

**ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО
КОНТРОЛЮ НЕПРИБУТКОВИХ ФІНАНСОВИХ УСТАНОВ
УКРАЇНИ**

**THEORY AND PRACTICE OF STATE FINANCIAL CONTROL
UNREMUNERATIVE FINANCIAL INSTITUTIONS OF UKRAINE**

У статті розглянуто сфери діяльності органів виконавчої влади, які здійснюють регулювання ринку фінансових послуг України взагалі та неприбуткових фінансових установ зокрема. Розкрито повноваження таких органів відносно кредитних спілок та недержавних пенсійних фондів. Проаналізовано контрольну діяльність уповноважених органів та розроблені рекомендації щодо її вдосконалення.

The article discussed the scope of activities of the executive power, which make regulation of financial services in Ukraine in general and non-profit financial institutions in particular. Explores the powers of such bodies against credit unions and pension funds. We analyze the control of authorities and recommendations for improvements.

Постановка проблеми в загальному вигляді. Кредитні спілки та недержавні пенсійні фонди – небанківські неприбуткові фінансові установи що виконують роль фінансових посередників на фінансовому ринку. Ці установи залучають тимчасово вільні фінансові ресурси населення та розподіляють їх між тими, хто може використати такі кошти з більшим економічним ефектом. У цьому зв'язку актуальності набуває контроль за такими фінансовими посередниками перш за все з боку держави. Органи державної влади, які здійснюють регулювання та нагляд за кредитними спілками та недержавними пенсійними фондами повинні забезпечувати ефективний контроль за діяльністю таких установ. Обов'язковою умовою реалізації цього завдання є формування ефективної організації контрольної діяльності таких органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Державний фінансовий контроль досліджували Є.В.Калюга, В.Г.Мельничук, І.С.Микитюк, які розглядали фінансовий контроль в системі управління. Л.А.Савченко, М.В.Романів, І.Б. Стефанюк присвячували свої наукові праці державному фінансовому контролю підприємницької діяльності. До небанківських неприбуткових фінансових установ як підконтрольних суб'єктів, на які спрямована дія державного фінансового контролю, вітчизняні вчені не звертались.

Мета статті дослідити організацію фінансового контролю за діяльністю небанківських неприбуткових фінансових установ, який здійснюють уповноважені органи виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу.

Неприбуткові фінансові установи – це фінансові посередники, які здійснюють свою діяльність на ринку фінансових послуг. Тобто, щоб виділити органи виконавчої влади, які проводять державний фінансовий контроль таких установ, слід встановити – які органи регулюють ринок фінансових послуг України в цілому.

Статтею 21 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначені «органи, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг» [1, ст.21] та сфери їх діяльності. Так, уповноваженим органом, який здійснює регулювання ринку банківських послуг визначено НБУ, ринків цінних паперів – Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку [1], інших ринків фінансових послуг – спеціально уповноважений орган виконавчої влади [1], – Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг [2].

Ця законодавча норма звужує повноваження вказаних регулюючих органів. Так, зокрема, у випадку коли небанківська фінансова установа здійснює валютні операції – вона підпадає під регулювання НБУ, який видає ліцензії на право здійснення таких операцій [3,4].

Відповідно до Декрету КМУ «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» до валютних операцій віднесено: «операції, пов'язані з

переходом права власності на валютні цінності; операції, пов'язані з використанням валютних цінностей в міжнародному обігу як засобу платежу; операції, пов'язані з ввезенням, переказуванням і пересиланням на територію України та вивезенням, переказуванням і пересиланням за її межі валютних цінностей» [3, ст.1]. Законодавчо-нормативними актами, які регулюють діяльність кредитних спілок та недержавних пенсійних фондів, не передбачено здійснення такими фінансовими установами жодної з перерахованих операцій [3,5,6]. Таким чином, у НБУ відсутній об'єкт контролю у неприбуткових фінансових установах.

Проте, у переліку операцій, що потребують індивідуальної ліцензії зазначено вид фінансових операцій, які можуть здійснювати кредитні спілки, а саме: «надання і одержання резидентами кредитів в іноземній валюті, якщо терміни і суми таких кредитів перевищують встановлені законодавством межі» [3, ст.5]. Слід зауважити, що надання кредитів є одним з основних видів фінансових послуг, які надають кредитні спілки.

Такі законодавчі колізії та ускладнення збільшують імовірність тіньових оборонів неприбутковими фінансовими установами.

З метою зведення імовірності до нуля необхідно розширити сферу регулювання НБУ неприбутковими фінансовими установами. Зокрема, на нашу думку, необхідно:

- внести зміни до Декрету КМУ «Про систему валютного регулювання і валютного контролю», розширивши перелік валютних операцій - включивши до нього депозитні операції та внески у іноземній валюті;
- зобов'язати неприбуткові фінансові установи отримувати генеральні ліцензії НБУ на право прийняття внесків в іноземній валюті. Адже інтерес громадян до розміщення коштів в іноземній валюті беззаперечний. Так, зокрема, внески до банків фізичних осіб в іноземній валюті у 2008 році становили 49,91% (у 2003 – 74,7%, у 2007 – 39,37% [7]);
- запровадити спрощену процедуру отримання кредитними спілками та недержавними пенсійними фондами ліцензій від НБУ;

- законодавчо чітко виписати повноваження НБУ, наділивши його правом здійснювати контроль за фінансовими операціями у валюті неприбуткових фінансових установ. Кредитні спілки та недержавні пенсійні фонди повинні щорічно звітувати НБУ у випадку прийняття ними внесків у іноземній валюті, а регулюючий орган в свою чергу – проводити у таких установах контрольні заходи.

До інших суб'єктів фінансового контролю на ринку фінансових послуг України відносять Антимонопольний комітет та Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку (далі – ДКЦПФР). У цих контрольних органів також відсутній об'єкт фінансового контролю у неприбуткових фінансових установах. Оскільки, повноваження Антимонопольного комітету, відповідно до законодавства України, поширюються лише на підприємницьку діяльність [8]. А на ДКЦПФР згідно статті 7 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» покладено завдання по «здійсненню державного регулювання та контролю за випуском і обігом цінних паперів та їх похідних на території України, а також у сфері спільного інвестування» [9]. Однак, неприбуткові фінансові установи – специфічні установи, які не здійснюють жодної з перерахованих операцій. Кредитні спілки та недержавні пенсійні фонди мають право розміщувати залучені кошти у цінних паперах, однак у цьому випадку вони діють через торговців цінними паперами або компанії з управління активами (зокрема НПФ). Таким чином, вказані установи не підпадають під регулювання та контроль з боку ДКЦПФР.

Фінансовому контролю в частині повноти та своєчасності сплати податків та зборів підлягають неприбуткові фінансові установи з боку Державної податкової адміністрації України (далі – ДПАУ), Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування від тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування на випадок безробіття, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.

Кредитні спілки та недержавні пенсійні фонди на загальних підставах сплачують внески у фонди соціального страхування та більшість загальноде-

ржавних та місцевих податків (виняток становить податок на прибуток). Тобто і контроль з боку таких органів здійснюється на загальних підставах. Однак, можна припустити, що ДПАУ перевіряє такі установи рідше за ті, які сплачують бюджетоутворюючі податки (податок на прибуток, податок на додану вартість).

Основними регуляторами та контролерами небанківських фінансових установ взагалі та неприбуткових зокрема є Державний комітет фінансового моніторингу України та Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг.

Проаналізуємо спочатку організацію фінансового контролю, який здійснює Державний комітет фінансового моніторингу України. Діяльність вказаного органу, на нашу думку, є обмеженою та звуженою лише до сфери запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом [11,12].

Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» «регулює відносини у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом». Законом визначено коло суб'єктів, які підлягають фінансовому моніторингу. До *суб'єктів первинного фінансового моніторингу* відносять учасників ринку фінансових послуг – «страхові та інші фінансові установи». До інших фінансових установ відносять в тому числі і кредитні спілки і недержавні пенсійні фонди. *Суб'єкти державного фінансового моніторингу* – це «центральні органи виконавчої влади та Національний банк України, які відповідно до закону виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, що забезпечують здійснення фінансових операцій; спеціально уповноважений орган виконавчої влади з питань фінансового моніторингу - центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом (далі - Уповноважений орган)» [13, ст.4]. Таким уповноваженим органом в Україні є Державний комітет фінансового моніторингу України (далі - Держфінмоніторинг) [11,12]. Отже, фінансовому моніторингу підлягають фінан-

сові операції, які здійснюють суб'єкти первинного фінансового моніторингу, зокрема кредитні спілки та недержавні пенсійні фонди.

Відповідно до норми Закону «фінансова операція - будь-яка операція, пов'язана із здійсненням або забезпеченням здійснення платежу за допомогою суб'єкта первинного фінансового моніторингу, зокрема: **внесення або зняття депозиту (внеску, вкладу)**; переказ грошей з рахунку на рахунок; обмін валюти; надання послуг з випуску, купівлі або продажу цінних паперів та інших видів фінансових активів; **надання або отримання позики або кредиту**; страхування (перестраховування); надання фінансових гарантій та зобов'язань» та інші [13].

На ринку фінансових послуг об'єктами, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу Держфінмоніторинг, являються фінансові операції, банківських та небанківських фінансових установ. Про це свідчать отримані комітетом повідомлення від зазначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу. У структурі таких отриманих повідомлень значна частка належить банкам. Так, у 2008 році від банківських фінансових установ отримано близько 1,05 мільйона або 96,75% усіх повідомлень (рис. 1).



Рис. 1. Динаміка інформування Держфінмоніторинг банківськими та небанківськими фінансовими установами. [14]

Загальна кількість повідомлень про здійснення фінансових операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу щороку зростає – за

період з 2004 по 2008 рік цей показник зріс на 387,4 тис.грн. або в 1,56 раз. Питома вага інформування небанківських фінансових установ незначна – від 1,9% загальної кількості повідомлень – у 2006 році до 3,34% – у 2007 році. Лівову частку повідомлень небанківських фінансових установ складають повідомлення від страхових компаній, зокрема у 2008 році – 73,59% [14]. Частку повідомлень від кредитних спілок та недержавних пенсійних фондів Держфінмоніторинг у своїх річних звітах не зазначає, що свідчить про незначну кількість або взагалі відсутність у таких установах фінансових операцій, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу.

Слід зауважити, що в результаті аналізу Держфінмоніторинг отриманих повідомлень від суб'єктів первинного фінансового моніторингу, статус тих, які підлягають обов'язковому фінансовому моніторингу отримують близько 73% [14]. Це є свідченням недостатньо високого професійного рівня суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

За результатами проведеного дослідження ми дійшли наступних висновків:

- необхідно забезпечити взаємодію осіб, які здійснюють внутрішній фінансовий моніторинг у фінансовій установі з Держфінмоніторинг;
- зобов'язати Держфінмоніторинг проводити тренінги та семінари для суб'єктів первинного фінансового моніторингу;

Крім того, необхідно законодавчо наділити повноваженнями по здійсненню постійного моніторингу усіх фінансових операцій або Держфінмоніторинг, або Уповноважений орган, який здійснює контроль на ринку фінансових послуг, – Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг (далі – Держфінпослуг).

До основних функцій комісії, згідно Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», відносять наглядову діяльність за небанківськими фінансовими установами, в тому числі кредитними спілками та недержавними пенсійними фондами, яка проводиться у вигляді виїзних і безвиїзних перевірок [1].

Звіти Держфінпослуг свідчать про скорочення кількості перевірок суб'єктів небанківського фінансового ринку. Так, якщо у 2006 році кількість перевірок становила 1655 одиниць, то вже у 2007 році – 1579 одиниць [15]. Таке скорочення відбуваються на тлі зростання кількості фінансових установ та, на жаль, збільшення випадків фінансових шахрайств. Однак, слід зауважити, що вже у 2008 році кількість перевірок сягнула 2070 одиниць.

У 2008 році кількість безвиїзних перевірок зростає та склала 41,4%, в тому числі: страхових компаній – 71,3%, недержавних пенсійних фондів – 10,97%, адміністраторів недержавних пенсійних фондів – 17,15%, кредитних спілок – 0,58% [15].

Виїзні перевірки проводяться як в плановому, так і позаплановому порядку. Найбільшу питому вагу складають планові перевірки небанківських фінансових установ – від 70,68% до 97,87% – у 2006 та 2005 роках відповідно (рис. 2).

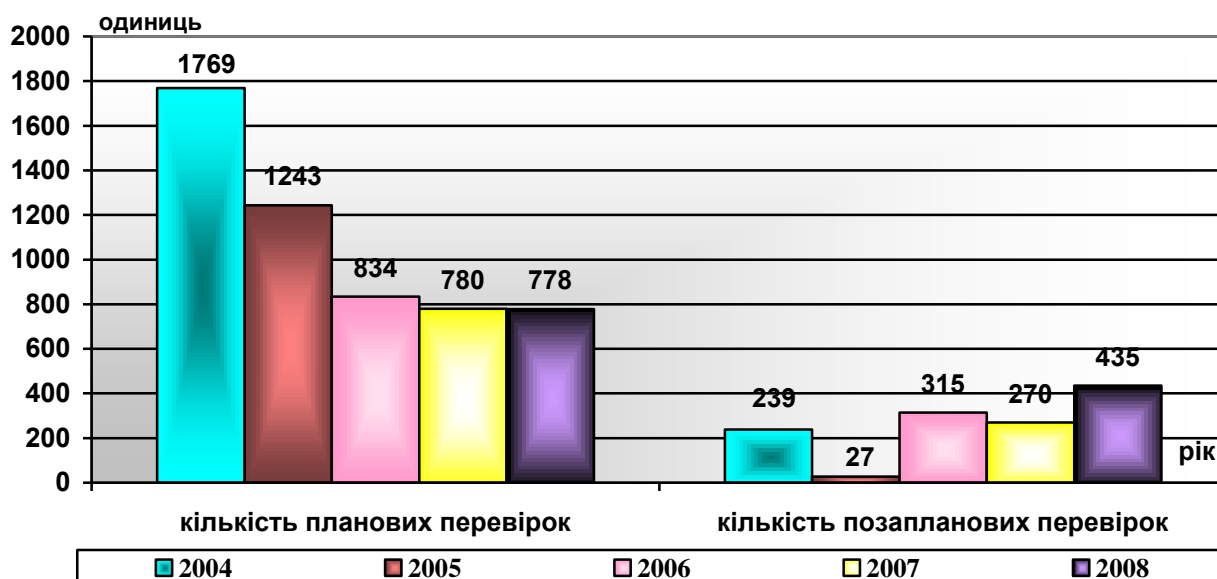


Рис. 2. Співвідношення планових та позапланових виїзних перевірок небанківських фінансових установ у 2004-2008рр. [15]

Наведене на рис.2 співвідношення планових та позапланових перевірок може бути свідченням незначної кількості приводів до проведення позапланових перевірок, серед яких: звернення правоохоронних органів, отримані

під час аналізу звітності негативні результати, надходження скарг та звернень від громадян та інше [16]. Однак в той самий час, кількість звернень та скарг щорічно зростає. Так, у 2006 році звернення громадян склали 938, в тому числі – 22,28% скарги, у 2007 – 1403 та 27,44% відповідно (за 2008 рік дані відсутні) [15]. Отже, - за логікою подій повинні спостерігатись темпи росту кількості позапланових перевірок комісії, однак дані свідчать про зворотнє!

Слід зауважити, що найбільшу кількість порушень Держфінпослуг виявляє у діяльності кредитних спілок, зокрема у 2006 році – 55,13% загальної кількості виявлених на ринку небанківських фінансових установ порушень і відповідно застосовує найбільшу кількість заходів впливу – 1401 (табл. 1) [15].

Таблиця 1

Динаміка змін кількості перевірок та кількості застосованих заходів впливу до кредитних спілок [15]

Показник	Рік (станом на 31.12)				
	2004	2005*	2006	2007	2008
Кількість перевірок, одиниць	866	431	450	246	330
<i>Темпи приросту (ланцюговий), %</i>	-	-50,23	4,41	-45,33	34,15
Кількість виявлених порушень, одиниць	460	-**	2531	1778	1598
<i>Темпи приросту, %</i>	-	-	-	-29,75	-10,12
Застосовано заходів впливу, одиниць	110	152	1401	806	607
<i>Темпи приросту, %</i>	-	38,18	821,71	-42,47	-24,69

* дані наведені по кредитним установам взагалі

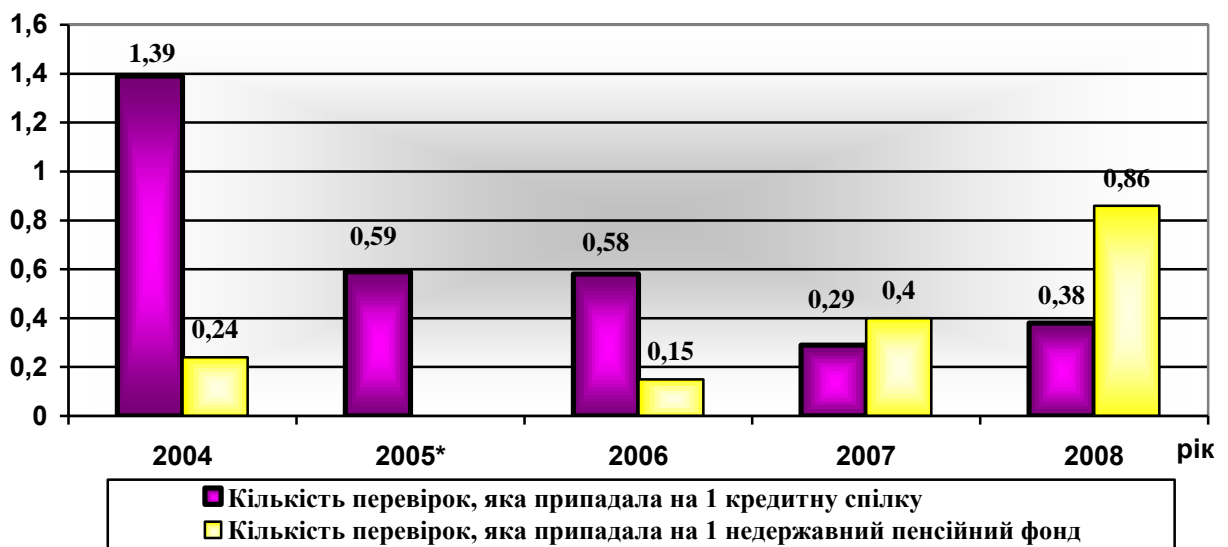
** дані відсутні

Щорічне скорочення (до 2008 року) кількості контрольних заходів, які проводить комісія, на фоні зростання кількості застосованих заходів впливу, є необгрунтованим та незрозумілим.

До найбільш поширених порушень, які виявляє комісія у роботі кредитних спілок відносять: «невідповідність договору про фінансові послуги вимогам законодавства; порушення вимог нормативно-правових актів Держфінпослуг щодо подання звітних даних та фінансової звітності; невиконання своїх зобов'язань перед її членом в порядку, терміни та протягом строків згідно з укладеними договорами; порушення положень статутів кредитних спілок (щодо відсутності за місцезнаходженням, визначеним у статуті; щодо прийняття осіб до кредитної спілки; щодо надання фінансових послуг не члену кредитної спілки тощо)» [15].

На відміну від кредитних спілок, кількість перевірок Держфінпослуг недержавних пенсійних фондів за період з 2004 по 2008 роки зростає, як в абсолютному (на 89 одиниць), так і у відносному вираженні (у 18,8 раз).

На один пенсійний фонд припадало від 0,15 перевірок – у 2006 році, до 0,86 – у 2008 році, натомість цей показник у кредитних спілках коливався від 0,29 – у 2007 році до 1,39 – у 2004 році (рис. 3).



* дані про перевірки НПФ відсутні

Рис. 3. Співвідношення кількості перевірок, яка припадала на один недержавний пенсійний фонд та одну кредитну установу. [15]

Слід зауважити, що число застосованих заходів впливу до недержавних пенсійних фондів зростало випереджаючими кількість перевірок темпами.

Найбільший приріст застосованих до недержавних пенсійних фондів заходів впливу спостерігався у 2007 році - 352,94%, однак і кількість перевірок зросла на 316,67% [15].

Серед порушень недержавних пенсійних фондів, які виявляються Держфінпослуг є:

- неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Держфінпослуг про виникнення змін та/або доповнень до документів, неповідомлення або несвоєчасне повідомлення Держфінпослуг про накладення санкцій іншими органами державної влади;

- незаконні напрямки використання пенсійних активів, а саме: встановлення у договорах про адміністрування, про управління активами недержавних пенсійних фондів і про надання послуг зберігача сплати пені пенсійним фондом за невиконання або неналежне виконання зобов'язань за відповідним договором;

- порушення вимог відшкодування пенсійним фондом особі, що здійснює управління активами, оплату послуг, пов'язаних із здійсненням операцій з активами пенсійного фонду [15].

Проаналізувавши роботу Держфінпослуг ми дійшли висновку, що необхідно вдосконалювати: по-перше, – нормативно - правову базу, яка регулює роботу комісії та по-друге. – організацію контрольної діяльності Уповноваженого органу.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. Організація державного фінансового контролю в Україні потребує реформування, основними напрямками якого повинно стати вдосконалення законодавчо-нормативної бази та розширення повноважень окремих органів виконавчої влади.

Література:

1. Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001р. № 2664-III, із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Указ Президента України «Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України» від 4.04.2003р. № 292/2003 із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Декрет КМУ «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» від 19.02.1993р. № 15-93 із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
4. Постанова НБУ «Про затвердження Положення про порядок надання небанківським фінансовим установам, національному оператору поштового зв'язку генеральних ліцензій на здійснення валютних операцій» від 9.08.2002р. №29 із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
5. Закон України «Про кредитні спілки» від 20.12.2001 р. № 2908-III із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
6. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9.07.2003р. № 1057-IV із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. Офіційний веб-сайт НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/Fin_ryn/Pot_tend/index.htm.
8. Закон України «Про Антимонопольний комітет України» від 26.11.1993р. № 3659-XII із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
9. Закон України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» від 30.10.1996р. № 448/96-ВР із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

10.Річні звіти Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ssmsc.gov.ua/ShowPage.aspx?PageID=12>.

11.Постанова КМУ «Про затвердження Положення про Державний комітет фінансового моніторингу України» від 31.01.2007р. № 100 із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

12.Указ Президента України «Про Державний комітет фінансового моніторингу України» від 28.09.2004р. № 1144 із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

13.Закон України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом» від 28.11.2002р. № 249-IV із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

14.Звіти Державного комітету фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=88&lang=uk.

15.Річні звіти Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua/742.html>.

16.Розпорядження Державної комісії по регулюванню ринків фінансових послуг «Про затвердження Правил проведення перевірок Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України» від 28.10.2003р. №96 із змінами та доповненнями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.