доступу:
3. http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_c16
4. Афанасьева О.В., Афанасьев М.Н. Наш доступ к информации, которой владеет государство / М.Н. Афанасьева.// – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. – 192 с.
5. Меннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: международный опыт / Пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь мир», 2003. – 496 с.
6. Садлер Д., Лобанов В. Повышение эффективности работы органов местной власти: опыт Великобритании // Государственное управление. - 2001. - № 2. - http://vasilievaa.narod.ru/ptpu/17_2_01.htm.
7. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до органів влади: моногр. / Ю. О. Куц, С. В. Краснопьорова, О. К. Чаплигін та ін.; За заг. ред. Ю. О. Куца, С. В. Краснопьорової. – Харків: Вид-во ХарРІ НАДУ „Магістр”, 2006. - 192 с.
8. Obama B. Transparency and Open Government. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies [Електроннийресурс].
9. http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Memorandum-for-the-Heads-of-Executive-Departmentsand-Agencies-3-9-09

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

УДК 354.35: 336.71.078.3

Лещенко В.В.,
Головний економіст відділу банківського нагляду
Управління НБУ у Чернігівській області

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ФУНКЦІОНУВАННЯ БАНКІВСЬКОГО НАГЛЯДУ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті визначено теоретико-методологічні аспекти сутності механізму банківського нагляду. Виокремлено структурні елементи в організації і принципи формування і розвитку механізму банківського нагляду. Розроблено послідовність здійснення процесу банківського нагляду.

Аннотация. В статье определены теоретико-методологические аспекты сущности механизма банковского надзора. Выделены структурные элементы в организации и принципы формирования и развития механизма банковского надзора. Разработана последовательность осуществления процесса банковского надзора.

Annotation. In article determine theoretical methodological aspects Essence mechanism by the bank supervision. The Select structure elements in the organization and generating Principles and Development by the bank surveillance mechanism. Designed to carry out a sequence of process by the bank supervision.

Постановка проблеми. Механізм банківського нагляду – це впорядкована система інтересів, правил і норм, інструментів впливу, а також організаційно-економічного забезпечення контрольно-наглядової діяльності. Послідовність формування такого механізму враховуватиме індивідуальні та спільні параметри цілісної сукупності взаємозв'язків між усіма складовими банківської системи, а також між засобами та

інструментарієм досягнення цілей державного регулювання банківської діяльності.

Фінансова криза економіки України, що торкнулась комерційних банків ставить перед наглядовими органами нові складні завдання. Банківський нагляд – це взаємозв'язок превентивних та регулюючих заходів, спрямованих на забезпечення стабільності і гнучкості банківської системи. Вона, у свою чергу, в рамках діючого законодавства розробляє, встановлює та застосовує критерії оцінки, ліцензування, нормативні показники діяльності банків.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аспекти організації та функціонування механізму банківського нагляду досліджувались у працях вітчизняних і зарубіжних науковців, таких як О. Васюренко, Т. Гудзь, В. Коваленко, О.Костюк, М. Лін, М. Олсен, Г. Омета, Гринспен А. та ін.

Питання комплексного підходу до розв’язання проблем організації та функціонування механізму банківського нагляду залишаються недостатньо вивченими і не набули належного підґрунтя для ефективного вирішення.

Мета дослідження – визначення сутності та обґрунтування принципів формування механізму банківського нагляду, а також розробка послідовності здійснення процесу банківського нагляду як динамічної складової функціонування механізму банківського нагляду (МБН).

*Виклад основного матеріалу***.** Будь-яка банківська установа в тій чи іншій країні, зазвичай, перебуває під наглядом спеціалізованих установ або служб. За ступенем доступу до інформації про фінансовий стан банку їх можна ранжувати (рис. 1).

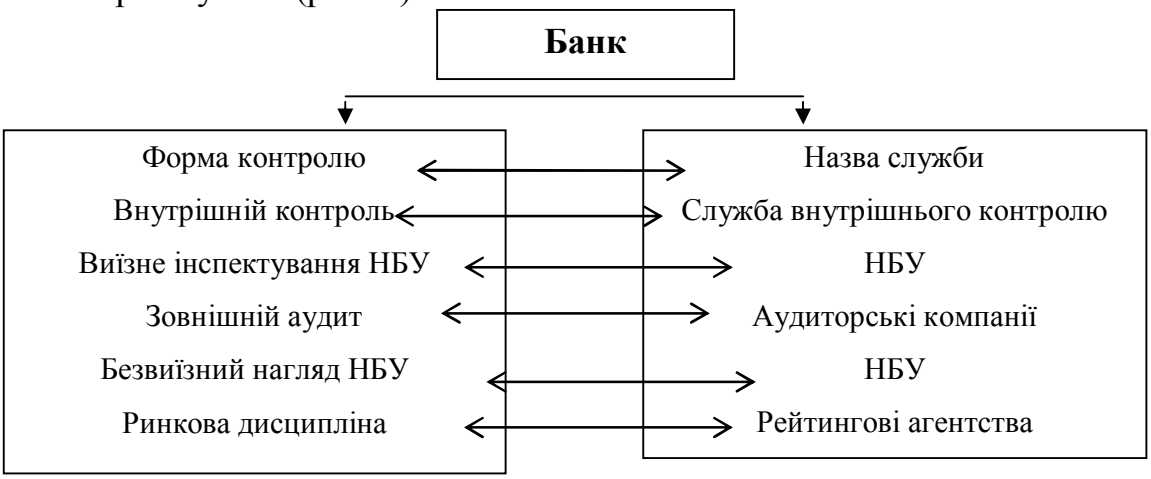

Рис. 1. Багаторівневість банківського нагляду

Нагляд за банками як суспільно-економічне явище є багаторівневою системою [6, с. 33]. Служби банківського нагляду мають принципову можливість узагальнювати й адекватно оцінювати інформацію, одержану з різноманітних джерел, і на її основі робити єдиний об’єктивний висновок про фінансовий стан банку (рис. 2).

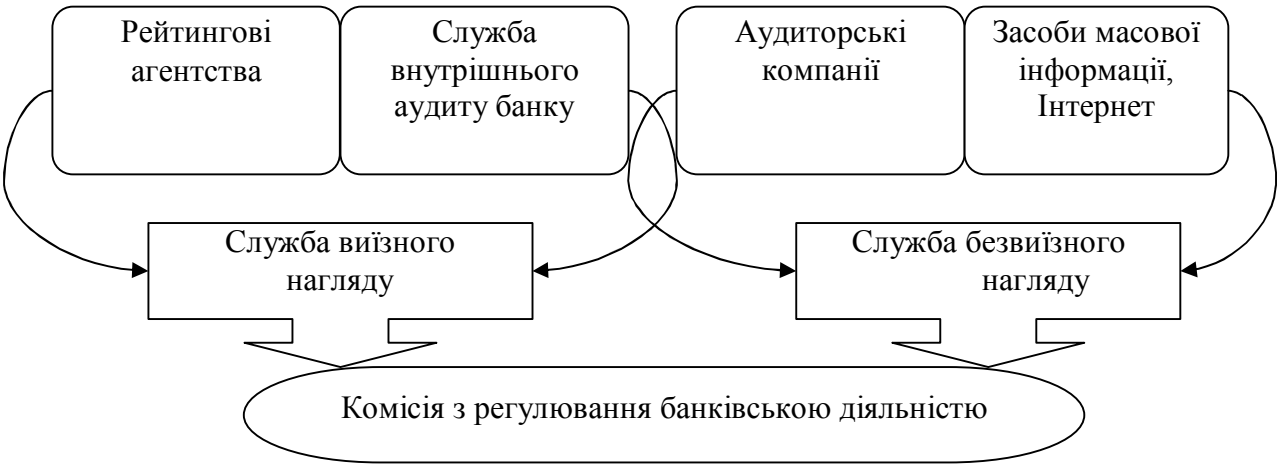

Рис. 2. Основні джерела інформації служби банківського нагляду

Банківський нагляд як система контролю включає в себе вступний контроль, дистанційний (або документарний) контроль та інспектування на місцях. Деякі фахівці вважають вступний контроль найбільш важливою частиною правоздатності банківського нагляду, оскільки він обмежує можливість здійснення банківських операцій лише тими суб'єктами, які мають ліцензію на право займатися банківською діяльністю. З таким твердженням важко не погодитись. Новостворені банки найбільш вразливі щодо розорення, тому контроль при вступі до ринку банківських послуг має дуже важливе значення. На цій стадії банківський нагляд зобов'язаний не допускати до банківської діяльності людей з недостатньою професійною підготовкою, досвідом, фінансовим забезпеченням та етичними стандартами, виключати політичні мотиви, особисті та вузьковідомчі інтереси при допуску на ринок банківських послуг [5, с. 20].

Структура банківського нагляду визначається концепцією банківського нагляду, якої дотримується відповідна держава, а також специфікою структури банківської системи.

Важливими параметрами структури банківської системи з точки зору організації банківського нагляду є:

– загальна кількість банківських установ різних форм власності;
– концентрація активів за банківськими установами;
– концентрація активів за регіонами;
– співвідношення банків резидентів і нерезидентів та їх активів.

На сьогодні кожне територіальне управління Національного банку України має в своєму складі відділи банківського нагляду, які виконують функції виїзного і безвиїзного нагляду за діяльністю комерційних банків, дирекцій великих банків, філій та відділень. При цьому обсяг роботи у відділах банківського нагляду в областях, де розташовані лише декілька банків, відрізняється від обсягу роботи органів нагляду в областях, де розташовані по 5 та більше банків. Крім того, маючи під своїм контролем лише один банк, співробітникам органів нагляду складно підтримувати

високий професіоналізм та підвищувати якість виїзного інспектування банків[6, с. 52].

Таким чином, немає сенсу утримувати в усіх обласних управліннях Національного банку України фахівців з банківського нагляду, а потрібно об'єднати деякі служби банківського нагляду сусідніх областей. Так, наприклад, можна об'єднати служби банківського нагляду сусідніх областей, що мають по одному банку: Закарпатської, Тернопільської і Хмельницької, Сумської і Чернігівської. Також можливо приєднання служби банківського нагляду Херсонської області, що має один банк, до Одеської, яка має 10 банків. У цьому випадку на один відділ банківського нагляду буде припадати більша кількість банків - юридичних осіб, що дозволить підтримувати та підвищувати якість і ефективність здійснення виїзного інспектування.

Національний банк України було засновано як центральний банк нової незалежної держави у 1991 р. У законодавчому порядку на нього було покладено повноваження нагляду за фінансовим оздоровленням комерційних банків. Для цього у 1992 р. було запроваджено нову функцію та персонал банківського нагляду [2, с. 39].

Включення України до “чорного списку” відбулося за кілька днів до американської трагедії 11 вересня 2002 року і є невипадковим. Групою розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF) було вирішено застосувати до України економічні санкції у випадку, якщо до 15 грудня 2002 року Верховною Радою не буде прийнято відповідного закону “Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) грошей, отриманих злочинним шляхом”. Закон було прийнято 23.12.2002 за № 25-111. Відповідно до зазначеного документа на Національний банк України було покладено функції контролю за організацією процедури фінансового моніторингу в банківському секторі [3, с. 58].

Основні етапи становлення банківського нагляду в Україні

1992 р. — в Національному банку України організовано Головне управління з контролю за банківською діяльністю; розпочато роботу над створенням нормативної бази для нагляду за комерційними банками.
1994 р. — затверджено "Положення про службу банківського нагляду Національного банку України"; визначено статус, функції та завдання служби банківського нагляду Національного банку України.
1995 р. — створено Департамент банківського нагляду; розпочато розбудову інфраструктури банківського нагляду.
1996 р. — створено Комісію з питань нагляду та регулювання діяльності банків і затверджено відповідне положення, яким визначено її завдання, права та регламент роботи.
1999 р. — створено Департамент пруденційного нагляду; відбулися структурні зміни в підрозділах банківського нагляду.
2000 р. — створено Генеральний департамент банківського нагляду, до якого входили Департамент реєстрації та ліцензування банків, Департамент інспектування та моніторингу банків, Департамент реорганізації та ліквідації банків; сформовано нову структуру банківського нагляду відповідно до принципів Базельського комітету; розроблено основні напрями реформування банківського нагляду.
2006 р. — створено Дирекцію з банківського регулювання та нагляду, якій були підпорядковані Департамент методології банківського регулювання та нагляду, Департамент реєстрації та ліцензування банків, Департамент банківського регулювання та нагляду, Департамент припинення діяльності банків, Департамент з питань запобігання використанню банківської системи для легалізації кримінальних доходів та фінансування тероризму; визначено повноваження Національного банку України з питань фінансового моніторингу діяльності банків
2008 р. — реформовано структуру банківського нагляду Національного банку України; Департамент банківського регулювання та нагляду поділено на два департаменти: Департамент інспектування банків та Департамент безвиїзного банківського нагляду; регіональні відділи банківського нагляду перепідпорядковано від територіальних управлінь до Дирекції з банківського регулювання та нагляду центрального апарату Національного банку України.
2010 р. — сформовано нову структуру Служби банківського нагляду в системі Національного банку України; створено Департамент кризового менеджменту та контролю операцій на відкритому ринку; визначено пруденційні інструменти банківського регулювання та нагляду в період фінансової кризи

Рис. 3 Основні етапи становлення банківського нагляду в Україні

У зв’язку з цим у системі банківського нагляду було зроблено відповідні організаційні зміни і створено Департамент з питань запобігання використанню банківської системи для легалізації кримінальних доходів та фінансування тероризму (рис. 4) [8].

Система банківського нагляду скоординована за вертикаллю і функціонує як єдиний механізм у складі центрального апарату та територіальних управлінь Національного банку України.

Реформа структури банківського нагляду Національного банку України 2008 р. дала можливість централізувати систему спостереження за діяльністю банків. Підпорядкування регіонального нагляду центральному апарату Національного банку України дало змогу створити ефективний центр прийняття рішень та спрямувати зусилля на запобігання виникненню ризиків у діяльності банків і забезпечення їх стабільності відповідно до вимог Базельського комітету [5, с. 47].

Рис. 4. Організаційна структура банківського нагляду НБУ

Сучасна структура системи банківського нагляду Національного банку України передбачає вирішення таких завдань, як визначення стратегії і пріоритетних напрямів розвитку нагляду, розроблення методологічної і нормативної бази банківського регулювання та нагляду, забезпечення безперервного процесу нагляду, починаючи з реєстрації та ліцензування банків, проведення оперативного моніторингу, інспектування, прийняття адекватних заходів щодо стабілізації діяльності банків, робота з проблемними банками і прийняття рішень про їх подальшу діяльність.

Механізм банківського нагляду має визначатися перш за все властивостями комплексності та оперативності, значення яких полягає в можливості достовірного визначення на будь-який момент часу зв'язку поставлених цілей розвитку національної банківської системи та окремих банків із конкретними економічними процесами у цій сфері, виявленні зв'язків і залежностей тощо [6,с.25]. У числі принципів, на основі яких доцільно здійснювати процес розбудови МБН, пропонуємо такі положення (табл. 1).

Таблиця 1

Принципи організації та функціонування механізму банківського нагляду

Принцип	**Характеристика принципу**
Цілісність	Нерозривний зв'язок із виконанням функції державного регулювання розвитку національної банківської системи
Єдність процедур	Цілісний підхід до спостереження, аналізу, контролю, оцінювання ефективності та якості управлінських рішень, які приймають банки
Ситуаційність	Відповідність до конкретних умов виникнення проблемних ситуацій
Активність	Надання впливу на фактори і ресурси функціонування та розвитку банків
Нормативний характер	Нагляд здійснюється в межах спостереження за дотриманням банками встановлених параметрів системи нормативів діяльності
Узгодженість нормативів	Нормативно-методична база нагляду має бути однорідною; процедури, форми, методи нагляду не мають суперечити іншим нормативним вимогам
Цілеспрямованість	Погодженість з ієрархією цілей держави в різних сферах
Ієрархічність	Визначення критеріїв та розподіл (відповідно до цих критеріїв) відповідальності (повноважень) за виконання певних робіт та обов'язків
Комплексність	Повнота охоплення факторів і зв'язків, які мають вплив на досягнення цілей регулювання функціонування та розвитку банків
Обґрунтованість	Використання наявної нормативної бази з урахуванням морально-етичних норм і традицій банківської діяльності
Справедливість	Забезпечення всіх законних прав учасників банківської діяльності
Демократизм	Прагнення до забезпечення балансу інтересів зацікавлених осіб
Збалансованість	Поєднання контролю і невтручання держави до прийняття управлінських рішень щодо функціонування та розвитку банків
Дисципліна	Виконання учасниками процесу банківської діяльності всіх рішень, прийняття яких відбулося згідно з установленою процедурою
Збільшення достатності	Розширення кола параметрів нагляду і контролю відбувається тільки в разі якісних змін факторів, обраних для спостереження
Багатоцільовий характер	Аналітичні показники, які використовуються при нагляді, можуть бути застосовані для несуперечливої верифікації будь-яких інших відомостей
Достатність охоплення	Система використовуваних показників за складністю й розмаїттям не повинна перевершувати складність і різноманіття об'єкта нагляду
Різнобічність	Система використовуваних показників має відбивати стан усіх факторів, що можуть впливати на стан об'єкта нагляду

Дотримання наведеної системи принципів, на думку автора, є обов'язковою умовою формування і функціонування ефективного механізму банківського нагляду.

Система банківського нагляду на рівні відповідних департаментів банківського нагляду Національного банку України та відділів банківського нагляду при територіальних управліннях Національного банку України виконує такі функції [8]:

Нормативно-правові:

– створення нормативно-правового забезпечення

– функціонування банківської системи; створення правових норм, що обмежують ризики в банківській системі при мінімальному обмеженні свободи банків і забезпеченні їх достатньої прибутковості (обачливість або пруденційність).

Аналітично-оціночні:

– аналіз ризиків у банківській системі і тенденцій їх динаміки;

– визначення відповідності роботи банківської установи нормативно-правовим нормам.

Координаційні:

– висунення вимог до банків щодо ліквідації виявлених недоліків.

Виконання функцій банківського нагляду ґрунтується на адекватній правовій інфраструктурі, що охоплює наступні три рівні [9, с.322-323]:

– чинне законодавство – Закон України «Про банки і банківську діяльність» від 7 грудня 2000 р. надає Національному банку України широкі офіційні права щодо здійснення нагляду за діяльністю банківських установ. Ці права викладені в Законі України «Про Національний банк України», що дає змогу зробити висновок про наявність повномасштабного законодавчого процесу в зазначеній сфері;

– регулятивні правила – визначення органом банківського нагляду інтерпретуючих вимог або обмежень для банків відповідно до його повноважень, які затверджуються постановами Правління Національного банку України;

– тимчасові роз'яснення, які використовуються службою банківського нагляду стосовно деталізації своїх дій відповідно до чинного законодавства або регулятивних правил і мають вигляд листів, телеграм тощо.

Висновки та перспективи подальших розвідок. Підсумовуючи, важливо відмітити, що банківський нагляд зобов'язаний виходити з позиції більш активного використання всього діапазону своїх повноважень щодо виконання таких завдань:

– забезпечення належного рівня допуску в банківську систему;

– контроль за професіоналізмом і репутацією посадових осіб банківських установ;

– встановлення пруденційних обмежень ризиків банківської діяльності, вимог до структури активів та зобов'язань, достатності капіталу та резервів, виявлення банками ризиків власної діяльності та управління ними з метою недопущення банкрутств та банківських криз;

– підвищення рівня корпоративного управління в банках;

– здійснення оперативного нагляду на основі оцінки ризиків, використання системи раннього реагування шляхом аналізу звітності, інспекційних перевірок банківських установ;

– організація системи захисту інтересів кредиторів і вкладників, аналіз системи гарантій надійності депозитів і підтримання стабільності на грошово-кредитних ринках;

– недопущення відмивання коштів, одержаних злочинних шляхом;

– втручання в діяльність банків, які не забезпечують власної платоспроможності, ліквідності й надійності, недотримання всіх видів вимог нагляду;

– своєчасне виведення з ринку банків, стан яких не піддається виправленню, мінімізація наслідків банкрутств банків для вкладників, кредиторів і банківської системи загалом.

Використані джерела інформації:

1. Закон України «Про Національний банк України». Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2002. – № 2. – 416.
2. Гроші та кредит / М. І. Савлук, А.М. Мороз, М. Ф. Пуховкіна. – К. : КНЕУ,2001. – 602 с.
3. Гудзь Т. Банківський нагляд / Т. П. Гудзь. – К. : Ліра-К, 2008. – 380 с.
4. Табачук Г. П. Основні цілі, завдання та принципи організації банківського регулювання й нагляду / Г. П. Табачук, О. Б. Бус // Вісн. Ун-ту банк. справи Нац. банку України. – 2011. – № 2 (11). – С. 151 – 157.
5. Євразійські перспективи розвитку банківських систем : монографія / за заг. ред. О. Костюка, М. Лін, Г. Омета. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2010. – 157 с.
6. Коваленко В. Банківський нагляд / В. В. Коваленко. – Суми : УАБС НБУ, 2007. – 262 с.
7. Управління діяльністю банку: методологія і практика : монографія / І. М. Федосік, Л. В. Васюренко, О. М. Христофорова, Л. П. Семенюк, О. М. Сидоренко ; за заг. ред. проф. О. В. Васюренка. – К. : УБС НБУ, 2008. – 230 с.
8. Правовий статус та функції Національного банку України Офіційний сайт НБУ Електронний ресурс – Режим доступа *: www.*bank.gov.ua
9. Швець Н. Р. Формування нових правил та принципів банківського нагляду в Україні : монографія / Н. Р. Швець. – Чернівці : Чернівец. нац. ун-т, 2009. – 360 с.

Рецензент: Малиш Н.А., д.держ.упр., доц.

УДК 351.824.1

Немировська О.В.,
аспірант кафедри права та законотворчого процесу
Національної академії державного управління
при Президентові України

СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СКЛАДОВОЇ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СФЕРІ ПОВОДЖЕННЯ З ГЕНЕТИЧНО МОДИФІКОВАНИМИ ОРГАНІЗМАМИ В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовано стан організаційної складової механізму державного управління в сфері поводження з генетично модифікованими організмами в Україні та сформульовано пропозиції щодо її удосконалення.

Ключові слова: генетично модифіковані організми, організаційний механізм, державне управління, органи державної влади.