

УДК 35.086:336.473

Тахтай О. В. – державний секретар Міністерства
внутрішніх справ України, м. Київ

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ ДІЯЛЬНОСТІ КРЕДИТНИХ СПІЛОК В УКРАЇНІ

Досліджено особливості адміністративної відповідальності у сфері діяльності кредитних спілок в Україні. Зазначено, що цей вид юридичної відповідальності настає за адміністративні проступки та полягає в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень. Визначено суб'єктний перелік осіб, до яких може бути застосовано адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері діяльності кредитних спілок.

Ключові слова: кредитна спілка, фінансові послуги, правопорушення, адміністративна відповідальність, суб'єкт правопорушення.

Корпоративні й індивідуальні учасники фінансового ринку здійснюють свою діяльність завдяки різноманітним фінансовим інструментам, що сприяють збільшенню активів та одержанню прибутку. Надання фінансових послуг на ринку відбувається за активної участі посередників, тобто банків і небанківських фінансових установ [1, с. 211].

Організаційно-правові питання діяльності кредитних спілок на сьогодні визначено в Конституції України [2], законах України «Про кредитні спілки» [3], «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг» [4] та інших нормативних актах.

Кредитна спілка – це неприбуткова організація, заснована фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки [3].

Після створення Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (нині – Нацкомфінпослуг) 2004 року відбулася перша перереєстрація кредитних спілок, під час якої їх

статутні документи було узгоджено із Законом України «Про кредитні спілки» [3]. Упродовж певного часу ліцензії видавали досить просто, оскільки у так званий перехідний період державі необхідно було ввести у правовий режим діяльності усіх юридичних осіб, які фактично працювали вже як кредитні спілки. До прийняття 2001 року згаданого базового Закону такі об'єднання керувались у своїй діяльності Тимчасовим положенням (Указ Президента України «Про Тимчасове положення про кредитні спілки в Україні» від 20 вересня 1993 року № 377/93).

Лише після перереєстрації Нацкомфінпослуг почав вивчати діяльність кредитних спілок щодо відповідності чинному законодавству. За результатами перереєстрації було прийнято значну кількість рішень про тимчасове призупинення дії ліцензій або взагалі їх анулювання. Згідно з даними Всеукраїнської асоціації кредитних спілок України, за підсумками 2016 року майже кожен п'яту зареєстровану спілку вважали збитковою. Крім того, нормативів співвідношення резервного капіталу до активів не дотримувалися близько 84 % кредитних спілок [5].

Таким чином, хоча кредитні спілки функціонують на ринку фінансових послуг досить довго, ефективну систему, яка гарантувала б безпеку паїв у кредитних спілках, в Україні дотепер не створено. Єдина форма гарантії вкладень пайовиків спілок – це стабілізаційний фонд, створений на громадських засадах членами Всеукраїнської асоціації кредитних спілок України. Цей фонд формується за рахунок добровільних внесків безпосередньо спілок (15 % від суми приросту активів за рік) і призначений для їх фінансової санації. Водночас капітал цього фонду (400 тис. грн) не відповідає активам середньої спілки, тобто загальноприйнятим у світовій практиці нормам [1, с. 214].

Донині на ринку фінансових послуг функціонують окремі кредитні спілки, що не дотримуються ліцензійних вимог. Національна комісія, яка здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, з початку 2017 року виключила з Державного реєстру фінансових установ (Реєстр) 87 кредитних спілок, з яких 4 – за заявою спілки, а 83 – за систематичне порушення вимог законодавства у сфері ринків фінансових послуг.

До зазначених спілок Нацкомфінпослуг неодноразово застосовувала заходи впливу (230 заходів впливу), зокрема

142 постанови про застосування штрафних санкцій (на загальну суму 2,3 млн грн), які не виконано.

Слід зазначити, що Нацкомфінпослуг не володіла інформацією про здійснення господарської діяльності та фактичне місцезнаходження спілок, що не звітують (71), жодного зв'язку з ними не було.

Оскільки виключення кредитної спілки з Реєстру є крайнім заходом із наявних важелів впливу на суб'єктів нагляду, Нацкомфінпослуг здійснювала такі дії:

- надсилала попередньо інформацію про стан таких спілок (фінансовий та управлінський) до правоохоронних і податкових органів, органів статистики й місцевих адміністрацій, а також зверталася до них із клопотаннями щодо надання будь-якої наявної інформації стосовно здійснення господарської діяльності такими суб'єктами;

- у разі виявлення ознак правопорушень, застосування заходів впливу щодо яких не належало до компетенції Нацкомфінпослуг, зверталася з відповідними клопотаннями до правоохоронних органів про вжиття заходів з метою встановлення винних осіб і притягнення їх до відповідальності;

- інформувала членів таких спілок щодо їх прав на скликання позачергових загальних зборів, переобрання (призначення) нового керівництва спілки (за потреби), а також про інші дії, які необхідно здійснити з метою відновлення фінансової стабільності спілки, зокрема стосовно вжиття своєчасних заходів для повернення простроченого кредитного портфеля.

Після виключення спілок з Реєстру Нацкомфінпослуг у межах повноважень, визначених законодавством, спільно з правоохоронними органами продовжує забезпечувати захист прав споживачів, установлення та притягнення до відповідальності осіб, дії яких спричинили неплатоспроможність цих спілок [6].

Відповідно до п. 8 ст. 10 Закону України «Про кредитні спілки» [3], члени кредитної спілки несуть відповідальність за зобов'язаннями кредитної спілки лише в межах їх пайових внесків [3]. Отже, відповідальність членів кредитної спілки є обмеженою (її обмежено розміром пайового внеску) та не відповідає основним положенням кооперації.

Науковці зауважують, що кооператив є об'єднанням людей із вільним доступом членів, яке ґрунтується на рівних правах і рівній відповідальності осіб, створене для ведення за спільний

кошт господарського підприємства, яке має давати членам вигоду не пропорційно частці внесеного капіталу, а відповідно до того, якою мірою член товариства скористався самим товариством [7, с. 201; 8, с. 104].

На думку О. В. Чаянова, загроза необмеженої відповідальності спонукала членів до активного вивчення справ свого кооперативу, контролювання його діяльності й формування громадської думки на користь своєчасного повернення позичок. Принцип солідарної відповідальності фактично забезпечував механізм взаємного страхування господарств – членів товариства [9, с. 21; 10, с. 80].

Солідарна відповідальність має сприяти платіжній дисципліні щодо повернення кредитів, а також активній участі в діяльності кредитної спілки. Водночас діяльність має важливе значення, оскільки містить у собі мету, засоби, результат і власне процес діяльності, який є реальною рушійною силою суспільства [11, с. 130].

З огляду на зазначене, доцільно закріпити в Законі України «Про кредитні спілки» [3] солідарну відповідальність членів кредитної спілки за зобов'язаннями власної кредитної спілки.

Заслугує на увагу також питання відповідальності кредитних спілок за скликання, проведення загальних зборів. Так, законодавство щодо кредитних спілок не містить штрафних санкцій за правопорушення, які вчинені на ринках фінансових послуг, зокрема за ненадання чи надання свідомо недостовірної інформації щодо проведення загальних зборів. Так, у ст. 41 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [12] передбачено, що штрафні санкції застосовують до суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб за правопорушення, учинені на ринках фінансових послуг. Серед заходів впливу є відповідальність за ненадання, несвоєчасне надання або надання завідомо недостовірної інформації (застосовують штрафні санкції у розмірі до 1000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, але не більше ніж один відсоток від розміру статутного (пайового) капіталу юридичної особи – суб'єкта підприємницької діяльності, що вчинив правопорушення). Тобто видається, що кредитну спілку (як і акціонерне товариство) можливо притягнути до відповідальності за порушення порядку

повідомлення членів кредитної спілки про проведення загальних зборів, наприклад, у разі несвоєчасного надання запрошення на загальні збори. Проте Закон України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» [12] застосовує заходи впливу до суб'єктів підприємницької діяльності – юридичних осіб, а кредитна спілка є юридичною особою, яка здійснює фінансові послуги, але не є суб'єктом підприємницької діяльності. Тому застосувати штрафні санкції до кредитних спілок неможливо. У діях законодавця немає логіки, оскільки преамбула Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» визначає, що цей Закон установлює загальні правові засади у сфері надання фінансових послуг, здійснення регулятивних і наглядових функцій за діяльністю з надання фінансових послуг. Водночас кредитні спілки (ст. 1 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг») належать до фінансових установ, які відповідно до законодавства надають фінансові послуги. Недосконалість правового регулювання у сфері діяльності кредитних спілок, передусім якщо йдеться про державне регулювання ринків фінансових послуг, можна розглядати за причину виникнення зловживань у сфері діяльності фінансових установ.

Тому необхідно в Законі України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» «суб'єкт підприємницької діяльності – юридична особа» замінити на «фінансова установа» [11].

Адміністративна відповідальність є особливим видом юридичної відповідальності, якій властиві всі ознаки останньої. Також їй притаманна низка специфічних рис: цей вид юридичної відповідальності настає за особливий вид правопорушень – адміністративні проступки, полягає в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень (у сучасній адміністративно-правовій доктрині вживають термін «заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових установлень»), їх накладають уповноважені на те органи чи посадові особи на підставах і в порядку, установлених нормами адміністративного права [13, с. 6–7]. Кредитні спілки несуть відповідальність за широке коло дій: порушення норм, визначених Нацкомфінпослуг (ліцензійних вимог, вимог до програмного

забезпечення, до кваліфікації голови правління та головного бухгалтера, приміщення, де здійснюють діяльність, тощо), порушення податкового законодавства, бухгалтерських стандартів і подання обов'язкової звітності тощо. Кодекс про адміністративні правопорушення України [14] передбачає такі види адміністративних проступків і, відповідно, стягнень: порушення порядку ведення податкового обліку й надання аудиторських висновків тягне за собою накладення штрафу в розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 163¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП); неподання або несвоєчасне подання платіжних доручень на перерахування належних до сплати податків і зборів (обов'язкових платежів) тягне за собою накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від п'яти до десяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 163² КУпАП); невиконання законних вимог посадових осіб органів державної податкової служби (ст. 163³ КУпАП); ухилення від реєстрації як платника страхових внесків до Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, несвоєчасна або неповна сплата страхових внесків, а також порушення порядку використання страхових коштів тягнуть за собою накладення штрафу від восьми до п'ятнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 165⁵ КУпАП); порушення законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 166⁹ КУпАП); порушення законодавства про ліцензування певних видів господарської діяльності тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 166¹² КУпАП); невиконання законних вимог посадових осіб спеціально вповноваженого органу виконавчої влади у сфері регулювання ринків фінансових послуг щодо усунення порушень законодавства у сфері регулювання ринків фінансових послуг або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб від двадцяти п'яти до п'ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 188²⁹ КУпАП); невиконання законних вимог посадових осіб суб'єктів державного фінансового моніторингу стосовно усунення

порушень законодавства щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму, або створення перешкод для виконання покладених на них обов'язків тягнуть за собою накладення штрафу на посадових осіб суб'єктів первинного фінансового моніторингу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (ст. 188³⁴ КУпАП) тощо. Суб'єктом адміністративної відповідальності можуть бути як посадові особи кредитної спілки (фізичні особи), так і кредитна спілка як юридична особа. Зокрема, особами, яких може бути притягнуто до адміністративної відповідальності за адміністративні правопорушення у сфері діяльності кредитних спілок, варто вважати:

1) фізичних осудних осіб, які вчинили правопорушення у віці, з якого може наступати адміністративна відповідальність, і вступили в суспільні відносини у сфері кредитування;

2) юридичних осіб, що беруть участь у суспільних відносинах, які виникають у процесі діяльності кредитних спілок;

3) посадових осіб фінансових установ, які обіймають певні посади та через свої службові (посадові) обов'язки мають можливість впливати на процес надання кредитних послуг споживачам;

4) фізичних осіб – підприємців, які отримали відповідний дозвіл і мають передбачене законодавством право надавати кредитні послуги споживачам;

5) фінансові групи, що беруть участь у суспільних відносинах, які виникають у процесі надання кредитних послуг споживачам.

Визначення суб'єктного переліку осіб, до яких може бути застосовано адміністративну відповідальність за правопорушення у сфері діяльності кредитних спілок, слід розширити, а також внести відповідні зміни в чинні адміністративно-правові норми, що встановлюють таку відповідальність.

Отже, адміністративною відповідальністю у сфері діяльності кредитних спілок в Україні можна вважати реакцію вповноважених державних органів, що виникає внаслідок учинення суб'єктами (надавачами кредитних послуг) адміністративних правопорушень у сфері кредитування, у вигляді застосування відповідними органами публічного адміністрування заходів адміністративного примусу – адміністративних стягнень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Черней В. В. Кримінально-правові та кримінологічні засади запобігання злочинам у сфері діяльності небанківських фінансових установ в Україні : монографія / В. В. Черней. – Київ : Центр учб. літ., 2014. – 456 с.
2. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
3. Про кредитні спілки : Закон України від 20 груд. 2001 р. № 2908-III // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 15. – Ст. 101.
4. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 23 листоп. 2011 р. № 1070/2011. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1070/2011>. – Назва з екрана.
5. Зведені дані діяльності кредитних спілок – членів ВАКС станом на 1 січня 2017 року [Електронний ресурс] / Всеукраїнська асоціація кредитних спілок України. – Режим доступу: http://www.vaks.org.ua/images/finanalitika_vaks/2016/Analitika_VAKS_za_2016.pdf. – Назва з екрана.
6. Кредитні спілки, що порушують законодавство, будуть виключені з Державного реєстру фінансових установ [Електронний ресурс] / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. – Режим доступу: <https://nfp.gov.ua/news/1542.html>. – Назва з екрана.
7. Вахитов К. И. Кооперация. Теория, история, практика : [избр. тр.] / К. И. Вахитов. – М. : Дашков и К°, 2014. – 560 с.
8. Кредитні спілки в Україні: основні засади діяльності : навч. посіб. / за заг. ред. А. Я. Оленчика. – Київ : УІРФР, 2006. – 652 с.
9. Чаянов А. В. Краткий курс кооперации / А. В. Чаянов. – М. : Кооперат. изд-во, 1925. – 78 с.
10. Гончаренко В. В. Кредитна кооперация: принципи фінансово-господарського механізму та проблеми відродження в Україні / В. В. Гончаренко // Банківська справа. – 2005. – № 2. – С. 76–83.
11. Славова Н. О. Відповідальність кредитної спілки / Н. О. Славова // Відповідальність у сфері господарювання:

сучасний стан і перспективи розвитку: зб. наук. пр. / НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. – Донецьк : Юго-Восток, ЛТД, 2009. – С. 129–137.

12. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг [Електронний ресурс] : Закон України від 12 лип. 2001 р. № 2664-III. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2664-14/conv/page1>. – Назва з екрана.

13. Адміністративне право : підручник / [Ю. П. Битяк (голова авт. кол.), В. М. Гаращук, В. В. Богуцький та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гаращука, В. В. Зуй]. – 2-ге вид., переробл. та доповн. – Харків : Право, 2012. – 656 с.

14. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1984. – Дод. до № 51. – Ст. 1122.

Стаття надійшла до редколегії 18.01.2017

Takhtai O. – *Secretary of State of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, Kiev, Ukraine*

Administrative Liability in the Field of Ukrainian Credit Unions' Activity

Article provides analysis of administrative liability in the field of Ukrainian credit unions' activity and its characteristics. It is noted that this type of liability for administrative misdemeanor is characterized by setting an administrative punishment. List of persons subjected to administrative liability for different types of offence in the field of credit union activity is defined.

Credit union is a non-profit organization established by private individuals, professional unions and its cooperative alliances with aim to provide services for reciprocal crediting to its members including financial ones at the expense of the members' donations.

Administrative liability in the field of Ukrainian credit unions' activity is to be interpreted as certain actions of authorized state bodies taken in response to administrative misdemeanor committed by subjects – providers of crediting services with specific measures applied in the format of administrative punishment.

Administrative liability rests with the credit union officials (private persons) and the union itself as legal entity; other subjects of administrative liability are: 1) *compos mentis* private persons accused of administrative misdemeanor in administrative liability age and participating in crediting social relations; 2) legal entities participating in social relations as part of credit union activity; 3) officials of financial institutions whose position allows to influence the crediting process; 4) individual entrepreneurs with appropriate licenses and legislative authorization to provide crediting services to clients; 5) financial groups participating in social relations as part of crediting process.

It is noted that list of persons subjected to administrative liability in the field of credit unions' activity must be extended and make amendments to relevant current legal norms defining the liability.

Keywords: credit union, financial services, offence, administrative liability, subject of offence.