабільністю та розвитком ринків фінансових послуг, яка полягає у впорядкуванні, забезпеченні і коригуванні правил діяльності фінансових установ шляхом установлення економічних, правових та інших норм. Регулювання допускає можливість самостійних внутрішніх механізмів упорядкування процесів функціонування та розвитку системи ринків фінансових послуг. Зміст регулювання (державного чи ринкового) діяльності фінансових установ доцільно охарактеризувати як вплив суб'єктів управління (держави в особі окремих органів державної влади чи представників ринку) на впорядкування суспільних відносин, що виникають у процесі надання фінансовими установами фінансових послуг.

Державне регулювання діяльності фінансових установ охоплює такі напрями діяльності органів державної влади, як нормативно-правове регулювання, нормопроектна діяльність та забезпечення допуску фінансових установ і фінансових інструментів на ринки фінансових послуг. До методів державного регулювання можна віднести нормативно-правові, фінансово-економічні, адміністративні, організаційні, науково-методичні та інформаційно-освітні методи. Засобами державного регулювання діяльності фінансових установ є встановлення правил та обмежень щодо здійснення діяльності, ліцензування, реєстрація, сертифікація, стандартизація, допуск фінансових інструментів до обігу, встановлення нормативів, встановлення інвестиційних, податкових та інших пільг тощо.

Методи державного регулювання за формами впливу на діяльність фінансових установ поділяють на методи прямого впливу – регуляторного характеру (встановлення норм, правил здійснення діяльності та її стандартизація) та адміністративного характеру (дозволи, ліцензії, сертифікація, реєстрація тощо), а також методи непрямого або опосередкованого впливу (створення системи мотивації шляхом податкового регулювання, регулювання через політику прискореної амортизації, методи

стимулювання конкуренції тощо). Опосередкований вплив держави реалізується макроекономічною, податковою і приватизаційною політикою, а також державною борговою політикою. Держава, виконуючи функції макроекономічного регулятора і під час реалізації грошової політики, виступає емітентом державних цінних паперів та інвестором через інвестиції у цінні папери підприємств. Економічна політика держави формується через мережу державних органів, суспільні інститути і підприємницькі організації. Обсяги регулюючих функцій, які виконують держава та учасники ринків фінансових послуг, залежать від рівня розвитку продуктивних сил, політики країни, соціальної структури суспільства та національних особливостей.

Ураховуючи результати аналізу сутності поняття «нагляд», до наступної узагальненої функції доцільно віднести власне нагляд, а саме: збір та обробку інформації про функціонування системи і перевірку ключових параметрів системи, порівняння отриманих даних з установленими вимогами до функціонування системи. Фактично процес нагляду забезпечується виконанням двох взаємопов'язаних функцій: *моніторингу і подальшого контролю*.

Ураховуючи викладене вище, *наглядом за діяльністю фінансових установ* є спрямована на попередження, виявлення і припинення порушень сукупність безперервних дій зі спостереження за діяльністю фінансових установ, що передбачають отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ у фінансових установах щодо надання фінансових послуг (моніторинг) та оцінку відповідності отриманих даних установленим нормам і вимогам (контроль).

Адаптація сутності поняття «моніторинг» до фінансових установ дає змогу запропонувати таке: моніторинг діяльності фінансових установ – це складник нагляду, який передбачає постійне, систематичне збирання, накопичення і обробку звітних даних та іншої інформації щодо стану, проблем та тенденцій у діяльності фінансових установ.

Для отримання необхідної інформації у процесі моніторингу за діяльністю фінансових установ можуть застосовуватися звітні дані фінансових установ, результати проведення перевірок, інспекцій, ревізій, експертиз тощо. Усі означені дії формують певну інформацію, яка має бути проаналізована у процесі здійснення подальшого контролю. Реалізація функції контролю передбачає здійснення низки дій щодо встановлення фактів невідповідності отриманої у процесі моніторингу інформації про стан діяльності фінансових установ установленим у процесі регулювання нормам і вимогам. Відповідно, контроль над діяльністю фінансових установ – складова частина нагляду, яка передбачає оцінку отриманої у процесі моніторингу інформації про діяльність фінансових установ на її відповідність установленим нормам і вимогам щодо такої діяльності.

Складники системи регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ залежать від певних часових періодів, а саме:

визначення основних параметрів регулювання та нагляду за діяльністю фінансових установ, що передбачає встановлення правил здійснення діяльності на ринках фінансових послуг, регулювання обігу фінансових інструментів, порядку взаємодії між учасниками ринків фінансових послуг;

«допуск» фінансових установ та фінансових інструментів на ринок фінансових послуг (реєстрація, ліцензування, сертифікація тощо);

управління діяльністю фінансових установ, що передбачає здійснення нагляду за діяльністю фінансових установ та вжиття відповідних заходів впливу у разі порушення встановлених норм;

«вихід» із ринку фінансових послуг, що передбачає реалізацію процедур реорганізації, ліквідації, банкрутства фінансових установ.

Ґрунтуючись на результатах досліджень теорії управління складними системами, доцільно також зазначити, що ключовими елементами системи управління є не лише підсистеми встановлення вимог до функціонування системи, отримання інформації про стан системи, здійснення контрольних порівнянь стану системи із запланованими параметрами системи, а й підсистема вжиття певного впливу (feedback) на елементи системи для спрямування її у запланований стан чи напрям. Щодо діяльності фінансових установ форми заходів впливу ґрунтуються на результатах здійснення регулювання і нагляду і встановлюються нормативно-правовими актами.

Висновки і пропозиції. Результати аналізу теоретичних досліджень з вибраної проблематики дали змогу вдосконалити певні дефініції щодо діяльності фінансових установ, що може бути використано для впорядкування законодавчих норм, а саме:

регулювання – діяльність, що здійснюється у процесі управління стабільністю та розвитком ринків фінансових послуг, яка полягає у впорядкуванні, забезпеченні і коригуванні правил діяльності фінансових установ шляхом встановлення економічних, правових та інших норм;

нагляд – спрямована на попередження, виявлення і припинення порушень сукупність безперервних дій зі спостереження за діяльністю фінансових установ, що передбачають отримання об'єктивної та достовірної інформації про стан справ у фінансових установах щодо надання фінансових послуг (моніторинг) та оцінку відповідності отриманих даних встановленим нормам і вимогам (контроль);

моніторинг – складова частина нагляду, яка передбачає постійне, систематичне збирання, накопичення й обробку звітних даних та іншої інформації щодо стану, проблем та тенденцій у діяльності фінансових установ;

контроль – складова частина нагляду, яка передбачає оцінку отриманої у процесі моніторингу інформації про діяльність фінансових установ на її відповідність встановленим нормам і вимогам щодо такої діяльності.

У сьогоденні умовах для підтримання своєї ефективності ринкова економіка має оптимально поєднати ринкові засади із цілеспрямованою політикою державного управління економічними процесами. У багатьох країнах світу багаторічна практика впровадження такої економічної політики дала можливість виробити певні методи і важелі формування системи регулювання і нагляду за діяльністю фінансових установ. Саме тому важливим напрямом подальших досліджень може стати виявлення найбільш ефективного способу розподілу функцій між державним і ринковим регулюванням та наглядом за діяльністю фінансових установ.

Список використаних джерел:

1. Словник іншомовних слів. Тлумачення, словотворення та слововживання / за ред. С.Я. Єрмоленко. Харків : Фоліо, 2005. 623 с.
2. Словник синонімів української мови : у 2-х т. Київ : Наукова думка, 1999–2000. Т. 2. 1999. 954 с.
3. Правове регулювання. Словник фінансово-правових термінів / за ред. Л.К. Воронової. Київ : Алерта, 2011. 558 с.
4. Банківський нагляд / В.І. Міщенко та ін. Київ : Знання, 2004. 406 с.
5. Большой юридический словарь. Москва : ИНФРА-М, 1998. 790 с.
6. Великий тлумачний словник української мови / за ред. В.Т. Бусела. Ірпін : Перун, 2007. 1736 с.
7. Алексєєнко Л.М. Економічний словник: банківська справа, фондовий ринок. Київ : Економічна думка, 2000. 592 с.
8. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія. Київ : Українська енциклопедія, 2001. Т. 3. 792 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
10. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Москва : Прогресс, 1986. 432 с.

References:

1. Yermolenko S. Ya. (ed.) (2005). Slovyk inshomovnykh sliv. Tlumachennia, slovotvorennia ta slovovzhyvannia [Dictionary of foreign words. Interpretation, word-formation and word-formation]. Kharkiv: Folio. (in Ukrainian)
2. Naukova dumka (1999). Slovyk synonimiv ukrainskoi movy [Dictionary of synonyms of the Ukrainian language]. Kyiv: Naukova dumka, 1999–2000. (in Ukrainian)
3. Voronova L.K. (ed.) (2011). Pravove rehuliuвання. Slovyk finansovo-pravovykh terminiv [Legal regulation. Glossary of financial and legal terms]. Kyiv: Alerta. (in Ukrainian)
4. Mishchenko V.I., Yatseniuk A.P., Kovalenko V.V., Korenieva O.H. (2004). Bankivskyi nahliad [Banking supervision]. Kyiv: Znannia. (in Ukrainian)
5. YNFRA-M (1998). Bolshoi yurydycheskyi slovar [Great legal dictionary]. Moscow: YNFRA-M. (in Russian)
6. Busel V.T. (ed.) (2007). Velykyi tлумачnyi slovyk ukrainskoi movy [Great explanatory dictionary of the Ukrainian language]. Irpin: VTF «Perun». (in Ukrainian)
7. Alekseienco L.M. (2000). Ekonomichnyi slovyk: bankivska sprava, fondovyi rynek [Economic dictionary: banking, stock market]. Kyiv: Ekonomichna dumka. (in Ukrainian)
8. Shemshuchenko Yu.S. (2001). Yurydychna entsyklopediia [Legal encyclopedia]. Kyiv: Ukrainska entsyklopediia. (in Ukrainian)
9. Kovbasiuk Yu.V., Troshchynskiy V.P., Surmin Yu.P. (2010). Entsyklopedychnyi slovyk z derzhavnoho upravlinnia [Encyclopedic dictionary of public administration]. Kyiv: NADU. (in Ukrainian)
10. Pryhozhyn Y., Stenheres Y. (1986). Poriadok yz khaosa [The order of chaos]. Moscow: Prohress. (in Russian)

Хоружий С. Г.

ДВНЗ «Університет банківського дела»

СУЩНОСТЬ РЕГУЛИРОВАНИЯ И НАДЗОРА ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ФИНАНСОВЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Резюме

Исследование посвящено уточнению базовых понятий относительно регулирования и надзора за деятельностью финансовых учреждений. В исследовании использованы подходы теории управления сложными системами, системный подход, методы сравнения и обобщения. Проведен анализ понятий «регулирование» и «надзор» в деятельности финансовых учреждений. Установлены содержание и сущность регулирования и надзора за деятельностью финансовых учреждений. Усовершенствованы понятия «регулирование», «надзор», «мониторинг» и «контроль» деятельности финансовых учреждений. На основе теории управления сложными системами установлено соотношение между этими понятиями для применения в процессе усовершенствования регуляторно-надзорных систем. Результаты исследования позволяют установить связь между базовыми дефинициями для уточнения в законодательных актах функций по регулированию и надзору за деятельностью финансовых учреждений в соответствии с международными нормами.

Ключевые слова: регулирование, надзор, мониторинг, контроль, рынки финансовых услуг, финансовые учреждения.

Khoruzhyi Sergiy

SHEI «Banking University»

ESSENCE OF REGULATION AND SUPERVISION OF FINANCIAL INSTITUTIONS ACTIVITY

Summary

This article covers the research on the concepts of "regulation" and "supervision" of the activities of financial institutions. Used approaches to the theory of complex systems management, system approach, methods of comparison and generalization. The article defines the essence of regulation of financial institutions' activity, which is explained via the sequence of actions for realization of information analysis functions on the state of financial institutions' activities, establishment of development trends of financial services markets, determination of management goals and methods, as well as establishment of certain regulatory requirements regarding regulation of financial institutions' activities. Author has substantiated the meaning of supervision, which is aimed at prevention, detection and suppression of violations and includes a set of continuous actions for supervision of activities of financial institutions, which in turn envisages retrieving of objective and reliable information on activity of financial institutions (monitoring) and assessment of received information for its compliance with established norms and requirements (control). Author enhances the concept of "regulation" and describes it as an activity carried out in the process of stability management and development of financial services markets, which consists of multiple activities such as ensuring and adjusting the rules of activities of financial institutions by establishing economic, legal and other norms. Also the term of "supervision" is researched and set forth as a set of continuous actions aimed at preventing, detecting and suppressing violations on supervision of financial institutions' activities, which foresee obtaining objective and reliable information on the activities of financial institutions (monitoring and evaluation of the received information). Based on the theory of management of complex systems, the article establishes the relationship between these concepts for application in the process of improvement of regulatory and supervisory systems. The results of the research allow to proclaim the existence of a relationship between these basic definitions, what will help in clarifying the functions of regulation and supervision of financial institutions in the legislation according to the international norms.

Keywords: regulation, supervision, monitoring, control, financial services markets, financial institutions.