

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 35.087.43

Н. Ю. БАЛАНЮК,

кандидат юридичних наук,

старший викладач кафедри історії та права

Глухівського національного педагогічного університету ім. О. Довженка;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1596-4449>

В. С. КИРИЧЕНКО,

студентка 3 курсу Глухівського національного педагогічного університету ім. О. Довженка;

А. А. ОНИЩЕНКО,

студентка 3 курсу Глухівського національного педагогічного університету ім. О. Довженка;

В. В. ШЕМЕТ,

студентка 3 курсу Глухівського національного педагогічного університету ім. О. Довженка

МЕХАНІЗМ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙНИХ ФОНДІВ В УКРАЇНІ

Досліджено в комплексі сучасну систему адміністративно-правового нагляду та контролю за функціонуванням третього рівня пенсійної системи – недержавного пенсійного забезпечення. Проаналізовано основні складові механізму адміністративно-правового забезпечення діяльності недержавних пенсійних фондів. Виявлено ефективні та актуальні заходи адміністративного впливу в цій галузі.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, механізм адміністративно-правового забезпечення, недержавні пенсійні фонди, недержавне пенсійне забезпечення.

Balaniuk, N.Yu., Kyrychenko, V.S., Onishenko, A.A. and Shemet, V.V. (2017), "The mechanism of administrative and legal provision of the activities of non-state pension funds in Ukraine" ["Mekhanizm administratyvno-pravovoho zabezpechennia diialnosti nederzhavnykh pensiinykh fondiv v Ukraini"], *Pravo i Bezpeka*, No. 3, pp. 33–37.

Постановка проблеми. На сьогодні Україна перебуває в «євроінтеграційних процесах», що супроводжуються низкою реформ, у тому числі й пенсійних. Застосування дієвих адміністративних важелів впливу на розвиток недержавного пенсійного забезпечення (далі – НПЗ) має забезпечити результативні показники напрямків державної політики у сфері поліпшення соціального захисту населення вже у найближчому майбутньому.

Зважаючи на важливість злагодженого поєднання державного та приватного адміністративного апарату в регулюванні діяльності недержавних пенсійних фондів (далі – НПФ), нагальною потребою є вдосконалення цього механізму, що надалі сприятиме консенсусу у взаємодії між учасниками: вкладниками, банками-зберігачами, компаніями з управління активами (далі – КУА) та адміністраторами НПФ. Це, у свою чергу, вимагає якісно нових підходів до вдосконалення адміністративно-правового механізму функціонування НПФ як важливої складової третього рівня пенсійної системи в Україні.

Стан дослідження. Питанням удосконалення адміністративно-правового апарату управління в системі функціонування НПФ займалися як іноземні, так і вітчизняні вчені-науковці, серед яких: Д. Р. Еванс (John R. Evans), М. Орзаг (Michael Orszag), Д. Р. Пігготт (John R. Piggott), Ф. Стіварт (F. Stewart), К. Функе (Katja Funke), Т. Хест (Tim van Hest), І. Ф. Гнибіденко, Л. Л. Баланюк, Е. М. Лібанова, О. В. Майборода, А. В. Михайлов, Б. О. Надточій, З. М. Соколовська, О. Й. Ткач, Л. Г. Ткаченко, Н. В. Ткаченко, В. С. Толуб'як, В. А. Ульянов, А. В. Федоренко, І. О. Школьник.

Водночас питання адміністративно-правового забезпечення діяльності НПФ у наукових джерелах висвітлені не достатньо широко. Суперечливими також постають питання державного регулювання діяльності суб'єктів, що надають послуги у сфері НПЗ.

Метою статті є проблемно-орієнтований аналіз основних елементів механізму адміністративно-правового забезпечення функціонування НПФ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Питання визначення механізму адміністративно-правового забезпечення функціонування НПФ включає два аспекти: загальнотеоретичне визначення дефініції «адміністративно-правовий механізм», підходи до тлумачення якої різняться, та визначення елементів адміністративно-правового механізму з позиції пенсійного забезпечення. Дослідження українських учених з приводу теоретичного визначення окремого поняття «адміністративно-правовий механізм» та його складових є досить різноплановими. По-перше, це пов'язано з умовами, в яких він прогресує, по-друге, – зі сферою надання адміністративно-правових послуг.

Здебільшого термін «механізм» уживається в сукупності з іншими термінами для розкриття різних правових динамічних процесів та явищ, наприклад: аналіз поняття «механізм держави», обґрунтування поняття «механізм правового впливу», «механізм управління», при розкритті сутності такого правового явища, як «механізм застосування норм права» або «механізм адміністративно-правового забезпечення». Аналіз поняття «механізм (механізми) державного забезпечення» здійснювали такі українські та російські вчені: І. О. Волков, М. І. Круглов, Н. Р. Нижник, В. М. Олуйко, Р. М. Рудницька, С. М. Сивак, О. Г. Сидорчук, І. О. Ткаліч, О. В. Хадикіна та інші.

Деякі вчені вбачають у механізмі адміністративно-правового забезпечення організації діяльності НПФ структуровану систему взаємовідносин певних суб'єктів: держави (в особі органів регулювання та нагляду); організацій, що здійснюють недержавне пенсійне забезпечення (НПФ, КУА, адміністраторів фондів, банків та страхових компаній); громадян – споживачів послуг системи недержавного пенсійного забезпечення (учасників); організацій, що займаються недержавним пенсійним забезпеченням своїх працівників (вкладників), та інших [1, с. 148].

Дане визначення ключовими моментами виділяє такі чотири складові цього механізму, як: держава; організації, що здійснюють недержавне пенсійне забезпечення; громадяни; організації, що займаються НПЗ своїх працівників.

Надалі механізм адміністративно-правового регулювання діяльності НПФ розглядається як сукупність адміністративно-правових засобів, за допомогою яких здійснюється вплив на відносини, що виникають у процесі реалізації адміністративних зобов'язань публічної адміністрації.

До структури цього механізму автори відносять такі елементи (засоби): норми адміністративного права, об'єктивно виражені в законах

та інших нормативних актах; адміністративно-правові відносини; акти застосування норм адміністративного права; акти тлумачення норм адміністративного права; правосвідомість; правову культуру; законність [2, с. 234–235].

Паралельно розглянуто механізм адміністративно-правового регулювання як сукупність засобів функціонування єдиної системи адміністративно-правових заходів з метою забезпечення прав, свобод і публічних законних інтересів фізичних та юридичних осіб, функціонування громадянського суспільства і держави [3, с. 202–203].

Отже, наукові підходи до визначення поняття «механізм адміністративно-правового забезпечення» та їх теоретичні узагальнення дають можливість виокремити кілька змістових позицій, що характеризують сутність дефініції [1–4]:

– наявність форм, методів, інструментів, важелів та їх взаємодія;

– взаємодія елементів механізму адміністративно-правового регулювання відбувається на підставі певного забезпечення: правового, нормативного та інформаційного.

Отже, механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності НПФ охоплює цілісний комплекс адміністративно-правових засобів, які спрямовані на врегулювання відносин у сфері НПЗ та охорони й задоволення інтересів фізичних і юридичних осіб-вкладників суб'єктами публічного адміністрування – державними органами контролю та нагляду.

До органів державного контролю та нагляду за функціонуванням НПФ та паралельно підприємств, що здійснюють управління НПФ, належать:

– Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг), – ліцензує діяльність НПФ та адміністраторів НПФ;

– Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) – здійснює контроль над діяльністю компаній з управління активами НПФ та контролює депозитарну діяльність банків-зберігачів;

– Національний банк України (НБУ) – здійснює нагляд за діяльністю банків-зберігачів;

– Антимонопольний комітет України – досліджує дотримання законодавства про захист економічної конкуренції у сфері НПЗ;

– Державна служба фінансового моніторингу – аналізує дотримання законодавства про протидію відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, у процесі ведення діяльності у сфері НПЗ та надалі вживає заходів.

Основним напрямком у роботі органів державного нагляду та контролю в галузі НПЗ є

гарантування стабільної безпеки пенсійної системи, розробка та запровадження заходів, спрямованих на попередження незаконного розтрачання та привласнення пенсійних активів. Також не залишаються осторонь питання, що стосуються врегульованості інвестиційної політики НПФ органами державного нагляду та контролю, побудови чіткої портфельної стратегії, виокремлення інвестиційних інструментів, виміру та оцінки ефективності інвестування, адже в умовах нестабільності української економіки вищезазначені заходи є виправданими.

Отже, відстежувати результати діяльності НПФ дозволяє моніторинг діяльності фондів, який здійснюється органами державного нагляду, що дає змогу не лише оцінити результати діяльності фондів з точки зору захищеності фінансових інтересів їхніх учасників, але й спрогнозувати появу негативних змін, установити причини виявлених відхилень та розробити заходи, спрямовані на поліпшення фінансового стану фондів.

За інвестиційною діяльністю недержавних пенсійних фондів здійснюється постійний контроль з боку Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України, з основною метою – захисту їх учасників.

Захист пенсійних накопичень та мінімізація ризиків від інвестування активів недержавного пенсійного фонду здійснюється шляхом диверсифікації, тобто активи розподіляються між різними фінансовими інструментами, що дозволяє зменшити ризики негативного впливу кожного з них на дохідність та загальний стан пенсійних активів у цілому.

Законодавство за допомогою вищезазначених органів контролю та нагляду визначає напрямки інвестування пенсійних активів та вводить обмеження на обсяги інвестування у певний фінансовий інструмент. При ефективно сформованому інвестиційному портфелі це дозволяє не лише захистити кошти учасників від інфляції, але й суттєво перекрыти її рівень, а значить, отримати реальний інвестиційний прибуток на пенсійні накопичення.

Отже, ми можемо виокремити складові механізми адміністративно-правового регулювання діяльності НПФ, що включає: адміністративно-правові норми та їх застосування; нормативні акти реалізації норм права; адміністративно-правові методи впливу на діяльність НПФ (ліцензування, патентування тощо); адміністративно-правові відносини у сфері НПЗ (до складу яких входять суб'єкти, об'єкти, юридичні умови).

Адміністративними методами, які застосовуються у системі недержавного пенсійного забезпечення, є прямі та непрямі. До прямих методів належать:

- метод переконання (в основному пов'язаний з інформаційним забезпеченням, що супроводжує пенсійно-забезпечувальний процес);

- метод попередження (як попереджувальні методи використовується процедура ліцензування та контролю з боку спеціально уповноважених органів за функціонуванням недержавних пенсійних фондів);

- метод припинення чи відповідальність (у деяких випадках віднесемо до нього призупинення функціонування, відкликання чи анулювання ліцензії недержавного пенсійного фонду).

До непрямих методів належать:

- система оподаткування внесків, пенсійних виплат (за вибором);

- фінансовий контроль.

Адміністративно-правові відносини (до складу яких входять суб'єкти, об'єкти, юридичні факти) як елемент механізму адміністративно-правового регулювання діяльності НПФ являють собою форму соціальної взаємодії суб'єктів права у сфері недержавного пенсійного забезпечення, що виникає на підставі зазначених вище норм права.

Провідними у складі механізму адміністративно-правового регулювання діяльності НПФ є адміністративно-правові норми. Іншими словами це означає, що адміністративно-правове забезпечення державного регулювання розвитку системи НПЗ здійснюється визначеною кількістю правових актів, що регламентують діяльність НПФ, та правового регулювання відносин у системі НПЗ.

В Україні в цілому створено всі передумови для розвитку системи НПЗ. Так, правовою основою функціонування НПФ в Україні є Конституція України, закони України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про недержавне пенсійне забезпечення».

Другорядними нормативно-правовими актами є закони України «Про банки і банківську діяльність», «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про страхування», «Про інститути спільного інвестування», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та інші.

Адміністративне регулювання діяльності НПФ має унеможливити допуск до ринку недобросовісних та некомпетентних учасників. Відповідно до вищезазначеного чинного

законодавства існує перелік обмежень до фінансових установ, що здійснюють обслуговування НПФ. Такі вимоги ставляться до досвіду роботи, розмірів власного (статутного) капіталу, кадрового, технічного та інформаційного забезпечення НПФ тощо.

Зважаючи на масштабність і довготривалість перебування фінансових ресурсів у розпорядженні НПФ, критично важливим фактором є налагодження дієвого механізму адміністративно-правового забезпечення та нагляду за системою НПЗ, застосування додаткових заходів для забезпечення дієвого контролю в цій сфері.

Світова практика пропонує два основні варіанти побудови системи державного контролю за розвитком НПФ. Відповідно до першого НПЗ виступає як саморегулююча система, а тому потребує лише мінімального втручання з боку держави. Цілковито зрозуміло, що такий підхід можуть дозволити собі лише країни з розвинутою ринковою економікою.

Другий варіант передбачає застосування державою системи повного багатоступеневого контролю та надання гарантій щодо ефективної діяльності НПФ з метою унеможливлення втрати коштів учасниками та нівелювання впливу ризиків. Вибір України орієнтований саме на такий варіант.

Система контролю за функціонуванням НПФ в Україні є багатоступеневою і передбачає широке коло суб'єктів. Поряд з державними регуляторами захист прав учасників НПЗ та регулювання діяльності НПФ забезпечується також системою взаємного контролю суб'єктів НПЗ; контролю саморегулюючих організацій та контролю з боку учасників. Зважаючи на це, важливою проблемою є налагодження системи чіткої взаємодії між контролюючими суб'єктами та оптимізація зв'язків між ними.

Адміністративно-правові принципи є фундаментом розвинутого стійкого механізму здійснення адміністративно-правового регулювання діяльності НПФ. До даних принципів ми віднесемо такі, як:

- орієнтація на інституційне регулювання всіх суб'єктів системи НПЗ;
- адміністративно-правовий захист прав фізичних осіб – учасників системи НПЗ;
- поглиблене цільове використання грошових потоків НПФ;
- можливість загального доступу до інформаційного середовища всіх суб'єктів системи обов'язкового накопичувального пенсійного страхування;
- організація ефективного фінансового контролю у сфері НПЗ;

– забезпечення регулювання звітності та перевірок суб'єктів системи НПЗ;

– організація моніторингу діяльності суб'єктів НПФ [3, с. 204].

Проведене дослідження дозволяє нам сформулювати певні **висновки**.

Для того, щоб забезпечити впорядковану і врегульовану організацію діяльності НПФ у сфері НПЗ, необхідно мати налагоджений механізм адміністративно-правового регулювання діяльності НПФ.

На основі проведеного аналізу існуючих форм і методів державного впливу на функціонування НПФ встановлено, що механізм адміністративно-правового забезпечення діяльності НПФ охоплює цілісний комплекс адміністративно-правових засобів, які спрямовані на врегулювання відносин у сфері недержавного пенсійного забезпечення та охорони й задоволення інтересів фізичних і юридичних осіб-вкладників суб'єктами публічного адміністрування – державними органами контролю та нагляду.

Ефективність здійснення адміністративно-правового впливу органами контролю та нагляду в системі НПЗ вимагає забезпечення державою: гнучкої нормативної бази; доступного інформаційного простору; актуальних напрямків використання пенсійних коштів; встановлення правил інвестування з визначенням критеріїв диверсифікації; правил підрахунку чистої вартості пенсійних активів; правил зберігання пенсійних активів та наглядових функцій банку-зберігача; правил проведення зовнішнього аудиту пенсійних фондів.

Ефективний державний нагляд, а також контроль з боку учасників пенсійних фондів за роботою системи накопичувального пенсійного страхування базується на інформованні та звітності, які запроваджуються законодавством країни.

Соціальна значущість НПЗ зумовлює постійну увагу органів державної влади до діяльності НПФ, адже втрата пенсійних накопичень може посилити недовіру населення до пенсійної реформи та викликати соціальний резонанс.

Результати роботи НПФ прямо залежать від ефективності механізму управління фінансовими ресурсами, що являє собою системну сукупність методів, важелів та інструментів впливу на процеси формування, інвестування та використання фінансових ресурсів фонду з метою збереження та примноження пенсійних накопичень учасників. Фінансові ресурси акумулюються НПФ із зовнішніх та внутрішніх джерел та використовуються ним шляхом трансформації форм з метою виконання власних зобов'язань.

Список бібліографічних посилань

1. Галунько В. В. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія. Херсон : Херсон. міська друк., 2010. 300 с.
2. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за заг. ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 688 с.
3. Курс адміністративного права : посібник / за ред. В. В. Коваленка. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 320 с.
4. Лазебна М. В. Організаційно-економічний механізм державного регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03. Київ, 2004. 18 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017

**БАЛАНЮК Н. Ю., КИРИЧЕНКО В. С., ОНИЩЕНКО А. А., ШЕМЕТ В. В.
МЕХАНИЗМ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕГОСУДАРСТВЕННЫХ ПЕНСИОННЫХ ФОНДОВ
В УКРАИНЕ**

Исследована в комплексе современная система административно-правового надзора и контроля за функционированием третьего уровня пенсионной системы – негосударственного пенсионного обеспечения. Проанализированы основные составляющие механизма административно-правового обеспечения деятельности негосударственных пенсионных фондов. Выявлены эффективные и актуальные меры административного воздействия в данной области.

Ключевые слова: административно-правовое обеспечение, механизм административно-правового обеспечения, негосударственные пенсионные фонды, негосударственное пенсионное обеспечение.

**BALANIUK N. Y., KYRYCHENKO V. S., ONISHENKO A. A., SHEMET V. V.
THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION
OF THE ACTIVITIES OF NON-STATE PENSION FUNDS IN UKRAINE**

On the basis of the analysis of scientific points of view of scholars and the current legislation of Ukraine, the authors have studied the definition of “the mechanism of administrative and legal provision of the activities of non-state pension funds”.

It has been established that the mechanism of administrative and legal provision of the activities of non-state pension funds covers an integral complex of administrative and legal means aimed at regulating relations in the field of non-state pension provision (hereinafter – NSPP) and protecting and satisfying the interests of individuals and legal entities-depositors by the subjects of public administration – the state agencies of control and supervision.

The structure of the studied mechanism according to the authors includes the following elements (means): the norms of administrative law, objectively expressed in the laws and other normative acts; administrative and legal relations; acts of application of the norms of administrative law; acts of interpretation of the norms of administrative law; legal awareness; legal culture; legality.

It has been noted that the effectiveness of the implementation of administrative and legal influence by the control and supervision agencies in the system of NSPP requires the state to provide a flexible regulatory base, accessible information space, relevant directions of the use of pension funds; the establishment of investment rules with the definition of diversification criteria, rules for calculating the net value of pension assets, rules for the storage of pension assets and supervisory functions of the custodian bank, rules for conducting an external audit of pension funds.

The directions of the activities of administrative apparatus in the field of NSPP have been analyzed. It has been determined that pension income of non-state pension funds directly depends on the effectiveness of the mechanism of financial resources management, which is a system set of methods, levers and instruments of influence on the processes of formation, investment and use of the financial resources of the fund in order to preserve and increase the pension savings of the participants.

Keywords: administrative and legal provision, mechanism of administrative and legal provision, non-state pension funds, non-state pension provision.