

СПІВВІДНОШЕННЯ МІЖ ПОНЯТТЯМ «ФІНАНСОВИЙ НАГЛЯД» І ПОНЯТТЯМИ «ФІНАНСОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ» ТА «ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ»

© 2014 КРЕМЕНЬ В. М.

УДК 336.011

Кремень В. М. Співвідношення між поняттям «фінансовий нагляд» і поняттями «фінансове регулювання» та «фінансовий контроль»

Мета статті полягає у дослідженні відмінностей між поняттям «фінансовий нагляд» і поняттями «фінансове регулювання» та «фінансовий контроль», а також їх розмежування. У результаті дослідження було доведено, що фінансовий нагляд є взаємозалежним від фінансового регулювання та ґрунтується на адекватній законодавчій та методологічній базі фінансового регулювання. Обґрунтовано, що фінансовий нагляд є особливим видом контрольної діяльності держави і має частково спільну мету із фінансовим контролем і спільний методичний інструментарій. Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є визначення співвідношення вітчизняної практики фінансового нагляду, фінансового регулювання та фінансового контролю в діяльності органів державної влади.

Ключові слова: фінансовий нагляд, фінансове регулювання, фінансовий контроль.

Бібл.: 10.

Кремень Вікторія Михайлівна – кандидат економічних наук, доцент, кафедра фінансів, Українська академія банківської справи Національного банку України (вул. Петропавлівська, 57, Суми, 40030, Україна)

E-mail: kremen_viktori@ukr.net

УДК 336.011

Кремень В. М. Соотношение между понятием «финансовый надзор» и понятиями «финансовое регулирование» и «финансовый контроль»

Цель статьи заключается в исследовании различий между понятием «финансовый надзор» и понятиями «финансовое регулирование» и «финансовый контроль», а также их разграничение. В результате исследования было доказано, что финансовый надзор является взаимозависимым от финансового регулирования и основывается на адекватной законодательной и методологической базе финансового регулирования. Обосновано, что финансовый надзор является видом контрольной деятельности государства и имеет частично общую цель с финансовым контролем и общий методический инструментарий. Перспективой дальнейших исследований в данном направлении является определение соотношения отечественной практики финансового надзора, финансового регулирования и финансового контроля в деятельности органов государственной власти.

Ключевые слова: финансовый надзор, финансовое регулирование, финансовый контроль.

Библ.: 10.

Кремень Виктория Михайловна – кандидат экономических наук, доцент, кафедра финансов, Украинская академия банковского дела Национального банка Украины (ул. Петропавловская, 57, Сумы, 40030, Украина)

E-mail: kremen_viktori@ukr.net

UDC 336.011

Kremen Viktoriia M. Relation between the "Financial Supervision" Notion and "Financial Regulation" and "Financial Control" Notions

The goal of the article lies in the study of differences between the "financial supervision" notion and "financial regulation" and "financial control" notions. In the result of the study the article proves that financial supervision is interdependent on financial regulation and is based on the adequate legislative and methodological base of financial regulation. The article shows that financial supervision is a type of control activity of the state and has a partially common goal and common methodical instruments with financial control. The prospect of further studies in this direction is identification of relations of the domestic practice of financial supervision, financial regulation and financial control in the activity of bodies of state power.

Key words: financial supervision, financial regulation, financial control.

Bibl.: 10.

Kremen Viktoriia M. – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Department of Finance, Ukrainian Academy of Banking of the National Bank of Ukraine (vul. Petropavlivska, 57, Sumy, 40030, Ukraine)

E-mail: kremen_viktori@ukr.net

У процесі реалізації фінансової політики державні органи здійснюють фінансове регулювання, фінансовий контроль та фінансовий нагляд. Усе це обумовлює необхідність комплексного і всебічного дослідження сутності цих понять, знаходження спільних і відмінних рис у процесі їх здійснення, визначення співвідношень між метою, об'єктом, суб'єктами та методичним інструментарієм фінансового нагляду, фінансового регулювання та фінансового контролю. Важливість фінансового нагляду зумовлена тим, що його метою є забезпечення стійкості фінансових посередників і фінансового сектора в цілому. Визначення спільних і відмінних рис між фінансовим наглядом, з одного боку, і фінансовим регулюванням і фінансовим контролем, з іншого, створює підґрунтя визначення його місця та ролі в регулюванні економіки та удосконалення підходів щодо його інституційної побудови.

Дослідженням системи фінансового нагляду, її удосконалення та розбудови займаються вітчизняні науковці В. С. Свірський, Є. В. Касян, С. В. Міщенко, С. В. Наумен-

кова, А. А. Крилова, І. О. Школьник та ін. Питанням співвідношення між поняттями «фінансовий нагляд» і «фінансове регулювання» присвячені наукові праці С. В. Науменкової і В. І. Міщенко, дослідженням співвідношення між поняттями «фінансовий нагляд» і «фінансовий контроль» займалися науковці О. Ф. Андрійко, В. М. Манохін, О. М. Музичук та інші. Високо оцінюючи існуючі наукові здобутки, слід звернути увагу на те, що на сьогоднішній день не існує єдиних підходів у питаннях співвідношення між різними напрямками діяльності державних органів у процесі здійснення фінансової політики – фінансового нагляду, фінансового регулювання і фінансового контролю.

Метою роботи є обґрунтування співвідношення між поняттям «фінансовий нагляд» і поняттями «фінансове регулювання» і «фінансовий контроль» та їх розмежування.

На наше переконання, у контексті вищезазначеної науково-практичної проблеми найбільш гостро стоїть питання щодо розмежування понять «фінансовий нагляд» і «регулювання фінансового сектора».

Поняття «регулювання» походить від німецького слова «*regulieren*» – регулювати, яке, у свою чергу, утворилося від латинського «*regulo*» – норма, правило.

У Зеленій книзі, яка була підготовлена у процесі консультацій щодо підвищення проведення регулювання та нагляду за фінансовим сектором України у 2010 р., поняття «нагляд» пропонується трактувати як форму діяльності державних органів щодо забезпечення законності, яка складається з моніторингу, застосування та забезпечення діяльності установ, які знаходяться під наглядом, відповідно до існуючих пруденційних критеріїв, а поняття «регулювання» фахівці робочої групи розуміють як процес створення та дотримання норм і правил діяльності фінансових установ [5, с. 4]. На думку науковців С. В. Науменкової та В. І. Міщенко, під регулюванням фінансового сектора розуміють процес створення та дотримання певних норм і правил діяльності фінансових установ, а нагляд за діяльністю установ фінансового сектора слід розглядати як форму діяльності державних органів влади щодо забезпечення законності діяльності, прозорості та стабільності ведення бізнесу окремими установами [7, с. 5].

Ціком обгрунтованим є підхід представників USAID, зокрема Г. Гегенхаймера – старшого юридичного радника, який вказує на такі особливості застосування вищезазначених термінів: термін «регулювання» часто належить до юридичних правил чи адміністративних вимог, що пред'являються органами влади, «нагляд» означає процедуру постійного моніторингу за відповідністю цих вимог [3, с. 4].

Не дозволяє встановити співвідношення між поняттями «фінансовий нагляд» і «фінансове регулювання» вітчизняне законодавство: у ньому поняття фінансового нагляду не визначене взагалі.

У Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» надано таке тлумачення поняття «регулювання ринків фінансових послуг», яке означає при рівнянні його за змістом до поняття фінансового нагляду – відповідно до ст. 1 цього закону державне регулювання ринків фінансових послуг – це здійснення державою комплексу заходів щодо регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг з метою захисту інтересів споживачів фінансових послуг та запобігання кризовим явищам [8].

Дискусія щодо розмежування сутності понять «контроль» і «нагляд» триває вже досить довго, проте, недивлячись на те, що критерії їх розмежування широко висвітлюються у науковій літературі, їх систематизація відсутня.

Поняття «контроль» походить від латинського слова «*contra rotulus*» (*contra* – проти, *rotulus* – згорток), від якого утворилося французьке слово «*contrerôle*», яке дослівно означало список, що ведеться в двох примірниках, і пізніше набуло значення співставлення, спостереження або протиставлення. Найбільш традиційно контроль розглядається як одна із основних функцій системи управління – під контролем розуміється система спостереження і перевірки процесу функціонування і фактичного стану керованого об'єкта.

Розмежовуючи поняття нагляду та контролю, О. Ф. Андрийко наголошує на тому, що «нагляд є похідним від контролю ... нагляд слід розглядати як окремий вид контролю, певну його форму» [1, с. 12]. Такої ж думки дотримується і В. Г. Клочков, наголошуючи на тому, що «за своєю юридичною природою державний нагляд є видом державного контролю із забезпечення законності, дотримання спеці-

альних норм, виконання загальнообов'язкових правил, що містяться у законах і підзаконних актах» [4, с. 206].

В. М. Манохін підкреслює, що нагляд, на відміну від контролю, який є функцією будь-яких управлінських органів, є елементом компетенції тільки декотрих з них. За своїм змістом, на думку вченого, нагляд характеризується тим, що має за мету перевірку роботи органів та осіб лише з точки зору відповідності її закону та іншим підзаконним нормативним актам [9, с. 250 – 252].

Ключовою відмінністю нагляду від контролю науковець О. М. Музичук вважає право суб'єктів контролю втручатися в професійну діяльність підконтрольного об'єкта та притягувати правопорушників до юридичної відповідальності. Вчений наголошує на тому, що нагляду властиве тільки виявлення порушень вимог законодавства, у той час контроль, на думку автора, передбачає припинення протиправної діяльності чи притягнення винних до відповідальності, відміну акта управління та ін. [6].

Отже, враховуючи усе вищезазначене, у процесі аналізу наукової, науково-методичної літератури і законодавчих актів нами було систематизовано спільні та відмінні риси між поняттями «нагляд» і «контроль»:

- ✦ між поняттями «нагляд» і «контроль» не існує чіткої семантичної різниці, оскільки у тлумачних словниках зміст поняття «нагляд» розкривається за допомогою поняття «контроль», і навпаки;
- ✦ контроль і нагляд мають частково спільну мету – забезпечення дотримання чинного законодавства, під яким традиційно розуміють сукупність законодавчих та підзаконних актів, проте нагляд більшою мірою спрямований на виявлення, попередження правопорушень та усунення їхніх наслідків, контроль, в свою чергу, – на систематичну перевірку виконання Конституції, законів України, інших нормативних актів, додержання дисципліни і правопорядку та вживання заходів примусу щодо підконтрольних органів. При цьому слід зауважити, що контроль, окрім забезпечення законності спрямований на оцінювання і досягнення доцільності, у той час як нагляд – лише на дотримання законності;
- ✦ контрольні та наглядові функції органів державної влади визначаються на законодавчому рівні, з огляду на це контроль і нагляд можуть здійснюватися лише чітко визначеними державними органами, при цьому контрольні повноваження, як правило, пов'язані із припиненням протиправних дій, притягненням винного до відповідальності, відміною акта управління підконтрольного об'єкта, відстороненням його від виконання службових обов'язків,
- ✦ нагляд слід розглядати як окрему, вузьку, форму контролю, оскільки суб'єкт його здійснення володіє більш вузьким обсягом владних повноважень і компетенції та не має права втручатися у професійну та оперативну діяльність того суб'єкта, за яким він наглядає, при цьому різними є методи виявлення порушень і способи реагування на них.

Як уже зазначалося, формування цілісного уявлення щодо співвідношень між поняттям «фінансовий нагляд», з одного боку, і поняттями «фінансове регулювання» і «фінансовий контроль», з іншого, вимагає дослідження і

чіткого обґрунтувати співвідношень між метою, об'єктом, суб'єктами і методами фінансового нагляду, фінансового регулювання і фінансового контролю.

У сучасних умовах розвитку фінансового сектора найголовнішою метою фінансового нагляду є забезпечення стійкості фінансового сектора. Окрім того, фінансовий нагляд спрямований на дотримання фінансовими посередниками вимог щодо їхньої діяльності. Якщо розглядати співвідношення між забезпеченням стійкості фінансового сектора і дотриманням фінансовими посередниками вимог щодо їхньої діяльності, то вочевидь стійкість фінансового сектора неможлива без дотримання фінансовими посередниками вимог щодо їхньої діяльності. Проте формування концептуально нового рівня фінансового нагляду у вигляді макропруденційного нагляду сприяє тому, що стійкість фінансового сектора дедалі частіше розглядається як ключова і кінцева метою фінансового нагляду. Водночас, не слід забувати, що фінансовий нагляд є особливою формою контрольної діяльності держави, тож виокремлення такої мети як дотримання фінансовими посередниками вимог щодо їхньої діяльності створює підґрунтя єдності між фінансовим надглядом і фінансовим контролем.

Мету фінансового регулювання, на нашу думку, можна розглядати як у вузькому розумінні – тобто ототожнювати її з метою фінансового нагляду – забезпечення стійкості фінансового сектора, так і у широкому – забезпечення економічного зростання.

Найбільш ґрунтовно мету фінансового контролю визначив М. Ф. Базась – «виявити фактичний фінансово-господарський стан об'єкта контролю, порівняти його фактичний стан з певними вимогами щодо його функціонування та нормативний стан відповідно до чинного законодавства, виявити допущені відхилення від адміністративних рішень, стандартів, регламентів та принципів; проаналізувати причини цих відхилень та знайти шляхи виправлення недоліків, підвищити ефективність функціонування усєї управлінської системи» [2, с. 12].

Щодо визначення об'єкта фінансового нагляду, слід зауважити, що відповідно до розуміння нами сутності фінансового нагляду, то його об'єктом виступає фінансовий сектор і діяльність фінансових посередників. На наше переконання, фінансовий сектор і діяльність фінансових посередників також є об'єктом фінансового регулювання.

На думку авторського колективу на чолі з П. Ю. Буряком і О. Б. Жихор, об'єктом фінансового контролю є фінансова діяльність суб'єктів економічних відносин, а предметом – встановлені фінансовим законодавством фінансові показники діяльності підконтрольних суб'єктів [10, с. 82].

Суб'єкти фінансового нагляду у законодавстві України не визначені. Проте, зауважимо, що у ст. 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначено, що державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється:

- ✦ щодо ринку банківських послуг та діяльності з переказу коштів – Національним банком України;
- ✦ щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів (деривативів) – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;
- ✦ щодо інших ринків фінансових послуг – національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [8].

Як свідчить аналіз вітчизняної практики фінансового нагляду, ці державні органи здійснюють і фінансове регулювання, і фінансовий нагляд.

При цьому в нормативно-правових актах, що визначають юридичний статус цих органів, визначені відповідні їхні наглядові повноваження. Таким чином, на нашу думку, суб'єктами фінансового нагляду є Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, і Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку. Такий самий склад органів фінансового нагляду в Україні наводиться і науковцями С. В. Науменковою та В. І. Міщенком [7], а також фахівцями Національного банку України [5].

У контексті співпадіння органів фінансового нагляду і фінансового регулювання слід зауважити, що, на думку багатьох науковців і практиків фінансового нагляду, регуляторно-наглядова діяльність вітчизняних наглядово-регуляторних органів суперечить одному з основних принципів управління: той, хто проводить політику, не повинен її формувати, хоча може надавати пропозиції до неї. Тож, органами регулювання фінансового сектора в Україні є Національний банк України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

Склад суб'єктів фінансового контролю через множинність видів фінансового контролю є широким, адже державний, муніципальний, незалежний і контроль власника здійснюються різними суб'єктами. Проте, враховуючи, що фінансовий нагляд здійснюється державними органами, зупинимося більш детально на суб'єктах державного фінансового контролю. До них відносяться: Президент України, Верховна Рада України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні ради, Кабінет Міністрів України, Рахункова палата, Міністерство фінансів України, Державна фінансова інспекція України, Міністерство доходів і зборів України, Державне казначейство України та ін.

Традиційно до методів фінансового контролю відносять ревізію, перевірку, обстеження, спостереження і аналіз. Враховуючи, що фінансовий нагляд є особливою формою контрольної діяльності держави, а також враховуючи практику фінансового нагляду, ми дійшли висновку, що у фінансовому надгляді використовуються усі вищезазначені методи.

Що стосується методів фінансового регулювання, то їх традиційно групують таким чином:

- ✦ *правові методи*, які на практиці втілюються у прийнятті законів і законодавчих актів Верховної Ради України, нормативних актів Уряду (декретів, постанов), виданні указів Президента, а також виробленні механізму їх реалізації і контролю;
- ✦ *адміністративні методи*, які означають пряме втручання держави і включають застосування системи державних контрактів, державне підприємництво, застосування державою санкцій і штрафів, ліцензій, дозволів, квот, встановлення норм і стандартів, які регламентують вимоги до діяльності фінансових посередників;
- ✦ *економічні методи*, які реалізуються через систему оподаткування, регулювання резервів, процентних ставок, фінансової допомоги тощо.

Висновки. Отже, дослідивши співвідношення між поняттями «фінансовий нагляд» і «фінансове регулюван-

ня», ми дійшли висновку, що фінансове регулювання передбачає створення процесу створення та дотримання певних норм і правил діяльності фінансових установ, у той час як фінансовий нагляд є діяльністю державних органів влади щодо забезпечення дотримання фінансовими посередниками вимог щодо їхньої діяльності та забезпечення стійкості фінансового сектора.

Підбиваючи підсумок дослідження спільних і відмінних рис фінансового нагляду, з одного боку, і фінансового регулювання і фінансового контролю, з іншого, слід зазначити, що фінансовий нагляд є особливою формою контрольної діяльності держави та має в певній частині спільну мету з фінансовим контролем і фінансовим регулюванням, спільні об'єкти і суб'єкти із фінансовим регулюванням, а також спільний методичний інструментарій із фінансовим контролем. Проте наявність суттєвих відмінностей між фінансовим наглядом і фінансовим регулюванням – у методах, між фінансовим наглядом і фінансовим контролем – у об'єкті і суб'єктах створює підґрунтя для відокремлення фінансового нагляду від інших форм діяльності держави та його самостійного розвитку. ■

ЛІТЕРАТУРА

1. Андрійко О. Ф. Державний контроль: нові погляди на його сутність і призначення / О. Ф. Андрійко // Державний контроль у сфері виконавчої влади: наукова доповідь / За заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К.: Юрнаукацентр, 2000. – С. 10 – 13.

2. Базась М. Ф. Методика та організація фінансового контролю: підручник / М. Ф. Базась. – К.: МАУП, 2004. – 440 с.

3. Гегенхаймер Гері. Закон про комерційні банки: основні розділи та положення // Матеріали семінару «Закон про комерційні банки та його роль в забезпеченні умов ефективного банківської діяльності в Україні» (Україна, Пуща-Озерна, 4-5 червня 1999 р.). – К., 1999.

4. Клочков В. Система органів державного нагляду та контролю / В. Клочков // Право України. – 2010. – № 2. – С. 204 – 207.

5. Консультації щодо підвищення проведення регулювання та нагляду за фінансовим сектором України: Зелена книга, консультативний документ. – К.: Національний банк України, 2010. – 28 с.

6. Музичук О. М. Поняття та особливості контролю в державному управлінні / О. М. Музичук // Адміністративне право. – 2011. – № 2. – Ч. 1. – С. 46 – 51.

7. Науменкова С. В. Системи регулювання ринків фінансових послуг зарубіжних країн: Навчальний посібник / С. В. Науменкова, В. І. Міщенко. – К.: Центр наукових досліджень НБУ, Університет банківської справи НБУ, 2010. – 170 с.

8. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс]: Закон України № 2664-III від 12.07.2001, зі змін та доп. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

9. Советское административное право / Под ред. В. М. Махнохина. – М.: Юрид. лит., 1977. – 544 с.

10. Фінанси: курс для фінансистів: підручник / За ред. д. е. н., проф. П. Ю. Буряка, д. е. н., проф. О. Б. Жихор. – К.: Хай-Тек Прес, 2010. – 528 с.

REFERENCES

Andriiko, O. F. "Derzhavnyi kontrol: novi pohliady na ioho sutnist i pryznachennia" [State control: new perspectives on its nature and purpose]. In *Derzhavnyi kontrol u sferi vykonavchoi vlady*, 10-13. Kyiv: Yurnaukatsentr, 2000.

Bazas, M. F. *Metodyka ta orhanizatsiia finansovoho kontroliu* [Methodology and organization of financial control]. Kyiv: MAUP, 2004.

Finansy [Finance]. Kyiv: Khai-Tek Pres, 2010.

Hehenkhaimer, H. "Zakon pro komertsiiini banky: osnovni rozdilii ta polozhennia" [The law on commercial banks: the main sections and provisions]. *Zakon pro komertsiiini banky ta ioho rol v zabezpechenni umov efektyvnoi bankivskoi diialnosti v Ukraini*. Kyiv, 1999.

Konsultatsii shchodo pidvyshchennia provedennia rehuliuвання ta nahliadu za finansovym sektorom Ukrainy [Advice to improve conduct regulation and supervision of the financial sector of Ukraine]. Kyiv: Natsionalnyi bank Ukrainy, 2010.

Klochkov, V. "Systema orhaniv derzhavnoho nahliadu ta kontroliu" [The system of state supervision and control]. *Pravo Ukrainy*, no. 2 (2010): 204-207.

[Legal Act of Ukraine] (2001). <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2664-14>

Muzychuk, O. M. "Poniattia ta osoblyvosti kontroliu v derzhavnomu upravlinni" [The concept and features of the control in government]. *Adminstratyvne pravo*, vol. 1, no. 2 (2011): 46-51.

Naumenkova, S. V., and Mishchenko, V. I. *Systemy rehuliuвання rynkiv finansovykh posluh zarubizhnykh krain* [Systems of regulation of financial services in foreign countries]. Kyiv: TsND NBU; UBS NBU, 2010.

Sovetskoe administrativnoe pravo [Soviet administrative law]. Moscow: Yuridicheskaiia literatura, 1977.