

РАХУНКОВА ПАЛАТА

ЗАТВЕРДЖЕНО
рішенням Рахункової палати
від 28.08.2018 № 22-3

ЗВІТ

**про результати аудиту ефективності використання коштів
державного бюджету на виконання повноважень Національною
комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків
фінансових послуг**

Київ 2018

ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА	3
ВСТУП.....	4
1. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОПОЗИЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ	5
2. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ТА НОРМАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ТА ДІЯЛЬНОСТІ НАЦКОМФІНПОСЛУГ	6
3. АУДИТ ТА ОЦІНКА СТАНУ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ	11
3.1. <i>Аналіз планування Нацкомфінпослуг бюджетних видатків і забезпечення досягнення результативних показників бюджетної програми</i>	11
3.2. <i>Аналіз стану використання Нацкомфінпослуг бюджетних коштів на керівництво та управління у сфері регулювання ринків фінансових послуг</i>	15
3.2.1. <i>Аналіз витрат на оплату праці та відповідних нарахувань</i>	15
3.2.2. <i>Аналіз стану закупівлі та використання коштів на створення та забезпечення діяльності систем інформатизації та захисту інформації</i>	17
3.2.3. <i>Аналіз використання міжнародної технічної допомоги та участі у міжнародних організаціях</i>	22
4. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ НАЦКОМФІНПОСЛУГ ОСНОВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ З РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ РИНКІВ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ	24
4.1. <i>Аналіз виконання повноважень щодо реєстрації фінансових установ.....</i>	24
4.2. <i>Аналіз стану виконання повноважень у сфері ліцензування діяльності з надання фінансових послуг.....</i>	28
4.2.1. <i>Аналіз дотримання порядку видачі ліцензій.....</i>	28
4.2.2. <i>Аналіз стану адміністрування плати за видачу ліцензії на право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності</i>	31
4.3. <i>Аналіз стану виконання повноважень з нагляду за наданням небанківських фінансових послуг та застосування заходів впливу до професійних учасників ринку за недотримання законодавства</i>	33
4.3.1. <i>Аналіз стану пруденційного нагляду</i>	33
4.3.2. <i>Аналіз стану інспекційної діяльності</i>	35
4.3.3. <i>Аналіз стану претензійно-позовної роботи</i>	37
ВИСНОВКИ.....	39
ПРОПОЗИЦІЇ.....	43

ПРЕАМБУЛА

Підстава для проведення аудиту: Конституція України (стаття 98); Бюджетний кодекс України (статті 26 та 110); Закон України «Про Рахункову палату» (статті 1, 4, 7, 27 та 31); План роботи Рахункової палати на 2018 рік.

Мета аудиту: встановлення фактичного стану та надання оцінки законності, економності, продуктивності та результативності використання бюджетних коштів, виділених Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг, Комісія), на виконання її повноважень.

Предмет аудиту: нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші відомчі акти, плани та звітні документи, пов'язані із забезпеченням державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг; кошти Державного бюджету України, виділені Нацкомфінпослуг за КПКВК 5501010 «Керівництво та управління у сфері регулювання ринків фінансових послуг»; Державний реєстр фінансових установ, Єдиний реєстр бюро кредитних історій, Єдиний державний реєстр страховиків (перестраховиків), Державний реєстр страхових та перестрахових брокерів, Реєстр саморегульованих організацій фінансових установ, Реєстр аудиторських фірм та аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ, та інші реєстри і переліки.

Об'єкт аудиту: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Методи аудиту: аналіз законодавчих та нормативно-правових актів, звітних даних щодо виконання бюджетної програми та кошторисів Нацкомфінпослуг, повідомлень засобів масової інформації; опитування та обговорення проблемних питань з посадовими особами об'єкта аудиту; здійснення вибірки; письмові запити; аналіз первинних документів і фінансової звітності; підрахунок, зіставлення, порівняння планових і фактичних показників; перевірка фактичного витрачання бюджетних коштів.

Критерії оцінки:

законності – відповідність управлінських рішень і розпорядчих документів, прийнятих Нацкомфінпослуг, вимогам чинного законодавства у сфері ринків фінансових послуг;

економності – встановлення стану досягнення запланованих результатів за рахунок мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

продуктивності – встановлення співвідношення між результатами діяльності Нацкомфінпослуг і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету;

результативності – оцінка ступеня відповідності фактичних результатів діяльності Нацкомфінпослуг запланованим результатам.

Початкові обмеження:

часові: аудитом охоплюється період з 1 січня 2016 року по 31 березня

2018 року, за необхідності, попередні або наступні періоди, якщо операції, що перевіряються, пов'язані з ними;

територіальні: аудит проводився у м. Києві.

Терміни виконання контрольного заходу: підготовку до аудиту, здійснення заходу та складання Звіту проведено протягом квітня – липня 2018 року.

ВСТУП

В Україні державне регулювання ринків небанківських фінансових послуг здійснює Нацкомфінпослуг, створена відповідно до Указу Президента України від 23.11.2011 № 1070 (далі – Указ № 1070), **яка є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президентові України і підзвітним Верховній Раді України**. На 01.04.2018 фактична чисельність працюючих у Комісії становила 176 осіб. Протягом 2016 – I кварталу 2018 року на фінансування Комісії спрямовано 102 571,1 тис. гривень.

Нацкомфінпослуг як державний регулятор здійснює нагляд за такими секторами ринку фінансових послуг: страховим (страхові компанії, страхові/перестрахові брокери (резиденти, нерезиденти)); недержавного пенсійного забезпечення (недержавні пенсійні фонди, адміністратори недержавних пенсійних фондів); кредитним (Бюро кредитних історій, кредитні спілки, юридичні особи публічного права, інші кредитні установи); ломбардами; аудиторськими фірмами та аудиторами, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ; фінансовими компаніями та юридичними особами, які не мають статусу фінансових установ, але можуть згідно із законодавством надавати фінансові послуги (лізингові компанії); довірчими товариствами; фінансовими компаніями, що надають фінансові послуги, зокрема, з переказу грошових коштів, обміну валют, надання факторингу, гарантій та поручительств, коштів у позику, у т. ч. на умовах фінансового кредиту, управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю.

Найбільшим як за кількістю установ, так і за обсягами активів є ринок **фінансових компаній**, загальна кількість яких на 01.01.2018 становила 818 компаній з обсягом активів 107,8 млрд гривень. Обсяг фінансових послуг, наданих цими компаніями, становив 228,2 млрд грн, що порівняно із 2016 роком більше у 2,1 раза, а найбільшу питому вагу становили послуги з проведення операцій з переказу грошових коштів.

Другим за обсягами активів і рівнем капіталізації (на 01.01.2018 – 294 компанії) є ринок **страхування** із загальним обсягом активів 57,4 млрд грн, який збільшився порівняно з 2016 роком на 1,3 млрд грн, за кількістю установ, незважаючи на скорочення протягом 2016–2017 років, – ринок послуг **ломбардів**. Станом на 01.01.2018 до Державного реєстру фінансових установ (далі – Держреєстр) було внесено інформацію про 415 ломбардів, що на 41 установу менше, ніж за підсумками 2016 року (456).

Незважаючи на зменшення кількості ломбардів, загальний обсяг їх активів виріс порівняно з 2016 роком на 13,4 відс. (0,4 млрд грн) і на 01.01.2018 становив 3,8 млрд гривень.

На початок 2018 року у Держреєстрі також обліковувалось 378 кредитних спілок, 64 недержавні пенсійні фонди (далі – НПФ) та 22 адміністратори НПФ, а до Переліку юридичних осіб, які мають право надавати фінансові послуги та перебувають на обліку в Нацкомфінпослуг, внесено інформацію про 183 юридичних осіб – лізингодавців та 280 фінансових компаній, що надають послуги фінансового лізингу.

На сьогодні ринок фінансових послуг в Україні перебуває на етапі формування з метою наближення до європейських стандартів. При цьому потребує вирішення велика кількість проблем, зокрема: низький рівень довіри споживачів фінансових послуг, недостатньо розвинута інфраструктура фінансового ринку, окремі випадки несумлінного ставлення фінансових посередників до клієнтів, неналежний законодавчий захист споживачів фінансових послуг та інвесторів тощо. З формуванням розвинутого ринку фінансових послуг пов'язано і питання вдосконалення його регулювання.

У 2016–2017 роках та I кварталі 2018 року на фінансування діяльності Комісії було витрачено 102,5 млн грн коштів державного бюджету, що відповідало бюджетним призначенням. Проте Нацкомфінпослуг провадила діяльність в умовах недосконалого та суперечливого законодавства, що негативно вплинуло на виконання її повноважень, законність та ефективність використання бюджетних коштів.

1. СТАН РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОПОЗИЦІЙ РАХУНКОВОЇ ПАЛАТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПОПЕРЕДНЬОГО АУДИТУ

За результатами попереднього аудиту використання бюджетних коштів на виконання функцій Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Звіт про результати аудиту затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 17.12.2013 № 23-3), Комісії надано 9 пропозицій, спрямованих на усунення виявлених недоліків, з яких повністю враховано 7.

Зокрема, з метою належного нормативно-правового забезпечення державного регулювання у сфері ринків небанківських фінансових послуг, у тому числі підвищення рівня захищеності інтересів споживачів фінансових послуг, прозорості та розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні, затверджено Порядок надання звітності фінансовими компаніями, фінансовими установами – юридичними особами публічного права, довірчими товариствами, а також юридичними особами – суб'єктами господарювання, які за своїм статусом не є фінансовими установами, але мають визначену законами та нормативно-правовими актами Держфінпослуг або Нацкомфінпослуг можливість надавати послуги з фінансового лізингу

(розпорядження Нацкомфінпослуг № 3840 від 26.09.2017), та доопрацьовано комплексну інформаційну систему в частині розробки та впровадження підсистеми формування, приймання, зберігання та аналітичної обробки звітних даних з використанням електронного цифрового підпису для фінансових компаній та юридичних осіб-лізингодавців.

Це є першим етапом програми розвитку пруденційного нагляду за фінансовими компаніями та ломбардами в Нацкомфінпослуг. Наступний етап – встановлення контролю за платоспроможністю, ліквідністю та прибутковістю фінансових установ – все ще не завершено.

Таким чином, пропозиції Рахункової палати, надані за результатами попереднього аудиту використання бюджетних коштів на виконання функцій Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, не враховані в повному обсязі.

Залишається нереалізованою пропозиція Рахункової палати про забезпечення дотримання при плануванні видатків і використанні коштів державного бюджету вимог нормативно-правових актів щодо застосування результативних показників діяльності Комісії та відповідності встановлених критеріїв оцінки напрямом державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

2. АНАЛІЗ ЗАКОНОДАВЧОГО ТА НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ТА ДІЯЛЬНОСТІ НАЦКОМФІНПОСЛУГ

Основним законодавчим актом, що визначає правові основи для захисту інтересів споживачів фінансових послуг, правове забезпечення діяльності і розвитку конкурентоспроможного ринку фінансових послуг в Україні та єдиної державної політики у фінансовому секторі України, а також встановлює загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг, є Закон України від 12.07.2001 № 2664 «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» (далі – Закон № 2664).

Зокрема, статтею 19 Закону № 2664 визначено мету державного регулювання ринків фінансових послуг в Україні, а саме:

- 1) проведення єдиної та ефективної державної політики у сфері фінансових послуг;
- 2) захист інтересів споживачів фінансових послуг;
- 3) створення сприятливих умов для розвитку та функціонування ринків фінансових послуг;
- 4) створення умов для ефективної мобілізації і розміщення фінансових ресурсів учасниками ринків фінансових послуг з урахуванням інтересів суспільства;
- 5) забезпечення рівних можливостей для доступу до ринків фінансових

послуг та захисту прав їх учасників;

6) додержання учасниками ринків фінансових послуг вимог законодавства;

7) запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринках фінансових послуг;

8) контроль за прозорістю та відкритістю ринків фінансових послуг;

9) сприяння інтеграції в європейський та світовий ринки фінансових послуг.

Відповідно до статті 20 Закону № 2664 державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється шляхом: ведення державних реєстрів фінансових установ і реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, та ліцензування діяльності з надання фінансових послуг; нормативно-правового регулювання діяльності фінансових установ; нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг); застосування уповноваженими державними органами заходів впливу; проведення інших заходів з державного регулювання ринків фінансових послуг.

У статті 21 Закону № 2664 визначено органи, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг. Зокрема, щодо інших ринків фінансових послуг таким органом визначено Нацкомфінпослуг.

Основними завданнями Комісії згідно зі статтею 27 Закону № 2664 є:

1) розробка стратегії і реалізації розвитку та вирішення системних питань функціонування ринків фінансових послуг в Україні;

2) здійснення державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг та додержанням законодавства у цій сфері;

3) захист прав споживачів фінансових послуг шляхом застосування у межах своїх повноважень заходів впливу з метою запобігання і припинення порушень законодавства на ринку фінансових послуг;

4) узагальнення практики застосування законодавства України з питань фінансових послуг і ринків та розроблення пропозицій щодо їх вдосконалення;

5) розроблення і затвердження обов'язкових до виконання нормативно-правових актів з питань, що належать до його компетенції;

6) координація діяльності з іншими державними органами;

7) запровадження міжнародно визнаних правил розвитку ринків фінансових послуг.

Згідно зі статтею 28 Закону № 2664 Нацкомфінпослуг для виконання завдань передбачено 27 повноважень.

Разом з тим у Положенні про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, затвердженому Указом № 1070 (далі – Положення про Нацкомфінпослуг), визначено 150 повноважень Комісії і їх перелік не є вичерпним.

Вказане зумовлено тим, що окремі повноваження Комісії, механізми регулювання діяльності окремих учасників ринків небанківських фінансових послуг **визначено низкою спеціальних законів України**, а саме: від 07.03.1996

№ 85/96-ВР «Про страхування»; від 20.12.2001 № 2908 «Про кредитні спілки»; від 19.06.2003 № 978 «Про фінансово-кредитні механізми і управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю»; від 19.06.2003 № 979 «Про іпотечне кредитування, операції з консолідованим іпотечним боргом та іпотечні сертифікати»; від 09.07.2003 № 1057 «Про недержавне пенсійне забезпечення»; від 09.07.2003 № 1058 «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»; від 23.06.2005 № 2704 «Про організацію формування та обігу кредитних історій»; від 05.04.2007 № 877 «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон № 877); від 14.10.2014 № 1702 «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення»; від 02.03.2015 № 222 «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон № 222); 14.06.2016 № 1414¹ «Про фінансову реструктуризацію».

Слід зазначити, що прийняття Закону № 222 (набрав чинності з 28.06.2015) суттєво вплинуло на виконання повноважень Нацкомфінпослуг.

Серед основних **проблемних питань**, що виникають при виконанні повноважень Нацкомфінпослуг у сфері ліцензування після прийняття Закону № 222, є:

– прийняття рішень Нацкомфінпослуг про видачу ліцензій у строки, що не дозволяють належно оцінити можливість виконання ліцензіатом зобов'язання перед споживачами фінансових послуг у подальшому;

– обмежений перелік документів, на підставі яких приймаються рішення про видачу ліцензій, що не дає можливості дослідити ділову репутацію учасників, бенефіціарів, керівників тощо, фінансовий стан та технічне, організаційне, кадрове забезпечення ліцензіата (водночас допуск на ринок платоспроможних суб'єктів господарювання з якісною системою управління є вкрай важливим);

– прийняття рішення про анулювання ліцензії на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) за формальними підставами та без урахування наслідків прийняття такого рішення для суб'єктів господарювання та споживачів фінансових послуг, а також без розгляду можливостей застосування інших заходів, передбачених статтею 40 Закону № 2664.

Крім того, оскільки Закони № 2664, № 222 та № 877 **визначають різні етапи регулювання та нагляду**, розроблення комплексного єдиного підходу

¹ Закон набрав чинності з 19.10.2016, яку має втратити через три роки з дня її набрання, крім: змін до частини четвертої статті 559 Цивільного кодексу України; змін до законів України «Про банки і банківську діяльність», «Про іпотеку», «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень». Усі процедури фінансової реструктуризації, розпочаті протягом строку дії цього Закону, продовжуються до їх завершення відповідно до вимог цього Закону.

до регулювання ринку небанківських фінансових послуг є вкрай важливим для вдосконалення діяльності Нацкомфінпослуг.

Так, відповідно до преамбули Закону № 2664 цей Закон встановлює загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних та наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг, а статтею 20 передбачено, що державне регулювання діяльності з надання фінансових послуг здійснюється, зокрема, шляхом нагляду за діяльністю учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг), застосування уповноваженими державними органами заходів впливу.

Види заходів впливу, які може застосовувати Нацкомфінпослуг, встановлено статтею 40 Закону № 2664. Зокрема, Комісія може тимчасово зупиняти або анулювати ліцензію на право здійснення діяльності з надання фінансових послуг. При цьому відповідно до частини п'ятої статті 4 Закону № 877 виробництво (виготовлення) або реалізацію продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути призупинено виключно за рішенням суду.

Згідно з європейською практикою наглядові органи країн-членів ЄС наділені достатніми повноваженнями для вжиття превентивних і коригуючих заходів для гарантування відповідності діяльності фінансових установ законам, підзаконним актам та адміністративним положенням, згідно яким вони повинні діяти у кожній державі-члені, у т. ч. щодо здійснення перевірок компаній на місцях (зокрема, в сфері страхування такі повноваження закріплено ст. 34 Директиви 2009/138/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року «Про початок і ведення діяльності у сфері страхування і перестраховання (Платоспроможність II) (перероблений варіант)».

Статтею 2 Закону України від 03.11.2016 № 1728 «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» до 31.12.2018 встановлено мораторій на проведення органами державного нагляду (контролю) планових заходів із здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності. Нацкомфінпослуг не включено до Переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18.12.2017 № 1104.

З часу прийняття більшості нормативно-правових актів, що визначають окремі повноваження Комісії та регулюють окремі ринки небанківських фінансових послуг, значно реформувалась світова практика, оновились українське та європейське законодавство (важливо, що імплементація останнього є обов'язковою відповідно до Угоди про Асоціацію України з ЄС). Таким чином, діяльність окремих сегментів фінансового ринку не є врегульованою на законодавчому рівні.

Так, до Закону України від 07.03.1996 № 85/96-ВР «Про страхування» протягом 20 років внесено понад 60 змін, однак цей акт не актуалізовано

відповідно до європейського законодавства.

Потребує гармонізації із законодавством ЄС та міжнародними стандартами і Закон України від 16.12.1997 № 723/97-ВР «Про фінансовий лізинг», викладений у новій редакції (Закон України від 11.12.2003 № 1381-IV).

На законодавчому рівні залишаються неврегульованими діяльність ломбардів, надання послуг факторингу, а також функціонування системи гарантування для учасників небанківського фінансового ринку.

З метою вдосконалення законодавства, що регулює ринки фінансових послуг, а також у рамках виконання Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року² (далі – Програма 2020), відповідно до комплексного плану якої Нацкомфінпослуг визначено відповідальною за 5 заходами (16 дій), Комісією **розроблено 10 законопроектів**, супровід яких здійснюється у Верховній Раді України.

Зокрема, у Верховній Раді України зареєстровано два законопроекти, що передбачають консолідацію функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг, а саме: проекти Законів України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» від 20.07.2015 (реєстраційний № 2413а) та «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» від 20.07.2015 (реєстраційний № 2414а), який є похідним від законопроекту за реєстраційним № 2413а.

Довідково. З метою законодавчого закріплення перерозподілу та консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг законопроектом № 2413а пропонується внести зміни до низки законодавчих актів, зокрема: Господарського кодексу України; Кодексу України про адміністративні правопорушення; законів України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про страхування», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

Законопроектом № 2413а передбачено передання повноважень Нацкомфінпослуг у частині регулювання та нагляду у системі накопичувального пенсійного забезпечення, регулювання та нагляду за функціонуванням фінансово-кредитних механізмів, управління майном при будівництві житла та операціях з нерухомістю до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, решту повноважень – до Національного банку України.

25.05.2018 у Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання ринків фінансових послуг» (реєстр. № 8415), яким передбачається поліпшення нагляду та державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг, покращення умов їх функціонування та

² Схвалена Національною радою реформ 15.05.2015 та затверджена постановою Правління НБУ від 18.06.2015 № 391 (у редакції, затвердженої рішенням Правління НБУ від 16.01.2017 № 28-рш) за погодженням з іншими регуляторами фінансового ринку (НКЦПФР та Нацкомфінпослуг).

розвитку, в тому числі з метою інтеграції у світовий фінансовий простір, шляхом удосконалення діяльності Нацкомфінпослуг.

Таким чином, правове поле, яке визначає основні підходи до регулювання та нагляду за ринком фінансових послуг, не відповідає вимогам світових стандартів, є неактуалізованим і суперечливим, що ускладнює створення комплексного єдиного підходу до регулювання ринку небанківських фінансових послуг.

Протягом останніх років за участі Нацкомфінпослуг розроблено низку законопроектів, спрямованих на вдосконалення законодавства у сфері державного регулювання ринків небанківських фінансових послуг.

Проте окремі законопроекти про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг містять суперечливі положення в частині виконання Нацкомфінпослуг повноважень.

3. АУДИТ ТА ОЦІНКА СТАНУ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКІВ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

3.1. Аналіз планування Нацкомфінпослуг бюджетних видатків і забезпечення досягнення результативних показників бюджетної програми

Відповідно до законів України про держбюджет на 2016, 2017 та 2018 роки бюджетні призначення на утримання Комісії за бюджетною програмою 5501010 «Керівництво та управління у сфері регулювання ринків фінансових послуг» затверджені в розмірах 27 276,7 тис. грн, 52 234,7 тис. грн та 79 656 тис. грн відповідно.

З урахуванням збільшення у 2016 році на 72,5 тис. грн видатків на оплату праці та у 2017 році – на 9 800 тис. грн видатків на використання товарів і послуг, придбання основного капіталу, остаточні бюджетні призначення за КПКВК 5501010 затверджено в розмірі 27 349,2 тис. грн та 62 034,7 тис. грн відповідно.

Бюджетних призначень за видатками розвитку на 2016 рік Комісії не передбачалось. Із загальної суми бюджетних призначень на 2017 рік видатки споживання становили 58 767,7 тис. грн, розвитку – 3 267 тис. грн, на 2018 рік видатки споживання передбачені в розмірі 76 236,5 тис. грн, видатки розвитку – 3 419,5 тис. гривень.

Загалом протягом 2016–2017 років та I кварталу 2018 року на утримання Нацкомфінпослуг передбачалося 169 039,9 тис. грн, касові видатки 102 560,5 тис. грн, у тому числі у 2016 році – 26 955,1 тис. грн, у 2017 році – 61 722,8 тис. грн та станом на 01.04.2018 – 13882,6 тис. грн (17,4 відс. плану на 2018 рік) (Табл. 1).

Аналіз документів, які щорічно подавалися Комісією для обґрунтування потреб у бюджетному фінансуванні, та даних звітності про використання коштів засвідчив, що **обсяги асигнувань, спрямовані протягом 2016–2017 років на видатки споживання, забезпечували**

потребу Комісії в повному обсязі.

У 2016–2017 роках видатки Комісії профінансовано майже на 99 відсотків. Залишок невикористаних відкритих асигнувань на 31.12.2016 становив 393,9 тис. грн, на 31.12.2017 – 311,9 тис. грн, що пояснюється економією бюджетних коштів при здійсненні нарахувань на оплату праці, отриманням відшкодування від орендаря понесених витрат на комунальні послуги, економією тепло- та електроенергії.

Таблиця 1

Дані щодо фактичного виконання показників загального фонду бюджетної програми 5501010 протягом 2016–I кварталу 2018 року

тис. грн

КЕКВ	Кошторис (зі змiнами)	Касові видатки 2016	Вiдс.	Кошторис (зі змiнами)	Касові видатки 2017	Вiдс.	Кошторис (зі змiнами)	Касові видатки I кв. 2018	Вiдс.
Заробітна плата (2111)	19712,7	19712,7	100	40000,2	40000,2	100	57680,3	10708,2	18,6
Нарахування на оплату праці (2120)	4336,8	4313,7	99,5	8400	8380,4	99,8	12689,7	2349,7	18,5
Предмети, матеріали, обладнання та інвентар (2210)	240,4	239,9	99,8	901,75	899,26	99,7	285,5	–	0
Оплата послуг (крім комунальних) (2240)	1533,2	1483,7	96,8	7854,2	7804,96	99,4	2791	462,5	16,6
Видатки на відрядження (2250)	107	103,8	97	115	112,72	98	490,2	17,7	4,3
Оплата теплопостачання (2271)	646,5	504,7	78	644,3	490	76	723,9	58,3	9,0
Оплата водопостачання та водовідведення (2272)	26	20,6	79,2	37,1	29,56	79,7	46,5	6,8	14,6
Оплата електроенергії (2273)	558,1	388,5	69,6	500	431,68	86,3	643,4	48	7,5
Окремі заходи по реалізації державних (регіональних) програм, не віднесені до заходів розвитку (2282)	5	4	80	5	0,87	17,4	5	–	0
Інші поточні видатки (2800)	183,5	183,5	100	310,15	306,15	98,7	881	231,4	26,3
Придбання обладнання і предметів довгострок. корист. (3110)	–	–	–	3267	3267	100	2919,5	–	0
Капітальний ремонт інших об'єктів (3132)	–	–	–	–	–	–	500	–	0
Всього	27349,2	26955,1	98,6	62034,7	61722,8	99,5	79656	13882,6	17,4

Відповідно до забезпечених відповідними розрахунками затверджених кошторисів у 2016–I кварталі 2018 року основними статтями витрат Комісією бюджетних коштів є: видатки з оплати праці (від 65 до 72 відс.), нарахування на заробітну плату (від 13 до 16 відс.), оплата інших некомунальних послуг (від 3,5 до 13 відс.), придбання обладнання і предметів довгострокового користування (від 3,7 до 5 відс.).

Паспорти бюджетної програми 5501010 на 2016–2018 роки затверджено спільними наказами Комісії та Мінфіну від 19.02.2016 №35/154, від 13.02.2017 № 34/113, від 13.02.2018 № 35-ОД/206 відповідно.

Згідно із затвердженими на 2016–2017 роки паспортами метою бюджетної програми 5501010 визначено «Забезпечення реалізації політики державного регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг України». Проте, як встановлено аудитом, вказаної мети повною мірою не було досягнуто, зокрема, не виконано усіх результативних показників (із змінами).

Так, у 2016 році не виконано **6** показників (3 продукту, 2 ефективності, 1 якості), у 2017 році – **8** (2 затрат, 2 продукту, 3 ефективності, 1 якості), що становить майже **22 відс.** загальної кількості. Зокрема, **не виконано** показників «загальна кількість суб'єктів нагляду, у тому числі кількість суб'єктів нагляду, у тому числі відокремлених підрозділів», «кількість виданих ліцензій», «кількість поданих позовів», «кількість розглянутих звернень (скарг) від фізичних осіб – споживачів фінансових послуг на одного виконавця», «рівень погашення кредиторської заборгованості Нацкомфінпослуг», «частка справ, за якими прийнято рішення на користь установи».

Відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми за 2016 рік **відхилення** спричинено очищенням ринків небанківських фінансових послуг від неплатоспроможних та недобропорядних фінансових установ, спрямуванням коштів на сплату апеляційних та касаційних скарг, проведенням доплат за позовні заяви, збільшенням кількості працівників, залучених до розгляду звернень (скарг) від фізичних осіб.

У 2017 році **не виконано** показників «вартість впровадження КСЗІ, системи електронного документообігу, модернізації програмного забезпечення «комплексна інформаційна система» та веб-сайту, придбання ліцензій на право користування програмним забезпеченням», «вартість придбання серверного, мережевого та комп'ютерного обладнання», «кількість виданих ліцензій», «кількість поданих позовів», «середня вартість комплексної системи...», «середня вартість серверного, мережевого та комп'ютерного обладнання», «середня вартість ліцензій на право користування програмним забезпеченням», «частка справ, за якими прийнято рішення на користь установи».

Згідно зі звітом про виконання паспорта за 2017 рік **відхилення** зумовлені економією за рахунок проведення тендерних закупівель, встановленням нових вимог до страхових компаній тощо.

Після внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет

України на 2017 рік», відповідно до яких **збільшено** фінансування бюджетної програми на 9 800 тис. грн, до паспорта було додано напрям використання бюджетних коштів «приведення інформаційної інфраструктури та ресурсів Нацкомфінпослуг у відповідність до вимог щодо захисту інформації та змін у нормативно-правових актах», 2 показники затрат, 3 продукту, 3 ефективності. Додано також 2 показники якості, а саме: «рівень впровадження комплексних систем», «рівень впровадження капітального обладнання» (одиниця виміру 100 відсотків).

При цьому відповідно до Загальних вимог до визначення результативних показників бюджетних програм³ показники якості повинні характеризувати динаміку досягнення мети та виконання завдань бюджетної програми; результативні показники – реалізацію кожного напряму використання бюджетних коштів.

Як встановлено аудитом, результативних показників, які б мали відображати реалізацію приведення інформаційної інфраструктури і ресурсів Нацкомфінпослуг у відповідність до вимог щодо захисту інформації та змін у нормативно-правових актах, бюджетною програмою **не передбачалося**.

За інформацією Комісії, при підготовці змін до паспорта бюджетної програми формулювання напряму використання коштів було визначено спільно з Мінфіном; крім того, включено 2 показники якості. Окремий показник щодо захисту інформації в показники якості **не включено**, оскільки у 2017 році було передбачено лише перший етап створення комплексної системи захисту інформації (далі – КСЗІ), а саме: розробку відповідного технічного завдання.

Паспортом бюджетної програми на 2018 рік передбачено 37 показників, зокрема 4 затрат, 17 продукту, 9 ефективності, 7 якості. Звітність щодо виконання цих показників за підсумками I кварталу не складалася.

Частиною п'ятою статті 20 Бюджетного кодексу України передбачено, що результативні показники бюджетної програми використовуються для оцінки ефективності бюджетної програми і включають кількісні та якісні показники, які визначають результат виконання, характеризують хід реалізації, ступінь досягнення поставленої мети та виконання завдань бюджетної програми.

Також згідно із Загальними вимогами до визначення результативних показників бюджетних програм результативні показники мають бути реалістичними, актуальними та суспільно значимими.

Відповідно до законів України про державний бюджет на 2016 та 2017 роки і затверджених паспортів метою бюджетної програми 5501010 було визначено «Забезпечення реалізації політики державного регулювання та нагляду за ринками фінансових послуг України», у 2018 році мету

³ Затверджені наказом Мінфіну від 10.12.2010 № 1536 «Про результативні показники бюджетної програми», зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 27.12.2010 за № 1353/18648.

бюджетної програми змінено та затверджено у редакції «Створення умов для належного та ефективного функціонування ринків небанківських фінансових послуг, зміцнення системної стабільності на цих ринках, забезпечення захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг, а також інтеграція у світовий фінансовий простір без загроз національним інтересам та економічній безпеці України».

Аудитом встановлено, що затверджені у паспортах бюджетної програми 5501010 результативні показники не забезпечують повною мірою можливості проаналізувати стан досягнення визначеної мети бюджетної програми, оскільки не охоплюють більшості встановлених законодавством основних напрямів діяльності та завдань Нацкомфінпослуг як державного регулятора ринку небанківських фінансових послуг.

Таким чином, відповідно до затверджених кошторисів витрати Комісії на 2016–2017 роки та I квартал 2018 року були профінансовані у повному обсязі. У той же час протягом 2016–2017 років мету бюджетної програми Комісією повною мірою не досягнуто, оскільки не виконано усіх результативних показників, зокрема рівень їх реалізації не перевищував 78 відсотків.

Зокрема, у 2017 році паспорт бюджетної програми не було доповнено необхідним показником якості, який характеризував би напрям використання бюджетних коштів на приведення інформаційної інфраструктури і ресурсів Нацкомфінпослуг у відповідність до вимог щодо захисту інформації та змін у нормативно-правових актах.

3.2. Аналіз стану використання Нацкомфінпослуг бюджетних коштів на керівництво та управління у сфері регулювання ринків фінансових послуг

3.2.1. Аналіз витрат на оплату праці та відповідних нарахувань

За погодженням із Міністерством фінансів України щорічні штатні розписи Нацкомфінпослуг на 2016–2018 роки затверджувалися **в межах граничної чисельності** працівників Нацкомфінпослуг, встановленої у кількості 264 посади, відповідно до додатка 2 до постанови Кабінету Міністрів України від 05.04.2014 № 85 «Деякі питання затвердження граничної чисельності працівників апарату та територіальних органів центральних органів виконавчої влади, інших державних органів».

Формування штатних розписів та кошторисних фондів оплати праці Нацкомфінпослуг на 2016–2018 проводилося **відповідно до вимог** постанови Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 № 228 «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» в обсягах, наведених у таблиці 2.

Вибірковою перевіркою даних бухгалтерського обліку Нацкомфінпослуг щодо нарахування та виплати заробітної плати **порушень вимог законодавства з оплати праці не встановлено.**

**Дані про планові та фактичні витрати на оплату праці із нарахуваннями
за період 2016–I квартал 2018 року**

тис. грн

КЕКВ	2016 рік			2017 рік			I кв. 2018 року		
	бюдж. запит	бюджет із змінами	факт	бюдж. запит	бюджет із змінами	факт	бюдж. запит	бюджет	факт
2110	19653,3	19712,7	19712,7	37480,2	40000,2	40000,2	57680,3	57680,3	10708,2
2120	7134,1	4336,8	4313,7	8245,6	8400	8380,4	12689,7	12689,7	2349,7
Разом	26 787,4	24 049,5	24 026,4	45 725,8	48 400,2	48 380,6	70 369,3	70 370	13 057,9

За звітними даними Нацкомфінпослуг про надходження та використання коштів загального фонду (форма 2д), сформованими на підставі даних бухгалтерського обліку та звітів працівників про використання коштів, виданих на відрядження або під звіт, за період з 01.01.2016 по 31.03.2018, касові видатки становили 234,2 тис. грн (фактичні – 230,2 тис. грн), з яких: в 2016 році – 103,8 тис. грн (фактичні – 99,8 тис. грн), в 2017 році – 112,7 тис. грн, в I кварталі 2018 року – 17,7 тис. гривень.

Вибірковою перевіркою повноти та своєчасності внесення працівниками Нацкомфінпослуг даних до складених ними звітів про використання коштів, виданих на відрядження або під звіт, **відхилень від вимог щодо надання коштів на відрядження**, встановлених підпунктом 170.9.1 пункту 170.9 статті 170 розділу IV Податкового кодексу України та іншими нормативно-правовими актами, пов'язаними із службовими відрядженнями у межах України та за кордон, **не встановлено**.

У зв'язку з окремими зверненнями до Рахункової палати громадян та їх представників проаналізовано видатки бюджетних коштів, понесені Нацкомфінпослуг внаслідок необхідності розгляду трудових спорів у судах загальної юрисдикції та виконання судових рішень, прийнятих на користь працівників.

Аудитом встановлено, що протягом 2012–2018 років **Комісією велися трудові спори з окремими громадянами України, за результатами яких у 2015–2018 роках були понесені додаткові витрати бюджетних коштів на загальну суму 166 тис. гривень**. Також додатково сплачено єдиний соціальний внесок у розмірі 22,9 тис. грн, штрафи державним виконавцям – 2 тис. грн, виконавчий збір – 19,2 тис. грн та судовий збір – 17,9 тис. гривень.

Крім того, один із трудових спорів, за яким Нацкомфінпослуг оскаржує рішення суду в частині обов'язку сплатити додаткові кошти у розмірі 509,2 тис. грн, розглядається в судах загальної юрисдикції понад 5 років. На сьогодні зазначена справа перебуває на розгляді у Верховному Суді.

У декількох випадках Нацкомфінпослуг подавала позовну заяву до суду про відшкодування відповідальною посадовою особою матеріальної шкоди, заподіяної у зв'язку з оплатою працівникові часу вимушеного прогулу. Судовий розгляд позову Нацкомфінпослуг триває.

Таким чином, внаслідок трудових спорів понесені Нацкомфінпослуг додаткові витрати бюджетних коштів становлять 166 тис. грн, у тому числі на виплати окремим громадянам України витрачено 104 тис. грн, а судова справа щодо додаткового стягнення з Комісії коштів у сумі 509,2 тис. грн до цього часу знаходиться на розгляді Верховного Суду.

3.2.2. Аналіз стану закупівлі та використання коштів на створення та забезпечення діяльності систем інформатизації та захисту інформації

Наказом Нацкомфінпослуг від 22.01.2016 № 15 «Про затвердження переліків інформації та інформаційних (мережевих) ресурсів Нацкомфінпослуг, які потребують захисту» визначено вичерпний перелік інформаційних об'єктів, які відповідно до Закону України від 05.07.1994 № 80/94-ВР «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» (далі – Закон № 80/94) для забезпечення захисту інформації з обмеженим доступом (в тому числі, службової інформації та інформації, що становить державну таємницю) в автоматизованих (інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних) системах державних органів, комерційних установ та організацій України повинні користуватись КСЗІ.

З метою створення КСЗІ та забезпечення згідно із вимогами Закону № 80/94 підтвердження її відповідності шляхом сертифікації або отримання позитивного експертного висновку за результатами державної експертизи у сфері технічного та/або криптографічного захисту інформації за договором Нацкомфінпослуг з ТОВ «ІТ ЛАБОРАТОРІЯ» від 27.02.2017 № 10⁴ на суму 184,2 тис. грн проведено аудит та оцінку надійності, безпеки (в тому числі конфіденційності), ефективності та результативності наявних автоматизованих інформаційних систем Комісії, за результатом яких загальний стан мережевої інфраструктури Нацкомфінпослуг визнано незадовільним та таким, що вимагає модернізації, а саме побудови захищеної інформаційної мережі Нацкомфінпослуг.

ТОВ «ІТ ЛАБОРАТОРІЯ» було надано документ «Модернізація корпоративної комп'ютерної мережі», в якому описано шляхи модернізації та необхідне для цього обладнання. Загальна сума згідно з цим документом становила 16,4 млн грн (далі – Пропозиція 2). Водночас директором ТОВ «ІТ ЛАБОРАТОРІЯ» було надіслано Пояснювальну записку ціноутворення, в якій перелік обладнання змінено і зменшено суму до 9,8 млн гривень (далі – Пропозиція 1).

За поясненням⁵ керівника апарату Нацкомфінпослуг

⁴ Процедури закупівлі не застосовувалися відповідно до частини першої статті 2 Закону України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі», оскільки вартість предмета закупівлі послуг не перевищує 200 тис. гривень.

⁵ Лист від 30.05.2018 № 100

Галабудської Т. М., при складанні в подальшому технічних вимог до тендерних процедур за основу визначення вартості предметів закупівель було взято Пропозицію 1, яка у висновках аудиту визначена основною та передбачала максимальне використання наявного технічного та програмного потенціалу Комісії. Пропозиція 2 «полягала у побудові практично нової локальної мережі за принципом надмірності її пропускнуої спроможності, використанні вищого за класом (у порівнянні з Пропозицією 1) активного мережевого та серверного обладнання», виконання якої не могло бути здійснено до кінця бюджетного року.

Оскільки Законом України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» за зазначеними напрямками бюджетні призначення Нацкомфінпослуг не затверджувалися, Головою Комісії Пашком І. В. було направлено листи до Кабінету Міністрів України (від 10.04.2017 № 253/18-2), Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (від 10.04.2017 № 254/18-2) та Міністерства фінансів України (від 22.05.2017 № 3824/18-5) **про вирішення питання модернізації інформаційної інфраструктури Нацкомфінпослуг**, а саме придбання необхідного серверного та мережевого обладнання, програмного забезпечення та послуг із введення в дію, для чого потрібне фінансування, що за експертною оцінкою ТОВ «ІТ ЛАБРАТОРІЯ» становить 9 800 тис. гривень.

Законом України від 13.07.2017 № 2137 «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет на 2017 рік» Нацкомфінпослуг передбачалося (довідки Міністерства фінансів України від 04.08.2017 №№ 353, 395) додаткове фінансування в сумі 9 800 тис. гривень.

Після внесення змін до зазначеного Закону **паспорт бюджетної програми було доповнено таким напрямком використання бюджетних коштів, як «приведення інформаційної інфраструктури та ресурсів Нацкомфінпослуг у відповідність до вимог щодо захисту інформації та змін у нормативно-правових актах», проте модернізацію інформаційної інфраструктури паспортом бюджетної програми не передбачено.**

Невиконання заходів з модернізації підтверджується також непроведенням Нацкомфінпослуг обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації, які передбачають розробку техніко-економічного обґрунтування, технічного завдання, технічного проекту модернізації відповідно до Переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів інформатизації, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.02.1998 № 121.

Результати аудиту засвідчили, що фактично Нацкомфінпослуг кошти у загальній сумі 9 800 тис. грн витрачено за такими загальними напрямками:

5 445,5 тис. грн – на придбання дев'яти серверів, ста термінальних станцій та моніторів, послуг з налагодження;

1 474 тис. грн – на приведення програмного забезпечення «Комплексна

інформаційна система» у відповідність до змін у нормативно-правових актах, технічну підтримку та розширення його функціональних можливостей;

2 583,2 тис. грн – на послуги з впровадження системи електронного документообігу, придбання програмного забезпечення та технічний супровід.

Крім того, за результатами проведення тендерних процедур виникла економія в розмірі 297,3 тис. грн, яку було витрачено на придбання багатофункціональних пристроїв, послуг з обслуговування електромереж, архівування документів, технічного обслуговування вогнегасників тощо.

Правові та економічні засади здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для забезпечення потреб Нацкомфінпослуг протягом січня–липня 2016 року встановлювалися Законом України від 10.04.2014 № 1197 «Про здійснення державних закупівель» (далі – Закон № 1197), чинним до 01.08.2016, а саме: до введення в дію для всіх замовників, зокрема і для Нацкомфінпослуг, Закону України від 25.12.2015 № 922 «Про публічні закупівлі» (далі – Закон № 922).

Згідно з вимогами Закону № 1197 у Нацкомфінпослуг діяв Комітет з конкурсних торгів, склад та функції членів якого на 2016 рік затверджено наказом від 10.04.2015 № 51.

Відповідно до вимог частини другої статті 11 Закону № 922 наказом Нацкомфінпослуг від 25.08.2016 № 250 затверджено склад Тендерного комітету на чолі з головою Калініним О.В. та положення про Тендерний комітет, а наказ від 10.04.2015 № 51 визнано таким, що втратив чинність.

Річний план закупівель на 2017 рік та додаток до Річного плану закупівель на 2017 рік затверджено на засіданні Тендерного комітету 10.01.2017 (протокол № 1). Протягом 2017 року до Річного плану закупівель п'ять разів вносилися зміни та до додатка – 16.

Річний план закупівель на 2018 рік та додаток до Річного плану закупівель на 2018 рік затверджено на засіданні Тендерного комітету 18.01.2018 (протокол № 1). Протягом I кварталу 2018 року до Річного плану закупівель три рази вносилися зміни та до додатка – чотири.

За результатами вибіркового аналізу чотирьох тендерних процедур закупівель із загальною сумою 8 720,2 тис. грн, застосованих Нацкомфінпослуг у 2017–2018 роках, із придбання:

– на суму 6 500 тис. грн товарів та послуг з модернізації та розширення функціональності інформаційно-телекомунікаційної системи Нацкомфінпослуг для забезпечення безпеки інформаційних ресурсів та організації роботи працівників Нацкомфінпослуг у термінальному режимі (за КЕКВ 3110 код ДК 021:2015 – 48810000-9 – придбання серверного, мережевого обладнання та термінальних станцій на суму 3 267 тис. грн; за КЕКВ 2210 код ДК 021:2015 – 48810000-9 – придбання моніторів до термінальних станцій на суму 400 тис. грн; за КЕКВ 2240 код ДК 021:2015 – 48810000-9 – послуги з постачання ліцензійного програмного забезпечення, послуги з пуско-наладки та послуги із створення комплексної системи захисту інформації на суму 2 833 тис. грн) за встановленим критерієм

найменшої ціни переможцем обрано тендерну пропозицію ТОВ «Амріта Комплексні рішення» на загальну суму 5 445,5 тис. грн, з яким укладено договір від 09.10.2017 № 40;

– на суму 650 тис. грн систем баз даних (за КЕКВ 2240 код ДК 021:2015 – 72260000-5 – придбання ліцензії на право користування системою управління базами даних Oracle Database Standard Edition One (2 проц.)) за встановленим критерієм найменшої ціни переможцем обрано тендерну пропозицію ТОВ «Амріта Комплексні рішення» на загальну суму 430,3 тис. грн, з яким укладено договір від 04.12.2017 № 56;

– на суму 900 тис. грн машин для обробки даних (апаратна частина) (за КЕКВ 3110 код ДК 021:2015 – 30210000-4 – придбання термінальних робочих станції (тонкий клієнт) для організації автоматизованих робочих місць працівників Нацкомфінпослуг) за встановленим критерієм найменшої ціни переможцем обрано тендерну пропозицію ТОВ «Амріта Комплексні рішення» на загальну суму 855,6 тис. гривень;

– на суму 650,2 тис. грн комп'ютерного обладнання (за КЕКВ 3110 код ДК 021:2015 – 3023000-0 – придбання принтерів для робочих груп та багатофункціональних пристроїв) за встановленим критерієм найменшої ціни переможцем обрано тендерну пропозицію ТОВ «Мастер-сервіс» на загальну суму 642,3 тис. грн., порушень вимог Закону № 922 не встановлено.

За результатами засідання Тендерного комітету 03.10.2017 під головуванням Калініна О. В. (протокол № 34), на якому розглянуто відповідні обґрунтування, прийнято рішення про застосування переговорної процедури закупівлі на суму 1 474 тис. грн послуг ТОВ «Науково-виробниче підприємство «Медирент», пов'язаних з програмним забезпеченням (приведення програмного забезпечення «Комплексна інформаційна система Нацкомфінпослуг» (далі – «КІС»)) у відповідність до змін у нормативно-правових актах, технічна підтримка та розширення його функціональних можливостей), з яким Комісією укладено договір від 17.10.2017 № 43.

Довідково. Станом на 01.04.2018 на балансі Нацкомфінпослуг обліковується нематеріальний актив «Комплексна інформаційна система Держфінпослуг» (інвентарний номер 121101366) вартістю 7 032,2 тис. грн, яка не змінювалася з 2013 року.

За рішенням Тендерного комітету процедуру обрано на підставі пункту 5 частини другої статті 35 Закону № 922 у зв'язку із потребою здійснити додаткову закупівлю в того самого постачальника з метою уніфікації, стандартизації або забезпечення сумісності з наявними товарами, технологіями, роботами чи послугами, заміна якого (виконавця робіт, надавача послуг) може призвести до несумісності або виникнення проблем технічного характеру, пов'язаних з експлуатацією та обслуговуванням.

Основним обґрунтуванням підстав обрання переговорної процедури зазначено договір між Держфінпослуг та Нацкофінпослуг від 26.04.2013 №1/11-3/2013 про передачу (безоплатне відчуження) об'єкта авторського права на програмне забезпечення «КІС» та експертний висновок Науково-дослідного центру судової експертизи з питань інтелектуальної власності при

Міністерстві юстиції України про результати проведення експертного дослідження програмного забезпечення «КІС», здійсненого за договором з Комісією від 15.08.2017 № 35.

Аналіз матеріалів закупівлі засвідчив, що у висновку експертів від 01.09.2017 № 175/17 визначено:

– за результатом проведення повного дослідження та практичного огляду з експертним експериментом програма «КІС» є працездатною та виконує заявлені функції;

– основним інструментом розробки та створення «КІС» є програмний засіб/комп'ютерна програма «Olimpus.Net». Використання цього інструменту/засобу є необхідною умовою для модернізації та супроводження «КІС».

Проте експертний висновок жодного посилання на ТОВ «Науково-виробниче підприємство «Медирент», зв'язок цього товариства із програмним засобом/комп'ютерною програмою «Olimpus.Net» не містить.

Відповідно до Переліку засобів технічного захисту інформації, дозволених для забезпечення технічного захисту державних інформаційних ресурсів та інформації, вимога щодо захисту якої встановлена законом, складеного на виконання пункту 17 Положення про технічний захист інформації в Україні, затвердженого Указом Президента України від 27.09.1999 № 1229, та розміщеного на сайті Держспецзв'язку (станом на 07 травня 2018 року), ТОВ «НВП «Медирент» (м. Київ, вул. Малевича, 86 б) є розробником та власником комплексу засобів захисту комп'ютерної програми «Olimpus.Net», який відповідає вимогам нормативних документів системи технічного захисту інформації в Україні в обсязі функцій, зазначених у документі «Комп'ютерна програма «Olimpus.Net» Технічні вимоги до комплексу засобів захисту, сукупність яких визначається функціональним профілем захищеності: КА-2, КВ-1, ЦА-1, ЦВ-1, ДЗ-1, ДВ-1, НР-2, НИ-2, НК-1, НО-1, НЦ-1, НВ-1, НА-2 з рівнем гарантій Г-2 коректності їх реалізації згідно з НД ТЗІ 2.5-004-99».

Аудитом встановлено, що «КІС» Держфінпослуг розроблялася та впроваджувалася за договором Комісії з ТОВ «БМС Консалтинг» від 12.08.2011 № ДФП1-1. При цьому, умовами договору не передбачалося залучення ТОВ «БМС Консалтинг» інших компаній для розробки та впровадження як в цілому «КІС», так і окремих складових.

За цим договором ТОВ «БМС Консалтинг» мало передати Держфінпослуг виключні майнові права на пакетні програмні засоби, що є предметом договору, та їх вихідні тексти.

По завершенню робіт за договором ТОВ «БМС Консалтинг» надало Держфінпослуг Свідоцтво від 12.12.2011 № 2413/1 «про право власності на користування» «КІС».

Довідково. Відповідно до пояснень Нацкомфінпослуг, наданих листами від 02.08.2018 №5165/11-5 та від 03.08.2018 № 5191/11-5, ТОВ «НВП «Медирент» зареєстровано право власності на комп'ютерну програму «Olimpus.Net» лише 16.12.2011 (Свідоцтво № 41423).

Листом Комісії від 03.08.2018 № 5191/11-5 до аудиту надано витяг з договору від 12.08.2011 № МДР1-1, укладеного між ТОВ «БМС Консалтінг» та ТОВ «Науково-виробниче підприємство «Медирент», про надання останнім послуг з розробки та впровадження складових підсистем «КІС» Держфінпослуг, згідно з яким виключні майнові права на пакетні програмні засоби, що є предметом договору, передаються ТОВ «БМС Консалтінг», яке може використовувати його на власний розсуд та має виключне право дозволяти використання програмного продукту. Крім того, за умовами цього договору ТОВ «Науково-виробниче підприємство «Медирент» передає ТОВ «БМС Консалтінг» вихідні тексти всіх складових пакетних програмних засобів, що розробляються ним у межах надання договірних послуг.

Таким чином, у зверненнях до Кабінету Міністрів України і міністерств, а також у тендерних документах Комісією зазначалося про необхідність модернізації власної інформаційної інфраструктури. Проте за відсутності документації на модернізацію Нацкомфінпослуг протягом 2017 року здійснила фактично оновлення парку комп'ютерної і серверної техніки та програмного забезпечення.

Проведену Тендерним комітетом Нацкомфінпослуг у 2017 році переговornу процедуру закупівлі на суму 1,5 млн грн послуг ТОВ «Науково-виробниче підприємство «Медирент» для приведення у відповідність до змін у нормативно-правових актах, технічної підтримки та розширення функціональних можливостей програмного забезпечення «Комплексна інформаційна система Нацкомфінпослуг» документально як додаткову закупівлю послуг того самого постачальника не обґрунтовано, що не відповідає вимогам статті 35 Закону № 922.

3.2.3. Аналіз використання міжнародної технічної допомоги та участі у міжнародних організаціях

Згідно з Положенням про Нацкомфінпослуг одним із завдань, покладених на Комісію, є здійснення співробітництва з міжнародними організаціями, державними органами і неурядовими організаціями іноземних держав з питань регулювання ринків фінансових послуг, вивчення, узагальнення та поширення світового досвіду із зазначених питань.

Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 № 797-р «Питання участі в Міжнародній асоціації органів страхового нагляду та Міжнародній організації органів нагляду за пенсійними фондами» Держкомфінпослуг було визначено уповноваженим органом, відповідальним за забезпечення участі в Міжнародній асоціації органів страхового нагляду (далі – IAIS) та Міжнародній організації нагляду за пенсійними фондами (далі – IOPS), і встановлено, що заходи щодо участі в діяльності цих організацій здійснюються в межах видатків, передбачених у державному бюджеті на відповідний рік. Постановою Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 № 256 «Про внесення змін та визнання такими, що

втратили чинність, деяких актів Кабінету Міністрів України» внесено зміни до цього розпорядження та визначено Нацкомфінпослуг уповноваженим органом, відповідальним за забезпечення участі в IAIS та IOPS.

Разом з тим Нацкомфінпослуг як державну установу, відповідальну за участь в IAIS та IOPS, не було внесено до Переліку центральних органів виконавчої влади, інших державних органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в міжнародних організаціях, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371 «Про порядок участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна».

У 2012–2017 роках Нацкомфінпослуг зверталася до Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України щодо виділення коштів для сплати членських внесків до IAIS та IOPS, але при затвердженні Державного бюджету України коштів на сплату членських внесків виділено не було.

Окремі проекти міжнародної технічної допомоги, в яких брала участь Нацкомфінпослуг, фінансувалися безпосередньо міжнародними організаціями. Зокрема, співпраця Нацкомфінпослуг із Проектом Європейського Союзу «Технічна допомога за пріоритетними напрямками фінансового сектору» EU – FINSTAR у 2016 році здійснювалась за такими напрямками: удосконалення чинних нормативних засад фінансової звітності для сектору небанківських фінансових послуг через запровадження МСФЗ і таксономії FINREP XBRL; покращення якості статистичних даних, необхідних для грошово-кредитної та фінансової статистики; запровадження консолідованого нагляду відповідно до стандартів та практики ЄС.

У вересні 2016 року було проведено експертну місію ТАІЕХ на тему «Імплементация законодавства ЄС щодо недержавних пенсійних фондів». Надання експертної допомоги включало аналіз проекту Закону України «Про внесення змін до законів України з питань накопичувального пенсійного забезпечення» щодо відповідності положенням Директиви 2003/41/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 червня 2003 року про діяльність та нагляд за установами професійного пенсійного забезпечення.

Для залучення консультативної допомоги міжнародних експертів проведено роботу щодо започаткування нового проекту технічної допомоги USAID «Кредитування сільськогосподарських виробників» (CAP) в Україні.

Іншим партнером Нацкомфінпослуг у виконанні заходів Програми 2020 виступив Проект «Консультаційний фонд реформ», що за дорученням Уряду Німеччини реалізується федеральною компанією Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Так, цим Проектом здійснювався переклад окремих нормативних та рекомендаційних документів, зокрема Основних принципів страхування Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю, Директиви 2016/97/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20 січня 2016 року про реалізацію страхових продуктів, а також деяких нормативно-правових актів Німеччини у сфері послуг страхування, фінансового лізингу, факторингу.

Таким чином, через відсутність у 2012–2017 роках бюджетного фінансування на сплату членських внесків для участі в міжнародних організаціях, Нацкомфінпослуг не забезпечила виконання розпорядження Кабінету Міністрів України від 26.09.2007 № 797-р та постанови Кабінету Міністрів України від 28.03.2012 № 256 щодо набуття членства в IAIS та IOPS.

4. АНАЛІЗ СТАНУ ВИКОНАННЯ НАЦКОМФІНПОСЛУГ ОСНОВНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ З РЕГУЛЮВАННЯ ТА НАГЛЯДУ У СФЕРІ РИНКІВ НЕБАНКІВСЬКИХ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ

4.1. Аналіз виконання повноважень щодо реєстрації фінансових установ

Законом № 2664 передбачено, що Нацкомфінпослуг здійснює реєстрацію та веде Держреєстр, а у визначених нею випадках – реєстри осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги, забезпечує ведення загальнодоступної інформаційної бази даних про фінансові установи та визначає перелік і вимоги до документів, що подаються для внесення до інформаційної бази даних.

Відповідно до Положення про Нацкомфінпослуг на Комісію покладено обов'язок ведення таких реєстрів: Держреєстру; реєстрів осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги; Єдиного реєстру бюро кредитних історій; Єдиного державного реєстру страховиків (перестраховиків); Державного реєстру страхових та перестрахових брокерів (видає свідоцтва про включення зазначених брокерів до такого реєстру); Реєстру саморегульованих організацій учасників ринків фінансових послуг; Реєстру аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ.

Крім реєстрів, ведення яких визначено Положенням про Нацкомфінпослуг, згідно з Положенням про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 21.10.2015 № 835, Нацкомфінпослуг оприлюднює: Перелік фінансових компаній, яким видано ліцензію на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів), а саме на управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю; Перелік осіб, яким видано та/або анульовано свідоцтво про відповідність кваліфікаційним вимогам до осіб, які можуть займатися актуарними розрахунками; Перелік осіб, які мають сертифікат на право здійснення тимчасової адміністрації фінансових установ; Перелік осіб, які відповідають кваліфікаційним вимогам та можуть займатися визначенням причин настання страхового випадку та розміру збитків (аварійні комісари).

Порядок та форма ведення реєстрів визначаються відповідними положеннями, які затверджуються розпорядженнями Нацкомфінпослуг.

На час проведення аудиту Нацкомфінпослуг не було затверджено

Положення про порядок та форму ведення Єдиного реєстру бюро кредитних історій.

Станом на 31.12.2015 в Держреєстрі, який веде Нацкомфінпослуг, обліковувалося 2 239 фінансових установ. Протягом 2016–2017 років та I кварталу 2018 року за рішеннями Нацкомфінпослуг набули статусу фінансової установи 433 установи, виключено з Держреєстру 664 установи. Станом на 31.03.2018 в Держреєстрі обліковувалося 2 008 фінансових установ (кількість у періоді, що перевірявся, зменшилася на 231 установу). У Держреєстрі також є 62 фінансові установи, розташовані в АР Крим, питання щодо діяльності яких досі залишається **неврегульованим**.

Таблиця 3

Дані щодо зареєстрованих Нацкомфінпослуг фінансових установ протягом 2016 – I кварталу 2018 року

Фінансові установи	Станом на 31.12.2015	В 2016 році		Станом на 31.12.2016	В 2017 році		Станом на 31.12.2017	Станом на 31.03.2018	Відхилення (шт.)
		внесено	виключено		внесено	виключено			
Страхові компанії, всього у тому числі:	361	6	57	310	4	20	294	292	-69
страхові компанії з ризикових видів страхування	312	6	47	271	4	14	261	260	-52
страхові компанії зі страхування життя	49	0	10	39	0	6	33	32	-17
Кредитні спілки	588	5	131	462	1	85	378	375	-213
Ломбарди	482	30	56	456	14	55	415	408	-74
Фінансові компанії	711	204	106	809	126	117	818	847	136
Довірчі товариства	2	0	0	2	0	0	2	2	0
Недержавні пенсійні фонди	72	0	8	64	0	0	64	62	-10
Адміністратори НПФ	23	0	1	22	0	0	22	22	-1
Разом	2 239	245	359	2 125	145	277	1 993	2 008	-231

Згідно зі статтею 7 Закону № 2664 юридична особа, яка має намір надавати фінансові послуги, зобов'язана звернутися до відповідного органу державного регулювання ринків фінансових послуг для включення її до Держреєстру. У разі якщо згідно із законом надання певних фінансових послуг потребує ліцензування, фінансова установа має право на здійснення таких послуг лише після отримання відповідних ліцензій.

Нацкомфінпослуг може застосовувати такий захід впливу, як виключення відповідно до законодавства учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг) з Держреєстру або реєстру осіб, які не є фінансовими установами, але мають право надавати окремі фінансові послуги (пункт 7 частини першої статті 40 Закону № 2664).

Відповідно до частини першої статті 39 Закону № 2664 заходи впливу застосовуються Нацкомфінпослуг у разі порушення законів та інших

нормативно-правових актів, що регулюють діяльність з надання фінансових послуг.

Підстави виключення фінансових установ з Держреєстру визначені пунктом 1 розділу XIX Положення про Державний реєстр фінансових установ, затвердженого розпорядженням Держкомфінпослуг від 28.08.2003 № 41, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 11.09.2003 за № 797/8118.

Рішення про виключення фінансової установи з Держреєстру та анулювання свідоцтва може бути прийняте Нацкомфінпослуг за наявності таких підстав: подання заяви про виключення фінансової установи з Держреєстру; припинення юридичної особи, крім перетворення; виявлення недостовірної інформації в поданих заявником документах для внесення до Держреєстру відповідно до цього Положення; систематичне невиконання заходів впливу, застосованих Нацкомфінпослуг до фінансової установи; а також у разі встановлення перевіркою факту відсутності фінансової установи за місцезнаходженням, зазначеним в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб–підприємців та громадських формувань, та неповідомлення Нацкомфінпослуг у строки, визначені законодавством, про зміну свого місцезнаходження.

Рішення про виключення фінансової установи-ліцензіата з Держреєстру та анулювання свідоцтва може бути прийнято Нацкомфінпослуг у випадку прийняття у встановленому законодавством порядку рішення про анулювання ліцензії відповідної фінансової установи-ліцензіата у разі, якщо після такого анулювання у фінансової установи відсутні чинні ліцензії на право надання певної фінансової послуги.

Таким чином, на сьогодні законодавством передбачено виключення фінансової установи з Держреєстру за її заявою, у разі припинення або виявлення Нацкомфінпослуг порушень такою установою вимог законодавства, які визначено підставою для виключення з Держреєстру.

Протягом періоду, що аналізувався, Нацкомфінпослуг виключено з Держреєстру 664 фінансових установи, з них 370 – за результатами застосування відповідного заходу впливу до фінансових установ.

Вибірковим аналізом документів щодо кількості виданих ліцензій юридичним особам, які не є фінансовими компаніями, але мають право надавати окремі фінансові послуги, встановлено, що з 188 юридичних осіб, які станом на 31.03.2018 включені до Реєстру юридичних осіб, які не є фінансовими компаніями, але мають право надавати окремі фінансові послуги, Нацкомфінпослуг протягом 2017 року та I кварталу 2018 року було **видано** 96 ліцензій на право надання окремих фінансових послуг, інші 92 юридичні особи ліцензії не отримували.

Проте Положення про Державний реєстр фінансових установ **не містить** підстав для виключення фінансової установи з Держреєстру у разі неотримання фінансовою установою ліцензій на провадження господарської

діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) протягом певного періоду.

З метою нормативного врегулювання питання щодо підстав для виключення фінансових установ з Держреєстру Планом роботи Нацкомфінпослуг на 2018 рік **передбачено** розробку проекту розпорядження «Про внесення змін Положення про Державний реєстр фінансових установ (нова редакція)», яким планується, зокрема, встановити підставою для виключення з Держреєстру неотримання ліцензій на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) протягом 12 місяців з дати внесення фінансової установи до Держреєстру. Проект цього розпорядження **оприлюднено** для громадського обговорення.

Потребує законодавчого врегулювання також проблема правового статусу фінансових установ, унесених до Держреєстру, які отримали ліцензії Національного банку України на переказ коштів та/або обмін валют і не здійснюють надання фінансових послуг, які регулює Нацкомфінпослуг. Зокрема, 17 небанківських фінансових установ, що мають ліцензії Національного банку України, не вжили відповідних заходів для отримання ліцензій Нацкомфінпослуг.

Таким чином, у Нацкомфінпослуг на сьогодні немає достатніх повноважень для виключення окремих фінансових установ з Держреєстру.

Зокрема, питання виключення з Держреєстру тих фінансових установ, що не отримали жодної ліцензії Нацкомфінпослуг, необхідної для провадження діяльності на ринках фінансових послуг, та не мають невиконаних зобов'язань перед споживачами фінансових послуг (що було б підставою для виключення їх з Держреєстру), може бути вирішено шляхом внесення змін до законодавства щодо розширення підстав для виключення таких осіб з Держреєстру.

Не затверджено Положення про порядок та форму ведення Єдиного реєстру бюро кредитних історій. Належне формування та ведення Держреєстру не забезпечено, зокрема у Держреєстрі обліковується значна кількість установ, які фактично не провадять професійну діяльність на цьому ринку та не отримали відповідних ліцензій.

У той же час включення до Держреєстру дає можливість фінансовим установам окремо отримувати ліцензію Національного банку України на переказ коштів і здійснення обмінних операцій, що створює ризики безконтрольної діяльності цих установ на ринку небанківських фінансових послуг.

4.2. Аналіз стану виконання повноважень у сфері ліцензування діяльності з надання фінансових послуг

4.2.1. Аналіз дотримання порядку видачі ліцензій

Відповідно до статті 20 Закону № 2664 Нацкомфінпослуг здійснює державне регулювання діяльності з надання небанківських фінансових послуг, зокрема, шляхом ліцензування такої діяльності з надання фінансових послуг.

Згідно зі статтею 34 Закону № 2664 Комісія у межах компетенції видає ліцензії для здійснення фінансовими установами страхової діяльності; діяльності з надання послуг накопичувального пенсійного забезпечення; діяльності з надання фінансових кредитів за рахунок залучених коштів; діяльності з надання будь-яких фінансових послуг, що передбачають пряме або опосередковане залучення фінансових активів від фізичних осіб.

Разом з цим Законом № 222, який набув чинності 28.06.2015, встановлено виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.

Так, відповідно до Закону № 222, Переліку органів ліцензування, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609, Положення про Нацкомфінпослуг, Комісія є органом ліцензування у сфері надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів).

Відповідно до повноважень, визначених пунктом 2 частини другої статті 6 Закону № 222, Нацкомфінпослуг як органом ліцензування було **розпочато** 05.08.2015 розроблення Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг, який тривав **більше 16 місяців** (термін розробки Ліцензійних умов Законом № 222 не передбачено).

Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів)» 12.08.2016 було **направлено** Комісією на розгляд Кабінетові Міністрів України.

Майже **через 4 місяці** постановою Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 № 913 (далі – постанова № 913) затверджено Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) (далі – Ліцензійні умови), які 10.12.2016 **набрали чинності**.

Відповідно до Ліцензійних умов ліцензії на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на

ринку цінних паперів) надаються за десятьма напрямками діяльності і цей перелік було розширено. Крім того, частиною дванадцятою статті 13 Закону № 222 передбачено, що ліцензія видається на необмежений строк. Ліцензії на провадження видів господарської діяльності, що на день набрання чинності цим Законом є чинними, продовжують діяти, а також ліцензії, які є чинними на день набрання чинності цим Законом та мали обмежений термін дії, є безстроковими і можуть бути, за заявою ліцензіата, переоформлені відповідним органом ліцензування безкоштовно у тижневий строк (частина шоста статті 21 Закону № 222).

Враховуючи вказане, Нацкомфінпослуг шляхом видання відповідних розпоряджень за заявами ліцензіатів здійснювала **переоформлення** діючих ліцензій відповідно до норм Закону № 222.

Встановлено, що протягом 2016 року фінансовим установам було **видано** 293 ліцензії, у т. ч. 248 (85 відс. загальної кількості) – на провадження страхової діяльності, 30 (10 відс.) – на провадження діяльності з надання кредитів за рахунок залучених коштів кредитними установами, 11 (4 відс.) – на провадження діяльності з надання фінансових кредитів за рахунок залучених коштів ломбардом.

Крім того, за 2016 рік Комісією прийнято 91 рішення **про відмову** у видачі ліцензії.

Основними причинами відмови у видачі ліцензій та залишення заяви про видачу ліцензії без розгляду є:

- 1) документи, що додаються до заяви для отримання ліцензії, подані не в повному обсязі;
- 2) заява або хоча б один з документів, що додається до заяви про отримання ліцензії, оформлені із порушенням вимог Закону № 222, складені не за встановленою формою або не містять дані, які обов'язково вносяться до них згідно із цим Законом;
- 3) встановлення невідповідності здобувача ліцензії ліцензійним умовам, визначеним для провадження виду господарської діяльності, зазначеного в заяві про отримання ліцензії.

За цей час **анульовано** 515 ліцензій, з яких 485 (94 відс.) – на провадження страхової діяльності.

Встановлено, що Нацкомфінпослуг приймалися рішення про анулювання страховим компаніям ліцензій на провадження страхової діяльності з таких підстав:

- 1) заява ліцензіата про анулювання власної ліцензії;
- 2) наявність в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань відомостей про державну реєстрацію припинення юридичної особи (державну реєстрацію припинення підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця), крім випадку та строку, передбачених частиною четвертою статті 15 Закону № 222;
- 3) акт про невиконання розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, встановлених для виду господарської діяльності;

4) акт про відмову ліцензіата у проведенні перевірки органом ліцензування;

5) акт про документальне підтвердження встановлення факту контролю (вирішального впливу) за діяльністю ліцензіата осіб інших держав, що здійснюють збройну агресію проти України у значенні, наведеному у статті 1 Закону України «Про оборону України», та (або) дії яких створюють умови для виникнення воєнного конфлікту, застосування воєнної сили проти України.

У 2017 році фінансовим установам **видано** 2 181 ліцензію, у т. ч. 998 (45,7 відс. загальної кількості) – фінансовим компаніям та ломбардам, 201 (9,2 відс.) – кредитним спілкам на надання коштів у позику, у тому числі і на умовах фінансового кредиту.

Порівняно з 2016 роком кількість виданих у 2017 році ліцензій **зросла** у 7,4 раза, що пов'язано з прийняттям постанови № 913, якою розширено перелік фінансових послуг, які ліцензуються.

Нацкомфінпослуг прийнято 339 рішень про **анулювання** ліцензій, з них: 159 – як захід впливу, 180 – за заявою ліцензіата та/або у зв'язку з переоформленням ліцензії.

Протягом I кварталу 2018 року фінансовим установам **видано** 159 ліцензій та **анульовано** 73 ліцензії.

На 31.03.2018 кількість діючих ліцензій на провадження діяльності з надання фінансових послуг становила **6 429** одиниць. Найбільша кількість ліцензії на здійснення страхової діяльності – 3 869 (60 відс. усієї кількості діючих ліцензій).

Таким чином, відповідно до норм чинного законодавства Нацкомфінпослуг здійснювала видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) та переоформлення діючих ліцензій шляхом видання відповідних розпоряджень за заявами ліцензіатів.

У 2016 році фінансовим установам було видано 293 ліцензії, 2017 році – 2 181, а протягом I кварталу 2018 року – 159.

Збільшення кількості у 2017 році виданих ліцензій пов'язано з прийняттям постанови № 913, що набула чинності з 10.12.2016, якою було розширено перелік фінансових послуг, які ліцензуються.

При цьому невизначення у Законі № 222, рішеннях Уряду та Нацкомфінпослуг термінів щодо розробки та затвердження Ліцензійних умов призвело до затягування цього процесу, який тривав майже 20 місяців, що відповідно вплинуло на кількість виданих ліцензій.

4.2.2. Аналіз стану адміністрування плати за видачу ліцензії на право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності

Відповідно до пункту 5 частини першої статті 28 Закону № 2664 Нацкомфінпослуг у межах своїх повноважень за погодженням Кабінету Міністрів України встановлює розмір плати за видачу ліцензій (їх дублікатів).

Згідно із частиною другою статті 38 Закону України «Про страхування» розмір плати за видачу ліцензій на проведення конкретних видів страхування встановлює Кабінет Міністрів України.

Водночас розмір плати за видачу ліцензії на право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності встановлено Законом № 222, дія якого поширюється на господарську діяльність з надання фінансових послуг, віднесених до сфери регулювання Нацкомфінпослуг, зокрема, за видачу ліцензії справляється разова плата в розмірі одного прожиткового мінімуму (станом на 01.01.2018 – 1 762 грн), виходячи з розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, якщо інший розмір плати не встановлений законом (частина перша статті 14). Крім цього, видачу дублікатів ліцензій Законом № 222 не передбачено.

Для врегулювання цього питання у Верховній Раді України 15.06.2017 **zareєстровано** проект Закону України № 6589 «Про внесення змін до деяких законів України (щодо правових засад у сфері надання фінансових послуг)».

Як встановлено під час аудиту, на динаміку обсягів діючих ліцензій та надходжень до бюджету від здійснення процедур ліцензування безпосередньо впливають такі вимоги Закону № 222:

- 1) ліцензія видається на необмежений строк;
- 2) за видачу ліцензії справляється разова плата в розмірі одного прожиткового мінімуму, виходячи з розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, що діє на день прийняття органом ліцензування рішення про видачу ліцензії, якщо інший розмір плати не встановлений законом;
- 3) переоформлення ліцензії є безоплатним.

Крім того, відповідно до статті 5 Закону України від 02.09.2014 № 1669 «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» ліцензії та документи дозвільного характеру, видані суб'єктам господарювання, які здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, строк дії яких закінчився у період її проведення, вважаються такими, що продовжили свою дію на період проведення антитерористичної операції.

Згідно з частиною другою статті 14 Закону № 222 плата за видачу ліцензії вноситься ліцензіатом у строк не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення на порталі електронних сервісів рішення про видачу ліцензії.

Частиною третьою статті 14 Закону № 222 встановлено, що

документом, який підтверджує внесення плати за видачу ліцензії, є копія квитанції, виданої банком, копія платіжного доручення з відміткою банку, квитанція з платіжного терміналу, квитанція (чек) з поштового відділення зв'язку.

У пункті 10 частини другої статті 16 Закону № 222 визначено, що несплата за видачу ліцензії відповідно до частини другої статті 14 цього Закону є підставою для прийняття рішення про анулювання ліцензії.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 «Деякі питання ведення обліку податків, зборів, платежів та інших доходів бюджету» Нацкомфінпослуг забезпечує згідно із законодавством здійснення постійного контролю за правильністю та своєчасністю надходження до місцевих бюджетів плати за ліцензії, а також ведення обліку таких платежів у розрізі платників з метою забезпечення повернення коштів, помилково або надміру зарахованих до місцевих бюджетів.

Нацкомфінпослуг **відкрито** рахунки для зарахування до місцевих бюджетів надходжень за кодом класифікації доходів бюджету 22011800 «Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачуються ліцензіатами за місцем здійснення діяльності» з відомчою ознакою 42.

Контроль за надходженням плати за видані ліцензії у розрізі платників здійснюється Нацкомфінпослуг відповідно до звітів суб'єктів ринку та на основі виписок Казначейства.

Протягом 2016–I кварталу 2018 року до місцевих бюджетів за 2 633 видані ліцензії на здійснення діяльності з надання фінансових послуг сплачено 4 326,5 тис. грн, за даними Казначейства, – 4 535 тис. грн, або на 208,5 тис. грн **більше**.

Невідповідності у звітних даних пояснено Комісією надходженням у січні коштів за ліцензії, які видані у грудні попереднього року, та можливими переплатами у зв'язку зі змінами прожиткового мінімуму.

Встановлений Законом № 222 порядок плати за видачу ліцензій передбачає внесення її ліцензіатом у строк не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення на порталі електронних сервісів рішення про видачу ліцензії. Документом, що підтверджує внесення плати за видачу ліцензії, є копія квитанції, виданої банком, копія платіжного доручення з відміткою банку, квитанція з платіжного терміналу, квитанція (чек) з поштового відділення зв'язку. Органу ліцензування забороняється вимагати від суб'єктів господарювання внесення плати за видачу ліцензії до прийняття рішення про її видачу, що призводить до виникнення ризиків несвоєчасного внесення ліцензіатами такої плати.

Так, на 21.05.2018 сума несплачених коштів за видачу у 2017 році 6 ліцензій та недоплат за попередній період становила 10 932 гривень.

Тільки під час проведення аудиту (05.06.2018) Нацкомфінпослуг було застосовано окремих заходів впливу (розпорядженнями Комісії №№ 842, 843 та 844 анульовано ліцензії, видані у 2017 році учасникам ринку на

провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів), по яких сума недоплат становила 9 248 грн, у тому числі ТОВ «КОМЕРЦ-ІНВЕСТГРУП – 2 ліцензії; ТОВ «ІНВЕСТИЦІЙНО-АГРАРНИЙ ЦЕНТР» – 3 та ТОВ «ФІНАНСОВИЙ РЕГІСТР» – 1).

Відповідно до пояснень Нацкомфінпослуг (лист від 02.02.2018 №5165/11-5) з метою врегулювання питання забезпечення ефективного контролю за сплатою суб'єктами господарювання коштів за отримані ліцензії Нацкомфінпослуг подавала у 2016 році до Міністерства економічного розвитку і торгівлі в Україні пропозиції до законопроекту «Про внесення змін до Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» в частині встановлення обов'язку ліцензіата повідомити орган ліцензування про здійснення оплати за видачу ліцензії. Проте ці пропозиції не враховано.

Для встановлення належного контролю за сплатою ліцензіатами коштів за отримані ліцензії між Нацкомфінпослуг та Державною казначейською службою України 02.04.2018 укладено Угоду про інформаційне співробітництво.

Отже, між положеннями Закону № 2664, Закону України «Про страхування» та частиною першою статті 14 Закону № 222 існує неузгодженість щодо порядку і повноважень із встановлення розміру плати та порядку сплати за видачу ліценцій на право здійснення господарської діяльності.

Як наслідок, сума несплачених коштів за ліцензії, отримані ліцензіатами 2017 році, та недоплати за ліцензії на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів), отримані за попередні періоди, становила 10,9 тис. гривень. При цьому Комісією тільки під час проведення аудиту було вжито заходів впливу до порушників та укладено з Державною казначейською службою України Угоду про інформаційне співробітництво.

4.3. Аналіз стану виконання повноважень з нагляду за наданням небанківських фінансових послуг та застосування заходів впливу до професійних учасників ринку за недотримання законодавства

4.3.1. Аналіз стану пруденційного нагляду

Пруденційний нагляд є складовою частиною загальної системи нагляду і базується на регулярному проведенні оцінки загального фінансового стану фінансової установи, результатів діяльності системи та якості управління нею, дотримання обов'язкових нормативів та інших показників і вимог, що обмежують ризики за операціями з фінансовими активами (Закон № 2664).

Нацкомфінпослуг на постійній основі проводила щоквартальний аналіз

звітних даних суб'єктів нагляду на предмет загального фінансового стану фінансових установ, дотримання вимог до платоспроможності та інших обов'язкових фінансових нормативів.

Основними напрямками пруденційного нагляду визначено: моніторинг додержання встановлених критеріїв та нормативів щодо ліквідності, капіталу та платоспроможності, прибутковості, якості активів та ризиковості операцій, якості систем управління та управлінського персоналу, додержання правил надання фінансових послуг.

Протягом 2016–I кварталу 2018 року Нацкомфінпослуг **опрацьовано** 26 295 звітних даних фінансових установ-учасників фінансових ринків, в тому числі у 2016 році – 12 001 звіт, 2017 – 11 537 та у I кварталі 2018 року – 2 757 звітів.

За результатами аналізу документів складено 3 437 актів про правопорушення, а саме: у 2016 – 2 078 актів, 2017 – 1 256 та I кварталі 2018 року – 103, з них 1 947 – за ненадання звітності в терміни, визначені законодавством у т. ч.: 95 – страховими компаніями, 18 – страховими брокерами, 656 – кредитними спілками, 161 – іншими кредитними установами, 389 – фінансовими компаніями, 242 – ломбардами, 336 – юридичними особами, які не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги, 10 – адміністраторами недержавного пенсійного фонду, 40 – управителями ФОН та ФФБ; 838 – за недотримання нормативів, у т. ч.: 173 – страховими компаніями, 291 – кредитними спілками, 43 – іншими кредитними установами, 216 – фінансовими компаніями, 81 – ломбардами.

Таблиця 4

**Дані щодо пруденційного нагляду Нацкомфінпослуг
за період 2016–I квартал 2018 року**

За структурними підрозділами та в розрізі піднаглядних суб'єктів	Кількість опрацьованих звітних даних/ Застосовано заходів впливу			Сума накладених штрафних санкцій 24244,5 тис. грн			Сума стягнутих штрафних санкцій 3600,9 тис.грн		
	2016 р.	2017 р.	1 кв. 2018 р.	2016 р.	2017 р.	1 кв. 2018 р.	2016 р.	2017 р.	1 кв. 2018 р.
Департамент страхового регулювання та нагляду	2 334 / 289	2 089 / 236	468 / 21	2 170,9	2 247,4	204,0	474,3	661,3	61,2
Департамент регулювання та нагляду за кредитними установами	2 026 / 834	1 795 / 362	377 / 2	5 764,7	1 732,6	25,5	392,5	299,7	0
Департамент регулювання та нагляду за фінансовими компаніями	6 870 / 885	6 424 / 548	1 549 / 26	7 685,7	3 925,8	283,9	681,7	914,6	39,1
Департамент регулювання та нагляду за установами недержавного пенсійного забезпечення	771 / 30	754 / 125	363 / 11	64,6	91,8	47,6	30,6	42,5	3,4
Всього	12 001 / 1937	11 537 / 1177	2 757 / 60	15 685,9	7 997,6	561,0	1 579,1	1 918,1	103,7

Слід зазначити, що Комісією близько 25 відсотків актів складено за невиконання раніше застосованих заходів впливу.

За результатами здійснення Нацкомфінпослуг заходів пруденційного нагляду протягом 2016–I кварталу 2018 року до фінансових установ застосовано 3 174 заходи впливу на суму 24,2 млн гривень.

При цьому на 31.03.2018 порушниками визнано та добровільно сплачено штрафів на загальну суму 3,6 млн грн, що становить 15 відс. загальної суми застосованих Нацкомфінпослуг штрафних санкцій.

4.3.2. Аналіз стану інспекційної діяльності

Законом № 2664 визначено, що одним з основних завдань Нацкомфінпослуг є здійснення нагляду за наданням фінансових послуг та додержанням законодавства у цій сфері.

Відповідно до статті 30 Закону № 2664 Нацкомфінпослуг має право проводити в межах своїх повноважень перевірку (інспекцію) діяльності учасників ринків фінансових послуг (крім споживачів фінансових послуг), їх афілійованих та споріднених осіб.

Законом № 877 передбачено проведення планових та позапланових заходів державного нагляду (контролю), які здійснюються шляхом проведення перевірок, ревізій, оглядів, обстежень та інших дій.

Аудитом встановлено, що відповідно до частини першої статті 5 Закону № 877 у 2016–2017 роках Нацкомфінпослуг забезпечувала формування та затвердження квартальних планів, а з початку 2018 року (враховуючи зміни у законодавстві) – річного плану здійснення заходів державного нагляду, які у визначений законодавством термін **оприлюднювалися** на офіційному веб-сайті Комісії.

З огляду на мораторій щодо проведення перевірок, встановлений Законом України від 03.11.2016 № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», здійснення позапланових заходів державного нагляду (контролю) Нацкомфінпослуг проводила на підставі обґрунтованих звернень фізичних осіб про порушення суб'єктами господарювання їх законних прав, а також за погодженням Державної регуляторної служби України.

Протягом 2016–I кварталу 2018 року Комісією **здійснено 299 перевірок небанківських фінансових установ**, в тому числі: у 2016 р. – 127, 2017 р. – 125 та I кварталі 2018 р. – 47. Із загальної кількості перевірок на страховому ринку проведено 182 перевірки; на кредитному ринку – 29; на ринку фінансових компаній – 23; на ринку недержавного пенсійного забезпечення, фондів фінансування будівництва та операцій з нерухомістю – 15.

Із 242 позапланових перевірок 45 було проведено за ініціативою Нацкомфінпослуг, 132 – за зверненнями фізичних та юридичних осіб, 4 – за дорученнями правоохоронних органів, 2 – за зверненнями інших державних органів.

Дані щодо інспекційної діяльності Нацкомфінпослуг за період 2016–I кв. 2018 року

За структурними підрозділами та в розрізі піднаглядних суб'єктів	Проведено перевірок планових/позапланових			Сума накладених штрафних санкцій 2560,2 тис. грн			Сума сплачених штрафних санкцій 1242,2 тис. грн		
	2016 р.	2017 р.*	1 кв. 2018 р.*	2016 р.	2017 р.*	1 кв. 2018 р.*	2016 р.	2017 р.	1 кв. 2018 р.
Департамент страхового регулювання та нагляду	29/39	0/80	0/34	1448,9	37,4	0,0	511,7	37,4	0,0
Департамент регулювання та нагляду за кредитними установами	5/16	0/4	0/4	129,2	0,0	0,0	20,4	0,0	0,0
Департамент регулювання та нагляду за фінансовими компаніями	14/3	0/5	0/1	180,2	18,7	0,0	66,3	18,7	0,0
Департамент регулювання та нагляду за установами недержавного пенсійного забезпечення	9/1	0/5	0/0	1,7	0,0	0,0	1,7	0,0	0,0
Відділ фінансового моніторингу	0/11	0/31	0/8	13,6	638,7	91,8	13,6	489,1	83,3
Всього	57/70	0/125	0/47	1 773,6	694,8	91,8	613,7	545,2	83,3

** Дія мораторію на проведення перевірок встановлена Законом України від 03.11.2016 № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»*

У зв'язку із законодавчими обмеженнями Нацкомфінпослуг **забезпечило** скорочення планових перевірок (у 2016 році проведено 57 перевірок, у 2017 та I кварталі 2018 року планові перевірки взагалі не проводились). До фінансових установ **застосовано 687** заходів впливу, в т. ч. винесено 307 розпоряджень про усунення порушень; 73 рішень про анулювання 653 ліцензій; призначено тимчасову адміністрацію в одній страховій компанії; дві установи (кредитну та фінансову) вилучено з відповідних реєстрів.

За результатами проведених інспекційних заходів постановами Нацкомфінпослуг за виявлені порушення на ринку надання фінансових послуг накладено штрафних санкцій на загальну суму 2 560,2 тис. гривень.

При цьому станом на 31.03.2018 із загальної суми порушниками добровільно сплачено штрафів на суму 1 242,2 тис. грн (48 відсотків).

Окрім того, за результатами проведення наглядової діяльності (крім пруденційного нагляду та інспекційної діяльності) до фінансових установ за порушення на ринку надання фінансових послуг Нацкомфінпослуг застосовано штрафних санкцій на суму 4 597,5 тис. гривень. Станом на 31.03.2018 сплачено 2 659,7 тис. грн штрафних санкцій.

Таким чином, протягом періоду, що перевірявся, Нацкомфінпослуг при здійсненні державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері, з метою запобігання і припинення порушень законодавства на ринку фінансових послуг застосовано штрафних санкцій на загальну суму 31,4 млн грн, з яких порушниками визнано та сплачено тільки на

7,5 млн грн, тобто лише чверть нарахованого.

4.3.3. Аналіз стану претензійно-позовної роботи

З метою встановлення єдиного підходу до ведення позовної роботи в Нацкомфінпослуг відповідно до вимог Кодексу адміністративного судочинства України, Цивільного процесуального кодексу України, Господарського процесуального кодексу України та інших нормативно-правових актів наказом Нацкомфінпослуг від 02.04.2018 № 72-ОД **затверджено** Порядок організації та ведення позовної роботи (далі – Порядок № 72) (до 2018 року діяв наказ від 15.06.2016 № 152 «Про затвердження Організаційних заходів щодо роботи представництва інтересів Нацкомфінпослуг у судах та органах, які здійснюють примусове виконання рішень»), який **встановлює** основні засади організації позовної роботи, а також механізм взаємодії самостійних структурних підрозділів при підготовці (складанні) документів, необхідних для пред'явлення та розгляду позовних заяв, забезпечення контролю за веденням такої роботи, аналізу та узагальнення результатів.

Положенням про застосування Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, заходів впливу за порушення законодавства про фінансові послуги, затвердженим розпорядженням Нацкомфінпослуг від 20.11.2012 № 2319, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 18.12.2012 за № 2112/22424, визначено, що у разі несплати штрафу особою в добровільному порядку у строк, передбачений постановою, він **стягується** Нацкомфінпослуг у судовому порядку.

Робоча група, створена наказом Нацкомфінпослуг від 26.02.2018 № 45-ОД, на засіданнях у 2018 році одногосно прийняла рішення про забезпечення коштами на оплату судового збору частини застосованих (22.11.2017 – 26.02.2018) штрафних санкцій на суму 1 014,9 тис. гривень та незабезпечення частини штрафних санкцій на загальну суму 766,7 тис. грн вказаними коштами через ймовірне визнання такої сплати неефективним використанням бюджетних коштів. При цьому в протоколах не зазначено жодних рекомендацій щодо критеріїв такого розподілу.

Відповідно до п.3.2.2 Порядку № 72 матеріали справ, пов'язані із застосуванням заходів впливу у вигляді штрафних санкцій, щодо яких робочою групою прийнято рішення, що сплата судового збору є неефективним використанням бюджетних коштів, передаються до структурних підрозділів, які ініціювали розгляд зазначеного питання, для подальшого опрацювання згідно з рішенням робочої групи. Проте **в жодному протоколі засідань робочої групи не зазначено** про передачу таких матеріалів на доопрацювання до структурних підрозділів Нацкомфінпослуг.

Прийняття рішення робочою групою про невиділення коштів для оплати судового збору та невизначення недоліків, які необхідно було усунути у матеріалах справ, могло спричинити в подальшому затягування (призупинення) процедури примусового стягування несплачених в добровільному порядку штрафних санкцій через судові та виконавчі органи.

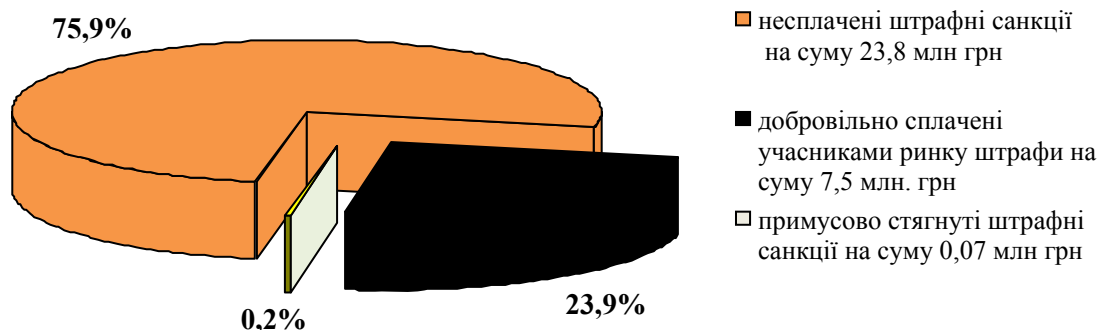
Необхідно зазначити правову позицію, викладену, зокрема, в ухвалі Верховного Суду від 26.01.2018 у справі № К/9901/17, про те, що «обставини, пов'язані з фінансуванням установ чи організацій з державного бюджету, відсутністю в ньому коштів, призначених для сплати судового збору суб'єктами владних повноважень тощо, не є підставою для звільнення (відстрочення, розстрочення) від такої сплати судового збору». За таких обставин суд залишав без руху подані позовні заяви Нацкомфінпослуг.

Як засвідчив аналіз, протягом 2016–I кварталу 2018 року Нацкомфінпослуг **було подано** до суду 1 313 адміністративних позовів про стягнення штрафних санкцій на загальну суму 17,5 млн гривень. Повернуто судами 577 позовних заяв **у зв'язку з несплатою судового збору** на загальну суму 7 млн гривень. На кінець I кварталу 2018 року на розгляді в судах перебувало 234 справи, рішення за якими не прийнято на суму 2,4 млн гривень.

За інформацією Нацкомфінпослуг, за позовами, пред'явленими у 2016 році, органами державної виконавчої служби **повернуто** виконавчих листів у зв'язку з відсутністю майна боржника на загальну суму 197,2 тис. грн, також **накладено арешт** на майно боржника на суму 54,4 тис. гривень. Сума штрафних санкцій, за якою державними органами відкрито виконавчі провадження, станом на 05.06.2018 становила 309,4 тис. гривень.

Аудитом встановлено, що фактична сума примусово стягнутих штрафних санкцій, накладених Нацкомфінпослуг протягом 2016 – I кварталу 2018 року за порушення на ринку фінансових послуг, становила 74,8 тис. грн. (в т. ч. у 2016 році – 54,4 тис. грн; 2017 – 17,0 тис. грн та I кварталі 2018 року – 3,4 тис. грн), або лише 0,2 відс. накладених регулятором штрафних санкцій за виявлені протягом цього періоду порушення (діаграма).

**Діаграма. Дані щодо сплати та примусового стягнення
накладених Нацкомфінпослуг штрафних санкцій
за період 2016 – I кварталу 2018 року**



Таким чином, Нацкомфінпослуг у цілому забезпечувала виконання повноважень щодо здійснення нагляду за наданням фінансових послуг та додержанням учасниками ринків законодавства у цій сфері.

Проте робота зі стягнення штрафних санкцій за допущені учасниками фінансового ринку правопорушення була недостатньо ефективною.

Однією з причин низьких показників фактичної сплати штрафних санкцій була неналежна взаємодія між структурними підрозділами Комісії, відповідальними за виявлення порушень законодавства та ведення претензійно-позовної роботи. Крім того, на обсяги примусово нестягнутих штрафних санкцій впливала недостатність фінансування сплати Нацкомфінпослуг судового збору.

Створеною Нацкомфінпослуг робочою групою з питань стягнення несплачених у добровільному порядку штрафних санкцій не забезпечено належного розгляду питань, пов'язаних з поданням позовних заяв до суду для примусового стягнення штрафних санкцій, а також оскарження рішень судів в апеляційному та касаційному порядку.

Примусове стягнення штрафних санкцій забезпечено лише щодо 0,2 відс. суми загального нарахування. 24 відс. штрафних санкцій сплачено професійними учасниками ринку добровільно. Стягнення решти штрафних санкцій на суму 23,8 млн грн, або 76 відс., не забезпечено.

ВИСНОВКИ

1. У 2016–2017 роках та I кварталі 2018 року на фінансування діяльності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, витрачено 102,5 млн грн коштів державного бюджету, що відповідало бюджетним призначенням.

Нацкомфінпослуг не було повною мірою досягнуто визначеної мети бюджетної програми – забезпечення реалізації державного регулювання та

нагляду за ринками фінансових послуг.

На сьогодні ринок фінансових послуг в Україні перебуває на етапі формування з метою наближення до європейських стандартів. При цьому потребує негайного вирішення велика кількість проблем, зокрема: низька довіра споживачів фінансових послуг, недостатньо розвинута інфраструктура фінансового ринку, окремі випадки несумлінного ставлення фінансових посередників до клієнтів, неналежний законодавчий захист споживачів фінансових послуг та інвесторів тощо. З формуванням ринку фінансових послуг безпосередньо пов'язано і питання удосконалення його регулювання.

2. Правове поле, яке визначає основні підходи до регулювання та нагляду за ринком фінансових послуг, не відповідає вимогам світових стандартів, є неактуалізованим і суперечливим, що ускладнює створення єдиного комплексного підходу до регулювання ринку небанківських фінансових послуг.

У сучасних умовах необхідним є опрацювання законодавчих ініціатив з метою посилення інституційної спроможності органу, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

3. Обсяги асигнувань, виділених протягом 2016–2017 років на видатки споживання, забезпечували потребу Нацкомфінпослуг у повному обсязі, однак мета бюджетної програми із забезпечення керівництва та управління у сфері регулювання ринків фінансових послуг повною мірою досягнута не була, оскільки рівень виконання результативних показників становив лише 78 відсотків.

Затвержені у паспортах бюджетної програми 5501010 на 2016–2017 роки результативні показники не дають змоги в повній мірі проаналізувати стан досягнення визначеної мети бюджетної програми, оскільки не охоплюють більшості встановлених законодавством основних напрямів діяльності та завдань Нацкомфінпослуг як державного регулятора ринку небанківських фінансових послуг, а також оцінити ефективність та якість використання виділених бюджетних коштів.

Так, при додатковому отриманні у 2017 році бюджетних асигнувань за напрямом «приведення інформаційної інфраструктури та ресурсів Нацкомфінпослуг у відповідність до вимог щодо захисту інформації та змін у нормативно-правових актах» паспорт бюджетної програми не було доповнено показниками якості, які б характеризували цей напрям використання бюджетних коштів у сумі майже 10 млн гривень.

Внаслідок вирішення трудових спорів понесені Нацкомфінпослуг додаткові витрати бюджетних коштів становлять 166 тис. грн, у тому числі на виплати окремим громадянам України витрачено 104 тис. грн, а судова справа щодо додаткового стягнення з Комісії коштів у сумі 509,2 тис. грн до цього часу знаходиться на розгляді Верховного Суду.

У декількох випадках Нацкомфінпослуг скористалася правом звернутися до суду щодо відшкодування з посадової особи матеріальної шкоди, заподіяної у зв'язку з оплатою працівникові часу вимушеного прогулу.

4. Упродовж періоду, що підлягав аудиту, Нацкомфінпослуг не забезпечено належного ведення та відображення в окремих реєстрах достовірної інформації про фінансові установи.

У Державному реєстрі фінансових установ обліковується значна кількість установ, які фактично не провадять професійну діяльність на цьому ринку та не отримали відповідних ліцензій.

Перебування у Державному реєстрі дає можливість фінансовим установам окремо отримувати ліцензію Національного банку України на переказ коштів і здійснення обмінних операцій, що потребує покращення взаємодії відповідних органів та посилення контролю на ринку небанківських фінансових послуг.

Так, у цьому реєстрі перебувають установи, які отримали 17 ліцензій Національного банку України на здійснення операцій з обміну валюти та переказу коштів, проте не мають жодної ліцензії Нацкомфінпослуг. Нормативне неврегулювання повноважень Комісії з цього питання не дає можливості виключити такі установи із зазначеного Державного реєстру.

Крім того, в реєстрі юридичних осіб, які не є фінансовими компаніями, але мають право надавати окремі фінансові послуги, обліковуються 92 установи, що не отримали ліцензії Нацкомфінпослуг. У реєстрах Нацкомфінпослуг також знаходяться 62 фінансові установи, розташовані в АР Крим, питання діяльності яких досі не врегульовано.

Нацкомфінпослуг не затверджено Положення про порядок та форму ведення Єдиного реєстру бюро кредитних історій, що створює ризики прийняття неефективних управлінських рішень, зважаючи на відсутність додаткової інформації про учасників ринку фінансових послуг.

5. Нацкомфінпослуг відповідно до норм чинного законодавства здійснювала видачу ліцензій на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) та переоформлення діючих ліцензій шляхом видання відповідних розпоряджень за заявами ліцензіатів.

Так, протягом 2016 року фінансовим установам видано 293 ліцензії, 2017 – 2 181, I квартал 2018 року – 159.

Збільшення кількості виданих у 2017 році ліцензій пов'язано з прийняттям Кабінетом Міністрів України постанови від 07.12.2016 № 913 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів)», що набула чинності 10.12.2016, якою розширено перелік фінансових послуг, що ліцензуються.

Однак невизначення у Законі України «Про ліцензування видів господарської діяльності», рішеннях Уряду та Нацкомфінпослуг термінів розробки та затвердження Ліцензійних умов призвело до затягування цього процесу майже на 20 місяців, що вплинуло на функціонування ринку фінансових послуг (зокрема, потенційним учасникам не надавались відповідні ліцензії протягом вказаного періоду).

Існуюча неузгодженість між законами України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про страхування» та частиною першою статті 14 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» щодо порядку сплати та повноважень із встановлення розміру плати за видачу ліцензій на право провадження господарської діяльності призводить до виникнення ризиків несвоєчасного внесення ліцензіатами такої плати.

Як наслідок, сума несплачених ліцензіатами коштів за видані у 2017 році ліцензії та недоплати за ліцензії на право провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) в попередній період становила 10,9 тис. гривень. Тільки під час проведення аудиту Рахункової палати Комісією було вжито відповідних заходів впливу до порушників та укладено Угоду про інформаційне співробітництво з Державною казначейською службою України.

6. Проведена Тендерним комітетом Нацкомфінпослуг у 2017 році переговорна процедура закупівлі послуг ТОВ «Науково-виробниче підприємство «Медирент» на суму 1,5 млн грн не відповідає вимогам статті 35 Закону України «Про публічні закупівлі».

Обрання переговорної процедури не дало можливості залучити до закупівлі зазначених послуг інших учасників та створити умови для добросовісної конкуренції між ними. Як наслідок, прийняті управлінські рішення не сприяли досягненню економії бюджетних коштів.

7. Нацкомфінпослуг у 2016–2017 роках та I кварталі 2018 року не забезпечено повною мірою виконання функцій здійснення нагляду за наданням фінансових послуг та додержанням законодавства учасниками ринків у цій сфері.

Зокрема, результативність роботи Нацкомфінпослуг із застосування до учасників ринку штрафних санкцій за допущені правопорушення залишається низькою.

За результатами вжитих Нацкомфінпослуг заходів із запобігання і припинення порушень законодавства на ринку фінансових послуг та захисту прав споживачів фінансових послуг до порушників законодавства застосовано 31,4 млн грн штрафних санкцій, з яких ними добровільно сплачено лише 7,5 млн грн (24 відсотки). Стягнення 23,8 млн грн (76 відс.) застосованих штрафних санкцій Нацкомфінпослуг не забезпечено.

Аудитом встановлено, що підрозділами Нацкомфінпослуг, відповідальними за функції правозастосування, примусове стягнення штрафних санкцій забезпечено лише щодо 0,2 відс. суми їх загального нарахування.

Низькі показники фактичної сплати штрафних санкцій пояснюються, насамперед, відсутністю налагодженої взаємодії структурних підрозділів Нацкомфінпослуг, відповідальних за виявлення порушень законодавства на професійному ринку та ведення претензійно-позовної роботи.

8. Нацкомфінпослуг визначено Кабінетом Міністрів України уповноваженим органом, відповідальним за забезпечення участі в Міжнародній асоціації органів страхового нагляду та Міжнародній організації нагляду за пенсійними фондами, проте Комісією не забезпечено участі у діяльності цих міжнародних організацій через недостатність бюджетних коштів на сплату членських внесків, що негативно впливає на міжнародний імідж України.

ПРОПОЗИЦІЇ

1. Інформацію про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету на виконання повноважень Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, надіслати Президентові України та Верховній Раді України.

2. Інформацію у формі рішення Рахункової палати направити Кабінету Міністрів України в порядку інформування та для відповідного реагування. Рекомендувати розглянути питання щодо включення Нацкомфінпослуг до переліку органів державного нагляду (контролю), на які не поширюється дія Закону України від 03.11.2016 № 1728-VIII «Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

3. Рішення Рахункової палати та Звіт направити Нацкомфінпослуг для усунення виявлених порушень і недоліків та рекомендувати:

– вжити заходів щодо усунення виявлених під час аудиту недоліків і порушень та забезпечити ефективність використання бюджетних коштів;

– привести нормативно-правову базу з питань державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг у відповідність до вимог чинного законодавства;

– при складанні паспорта бюджетної програми на наступні бюджетні періоди забезпечити затвердження результативних показників, які охоплюватимуть встановлені законодавством основні напрями діяльності та завдання Нацкомфінпослуг і повною мірою розкриватимуть стан досягнення визначеної мети бюджетної програми, в тому числі ефективність та якість використання бюджетних коштів на забезпечення державного регулювання ринку фінансових послуг;

- розглянути питання щодо нормативно-правового врегулювання обліку в Державному реєстрі фінансових установ суб'єктів господарювання, які не мають ліцензії Нацкомфінпослуг, але отримали ліцензії Національного банку України і здійснюють відповідні валютні операції; розташовані в АР Крим; фактично не провадять діяльність на ринку фінансових послуг;
- вжити заходів щодо поліпшення претензійно-позовної роботи для примусового стягнення штрафних санкцій за допущені порушення законодавства на ринку фінансових послуг;
- провести службове розслідування щодо правомірності обрання переговорної процедури закупівлі послуг в 2017 році та дотримання вимог статті 35 Закону України «Про публічні закупівлі», про результати якого в установленому порядку поінформувати Рахункову палату.

Член Рахункової палати

Ц. Г. Огонь