

8. Василенко І.К. Нелегальна міграція в Україні: причини та шляхи протидії / І.К. Василенко // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових праць. Донецький юридичний інститут МВС при ДонНУ. – 2005. – №1. – С. 136-145.
9. Василенко І.К. Деякі питання щодо міграції населення азійських країн через територію України / І.К. Василенко // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ: Збірник наукових праць. – 2005. – № 1 (20). – С. 230-237.
10. Міграційна ситуація в Україні // Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2006. – № 8 (312).
11. Грубов В.М. Європейська колективна безпека в умовах глобалізації: ліберальна парадигма: [монографія] / В.М. Грубов. – К.: Тов. «ФАДА, ЛТД», 2007. – 554 с.
12. Кеннеди П. Вступая в двадцать первый век: [монографія] / П. Кеннеди. – М.: Изд-во «Весь мир», 1997 – 480 с.
13. Дюррозель Ж.-Б. Історія дипломатії від 1919 р. до наших днів. / Ж.-Б. Дюррозель. – К.: Основи, 1995. – 900 с.

Рецензент: Кириленко В.І., д.е.н., професор.

УДК: 35.078.7

Шпачук В.В.,

к.держ.упр.,
доцент Національної Академії
статистики, обліку та аудиту

СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ БАНКІВСЬКОЮ СИСТЕМОЮ УКРАЇНИ: СТРУКТУРА ТА СУБ'ЄКТИ

В статті здійснено аналіз наукової літератури з питання діяльності системи державного управління банківською системою України та її структури, побудовано структуру системи державного управління банківською системою України із виділенням трьох рівнів (макро, мезо та мікро), що представлені відповідними суб'єктами.

В статье проведен анализ научной литературы по вопросу деятельности системы государственного управления банковской системой Украины и ее структуры, построено структуру системы государственного управления банковской системой Украины с выделением трех уровней (макро, мезо и микро), которые представлены соответствующими субъектами.

In the article considered scientific literature on the subject of public administration, the banking system of Ukraine and its structure, built the structure of public administration, the banking system of Ukraine, with three levels (macro, meso and micro), which are represented by the relevant subjects.

Постановка проблеми. Система державного управління банківською системою, її ефективність мають суттєвий вплив на ефективність функціонування економіки будь-якої держави, не є виключенням і Україна. Однак, дане питання не знайшло відповідного відображення в працях вітчизняних науковців, переважно розглядалися різноманітні аспекти

діяльності системи державного управління банківською системою України, її елементів, але вони не завжди мали комплексний ґрунтовний характер.

Водночас, світова фінансова криза 2007-2009 років виявила невисоку ефективність системи державного управління банківською системою України, оперативність її елементів в подоланні кризових явищ, що може бути наслідком недосконалості її структури, недостатньої ефективності взаємодії між її суб'єктами, недоліків та прорахунків окремих суб'єктів системи, тощо. Внаслідок цього виникає нагальна потреба в її детальному дослідженні, визначенні та оцінці причин такого стану речей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження окремих аспектів функціонування системи державного управління, регулювання банківською системою України та її суб'єктів містяться в працях таких науковців: О. Дзюблюк, В. Коваленко, О. Крухмаль, С. Лобозинська, І. Лютий, Г. Малашенко, В. Міщенко, С. Науменкова, Є. Панченко, К. Петренко, О. Прилуцький, К. Раєвський, Т. Смовженко, В. Стельмах, Л. Стрельбицька, М. Стрельбицький та інші.

Метою статті є визначення ключових суб'єктів системи державного управління банківською системою України та побудова її структури.

Виклад основного матеріалу. Г. Малашенко виділяє два рівні управління банківською діяльністю України:

- макрорівень – представлений Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів. Завданнями цього рівня є утворення регулюючих органів та надання їм повноважень, управління присутністю іноземних банків, управління злиттям банківського та комерційного секторів, ліквідація наслідків банківських криз, боротьба з відмиванням грошей тощо.

- мікрорівень – представлений НБУ, Міністерством фінансів, Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Міністерством економіки та з питань Європейської інтеграції. Цими органами здійснюється нагляд та моніторинг діяльності комерційних банків, розробляються принципи, методи та інструменти контролю, стандарти й економічні нормативи діяльності [1, с.207-214].

К. Петренко, розглядаючи державне регулювання банківської системи України, пропонує обмежений перелік органів державного регулювання, який не включає навіть всіх головних суб'єктів процесу державного регулювання, що робить його неповним. До цього переліку вона включає Верховну Раду України, Уряд, Міністерство фінансів, Державну податкову адміністрацію України, НБУ, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб [2, с.54-56].

На відміну від К. Петренко, С. Лобозинська виділяє доволі широку структуру державного апарату регулювання вітчизняної банківської системи, не поділяє її на рівні, і зазначає, що в організаційну структуру державного регулювання банківської системи входять органи законодавчої та виконавчої влади: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Президент України, НБУ, галузеві міністерства, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг, Фонд гарантування вкладів

фізичних осіб, Головне Контрольно-ревізійне управління, Державне казначейство, Державна податкова адміністрація, Рахункова палата, Служба безпеки України тощо [3, с. 92-110].

На нашу думку, виділення лише двох рівнів управління банківською системою України, не включення до системи державного управління банківською системою державних банків робить її не повною, зважаючи на значний обсяг завдань, які виконують державні банки для досягнення цілей системи державного управління банківською системою. Окрім того, мікрорівень – це рівень окремих суб'єктів господарювання, а не центральних органів державної влади. Неповною система також залишається у разі не включення до неї паралелі судової влади, адже вона вирішує доволі складні питання, що відносяться не лише до окремо взятої банківської установи, а всієї банківської системи. Від об'єктивності та результатів вирішення питань за позовами власників та менеджерів банків до НБУ, договірних об'єднань банків, клієнтів банків тощо, може залежати стійкість та надійність окремого банку та цілої групи банків, стабільність та ефективність банківської системи (наприклад: позови клієнтів банків щодо визнання недійсними угод застави та поручительств, кредитних угод у іноземній валюті, які набули масового характеру під час кризи 2008-2011 років; позови Асоціації українських банків щодо неправомірного підвищення НБУ, на думку Асоціації українських банків, вимог до регулятивного капіталу банків; ініціювання позичальниками – клієнтами банків фіктивного банкрутства та інші).

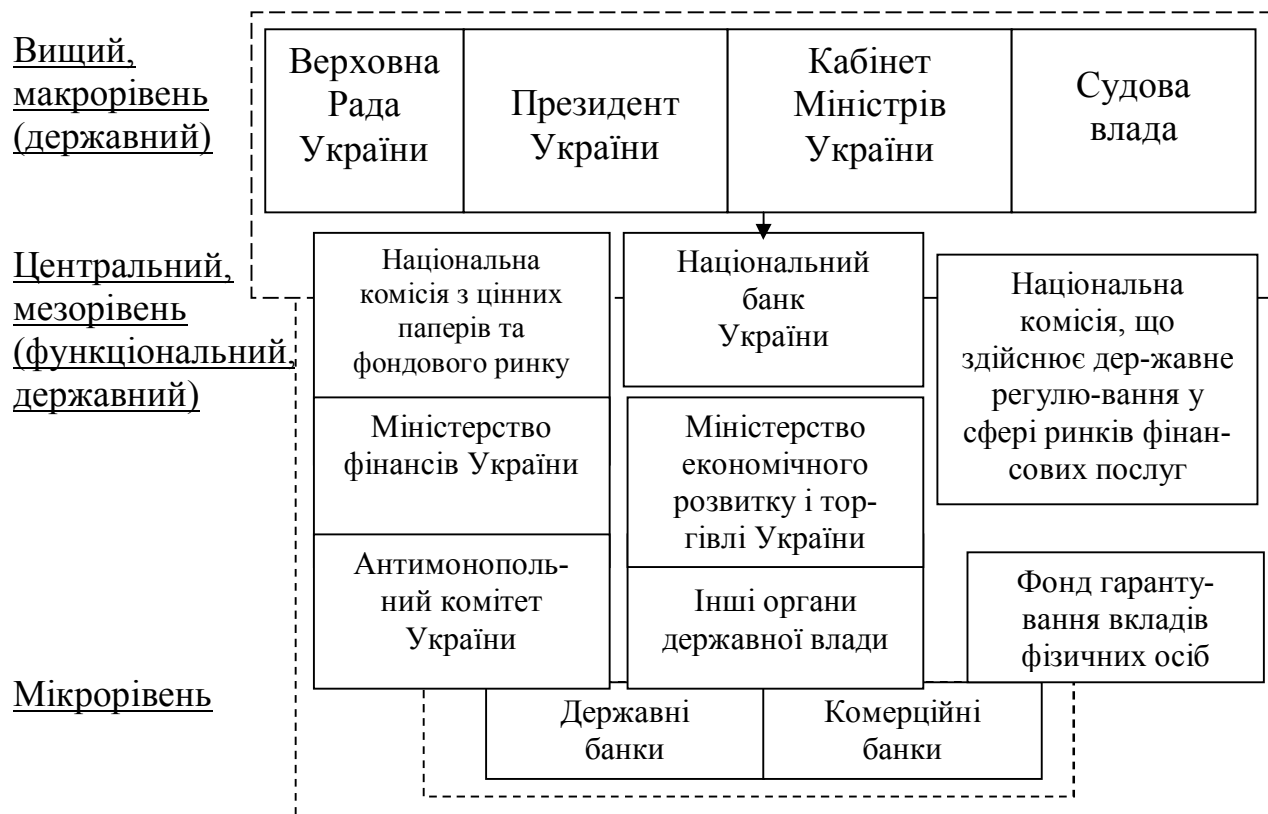


Рис. 1. Структура системи державного управління банківською системою України.

Ми вважаємо, що на сьогодні в Україні існує трьохрівнева структура системи державного управління банківською системою України (рис.1):

- вищий, макрорівень – це найвищий рівень державної влади (законодавчої, виконавчої, судової), на який покладається здійснення стратегічного, загального управління системою державного управління банківською системою, визначення та виконання її, переважно, стратегічних, концептуальних завдань та рішень: утворення, налагодження, забезпечення та підтримання нормального, стабільного функціонування банківської системи та структури державного управління банківською системою, тощо;

- центральний, мезорівень – це рівень державних функціональних інституцій, інфраструктурних установ та організацій, на який покладається здійснення тактичного, оперативного управління системою, визначення та виконання її тактичних, оперативних та окремих стратегічних завдань: забезпечення стабільності національної валюти, банківської системи України, виконання державних та суспільних цілей і завдань, захисту державних, суспільних та приватних фінансових інтересів;

- мікрорівень – це рівень елементів банківської системи – державних та недержавних, в особі їх власників та керівників, які здійснюють управління установами, повинні забезпечити стабільне та ефективне їх функціонування, виконання всіх встановлених вимог та взятих на себе договірних зобов'язань, а в державних – виконують загальнодержавні програми та завдання.

Макрорівень структури державного управління банківською системою України представлений законодавчою владою в особі Верховної Ради України, виконавчою владою в особі Президента України та Кабінету Міністрів України, судовою владою. Управлінський та регулюючий вплив Верховної Ради України, як єдиного органу законодавчої влади, на банківську систему та систему її державного управління, значною мірою є визначальним, особливо на перших етапах їх становлення. Згідно із ст. 85, 92 Конституції України [4] вплив Верховної Ради в процесі управління відбувається через:

- законотворчу діяльність (прийняття законів; затвердження Державного бюджету України, загальнодержавних програм економічного розвитку, рішень про одержання Україною від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій позик, не передбачених Державним бюджетом України, встановлення системи оподаткування, податків і зборів; встановлення засад створення і функціонування фінансового, грошового, кредитного та інвестиційного ринків; встановлення статусу національної валюти, а також статусу іноземних валют на території України; встановлення порядку утворення і погашення державного внутрішнього і зовнішнього боргу; встановлення порядку випуску та обігу державних цінних паперів, їх видів і типів);

- призначення посадових осіб (надання згоди на призначення Президентом України Прем'єр-міністра України; призначення на посади та

звільнення з посад Голови та інших членів Рахункової палати, Голови НБУ, половини складу Ради НБУ, Голови Антимонопольного комітету України, обрання суддів);

- фінансовий контроль – здійснюється Рахунковою палатою, яка підпорядковується Верховній Раді і згідно з ст. 6 Закону України «Про Рахункову палату» [5] виконує завдання контролю за виконанням законів України та прийнятих Верховною Радою України постанов, виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм; контролює ефективність управління коштами Державного бюджету України Державним казначейством України, законність і своєчасність руху коштів Державного бюджету України, в тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів у НБУ, уповноважених банках та кредитних установах України, тощо. Крім того, згідно з Законом України «Про Національний банк України» [6] Верховна Рада отримує від НБУ кошторис доходів та витрат НБУ та звіт про його виконання, інформацію про стан грошово-кредитного ринку в державі та щодо безготівкової емісії, Голова НБУ доповідає Верховній Раді про діяльність Національного банку.

Важливе місце в цій системі належить Президенту України, який є найвищою посадовою особою в державі і окрім того, що забезпечує державну незалежність, національну безпеку і правонаступництво держави, повинен забезпечувати узгоджене функціонування і взаємодію органів державної влади. Президент України утворює, реорганізовує та ліквідує міністерства, затверджує положення про них та інші центральні органи виконавчої влади; призначає за згодою Верховної Ради України Прем'єр-міністра України, припиняє повноваження Прем'єр-міністра України та приймає рішення про його відставку; призначає за поданням Прем'єр-міністра України членів Кабінету Міністрів України, керівників інших центральних органів виконавчої влади; призначає половину складу Ради НБУ (ст. 106 Конституції України), здійснює подання до Верховної Ради України на призначення кандидатури на пост Голови НБУ, Антимонопольного комітету України та звільнення голів НБУ, Антимонопольного комітету України (ст. 18 Закону «Про НБУ»). Президентові України належить право законодавчої ініціативи та право вето щодо прийнятих Верховною Радою України законів, а видані ним укази і розпорядження є обов'язковими до виконання на території України, мають пріоритетне значення порівняно з іншими підзаконними актами. Він також надає доручення голові уряду, керівникам міністерств та інших державних органів, установ. Таким чином, Президент України прямо та опосередковано приймає участь в організації та функціонуванні вітчизняної системи державного управління банківською системою, банківської діяльності, банківської системи та її елементів, їх стабільності; формуванні та здійсненні грошово-кредитної політики України.

Президент України з метою забезпечення ефективного здійснення своїх конституційних повноважень, прискореного вирішення нагальних соціальних, економічних та інших проблем, сприяння створенню та функціонуванню системи державного управління банківською системою, банківської системи також здійснює функції через свою Адміністрацію. Згідно з «Положенням про Адміністрацію Президента України» [7] на неї покладаються такі завдання: аналіз політичних, економічних, соціальних, гуманітарних та інших процесів, що відбуваються в Україні і світі; здійснення експертизи прийнятих Верховною Радою України законів та підготовка проектів законів, що вносяться Президентом України до Верховної Ради України в порядку законодавчої ініціативи; актів Кабінету Міністрів України; контроль за виконанням указів, розпоряджень, доручень Президента України та інші. Для цього, в структурі Адміністрації Президента на даний час створено Головне управління з питань економічної політики та впровадження економічних реформ та Головне контрольне управління [8].

Кабінет Міністрів України управлінський вплив здійснює на підставі Конституції та законів України, за якими він є вищим органом у системі органів виконавчої влади, відповідальним перед Президентом України та підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України, що має право законодавчої ініціативи, спрямовує і координує роботу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, спрямований на вирішення питань державного управління у сфері економіки та фінансів. Конституцією України, законами України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про Національний банк України» визначаються основні завдання та функції Кабінету Міністрів України в системі державного управління банківською системою. До основних з них необхідно віднести такі завдання, повноваження та функції у сфері економіки і фінансів, державного управління та банківської діяльності: забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, державне регулювання національної економіки, сприяння стабільності грошової одиниці України; розробка та здійснення загальнодержавних програм економічного розвитку країни; розробка Закону України про Державний бюджет та його виконання; спрямування та координація роботи міністерств, інших органів виконавчої влади; здійснення управління об'єктами державної власності (державні банки); здійснення розрахунку макроекономічних показників держави; проведення взаємних консультацій з НБУ з питань грошово-кредитної політики, розробки і здійснення загальнодержавної програми економічного та соціального розвитку, тощо. Кабінет Міністрів України отримує від НБУ кошторис доходів та витрат Національного банку та звіт про його виконання за формою, погодженою з Кабінетом Міністрів України, інформацію щодо безготівкової емісії.

Важливу роль відіграє в системі державного управління судова влада, яка покликана «регулювати конфліктні ситуації у суспільстві й підтримувати правопорядок, додержання норм Конституції всіма

громадянами та суспільними інститутами» [9, с. 164]. Судова влада в Україні представлена трьома судовими системами, судові органи яких вирішують конфлікти, що виникають у правотворчості (Конституційний Суд), в управлінні й підприємницькій діяльності (система арбітражних судів), у правовідносинах громадян між собою та з організаціями чи органами управління (система загальних судів). Судова влада впливає на законодавчу і виконавчу влади, застосовуючи в своїх рішеннях чинне законодавство. Найвищим проявом політичної, владної ролі судової влади як соціальної інституції взагалі є контроль законодавчого процесу або конституційний нагляд, який полягає у кваліфікації певних нормативно-правових актів або їх окремих положень як таких, що суперечать конституції, і позбавленні їх юридичної сили [10, с. 52]. Крім того, на письмову вимогу суду або за рішенням суду банки повинні розкривати інформацію щодо юридичних та фізичних осіб, яка містить банківську таємницю.

Центральний, мезорівень структури державного управління банківською системою України представляє собою сукупність взаємопов'язаних державних органів, які покликані виконувати виконавчо-розпорядчі функції держави, є функціональними одиницями, мають певну спеціалізацію. Безумовно, всі органи державного управління мають певний вплив та відносини з банківською системою України та системою її державного управління, однак рівень їх впливу на банківську систему, рівень участі в системі державного управління банківською системою є доволі різним. На нашу думку, при дослідженні системи необхідно акцентувати увагу на тих державних органах та установах, їх завданнях, повноваженнях та функціях, вплив яких має визначальне, вирішальне, важливе значення як для банківської системи, її елементів, їх стабільності та нормального функціонування, так і для системи державного управління банківською системою. До таких установ необхідно віднести: НБУ, Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державну податкову адміністрацію України, Антимонопольний комітет України, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб та інші органи державної влади.

Згідно з Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [11] державне регулювання ринків фінансових послуг здійснюється:

- щодо ринку банківських послуг – Національним банком України; щодо ринків цінних паперів та похідних цінних паперів – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку;
- щодо інших ринків фінансових послуг – Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг;

- Антимонопольний комітет України та інші державні органи здійснюють контроль за діяльністю учасників ринків фінансових послуг та отримують від них інформацію у межах повноважень, визначених законом.

Даним Законом також наголошується на обов'язковій співпраці НБУ, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку і Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Водночас, слід зазначити, що НБУ є ключовою інституцією не лише мезорівня та державного регулювання ринку банківських послуг, а й системи державного управління банківською системою України. Згідно із ст.2 Закону України «Про Національний банк України» він є центральним банком України, особливим центральним органом державного управління. Саме НБУ є уповноваженим, функціональним органом державного управління. Виконуючи свої функції, він активно співпрацює з Верховною Радою, Президентом, Адміністрацією Президента, Кабінетом Міністрів України в межах встановлених законодавством з питань, основними з яких є діяльність і функціонування НБУ та банківської системи, грошово-кредитна політика, валютне регулювання, банківське регулювання та нагляд. Голова НБУ одноосібно несе відповідальність перед Верховною Радою України та Президентом України за діяльність НБУ.

Мікрорівень в структурі системи державного управління банківською системою представлений державними та недержавними банківськими установами, які безумовно виступають її об'єктами. Однак, зважаючи на особливості створення та функціонування, державні банки також виступають і суб'єктами системи: державні банки засновуються та ліквідуються за рішенням Кабінету Міністрів України, постановами якого затверджується їх статут, в законі про Державний бюджет передбачаються витрати на формування їх статутних капіталів; до складу наглядової ради державного банку, яка є вищим органом його управління, входять члени наглядової ради, призначені Верховною Радою України та Президентом України; державні банки покликані сприяти та приймати участь у виконанні державних програм та завдань. Найбільш важливими з державних банків в цьому аспекті є публічне акціонерне товариство «Державний експортно-імпорتنний банк України» та публічне акціонерне товариство «Державний ощадний банк України».

Висновки і перспективи подальших досліджень.

Структура системи державного управління банківською системою України включає три рівня: макро, мезо та мікро. Кожен з цих рівнів має свої завдання, функції, виконання яких покладається на відповідні органи державного управління для досягнення загальних цілей системи державного управління банківською системою України, однією з яких є підтримання стабільності вітчизняної банківської системи. Але неспроможність підтримання даною системою державного управління стабільності банківської системи України, швидкого подолання кризових явищ та наслідків кризи, за ряду об'єктивних та суб'єктивних причин, що засвідчила світова фінансова криза 2007-2009 років, потребує подальшого

її детального дослідження для вдосконалення засад побудови та функціонування, з метою досягнення її найбільшої ефективності.

Використані джерела інформації:

1. Малащенко Г.Ф. Державне регулювання банківської діяльності як необхідна умова ефективного функціонування економіки України // Механізм регулювання економіки, економіка природокористування, економіка підприємства та організація виробництва. Суми - Вип.4. - 2000.
2. Петренко К. В. Регулювання банківської системи України // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка Серія "Економіка". Вип. 47–2001.
3. Лобозинська С.М. Державне регулювання банківської системи України [монографія] / С.М. Лобозинська. – Львів.: ЛНУ імені Івана Франка, 2010. – 416 с.
4. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua.htm>.
5. Закону України «Про Рахункову палату» від 11.07.1996 № 315/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua.htm>.
6. Закону України «Про Національний банк України» від 20.05.1999 № 679-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua.htm>.
7. «Положення про Адміністрацію Президента України», затверджено Указом Президента України від 2 квітня 2010 року № 504/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/10812.html>.
8. «Деякі питання Адміністрації Президента України», затверджено Указом Президента України від 5 квітня 2011 року № 352/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13322.html>.
9. Управління суспільним розвитком: словник-довідник /За заг. ред. А.М.Михненка, В.Д.Бакуменка. - К.: Вид-во НАДУ. - 2006. - 210 с.
10. Державне управління: словник-довідник // Укладачі: В.Д.Бакуменко (кер. творчого кол.), Д.О.Безносенко, І.М.Варзар, В.М.Князев, С.О.Кравченко, Л.Г.Штика. За заг. ред. В.М.Князева, В.Д.Бакуменка. - К.: Вид-во УАДУ, 2002. - 228 с.
11. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Рецензент: Бакуменко В.Д., д.держ.упр., професор.

УДК: 368. 914(091) (477)

Бєлоусов В.М.,

здобувач Академії муніципального управління

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В КОНТЕКСТІ ІСТОРІЇ

У статті розглянуті історичні умови виникнення та становлення системи пенсійного забезпечення. Визначені основні етапи розвитку та змін системи пенсійного забезпечення та передумови її реформування в Україні.

В статье рассмотрены исторические условия возникновения и становления системы пенсионного обеспечения. Определены основные этапы развития и изменений системы пенсионного обеспечения, а также предпосылки к ее реформированию в Украине.