

УДК 347.7

ТАХТАЙ О.В.

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАПОБІГАННЯ ПРАВОПОРУШЕННЯМ
У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНИХ СПІЛОК**

У статті проаналізований зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок. Автором досліджено можливості імплементації нормотворчого та правозастосовного досвіду Європейських країн та США щодо адміністративно-правового регулювання діяльності кредитних спілок та запобігання правопорушенням у цій сфері. Наголошено, що зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок має велике значення для становлення та реформування наявної вітчизняної системи діяльності небанківських фінансових установ в Україні.

Ключові слова: кредитні спілки, зарубіжний досвід, контроль діяльності, правопорушення, адміністративно-правовий механізм, запобігання.

В статті проаналізовано зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок. Автором досліджено можливості імплементації нормотворчого та правозастосовного досвіду Європейських країн та США щодо адміністративно-правового регулювання діяльності кредитних спілок та запобігання правопорушенням у цій сфері. Наголошено, що зарубіжний досвід запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок має велике значення для становлення та реформування наявної вітчизняної системи діяльності небанківських фінансових установ в Україні.

Ключевые слова: кредитные союзы, зарубежный опыт, контроль деятельности, правонарушения, административно-правовой механизм, предотвращения.

The article analyzes the foreign experience of preventing offenses in the field of activity of credit unions. The author examines the possibilities of implementing the rule-making and law-enforcement experience of European countries and the USA regarding the administrative-legal regulation of the activities of credit unions and the prevention of offenses in this area. It is stressed that foreign experience of preventing offenses in the field of activity of credit unions is of great importance for the formation and reformation of the existing domestic system of activity of non-bank financial institutions in Ukraine.

Key words: credit unions, foreign experience, control of activity, offenses, administrative and legal mechanism, prevention.

Вступ. У світовій практиці немає єдиної системи регулювання фінансового ринку – кожна країна розробляє і впроваджує свої підходи, які зазвичай ґрунтуються на адаптації світового досвіду до національної правової системи. Проблеми підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором в Україні перебувають у центрі уваги багатьох науковців. Здебільшого вона зосереджена на аналізі підходів до вибору оптимальних шляхів розвитку регулювання і нагляду у банківській сфері.

Частка активів українського небанківського фінансового сектору становить лише 7% від загального обсягу активів фінансово-кредитних установ країни, однак негаразди у цьому секторі можуть створити проблеми для всієї економіки, у чому можна було переконатися під час останньої фінансової кризи. З огляду на це запровадження ефективного управління ризиками у цьому сегменті є вельми актуальним. Для кредитних спілок – ризик-менеджмент має слугувати своєрідним механізмом захисту інтересів клієнтів, власників та інвесторів, бути передумовою для ухвалення оптимальних, вмотивованих рішень.

© ТАХТАЙ О.В. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

Порушення фінансового законодавства у більшості європейських держав визнаються правопорушеннями під впливом актів міжнародного характеру. Зокрема, Конвенцією про захист фінансових інтересів ЄС (1995 р.) запропоновано включити до національних законів низку шахрайських деліктів «як невігідних для інтересів Європейського Союзу». Зокрема, у Рамковому рішенні Ради ЄС «Про боротьбу з шахрайством та підробкою безготівкових платіжних засобів» (2001 р.) визначено, що кожна держава зобов'язана визнати злочином умисні діяння щодо банківських платіжних засобів [1].

На сьогодні у світі зареєстровано близько 53 тис. кредитних спілок, їх активи оцінюються приблизно 1 трлн доларів США, зокрема сумарна кількість їх членів перевищує 187 млн. осіб [2, с. 120; 3, с. 218].

Постановка завдання. Метою статті є аналіз досвіду зарубіжних країн щодо запобігання правопорушенням у сфері діяльності кредитних спілок, а також можливості імплементації нормотворчого та правозастосовного досвіду Європейських країн та США щодо адміністративно-правового регулювання діяльності кредитних спілок та запобігання правопорушенням діяльності небанківських фінансових установ в Україні.

Виклад основного матеріалу. Зарубіжний досвід діяльності кредитних спілок свідчить про те, що все різноманіття фінансових операцій, які вони здійснюють, не зводяться лише до кредитних і депозитних. Вони значно ширші й пов'язані з розміщенням цінних паперів на фондовому ринку, іпотечними операціями, емісією кредитних карток, довірчим управлінням майном тощо. Останнім часом особливу увагу привертають до себе операції з перерахування зарплати працівникам підприємств через кредитні спілки. Надання вказаної послуги є вигідним для всіх учасників. У світовій практиці регулювання діяльності кредитних установ існує багато методик оцінки їх фінансового стану та діяльності, які застосовуються у різних економічних умовах.

Основою для побудови системи нагляду за діяльністю кредитних спілок є принципи Всесвітньої ради кредитних спілок (WOCU) (далі – ВРКС), Базельського комітету з питань банківського нагляду та законодавство Європейського Союзу (далі – ЄС).

Всесвітня рада кредитних спілок, визначаючи базові принципи нагляду за кредитними спілками, наголошує на тому, що вони є фінансовими установами і тому повинні бути суб'єктами пруденційного нагляду. Рекомендації, викладені у стандартах пруденційного нагляду, мають бути враховані у національному законодавстві з питань регулювання діяльності кредитних спілок.

У 1988 р. Базельський комітет затвердив та підписав угоду VAZEL I, яка стосується не тільки банків, а й усіх кредитних установ. Вона має назву «Міжнародна конвергенція вимірювання розміру капіталу і стандартів капіталу». У 2004 р. Базельський комітет банківського нагляду затвердив нові нормативи резервного капіталу (VAZEL II), які набрали чинності у 2006 р. За ними повинні діяти банки та кредитні установи країн ЄС, «групи десяти» та інших країн, які запровадять їх добровільно.

Головною метою запропонованих в Угоді про капітал змін, які відповідають принципам Базеля III, є підвищення якості, прозорості й удосконалення структури капіталу кредитної установи, розширення практики покриття ризиків капіталом і стимулювання заходів щодо створення його резервних запасів. Зокрема, переважаючою формою капіталу першого рівня повинні стати прості акції та нерозподілений прибуток. Інструменти капіталу другого рівня мають бути гармонізовані. Також передбачаються заходи задля стримування циклічності діяльності кредитної установи.

Базель III передбачає виключення зі структури власного капіталу певних статей, які недостатньо ліквідні й не можуть бути використані для покриття збитків. У капітал першого рівня повинні входити тільки такі інструменти, які забезпечують поглинання збитків у поточній діяльності кредитної установи, а не за їх банкрутства. Базель III сприяє збільшенню частки акціонерного капіталу та зменшенню питомої ваги субординованих кредитів та інших гібридних інструментів у капіталі кредитної установи [4, с. 123].

Питання щодо необхідності впровадження кредитними спілками вимог Базеля II залежить від наявності системи пруденційного нагляду за фінансовими установами у конкретній країні. Також Всесвітня рада кредитних спілок пропонує відповідному органу, до компетенції якого входять питання регулювання та нагляду за діяльністю кредитних спілок, приймати позитивне рішення щодо застосування ними положень Базеля II у разі: наявності стійкої системи нагляду на основі ризиків; якщо кредитні спілки є прямими конкурентами банків на ринку кредитних, депозитних та інших банківських послуг; якщо кредитні спілки та регулятор розуміють основну причину та процес застосування розрахунків за «стандартизованим підходом» відповідно до вимог Базеля II.

Навпаки, застосування вимог Базеля II з позиції ВРКС недоцільне, якщо не здійснюється нагляд на основі ризиків за кредитними спілками (у такому випадку краще використовувати ресурси для забезпечення посиленого виїзного та безвиїзного нагляду і перевірок); кредитні спілки не конкурують з банками, щодо яких повинна застосовуватися жорстка система нагляду на основі ризиків.

Впровадження положень Базеля II у будь-якій країні передбачає можливість кредитних спілок брати участь у розробці нових нормативних та регуляторних вимог, а також прогнозувати ймовірні наслідки їх застосування.

Деякі кредитні спілки диверсифікують свою діяльність, зокрема географічно, шляхом запровадження нових фінансових продуктів, технологій або через взаємодію з банками та іншими фінансовими установами. Відповідно і ризики, що супроводжують їх діяльність, динамічно розвиваються. Тому важливо, щоб наглядова система аналізувала ситуацію та реагувала на зміни у певній фінансовій установі та секторі загалом.

Принципи діяльності кредитних спілок відрізняються від методів банківського роздрібного кредитування, тому управління їх кредитним ризиком теж має свої особливості. Відповідно регуляторна вимога щодо наявності у кредитних спілках розроблених та затверджених інструкцій і положень щодо перевірки, схвалення, моніторингу та повернення кредитів має бути доповнена специфічними для кредитних спілок положеннями.

Країни-члени ЄС розглядають можливість створення нового європейського органу регулювання та нагляду банківського, страхового і сектору цінних паперів. Також запропоновано проект директиви щодо створення спеціального європейського органу банківського регулювання та нагляду, до компетенції якого буде віднесено розроблення регуляторних і наглядових стандартів для всіх кредитних та фінансових установ, а також запобігання злочинам та правопорушенням. При цьому, на думку Європейської мережі кредитних спілок (European Network of Credit Unions), застосування всіх вимог та стандартів європейського банківського регулятора має бути пропорційним розміру та виду ризиків кредитних установ.

У Великобританії наглядова політика Управління з фінансового регулювання та нагляду (центрального органу нагляду за ринком фінансових послуг (Financial Services Authority, FSA)) спрямована на посилення законодавчих вимог щодо пруденційних стандартів для кредитних спілок у сфері оцінки капіталу, ліквідності та резервування під неповернення кредитів.

Так, у Великобританії діяльність кредитних спілок є вже традицією (з 1964 року), хоча кількість їх набагато менша у порівнянні з США і становить близько 480 [5]. Слід зазначити, що їх кількість постійно зростає: у 1992 р. – 377 кредитних спілок, у 1998 – 398, у 2009 – 480. У зв'язку з тим, що у Великобританії показники рівня довіри до банківського сектору значно перевищують аналогічні індикатори за всіма іншими сегментами фінансового ринку у цілому, то це може бути поясненням низьких показників залучених і розміщених фінансових ресурсів – на сьогодні 1 трлн і 794 млрд дол США, відповідно. На відміну від інших країн, у Великобританії діяльність кредитних спілок регулюється з боку FSA, до того ж кожна з кредитних спілок встановлює свої вимоги до осіб, які хочуть стати учасником цієї організації [2, с. 121].

В Ірландії готується реформа регуляторної системи, яка передбачає створення при Центральному банку Ірландії (Central Bank and Financial Services Authority of Ireland) Комісії єдиного інтегрованого регуляторного органу фінансового ринку. Дія стандартів банківського нагляду буде поширена і на кредитні спілки. Однак Ліга кредитних спілок Ірландії (Irish League of Credit Unions) зазначає, що такі кроки можуть мати негативний вплив на розвиток кооперативного кредитування у країні. З метою напрацювання регуляторних норм, які відповідають діяльності спілок, Ліга запропонувала проаналізувати діяльність максимально репрезентативної групи кредитних спілок. І лише на підставі результатів такого аналізу створювати законодавчу та регуляторну систему впливу на діяльність кредитних спілок.

Парламентський комітет з підприємництва, торгівлі та інвестицій Ірландії запропонував перевести відповідальність за здійснення нагляду за кредитними спілками до органу регулювання та нагляду за фінансовим сектором Великобританії, залишивши функцію реєстрації кредитних спілок Департаменту з підприємництва, торгівлі та інвестицій Ірландії. Цієї позиції також дотримується Казначейство Її Величності (Her Majesty's Treasury), пропозиції якого передбачали необхідність поширення на кредитні спілки Закону «Про фінансові послуги та ринки».

У Новій Зеландії впродовж 2008–2009 рр. здійснювалися заходи, спрямовані на реформування фінансового сектору країни, зокрема щодо посилення відповідності нагляду за кредитними спілками, які стали членами національної системи гарантування вкладів. У зв'язку з цим

кредитні спілки зобов'язані подавати щомісячну та спеціальну звітність, яка передбачена для фінансових установ-учасників системи. Впродовж 2010 р. тут також було розпочато впровадження відповідних норм щодо пруденційного законодавства.

Одним з лідерів кредитної кооперації Європи є Республіка Польща, – її кооперація, як і кредитна кооперація багатьох країн Східної Європи, має два історичних етапи розвитку. Засновником кредитної кооперації Польщі є Францішек Стефчик, який започаткував у 1890 році перший позичково-ощадний кооператив поблизу Кракова. Нова історія розвитку кредитної кооперації Республіки Польща нараховує 20 років (навіть 16, якщо рахувати з 1992 року, коли розвиток прийняв системний і плановий характер). За ініціативою профспілкового руху «Солідарність» і при підтримці Всесвітньої Ради Кредитних Спілок (WOCCU) у 1990 році був створений Фонд польських кредитних спілок, який у 1992 році почав створювати по всій території республіки кредитні спілки. У 1995 році був прийнятий Закон «Про кооперативні ощадно-кредитні каси», відповідно до якого, каса – це кооператив громадян, створений для накопичення грошових коштів виключно своїх членів надання їм позик та кредитів, проведення за їх замовленням фінансових розрахунків і посередництво при укладанні договорів страхування [6, с. 5]. Польські кредитні спілки також очікують змін до національних законодавчих актів, спрямованих на посилення контролю за їх діяльністю, зокрема шляхом удосконалення стандартів нагляду та регулювання [7, с. 86].

Загалом у рамках поліпшення регуляторної системи щодо діяльності кредитних спілок у країнах Європейського Союзу у 2008 р. була прийнята Директива щодо вимог до капіталу, якою передбачено адаптацію національного законодавства країн-членів відповідно до вимог Базеля II. Проте вона містить положення, що виключають зі сфери регуляторного впливу кредитні спілки. Зокрема, у документі зазначено, що, зважаючи на особливості структури та невеликий розмір, на кредитні спілки Польщі, Ірландії та Великобританії не поширюється дія цієї Директиви. Відповідно діяльність таких фінансових установ, зокрема щодо питань достатності капіталу, має регулюватися згідно з національним законодавством цих країн.

Після приєднання до Європейського Союзу на кредитні спілки нових країн – членів ЄС, наприклад Румунії, поширилася дія вимог Директиви. Як наслідок, до кредитних спілок різних країн-членів застосовують різні вимоги, що призводить до нерівності умов здійснення діяльності.

Таким чином, у світовій практиці для здійснення фінансового нагляду розроблені ключові елементи оцінки наглядовими органами системи управління ризиками. Даючи оцінку якості управління ризиками, наглядові органи мають пересвідчитися, що фінансова установа виконує такі вимоги: процедури управління ризиками і порядок надання звітів та інформації дають змогу охопити всі можливі ризики; ключові підходи, джерела інформації та процедури, що використовуються для виявлення, оцінки, моніторингу і контролю ризиків, адекватні, задокументовані й регулярно тестуються на надійність; у звітах послідовно відображається діяльність фінансової установи, що дає змогу здійснювати моніторинг ризиків відповідно до встановлених лімітів, цілей та завдань.

Не менший інтерес становить аналіз законодавства та практики його застосування у США. Ця країна набагато раніше інших зустрілась з виявами фінансового шахрайства та напрацювала певний досвід протидії цьому явищу.

Наприклад, у США лише за роки світової фінансової кризи було призупинено діяльність 560 кредитних союзів. Попри це, кількість членів збільшилася на 21,7 тис. осіб і загальна сума внесків у країні близько 100 млрд дол. США. Ця тенденція пояснюється підконтрольністю роботи кредитних спілок не лише з боку наглядового органу (Національна адміністрація кредитних спілок – NCUA), а передусім прозорістю самого менеджменту. Внаслідок цього механізм здійснення кредитування членів кредитних спілок зводиться до мінімуму – оскільки платоспроможність учасників і цільове призначення кредиту враховується досить жорстко, кожен з членів кредитної спілки може отримати фінансові ресурси у тому обсязі, які є у розпорядженні самої кредитної спілки. Як правило, фінансові ресурси передаються на умовах строковості, платності та повернення на день подачі заявки до кредитної спілки, що, у свою чергу, збільшує переваги кредитно-кооперативних організацій у порівнянні з іншими фінансовими установами. Такий механізм кредитування знижує відсоток прострочених і неповернених кредитів, і навпаки – у США своєчасно та у повному обсязі повернуті кредити становлять 97% від загальної суми [2, с. 121].

Адміністративна відповідальність за правопорушення у сфері господарської діяльності у США встановлена як на рівні федерації, так і в окремих штатах. Однак криміналізація господарських правопорушень здебільшого відбувається федеральним законодавством, що пов'язано з потребами ефективного виконання Сполученими Штатами своїх зобов'язань стосовно забезпечення безпеки торгівлі, фінансової системи тощо.

З огляду на зазначене, можна виокремити характерні особливості правового регулювання адміністративних процедур у зарубіжних країнах: по-перше, це обов'язкове нормативного закріплення загальних положень про адміністративну процедуру у нормативних актах певного різновиду (кодекс, закон, акт тощо), по-друге, у цілому адміністративна процедура у зарубіжних країнах нормативно визначається як взаємовідносини приватної особи та публічної адміністрації, по-третє, закріплення загальних положень щодо адміністративних процедур здійснюється в узагальненому порядку задля задоволення потреб більшості об'єктів, що підпадають під їх регулювання.

Важливим напрямком дослідження є аналіз зарубіжного досвіду здійснення окремих адміністративних процедур – державної реєстрації, ліцензування, державного контролю тощо.

Ефективність існування кредитних спілок у зарубіжних країнах обумовлюється добровільністю утворення установ кредитної кооперації та акумулювання грошових коштів фізичних (а у деяких країнах і юридичних осіб), цілеспрямованістю кредитних спілок на забезпечення режиму найбільшого сприяння їх учасників при кредитному, розрахунковому, консультаційному, посередницькому та інших видах обслуговування. Умовно можна виділити кілька моделей визначення у законодавстві зарубіжних країн адміністративно-правових основ порядку створення та діяльності кредитних спілок, а саме: детальна регламентація (наприклад, Федеративна Республіка Німеччина, Литовська Республіка, Республіка Узбекистан тощо) з чітким визначенням процедур реєстрації, ліцензування, контролю та припинення, та фрагментарне регулювання окремих питань (Сполучене Королівство Великобританії і Північної Ірландії, Республіка Білорусь, Республіка Казахстан тощо).

Для України притаманна модель детальної регламентації адміністративно-правових засад порядку створення та діяльності кредитних спілок з метою уникнення організаційних ускладнень, випадків корупції, своєрідного трактування нормативних положень. Однак із факторів забезпечення стабільної діяльності є вплив держави на діяльність кредитних спілок, основні напрями якого варто розглядати як позитивні задля запозичення і запровадження у вітчизняну систему кредитної кооперації, насамперед на нормативному рівні: як от при поданні документів для реєстрації кредитної спілки, долучати докладні біографії на члена органу управління із зазначенням детальних відомостей у професійному плані (досвід Федеративної Республіки Німеччини), одночасна державна реєстрація кредитної спілки і видача ліцензії, що дасть змогу скоротити витрати фінансових та трудових ресурсів (досвід Республіки Узбекистан), обмеження ризиків діяльності кредитних спілок на державному рівні, що сприятиме стійкості та стабільності кредитних спілок (досвід Латвійської Республіки), розподіл функцій державного контролю за кредитними спілками у відповідності до кількості їх членів, а відповідно і до масштабів їх діяльності, що посилює контроль за більш ризикованими і дасть змогу розвиватися невеликим кредитним спілкам тощо [8, с. 141].

Висновки. За доцільне визнається детальний двовекторний аналіз (загальних засад адміністративних процедур, з одного боку, та безпосередньо адміністративно-правових аспектів створення та діяльності кредитних спілок, з іншого боку) досвіду саме пострадянських країн, адже вони утворюють або формують своєрідну спільну групу подібних за різними критеріями (історичні засади формування права, належність до єдиної правової системи, схожий нормотворчий досвід тощо). Варто наголосити на виявленні позитивних аспектів у законодавстві зарубіжних країн, однак не слід уникати і критичного підходу, відповідно до якого необхідно усунути автоматичне запозичення норм зарубіжного законодавства з урахуванням історичних традицій України, її культурної спадщини та належності до правової системи.

Список використаних джерел:

1. Качка Т. Боротьба з відмиванням грошей: комплексний порівняльно-правовий аналіз відповідності законодавства України *acquis* Європейського Союзу у сфері боротьби та запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом / Т. Качка. – К., 2004. – С. 220–226.
2. Леонов С.В. Діяльність кредитних спілок: світовий досвід і перспективи їх функціонування на вітчизняному ринку кредитних послуг / С.В. Леонов, М.Г. Олещук // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2014. – Вип. 39. – С. 119–126. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pprbsu_2014_39_14
3. Климко О.Л. Тенденції в діяльності кредитних спілок США в період кризи / О.Л. Климко // Міжнародний кооперативний рух: генезис та тенденції сучасного розвитку: матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (Полтава, 16–17 лют. 2012 р.). – Полтава : ПУЕТ, 2012. – С. 218–221.

4. Осадчий Є.С. Світовий досвід управління капіталом кредитних спілок / Є.С. Осадчий // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – 2016. – Вип. 9. – С. 122–125.
5. Гончаренко В.В. Фінанси кредитних спілок України (положення та процедури) : [науково-практичний посібник] / В.В. Гончаренко. – Київ : Канадська Програма розвитку кредитних спілок в Україні, 2006. – 203 с.
6. Соломкин А. Польская модель развития кредитной кооперации / А. Соломкин, К. Волокно // КС Новости. – 2004. – № 7. – 12 с.
7. Довгополик А.А. Становлення кредитних спілок в Україні і світі: історичний / А.А. Довгополик // Вісник Харківського національного технічного університету сільського господарства. Вип. 92. – 2009. – С. 84–88.
8. Довгополик А.А. Адміністративно-правове регулювання порядку створення і діяльності кредитних спілок у зарубіжних країнах / А.А. Довгополик // Вісник Запорізького національного університету. Серія юридичні науки. – 2010. – № 4. – С. 136–142.

УДК 342.9

ЧОРНА А.М.

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ

У статті проаналізовано основні етапи реформування та розвитку державної податкової служби в Україні. Зауважено, що пошуки оптимальної структури органів влади, які реалізують державну податкову політику, почалися ще до проголошення незалежності України. З урахуванням конструктивного аналізу норм законодавства сформульовано авторське бачення шляхів вдосконалення організаційної структури Державної фіскальної служби.

Ключові слова: організаційна структура, Державної фіскальна служба, організаційно-управлінська модель.

В статье проанализированы основные этапы реформирования и развития государственной службы в Украине. Отмечено, что поиски оптимальной структуры органов власти, реализующих государственную налоговую политику, начались еще до провозглашения независимости Украины. С учетом конструктивного анализа норм законодательства сформулировано авторское видение путей совершенствования организационной структуры Государственной фискальной службы.

Ключевые слова: организационная структура, Государственная фискальная служба, организационно-управленческая модель.

The article in order to analyzes the main stages of the reform and development of the State Tax Service of Ukraine. Notes that the search for the optimal structure of government that implements state tax policy began even before independence of Ukraine. Given the structural analysis of the legislation formulated Copyright vision of improving the organizational structure of the State Fiscal Service.

Key words: organizational structure, State Fiscal Service, organizational and management model.