

УДК 35.087.43

**В.І. АБАКУМОВА**, докт. іст. наук, проф.,  
Національний педагогічний університет  
імені О. Довженка

**Н.Ю. БАЛАНЮК**, канд. юрид. наук,  
Національний педагогічний університет  
імені О. Довженка

## УДОСКОНАЛЕННЯ КОНТРОЛЬНО-НАГЛЯДОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЗА НЕДЕРЖАВНИМИ ПЕНСІЙНИМИ ФОНДАМИ

*Ключові слова:* механізм адміністративно-правового регулювання, захист пенсійних активів, тіньові пенсійні схеми, правова відповідальність

Проведення пенсійної реформи в Україні передбачає подальше вдосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ).

Переважна більшість науковців, серед яких: Ю.В. Вітка, Ю.І. Горюнов, Е.М. Лібанова, А.В. Михайлов, В.І. Мудраков, Н.Р. Нижник, А.А. Нечай, І.О. Ткаліч, О.Й. Ткач, акцентують увагу на дослідженні теоретичних проблем термінології, історії виникнення та становлення НПФ. Дещо опосередковано піднімалась і підлягала вивченню проблема ролі і значення адміністративно-правового впливу на процес становлення і розвитку ринку НПФ в системі недержавного пенсійного забезпечення (НПЗ).

Отже, мета роботи полягає у визначенні сутності адміністративно-правового нагляду за НПФ, а також розробка пропозицій щодо реформування механізму контрольно-наглядової діяльності за функціонуванням НПФ з метою профілактики та уникнення застосування протиправних пенсійних схем.

Об'єктом дослідження даної статті є механізм адміністративно-правового регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів в Україні, що здійснюється через підписання договорів на довгострокове пенсійне забезпе-

чення, через контрактну форму спеціальними страховими органами, а також через залучення клієнтів до утворення спеціальних банківських накопичувальних рахунків.

Запровадження Законів України «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про заходи щодо забезпечення реформування пенсійної системи України» вивели НПФ на новий сучасний рівень із врахуванням попередніх помилок, негативного й позитивного досвіду подібних організацій не тільки в Україні, але й в інших країнах світу [1, 2]. В Україні НПФ – це юридична особа, що носить статус некомерційної (неприбуткової) організації, функціонує й здійснює діяльність виключно з метою накопичення пенсійних внесків вкладників з подальшим інвестуванням активів й здійсненням пенсійних виплат учасникам у визначеному Законом порядку [1].

Адміністративно-правовий нагляд і контроль за діяльністю НПФ, в першу чергу, полягає у встановленні наступних жорстких вимог до: компаній з управління активами (КУА), адміністраторів НПФ, банків-зберігачів. Крім того вищезазначені правові акти регулюють перелік процедур: заснування та склад органів НПФ, ліцензування їх діяльності, склад та утворення, інвестування, захист та збереження пенсійних активів. За умов дотримання НПФ чинних законодавчих і нормативних актів можливе їх заохочення: установам надаються ліцензії щодо розширення можливостей у здійсненні операцій в галузі НПЗ, як наслідок – НПФ беззаперечно користуються більшою довірою громадян і юридичних осіб. Отже, дотримання НПФ встановлених приписів не просто свідчить про їх компетентну діяльність у межах встановленого правового поля, а й значно сприяє розширенню їх професійної діяльності шляхом залучення потенційних клієнтів, які зацікавлені розміщувати кошти на вигідних умовах в стабільних НПФ [3, с. 72].

Законом передбачено наступні заходи для забезпечення розкрадання, знецінення й т.д. активів учасників фонду: вся діяльність НПФ підконтрольна та підзвітна внутрішньому го-

ловному органу – Раді фонду, диверсифікація вкладень, якою займається КУА, можлива тільки за наявності ліцензії, виданої Національною комісією України з цінних паперів і фондового ринку (далі – Нацфінпослуг). Остання має достатні можливості для застосування адміністративно-правових методів – безпосередньо штрафних санкцій, анулювання ліцензії й припинення діяльності НПФ за порушення законодавства в галузі недержавного пенсійного забезпечення.

Здавалося б: законодавство про НПФ в сучасній інтерпретації має запобігти виникненню та використанню злочинних схем із розкрадання пенсійних коштів. Але вже у 90-х роках попереднього століття негативний досвід РФ показав, яким чином прогалини в законодавчих актах сприяли недобросовісному поводженню із пенсійним капіталом (користування офшорними зони, виведення з-під оподаткування й т.д.). Діяльність українських НПФ не виняток: основна маса фондів не має статусу відокремленої юридичної установи, отже простежується дуже великий відсоток інвестування пенсійних капіталів в акції основної материнської компанії, тим самим одночасно наражаючи своїх учасників на ризик через непрофесіональну диверсифікацію.

Проаналізуємо декілька протиправних схем, а також запинимось на етапах їх побудови. Утворення дочірньої пенсійної компанії, що підзвітна та підконтрольна відокремленому структурному підрозділу, що має статус юридичної особи – підготовчий етап. В даній розробці засновник, Рада фонду та КУА мають бути однією юридичною особою. Положення Закону забороняють призначати на посаду одноосібного виконавчого органу, проте, засновник недержавного пенсійного фонду при бажанні може обійти всі обмеження Закону про НПЗ за суміщенням ролей у діяльності НПФ, окрім заборони бути спеціалізованим депозитарієм НПФ. Однак із даної схеми простежується принцип «втручання в діяльність одне одного», або, по-іншому, принцип «поєднання ролей», що, в свою чергу підвищує ризик неправомірного поводження із пенсій-

ним капіталом (неякісне, неналежне інвестування, неправомірний відтік коштів на відкриті приватні рахунки, в офшорні зони тощо). Державний контрольно-наглядовий апарат має звернути увагу на принцип «суміщення ролей», внести зміни до відповідних правових актів, і, нарешті, доробити й затвердити законопроект «Про недержавні пенсійні фонди», робота над яким почалася ще у далекому 1997 році, але зупинилась на стадії розробки того ж року.

Наступні дії «пенсійних шахраїв» будуть спрямовані на виведення пенсійних коштів з-під оподаткування. Мається на увазі, що суб'єкт підприємницької діяльності (СПД) формує пенсійний фонд із внесків добровільних учасників, надалі органи, що наділені повноваженнями контролю зі діяльністю КУА, можуть привласнювати активи, використовуючи тіньові пенсійні схеми. Як результат – відмивання коштів злочинним шляхом.

Крім того, СПД може виступати одночасно і засновником НПФ, у підвідомчість якого потрапляє не тільки КУА, але й адміністратор фонду. У даній схемі СПД наділений повноваженнями формувати капітал дочірнього фонду, через що СПД елементарно виводить з-під оподаткування з метою пере направлення їх до іншого підконтрольного НПФ. Відповідно до ст.20 п.5 Закону суми, що направляє до НПФ, СПД уповноважений встановлювати самостійно, то й відповідно СПД за подібною схемою самостійно визначає, на яку суму буде зменшено його оподатковуваний дохід (ст.20, п.5 [1]). Отже, Нацфінпослуг, НКЦПФР, Антимонопольний комітет, НБУ повинні внести свої опрацьовані пропозиції до податкового кодексу з метою внесення поправок щодо прямо пропорційної залежності сформованих сум внесків до НПФ до розмірів сплачуваного податку на прибуток. Для подальшого розвитку НПЗ, держава повинна надавати певну підтримку НПФ насамперед через пільгове оподаткування та отримання додаткових інвестиційних можливостей КУА.

Наступним кроком в утворенні злочинної пенсійної схеми є план тіньового інвестування

пенсійних коштів. Відповідно до ст.48 п.1 Закону пенсійні активи, що накопичуються у пенсійному фонді, крім виконання зобов'язань фонду перед його учасниками та оплати витрат, пов'язаних із здійсненням НПЗ, можуть бути використані виключно для цілей інвестиційної діяльності фонду. Повернемось до першої схеми, коли існування мережі НПФ, що не мають статусу відокремленої юридичної особи, а також можливе несанкціоноване вкладення пенсійних активів до материнських компаній, вже теоретично наражають потенційних вкладників на ризик. Цього достатньо для втілення у життя злочинних пенсійних схем, але ж, якщо до розробки додати й ще операції із незаконного тіншового інвестування через купівлю неліквідних акцій або інших цінних паперів, за завищеними цінами, кошти від яких роблять коло через офшорні зони, перетворюючись у інвестиції або кошти від приватизації майна, то стає очевидним потреба не тільки у вдосконаленні нормативного поля, що регулює діяльність НПФ, але й у реформуванні контрольно-наглядового механізму за НПФ. З метою посилення протидії утворення нових факторів, які передують виникненню протиправних відносин в сфері НПЗ, слід переглянути існуючий адміністративно-правовий режим управління та регулювання діяльності в сфері НПЗ – тобто, запровадити поступову модернізацію моделі та функцій держрегуляторів, з метою уникнення дублювання функцій різних державних органів з подальшим утворенням ефективної системи державного та корпоративного контролю за НПФ.

Отже, на сьогодні немає чітко налагодженого механізму адміністративно-правового регулювання діяльності НПФ, що знаходить свій прояв в організації жорсткого контролю з боку державних органів щодо стану активів пенсійних фондів, порядку вчинюваної щодо них інвестиційної та іншої діяльності. Це може призвести до широкого застосування описаних вище тіншових пенсійних схем й досягнення суб'єктами цих схем протиправних наслідків: привласнення (звичайне розк-

радання) пенсійних активів; виведення активів СПД з-під оподаткування; формування тіншових валютних резервів.

Розглядаючи механізм адміністративно-правового регулювання діяльності НПФ, можна стверджувати, що найсуттєвішим являється етап нагляду за НПФ, що знаходить своє вираження у контролі за дотриманням останніми у визначені строки вказівок органів нагляду щодо усунення виявлених недоліків. З цією метою наглядові органи застосовують неофіційні й офіційні заходи впливу на НПФ. Основними офіційними заходами являються: директиви з усунення недоліків, попередження, штрафні санкції, накази про усунення з посади керівників НПФ, передача НПФ під контроль наглядового органу, організація злиття або поглинання, позбавлення ліцензії на проведення операцій з активами фонду, і як максимально негативний захід – ліквідація установи.

Адміністративно-правова відповідальність у вигляді санкцій може застосовуватися Нацфінпослуг до НПФ за наявності юридичних та фактичних обставин. Юридичною підставою застосування санкцій є здійснення установою діяння (дії або бездіяльності), що порушує встановлений законами та підзаконними нормативно-правовими актами порядок фінансової діяльності в Україні. Тобто, за наявності прогалин в нормативно-правових актах, що закріплюють обставини застосування відповідних санкцій, вирішити питання адміністративно-правового регулювання юридичних підстав притягнення НПФ до відповідальності за порушення норм законодавства стає майже неможливим. Конкретні види санкцій, підстави та порядок їх застосування та використання повинні бути передбачені чинним законодавством, що визначає компетенцію уповноваженого державного органу, який має відповідні права у відповідній галузі. В Україні таким органом є Національна комісія з регулювання ринків фінансових послуг (Нацфінпослуг), Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), Антимонопольний комітет, Національний банк України (НБУ).

У відповідності до чинного законодавства, у випадку порушення суб'єктами недержавного пенсійного забезпечення законодавства, економічних нормативів, порядку, строків і технології виконання операцій з пенсійними активами, допущення несанкціонованої емісії, невиконання нормативних актів НБУ, не своєчасне надання звітності або надання неправдивої (викривленої) інформації, збиткової діяльності, створення становища, яке загрожує інтересам учасників (вкладників), нездорова конкуренція (перешкоджання антимонопольним діям або праву клієнта вільно вибирати банк), Нацфінпослуг – в першу чергу, а надалі (НКЦПФР), Антимонопольний комітет, НБК мають право застосовувати до НПФ відповідні санкції.

Особливістю нагляду Нацфінпослуг є можливість застосування адміністративно-правових методів – безпосередньо штрафних санкцій за порушення законодавства в галузі недержавного пенсійного забезпечення. При цьому, ми вважаємо, що норми законодавства в сфері НПЗ завжди повинні мати компромісні важелі керування, заходи впливу, а не лише анулювання ліцензії й припинення діяльності НПФ [4].

Одним із головних чинників виникнення проблем з адміністративно-правового регулювання – це недоскональна методологія планових перевірок, що приділяє увагу лише формальній відповідності правовим нормам. Однією з підстав для виникнення проблем – відсутність системи раннього попередження й відповідного зовнішнього нагляду. Отже, не ефективна адміністративно-правова структура може призвести до кризи у функціонуванні НПФ, однак при цьому повинна бути врахована й наявність примусових заходів і нагляду

Отже, адміністративно-правова відповідальність в галузі НПЗ шляхом вибору таких адекватних заходів впливу має здійснюватися з урахуванням: а) характеру допущених НПФ порушень; б) причин, що зумовили настання виявлених порушень; в) відповідного рівня фінансового стану НПФ та рівня достатності капіталу; д) конкурентоспроможності даного

НПФ на ринку надання послуг з недержавного пенсійного забезпечення; е) розміру можливих негативних наслідків перш за все для учасників (вкладників).

Заходи з адміністративно-правової відповідальності мають застосовуватися органами нагляду та контролю за діяльністю НПФ на підставі: а) результатів інспекційних (планових та позапланових) перевірок діяльності НПФ, КУА, адміністраторів, банків-зберігачів; б) результатів аналізу дотримання КУА вимог законодавства з недержавного пенсійного забезпечення з використанням статистичної звітності, щомісячних і щоденних балансів тощо; в) результатів перевірок діяльності НПФ, КУА аудиторськими установами (в тому числі й незалежними актуаріями), уповноваженими згідно з чинним законодавством на їх здійснення.

В якості значущих підстав, за яких Нацфінпослуг можуть розглядатися питання про можливість застосування заходів адміністративно-правового впливу за порушення законодавства в сфері НПЗ, можна також назвати матеріали правоохоронних органів, місцевих державних податкових адміністрацій (інспекцій) та інших органів, що характеризують дотримання НПФ, КУА законодавчих актів з питань недержавного пенсійного забезпечення. За цих умов варто звернути увагу на розширення кола повноважень Нацфінпослуг щодо застосування санкцій до НПФ, КУА, адміністраторів, банків-зберігачів – порушників законодавства в сфері НПФ.

Отже, система заходів з удосконалення адміністративно-правового забезпечення відносно у сфері НПЗ повинна бути комплексною і паралельно включати в себе не тільки правові заходи, але й заходи економічного, інформаційного, організаційного спрямування. З метою посилення протидії утворення нових факторів, які передують виникненню протиправних відносин в сфері НПЗ, слід переглянути існуючий адміністративно-правовий режим управління та регулювання діяльності в сфері НПЗ – тобто, запровадити поступову модернізацію моделі та функцій держрегуляторів, з метою уникнення дублювання функцій різних дер-

жавних органів з подальшим утворенням ефективної системи державного та корпоративного контролю за НПФ.

Актуальним є утворення спеціально уповноваженого органу нагляду Інспекцію НПФ із одночасною необхідною кількістю підзвітних Інспекції територіальних підрозділів без отримання статусу юридичної особи та впровадження обов'язку для них здійснювати регулярні (планові) виїзні перевірки (на зразок планових податкових інспекцій). Функціональні обов'язки утвореного органу передбачити п.12 ст.20 Розділу Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення».

З метою виявлення тенденцій позитивного досвіду й стримуючих негативних факторів в діяльності НПФ ми вважаємо доречним використати позитивний міжнародний досвід й на державному рівні утворити Експертну раду при Інспекції НПФ, тобто законодавчо передбачити створення даного органу, якого в цілях забезпечення якісної підготовки із врахуванням думки НКДРРФП, НКЦПФР наділити обов'язками брати участь у розробці, розгляді підготовчих проектів законодавчих, нормати-

вно-правових й методичних документів з питань недержавного пенсійного забезпечення. Права та обов'язки новоутвореного органу передбачити п.13 ст.20 розділу Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення».

## ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» : від 09.07.2003 р., № 1057-IV // ВВР України. – 2003. – № 47–48. – Ст. 372.
2. Закон України «Про заходи щодо забезпечення реформування пенсійної системи України» : від 08.07.2011 р., № 3668-VI // ВВР України. – 2011 – № 12–13 – Ст. 82.
3. Баланюк Н. Ю. Правові та практичні аспекти функціонування недержавних пенсійних фондів/ Н. Ю. Баланюк // Наукові праці НДФІ України. – 2012. – № 1. – С. 68–78.
4. Баланюк Л. Л. Адміністративно-правове регулювання парабанківської системи в Україні: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Баланюк Леонід Леонідович ; НУДПСУ. – Ірпінь, 2012. – 281 с.

*Абакумова В. І. Удосконалення контрольно-наглядової діяльності за недержавними пенсійними фондами / В. І. Абакумова, Н. Ю. Баланюк // Форум права. – 2016. – № 1. – С. 5–9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2016\\_1\\_3.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_1_3.pdf)*

Розглянуто та проаналізовано тіньові пенсійні схеми, що мають місце в діяльності недержавних пенсійних фондів, їх види. Досліджується механізм контрольно-наглядової діяльності НПФ. Наводяться можливі шляхи реформування законодавства в сфері боротьби із легалізацією (відмиванням) пенсійних коштів.

\*\*\*

*Абакумова В.И., Баланюк Н.Ю. Усовершенствование контрольно-надзорной деятельности за негосударственными пенсионными фондами*

Рассмотрены и проанализированы теневые пенсионные схемы, которые имеют место в деятельности негосударственных пенсионных фондов, их виды. Исследуется механизм контрольно-надзорной деятельности НПФ. Предлагаются возможные пути реформирования законодательства в сфере борьбы с легализацией (отмыванием) активов.

\*\*\*

*Abakumova V.I., Balanyuk N.Ju. Improving Control and Supervision over State Pension Funds*

Reviewed and pronoun shadow pension schemes, which take place in the activities of non-state pension funds, their types. It was examines the mechanism of control and supervision of the NPF. Ways to reforming legislation in the sphere of combating legalization (laundering) of assets.