

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 35.336.711.65

О. Ю. АМОСОВ, М. М. КОВАЛЕНКО

ПОБУДОВА ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ БАНКІВСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Розглянуто існуючі погляди відносно вдосконалення структурної організації державного контролю за діяльністю Національного банку України та банківськими установами. Запропоновано схему організаційної структури банківського контролю, що припускає необхідність його посилення як обов'язкової складової розвитку національної економіки на основі інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення.

Ключові слова: банківський контроль, організаційна структура, Національний банк України, банки, грошово-кредитна політика.

The present views as to improvement of the organizational structure of the state control of the activity of Ukraine's National Bank and the banking facilities have been considered. The banking control organizational structure scheme, which assumes the necessity of increase in control as a necessary constituent part of national economy development on the basis of the innovation and investment model of the social reproduction has been offered.

Key words: banking control, organizational structure, Ukraine's National Bank, monetary and credit policy.

Протягом усього періоду існування вітчизняної банківської системи відбувалося підвищення повноважень Національного банку України (НБУ) і одночасне зниження рівня його відповідальності за стан банківської системи і економічну ситуацію в країні. Важливість упровадження нової організаційної структури банківського контролю обумовлюється появою серед наукових розробок зовсім нового підходу щодо симбіозу грошово-кредитної і фіскальної політик, де доцільною була б комбінація помірно стимулюючої грошово-кредитної політики для забезпечення фінансової стабільності із консервативною фіскальною політикою. Це, у свою чергу, потребує перегляду положення щодо існування протилежних цілей для центрального банку і міністерства фінансів, котрі частіше розглядаються як конкуренти, гравці, які намагаються переграти один одного для вирішення власних завдань.

Як зазначає В. Зимовець, проблематика взаємозв'язку грошово-кредитної і фіскальної політик виникла та розвивалася з початку 80-х рр. ХХ ст. Центральний банк функціонально відокремлювався та виводився з-під контролю уряду як орган відповідальний за цінову стабільність та як противага постійному зростанню державних витрат, що мало місце в повоєнний період. Теоретико-методологічною основою такого розмежування є грошово-кредитна концепція про прямий зв'язок між обсягами грошової маси та темпами інфляції, слухність якої не була підтверджена тенденціями розвитку фінансових систем розвинутих країн і країн з ринками, що формуються, починаючи від 1980 р. до теперішнього часу [7, с. 215]. Ми повністю підтримуємо позицію, що грошово-кредитна і фіскальна політики повинні підпорядковуватись загальній, спільній меті, якою не можуть бути лише цінова стабільність, збалансований бюджет або контрициклічне регулювання. Такі макроекономічні індикатори є важливими на короткострокових часових інтервалах, але в довгостроковому періоді жоден з них не визначає перспектив розвитку країни. Аксиоматичним є те, що цінова стабільність і збалансований бюджет не є достатніми для соціально-економічного розвитку країни параметрами.

В основі такої взаємодії обов'язково має бути стратегічна мета загальноекономічної політики – стійке економічне зростання, основою якого відповідно до теорії факторів економічного розвитку є нагромадження всіх видів капіталу (при забезпеченні ефективної його структури) відповідно до концепцій П. Ромера, Р. Лукаса і Р. Барро [20 – 24] та достатньої спроможності державних органів для надання якісних публічних послуг суспільству. Такий підхід потребує поєднання фінансово-монетарних важелів грошово-кредитної і фіскальної політик в єдину державну фінансову політику, спрямовану на нарощування продуктивного капіталу країни, з урахуванням ефективності їхнього використання в кожному з секторів економіки.

Аналіз стану державного контролю в Україні показує, що в державі існує відповідна законодавча та організаційно-структурна база проведення державного контролю у сфері економіки. Конституція України, закони та інші нормативно-правові акти складають правову базу управління економікою та державного контролю як за суб'єктами господарської діяльності, так і безпосередньо за органами виконавчої влади. Дослідженнями питань державного контролю як важливої функції державного управління займалися такі вітчизняні і зарубіжні вчені, як В. Авер'янова, О. Андрійко, В. Бакуменко, Б. Гурне, Т. Єдинак, В. Малиновський, Т. Маматова, М. Мескон, Ю. Мех, М. Нетесова, Н. Нижник, Н. Письмаченко, О. Сушинський, В. Шестак та ін. Теоретичні питання державного фінансового контролю досліджували О. Анісімов, Т. Башкатова, О. Василик, Е. Вознесенський, О. Грязнова, Є. Калюна, О. Квачан, Л. Савченко, М. Саєнко, О. Шевчук та ін. Серед учених, що внесли свій вклад у дослідження природи банківського контролю, необхідно відмітити О. Барановського, О. Буса, Ю. Ващенко, І. Д'яконову, В. Кротюка, О. Орлюк, О. Петрука, В. Симов'яна. Разом з тим питання банківського контролю потребує подальшого вдосконалення і розвитку. Особливої уваги заслуговує організаційна побудова банківського контролю як напрямку державного контролю, котрий в Україні тільки починає зароджуватися.

Метою даної статі є дослідження питання та надання пропозицій щодо побудови організаційної структури банківського контролю в Україні.

2008-2009 рр. – в Україні криза державних фінансів, економічний спад, криза банківської системи й зачатків фондового ринку, падіння зайнятості. По суті, ситуація характеризується як системна криза на тлі розвитку стагфляції. Це критична ситуація. НБУ в цій ситуації “лікує” економіку грошовим голодом. Ю. Макогон пояснює таку поведінку НБУ зовсім не абсурдністю ситуації чи відсутністю професіоналізму, а вважає це цілеспрямованим виконанням вказівок Міжнародного валютного фонду (МВФ) [10]. Отже, створюючи законодавчі умови для незалежності Національного банку, законодавці забезпечили цьому органу передусім незалежність від держави, якій він належить, але зі вступом до МВФ та підписанням зобов'язань, що накладаються на країни – члени МВФ, НБУ одночасно відійшов у підпорядкування цьому наднаціональному органу.

Останнім часом активізуються дискусії економістів, що стосуються ступеня незалежності центральних банків від держави. Під незалежністю центрального банку розуміємо особливу форму державного контролю за станом даної сфери у країні. Багато в чому рівень самостійності окремих емісійних банків складався під впливом національних особливостей державної кредитної системи й проблем державного контролю за фінансовими потоками, які виникли в період гіперінфляції після Першої світової війни. На Брюссельській конференції (1920 р.) було відзначено, що емісійні (центральні) банки не повинні піддаватися політичному тиску. Центральний банк не є державним відомством у повному значенні даного поняття, він засновується у формі адміністративно-публічного утворення або акціонерного товариства. Ця концепція одержала подальший розвиток у діяльності Ліги Націй [3]. Можливо, в цьому і криються сучасні проблеми багатьох економік світу, коли відбувається перелив ресурсів нації на користь великих банківських корпорацій з одночасною втратою добробуту населення цих країн, коли державна влада стає в повну залежність від вимог банкірів.

Вплив держави здійснюється головним чином шляхом формування законодавчої й нормативної бази діяльності кредитних організацій і контролю за виконанням вимог законодавства й нормативних актів. Розрізняють такі види контролю держави, як прямий (контроль з боку певних державних органів, відокремлених від центробанку) і непрямий (призначення посадових осіб центробанку, заслуховування звітів), опосередкований (участь у статутному капіталі).

У світовій практиці зустрічаються чотири моделі взаємодії центрального банку з іншими органами державної влади у сфері грошово-кредитної політики. Перша – центральний банк реалізує грошово-кредитну політику, що розроблена урядом (Китай, Франція, Італія, Англія, Норвегія, Нова Зеландія). Друга – державні органи наділені правом інструктувати центральний банк у даній сфері діяльності (Росія, Казахстан). Третя – відповідно до законів країни, центральний банк зобов'язаний підтримувати економічну політику уряду, у той же час державні органи не наділені правом втручання в грошово-кредитну політику емісійного банку (США, Німеччина, Україна, Греція, Румунія, Аргентина).

Останнім часом в Україні з'являються пропозиції відносно здійснення подальших кроків у формуванні державних інституцій, які зможуть контролювати діяльність НБУ, і у першу чергу відносно формування та здійснення грошово-кредитної політики як складової загальної економічної стратегії. Так, пропонувалося створити Національну координаційну раду з грошово-фінансових питань, що репрезентуватиме узгоджені фінансово-економічні інтереси Президента, Верховної Ради і Кабінету Міністрів України. Є пропозиція створення також Урядової ради з питань фінансово-кредитної політики, яка узгоджуватиме взаємодію Кабінету Міністрів, Національного банку та фінансових органів у регіонах і на місцях щодо дотримання ними заявленої урядом грошово-кредитної політики та платіжної дисципліни.

І. Ветрова пропонує вивести Раду НБУ зі складу Національного банку України і підпорядкувати її безпосередньо Верховній Раді України, надавши їй статус Ради з питань грошово-кредитної політики. Такий крок означав би посилення ролі Верховної Ради України у здійсненні грошово-кредитної політики, зосередження всіх питань управління в Правлінні НБУ. Крім того, важливим питанням є порядок формування Ради і її склад. Пропонується здійснювати формування Ради за ознаками професійності та представництва від органів держави, яких грошово-кредитна політика стосується в найбільшій мірі (Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та ін.). Основні засади грошово-кредитної політики мають прийматися тільки Верховною Радою України і мають бути якісно вдосконалені за рахунок більшої кількості показників, які узгоджено визначаються як НБУ, так і органами державної виконавчої влади [2]. Н. Самарас також висуває ідею поставити НБУ під контроль структури, яка формується Верховною радою України, тому що саме вона відповідає перед громадянами України, що направили до неї своїх представників [15].

Існують пропозиції щодо утворення окремої структури, котра буде здійснювати перевірки і контроль діяльності НБУ і звітувати перед урядом. А також внести зміни до Закону України “Про Національний банк України” на предмет визначення відповідальності службовців НБУ за халатність чи навмисне нанесення шкоди під час виконання своєї діяльності.

Ми виходимо з позиції, що безконтрольність з боку держави в банківському секторі є однією із основних причин сучасної деградації державного управління у даній сфері. Вирішити це питання можливо шляхом побудови такої організаційної структури банківського контролю, функціонування котрої б ґрунтувалося на принципах законності і раціональності. Відповідно до першого принципу метою контролю є встановлення відповідної діяльності нормам законодавства. А під другим принципом розуміється соціально-економічна обґрунтованість, ефективність і доцільність функціонування; визначення засобів, спрямованих на вдосконалення, раціоналізацію, розвиток механізму державного регулювання банківського сектора.

Контроль буде ефективним лише тоді, коли він буде чітко скоординованим з плануванням. Одним з найпоширеніших методів управління, покликаних тісно скоординувати планування та контроль, є метод управління, що базується на контролі

за досягненням певних цілей. Він складається з чотирьох взаємопов'язаних етапів, а саме: чіткого формулювання самих цілей, реалістичного планування їхнього досягнення; систематичного моніторингу та оцінювання результатів управління; вжиття коригуючих заходів для досягнення запланованих результатів [13, с. 12]. Під час побудови організаційної структури банківського контролю треба виходити з того, що найважливішою функцією механізму контролю є функція виявлення проблем, реалізація яких може мати для об'єкта контролю більшого значення, ніж удосконалення процедур і методів ухвалення рішень, бо розв'язання проблем залежить насамперед, від успішності їх виявлення [14, с. 29].

І. Черленяк звертає увагу на важливості процедур, які спрямовані на те, що неефективні управління в різних сферах державної діяльності змінюються на легальній цивілізованій основі із чітко зафіксованими правилами ротації. У жодному разі неприпустимо перевага приватних чи особистих інтересів вищих посадових осіб державних органів переважають над суспільними інтересами [19, с. 621]. Саме “банківський контроль” повинен набути спроможності цивілізованої зміни неефективних керівників банківського регулювання та банківського нагляду на нелінійній основі прогнозування та забезпечення умов їх подальшої кар'єри.

Контроль за діяльністю центрального банку здійснюється в більшості розвинутих країнах і має важливе значення для економіки країни в цілому. Різняться лише форма та ступінь цього контролю. Ми вважаємо, що, враховуючи складний економічний стан, в яких знаходиться вітчизняна економіка, доречне використання різних форм і суттєвого ступеня впровадження банківського контролю. НБУ як ядро банківської системи повинен погоджувати інтереси національної економіки і комерційних банків, виконання власних завдань із виконанням завдань, що стоять перед урядом.

На наш погляд, такий структурний орган НБУ, як Рада НБУ виконує роль “весільного генерала”. До його складу входять вір-персони, більшість з яких мають уявний авторитет у банківській справі, вони не є компетентними в питаннях, якими займається Рада. Але “робота”, що проводиться цим органом, формально надає значимості рішенням, які приймаються самим НБУ, причому реально не впливаючи на виконання Національним банком своїх першочергових функцій. Тому вважаємо, що такий атрибут демократичного устрою банківського регулювання, як Рада НБУ не виправдовує тих сподівань, які йому відводяться, і повинен бути повністю ліквідований.

НБУ як і будь-який інший орган здійснення влади є самостійним при реалізації своїх компетенцій у встановлених законодавством межах. У той же час, як зазначає І. Сушинський, державну владу необхідно розглядати тільки як наслідок здійснення сукупності її видів, а не кожного з видів, зокрема, реалізація будь-якого з видів влади є тільки необхідною, але недостатньою умовою для ідентифікації державної влади [16, с. 417]. Тому не може бути в Україні ефективного державного регулювання у сфері економіки і фінансів, в умовах, коли уряд, відповідальний за забезпечення проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної політики, політики у сферах праці та зайнятості населення не має впевненості в тому, що грошово-

кредитна політика НБУ сприяє цьому. Тільки з моменту виправлення цього перекосу можливо очікувати довгострокові позитивні зрушення розвитку національної економіки. Безперечно, хай НБУ залишається незалежним, автономним, самостійним тощо, але не від самої держави у вигляді, наприклад, такого вишого державного органу виконавчої влади, як уряд, а перш за все, від політичного лобі, продажних можновладців, впливу олігархічних кланів, тиску наднаціональних фінансових структур тощо. Ми засуджуємо саму думку про перевагу влади центрального банку над виконавчою або про непідпорядкованість державі керівників центрального банку.

Ефективне управління вимагає дотримання принципу єдиного керівника. Таким керівником не може бути “колектив” – тобто декілька державних органів. Якщо Україна бажає мати ефективну державну фінансову політику, до якої належить і грошово-кредитна, і фіскальна політика, то контроль за реалізацією грошово-кредитною політикою потрібно віддати тому, хто відповідає за формування та забезпечення реалізації державної фінансової політики, забезпечення концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України, здійснення заходів із підвищення ефективності управління державними фінансами, а це прерогатива Кабінету Міністрів України (КМУ) [6].

Сам собі КМУ є колегіальним органом, який приймає рішення після обговорення питань на його засіданнях. Сумісне визначення цілей та особливостей проведення державної фінансової політики Міністерством фінансів і НБУ є фундаментальною основою побудови інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення в Україні. Координатором такої співпраці повинен стати Прем'єр-міністр України, якому підпорядковується і міністр фінансів і повинен перейти в підпорядкування голова НБУ.

Пропонуємо схему, за якої НБУ як об'єкт банківського контролю є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Голова НБУ зобов'язаний бути повноправним членом КМУ та брати участь у його засіданнях. На засіданнях КМУ має погоджуватися проект Основних засад грошово-кредитної політики на майбутній рік, котрий готується Національним банком, погоджується з КМУ, а затверджується Верховною Радою України одночасно із прийняттям Закону про Державний бюджет України.

Рішення про призначення голови НБУ повинно прийматися Президентом України за поданням Прем'єр-міністра України. Звільнення чи зміщення голови НБУ здійснює Президент України. Заступники голови НБУ повинні призначатися, звільнятися і зміщатися Президентом України за поданням Прем'єр-міністра та голови НБУ. Голова НБУ особисто несе повну відповідальність за результати роботи НБУ, за стан справ у дорученій йому сфері державного управління.

Отже, прямий контроль над діяльністю НБУ здійснюватиме КМУ, а непрямої – Президент України, який може призначати та звільняти голову НБУ та його заступників, а також Верховна Рада України, котра затверджує до виконання Основні засади грошово-кредитної політики на майбутній рік.

Вважається, що інфляція, яка мала місце на початку 1990-х рр., пояснюється саме відсутністю незалежності НБУ від уряду, який проводив незабезпечену емісію на покриття бюджетного дефіциту. І дійсно, для України однією із причин інфляційних процесів у 1992 – 1994 рр. були недостатньо обґрунтовані рішення влади, які збільшували дефіцит державного бюджету. Такий дефіцит у 1992 р. був на 697 млрд більшим від розміру доходів, а нічим не забезпечена емісія грошей становила 1 трлн 325 млрд крб, що дорівнювало майже 35 % ВВП. Фінансово-кредитна система вважається здоровою, коли цей показник не перевищує 5 %. Але це не було єдиною причиною. До зайвої емісії, здійснюваної НБУ, додалася ще низка причин: глибока деформація основних пропорцій економіки, що спонукало структурну інфляцію; надмірна мілітаризація економіки; значна монополізація економіки, яка сприяла проведенню політики монопольного ціноутворення; руйнування старої грошово-кредитної та фінансової систем і запізніле формування нової, розлад системи безготівкових розрахунків, надмірний податковий прес; зростання цін на імпортовані товари та послуги, коли тільки протягом 1992 р. ціни на нафтопродукти, які закуповує Україна, зросли в 300 разів; значні витрати уряду та управління; адаптивні інфляційні очікування [11].

Таким чином, ураховуючи можливі зловживання уряду щодо покриття Національним банком дефіциту державного бюджету, пропонуємо утворити противагу, певну стримуючу силу, яка б не давала розвиватися таким негативним проявам. Необхідно додати до повноважень Рахункової палати Верховної Ради України здійснення контролю за виконанням Основних засад грошово-кредитної політики, емісією національної валюти на основі широкої низки параметрів та щоквартальне звітування перед Верховною Радою щодо результатів такого контролю. Крім цього, Рахункова палата повинна перевіряти формування та повноту перерахованої позитивної різниці між сумою перевищення кошторисних доходів над кошторисними витратами Національного банку.

До функцій Рахункової палати доцільно додати контроль за формуванням та використанням золотовалютного резерву. Політика відносно золотовалютних резервів може мати два крайніх прояви. В одному випадку вся економічна міць країни може виявитися омертвленою в золотовалютних резервах. В іншому випадку, недбале ставлення до золотовалютних резервів, їх марнотратство, відсутність турботи про їхнє відновлення й множення, піддають країну більшим ризикам у військовій, економічній і політичній сферах. Тому знаходження оптимального співвідношення між нагромадженням і використанням золотовалютних резервів має велике економічне й соціальне значення. На цей час діюча політика відносно розміру та структури золотовалютних резервів, що проводиться Національним банком, є непрозорою для суспільства, органів влади та незрозумілою для науковців. Дана політика повинна бути законодавчо закріплена на певний середньостроковий період і за визначеними параметрами контролюватися з боку Рахункової палати.

Рахункова палата здійснює контроль на засадах законності, плановості, об'єктивності, незалежності та гласності. Усі ці принципи важливі. У той же час,

одним із першорядних повинен стати принцип незалежності, і в першу чергу фінансової. Практика свідчить, що найбільш ефективно контрольні органи функціонують у тих країнах, де їм забезпечена максимальна незалежність. Такі системи існують, зокрема, в США (Головне контрольно-фінансове управління), Канаді (відомство Генерального ревізора), Аргентині (Генеральна синдикатура) [12, с. 100]. Рахункова палата – це самостійний державний орган контрольної влади, котрий не тільки зобов'язаний надавати відповідну інформацію парламентові, а й у межах власної компетенції контролювати не тільки діяльність усіх інших органів влади, а також і діяльність самого парламенту (рисунок). На рисунку Рахункова палата зображена окремо від Верховної Ради, хоча за Законом України “Про Рахункову палату” вона є підпорядкованою і підзвітною їй [4].

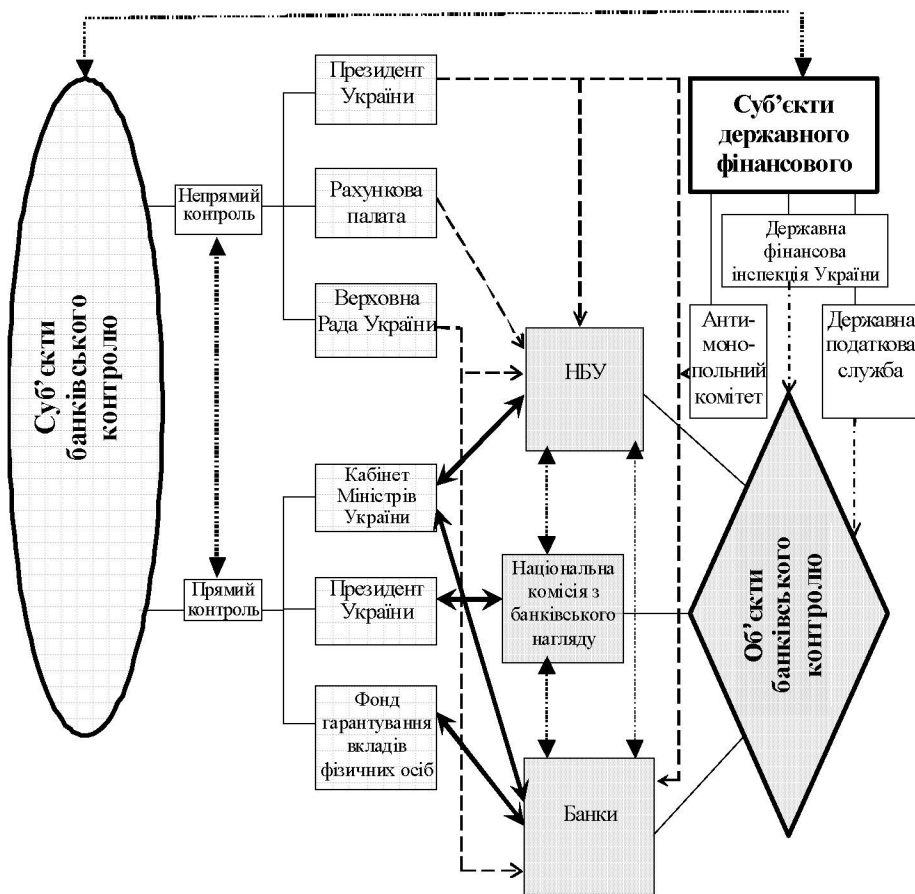


Рисунок. Проект організаційної структури банківського контролю у взаємозв'язку із державним фінансовим контролем

Кошторис доходів і витрат НБУ затверджуватиметься Президентом України після його погодження з Прем'єр-міністром, а виконання контролю за його дотриманням необхідно віднести до прав Державної фінансової інспекції України та Рахункової палати.

Результати щорічного державного фінансового аудиту та їх оцінка викладаються у звіті Державної фінансової інспекції України, який в обов'язковому порядку надається до Рахункової палати для ознайомлення. Крім цього Рахункова палата за встановленими формами щоквартально готує оперативний звіт про хід виконання кошторису доходів та витрат НБУ, в якому наводяться фактичні відомості про формування доходів і виконані витрати у порівнянні з кошторисом. Аналіз оперативної інформації, одержаної за результатами контролю, а також узагальнені відомості подаються одночасно Верховній Раді України та Кабінету Міністрів України.

Діяльність державної фінансової інспекції України ми відносимо до державного фінансового контролю, що здійснюється паралельно із банківським контролем. Крім цього, по відношенню до перевірок об'єктів банківського контролю державний фінансовий контроль включає також Антимонопольний комітет України та Державну податкову службу України. Причому, якщо Антимонопольний комітет здійснює захист економічної конкуренції в банківському секторі, розповсюджуючи свій вплив лише на банки, то діяльність Державної фінансової інспекції і Державної податкової служби пов'язана з усіма об'єктами банківського контролю. Право проведення перевірок Державною фінансовою інспекцією обмежується тими банками, котрі не користуються коштами з бюджетів усіх рівнів і державних валютних фондів.

У рамках повної модернізації діючого механізму державного регулювання банківського сектора вважається за доцільне передача банківського нагляду від НБУ окремому державному органу – Національній комісії з банківського нагляду (НКБН). Цей орган буде виконувати окрему функцію державного управління – банківський нагляд з метою забезпечення стабільного функціонування банківського сектора, здорового розвитку банків, зменшення банківських ризиків і захисту інтересів клієнтів і вкладників банків [8].

Отже, наступним об'єктом банківського контролю стане НКБН, який має бути колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України. НКБН у своїй діяльності поряд із Конституцією та законами України, керуватиметься актами та дорученнями Президента України, актами КМУ. Таким чином, відбудеться повна уніфікація підпорядкованості Президентові України наглядових органів у сфері ринків фінансових послуг, де вже функціонують такі два державних органи, як Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку та Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [17; 18].

Іншим об'єктом банківського контролю повинні стати такі банки:

- державні банки;
- банки, платоспроможність яких знаходиться під загрозою або неплатоспроможні банки, що мають бути ліквідовані.

Державні банки повинні стати більш підконтрольними КМУ як органу, який за статтею 7 чинного Закону України “Про банки і банківську діяльність” може здійснювати управління державними банками [5]. Непрямий контроль виконують також Президент України і Верховна Рада України, призначаючи по п’ять членів наглядової ради державного банку. Ще п’ять осіб наглядової ради призначає КМУ. Наглядова рада є вищим органом управління державного банку, що здійснює контроль за діяльністю правління банку з метою збереження залучених у вклади грошових коштів, забезпечення їх повернення вкладникам і захисту інтересів держави. Головними завданнями державних банків повинно стати передусім довгострокове кредитування інноваційних проектів і пріоритетних галузей національної економіки, розподіл бюджетних асигнувань, поповнення капіталу діючих державних підприємств з урахуванням структурної перебудови економіки, нагляд за використанням наданих кредитів. Координація та контроль виконання цих завдань і повинно бути основоположними постулатами банківського контролю над державними банками, що втілюватиметься в життя КМУ.

У разі загрози платоспроможності банку суб’єкт банківського контролю повинен призначити тимчасову адміністрацію. Це відбувається в разі двох або більше порушень банком законних вимог інститутів банківського регулювання та банківського нагляду; зменшення розміру регулятивного капіталу банку на 30 % протягом останніх шести місяців; якщо банк протягом п’яти робочих днів не виконує 10 і більше відсотків своїх прострочених зобов’язань; арешту або набрання законної сили обвинувальним вироком щодо злочинних діянь керівників банку; вчинення банком дій щодо приховування рахунків, будь-яких активів, реєстрів, звітів, документів; необгрунтованої відмови банку у наданні документів чи інформації, передбачених законодавством України; наявності публічного конфлікту у керівництві банку; наявності клопотання банку про призначення тимчасової адміністрації; здійснення банком ризикової діяльності, що призвела або може призвести до втрати активів або доходів. Таким суб’єктом міг би бути Фонд гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО) як державний орган, котрий має бути підзвітним КМУ.

За чинним законодавством до неплатоспроможних банків відносяться такі, які неспроможні своєчасно та в повному обсязі виконати законні вимоги кредиторів через відсутність коштів або зменшення розміру капіталу банку до суми, що становить менше однієї третини мінімального розміру регулятивного капіталу банку. Якщо банк-боржник не спроможний виконати свої зобов’язання відповідно до рішення суду про примусове стягнення протягом шести місяців і за цей час не досягнуто домовленостей щодо реструктуризації визначеного боргу, наглядовий орган зобов’язаний відкликати ліцензію та ініціювати процедуру ліквідації банку. Здійснення виведення неплатоспроможних банків з ринку, тобто їх ліквідацію проводитиме ФГВФО, котрий стане відповідальним за організацію відчуження активів та пасивів неплатоспроможного банку, продаж неплатоспроможного банку або створення та продаж перехідного банку (рисунок).

Представлена схема організаційної структури банківського контролю тісно пов’язана із системою управління економікою та має проводитися в межах удосконаленого законодавства та визначеними правовими процедурами. Зарубіжний

досвід засвідчує, що банківський контроль може поглиблюватися, посилюватися, розширюватися чи звужуватися залежно від певних економічних і політичних умов розвитку країни, визначеності пріоритетів та впливу зовнішніх факторів.

Під час проведення цього дослідження ми виходили з того, що критичний сучасний стан національної економіки, інертність вітчизняного банківського сектора щодо його участі у стимулюванні розвитку економіки не залишає владі вибору та спонукає її до необхідності зрушення побудови банківського контролю з майже існуючого нульового рівня до рівня, який би забезпечив можливість залучити банківський сектор до структурної перебудови економіки та реалізації інноваційно-інвестиційної моделі суспільного відтворення.

Банківський контроль необхідний для того, щоб держава, її управлінські структури отримали можливість змінити діючу пасивну політику інституту банківського регулювання та нагляду, поведінку самих банків щодо підтримки економічного розвитку національної економіки на активну. Банківський контроль має здійснюватися систематично і системно, із використанням усіх контрольних засобів, спрямованих на підвищення відповідальності посадових осіб, попередження прорахунків, помилок, зловживань у діяльності об'єктів банківського контролю. Для цього нами запропонована нова організаційна структура банківського контролю, яка обумовлена характером діяльності її елементів і посадових осіб, потребою в постійному зворотному зв'язку з вимогами розвитку економіки України. Функціонування такої структури потребує певних змін вітчизняної законодавчої та нормативно-правової бази.

Література:

1. *Васильєв Ю. В.* Проблемы независимости Национального банка Украины : Publishing house Education and Science s.r.o. / Ю. В. Васильев. – Режим доступа : http://www.rusnauka.com/36_PWMN_2010/Economics/76756.doc.htm.
2. *Ветрова І. В.* Правові основи реалізації грошово-кредитної політики Національного банку України : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / І. В. Ветрова. – К., 2007. – 19 с.
3. Деньги. Кредит. Банки : учебник / [Г. И. Кравцова, Г. С. Кузьменко, Е. И. Кравцов и др.] ; под ред. Г. И. Кравцовой. – Минск : БГЭУ, 2003. – Режим доступа : <http://www.finkredit.com/banks54.html>.
4. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. № 315/96-ВР. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.
5. Про банки і банківську діяльність : Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show>.
6. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2591-17>
7. *Зимовець В. В.* Державна фінансова політика економічного розвитку / В. В. Зимовець ; НАН України ; Ін-т екон. та прогнозів. – К., 2010. – 356 с.
8. *Коваленко М. М.* Іноземний досвід формування організаційної структури банківського нагляду / М. М. Коваленко // Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади : матеріали

- VI Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 22 листопада 2011 р. – Полтава : ПолНТУ, 2011. – С. 115–116.
9. Ковальчук А. Слишком независимый Нацбанк / А. Ковальчук // Путеводитель для банкиров. – Режим доступа : http://www.prostobankir.com.ua/mezhhbankovskiy_biznes/stati/slishkom_nezavisimy_natsbank.
10. Макогон Ю. В. Украина – МВФ и “двадцатка”: мифы и реали / Ю. В. Макогон // Проблемы развития внешнеэкономических связей и привлечения иностранных инвестиций: региональный аспект : сб. науч. тр. – 2011. – Ч 1. – Режим доступа : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/prvs/2011_1/index.htm.
11. Мочерний С. В. Основи економічних знань (2001) / С. В. Мочерний // Бібліотека економіста: Причини інфляції. – Режим доступу : <http://library.if.ua/book/41/2824.html>.
12. Нетесова М. О разграничении функций контроля и надзора в государственном управлении / М. О. Нетесова // Власть. – 2007. – № 2. – С. 97–101.
13. Нижник Н. Принципи та завдання вдосконалення функції контролю в системі державного управління України / Н. Нижник, В. Бакуменко, Ю. Кальниш // Президентський контроль. – 2004. – № 3 (4). – С. 10–16.
14. Нижник Н. Контроль у сфері державного управління / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов // Вісник Української Академії державного управління. – 1998. – № 2. – С. 23–31.
15. Самарас Н. НБУ пора ставить на место / Н. Самарас // Послезавтра. – Режим доступа : <http://poslezavtra.com.ua/nbu-pora-stavit-na-mesto>.
16. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : [монографія] / О. І. Сушинський. – Львів : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.
17. Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1063/2011. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1063%2F2011>.
18. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1070/2011. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1070%2F2011>.
19. Черленяк І. І. Синергетичні моделі оптимізації системи державного управління : [монографія] / І. І. Черленяк. – Ужгород : Ліра, 2010. – 656 с.
20. Barro R. J., X. Sala-i-Martin Economic Growth / R. J. Barro, X. Sala-i-Martin. – Cambridge, MA: MIT Press. – 1998. – 539 p.
21. Lucas R. E. On the Mechanics of Economic Development / R. E. Lucas // Journal of Monetary Economics. – 1988. – Vol. 22. – P. 3–42.
22. Romer P. Advanced Macroeconomics / P. Romer. – New York : McGraw-Hill/ Irwin, 2000. – 672 p.
23. Romer P. Endogenous Technological Change / P. Romer // Journal of Political Economy. – 1990. – Vol. 98. – P. 1187–1211.
24. Romer P. Increasing Returns and Long Run Growth / P. Romer // Journal of Political Economy. – 1986. – Vol. 94. – P. 1002–1037.

Надійшла до редколегії 20.01.2012 р.