

В. С. Толуб'як,  
к. держ. упр., докторант, кафедри економічної політики, НАДУ при Президентіві України

# ФІНАНСОВИЙ КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: МЕТА, ЗАВДАННЯ, ФУНКЦІЇ

*У статті проведено аналіз фінансового контролю як складового елемента фінансового механізму системи пенсійного забезпечення. Визначено його необхідність, мету та функції. Проаналізовано види фінансового контролю у сфері пенсійного забезпечення та розкрито принципи його здійснення.*

*In the article is conducted the analysis of financial control as an element of financial mechanism of the system of pension delivery; is defined its necessity, goal and functions. Are analyzed the kinds of financial control in the sphere of pension delivery and responsibilities of subjects of its implementation.*

*Ключові слова: фінансовий контроль, система пенсійного забезпечення, суб'єкти фінансового контролю, функції фінансового контролю, види, форми і методи фінансового контролю.*

*Key words: financial control, system of pension delivery, subjects of financial control, functions of financial control, forms and methods of financial control.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

У ринкових умовах господарювання важливо оптимально поєднати притаманні ринку регулятори економіки з належно організованим державним управлінням. За умов дефіциту бюджетних коштів актуального значення набуває фінансовий контроль з боку органів державної влади та управління за ефективністю витрачання не тільки бюджетних коштів, а і коштів цільових фондів. У зв'язку з цим питання фінансового контролю як елемента фінансового механізму системи пенсійного забезпечення є актуальним і потребує поглибленого наукового вивчення та обґрунтування.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ПУБЛІКАЦІЙ

Питання фінансового контролю розкрито в працях таких науковців, як О. Василика, М. Гупаловської, П. Германчука, А. Зіміної, І. Орехова, О. Романенко, І. Ткачука та інших. Проте наукові дослідження присвячені в основному загальним питанням фінансового контролю. Тому є необхідність обґрунтування здійснення фінансового контролю саме в сфері пенсійного забезпечення.

## МЕТА СТАТТІ

Здійснити аналіз фінансового контролю як складової фінансового механізму системи пенсійного забезпечення, визначити його необхідність, основну мету та функції.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Контроль є важливою функцією держави, що забезпечує умови належного функціонування усієї її фінансової системи. Його необхідно розглядати як систему дій, які здійснюються органами державної влади за суб'єктами господарювання в частині створення, розподілу

та використання фінансових ресурсів з метою оцінки економічної ефективності господарської діяльності, виявлення та блокування відхилень, що суперечать законному й ефективному використанню майна та коштів, задоволенню державних, колективних та приватних інтересів і потреб, вдосконаленню управління економікою в цілому і окремими її сферами [4].

У залежності від суб'єктів ініціювання фінансовий контроль в сфері пенсійного забезпечення поділяють на державний, господарський і громадський [2, с. 34]. Такий поділ охоплює всіх суб'єктів його здійснення і відразу дає відповідь на питання, хто організовує контроль і є основним користувачем його результатів.

Як функція управління фінансами фінансовий контроль — це специфічна діяльність, що реалізується через систему спостереження і перевірки законності і ефективності процесів створення і використання грошових доходів і грошових фондів з метою оцінки обґрунтованості прийняття управлінських рішень [1, с. 534]. Таке трактування фінансового контролю дозволяє визначити його специфічне місце серед інших видів контролю та безпосередню мету його здійснення, сприяє успішній реалізації фінансової політики, ефективному використанню фінансових ресурсів.

Державний фінансовий контроль як одна із функцій управління фінансами пенсійної системи є особливою діяльністю державних органів влади щодо перевірки формування й використання фінансових ресурсів, призначених для виплати пенсій, а також оцінювання обґрунтованості й ефективності прийняття управлінських рішень і результатів їх виконання [8, с. 51].

Господарський фінансовий контроль в системі пенсійного забезпечення проводиться економічними службами пенсійних фондів (бухгалтерія, фінансовий відділ

тощо). Об'єкт контролю — господарська і фінансова діяльність самого Пенсійного фонду та його структурних підрозділів. Мета цього складового елемента фінансового механізму системи пенсійного забезпечення:

- зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни;
- забезпечення повного, своєчасного формування і цільового використання фінансових ресурсів;
- проведення єдиної та ефективної державної політики у цій сфері;
- забезпечення реалізації прав громадян на пенсійне страхування;
- створення умов для ефективного функціонування та розвитку системи пенсійного забезпечення;
- забезпечення дотримання суб'єктами господарювання вимог законів, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері пенсійного забезпечення;
- адаптація системи пенсійного забезпечення до міжнародних стандартів.

Громадський фінансовий контроль здійснюють громадські організації (партії, рухи, профспілкові організації). Він може проводитись групами спеціалістів, які створюються при комітетах Верховної Ради, комісіях Рад народних депутатів.

Законодавством передбачено відповідний інструментарій для реалізації повноважень органів державного нагляду та контролю. Зокрема, видання контролюючими органами рішень, обов'язкових для виконання суб'єктами системи пенсійного забезпечення, встановлення термінів для усунення порушень, повноваження на скасування незаконних рішень, призначення додаткової аудиторської перевірки діяльності суб'єктів пенсійної системи тощо.

Необхідність контролю як елемента фінансового механізму в системі пенсійного забезпечення визначають такі фактори:

- невизначеність середовища (зміна законів, політики, технологій, фінансового ринку тощо);
- захист пенсійних активів (інфляція, банкрутство банку-зберігача);
- боротьба за фінансові ринки, де можуть розміщатися пенсійні активи.

Основними функціями фінансового контролю в сфері пенсійного забезпечення є: профілактична, інформаційна, мобілізуюча. В результаті реалізації цих функцій сформувався спеціальний метод фінансового контролю, який є вираженням засад загального підходу до об'єкта контролю. В основі цих засад лежить поєднання загальнонаукових і методичних прийомів пізнання, що дають можливість комплексно вивчити законність, достовірність, доцільність, економічну ефективність фінансових операцій і процесів на основі використання облікової, звітної, нормативної та іншої економічної інформації в поєднанні з дослідженням фактичного стану об'єкта контролю.

З визначення сутності фінансового контролю випливає, що його об'єктом є процеси формування й використання фондів фінансових ресурсів. Суб'єкт контролю — це носій контрольних функцій щодо об'єкта контролю. Він, як правило, визначається законодавством.

Контроль як правова форма державного управління



Рис. 1. Види, форми і методи фінансового контролю в сфері пенсійного забезпечення

означає встановлення компетентними органами ступеня відповідності результатів діяльності суб'єктів системи пенсійного забезпечення встановленим законодавством правилам, нормам і нормативам, а також виявлення порушень у діяльності цих суб'єктів, застосування заходів щодо їх усунення, у тому числі штрафних санкцій.

В умовах реформування пенсійної системи, як зазначає Ткачук І.М., важливого значення набувають сучасні методи фінансового контролю за діяльністю пенсійних фондів. Особливо важливо в сучасних умовах встановити особливості організації, методики перевірки повноти і достовірності даних обліку і звітності в пенсійних організаціях, виробити методичні рекомендації для їх застосування [9]. Види, форми і методи фінансового контролю, які використовуються в системі пенсійного забезпечення, представлені на рис. 1.

Суб'єктами державного фінансового контролю в системі пенсійного забезпечення є: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державний комітет фінансового моніторингу, Державна податкова служба, Державна контрольно-ревізійна служба України, Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольний комітет, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України [6, с. 21].

Важливою ознакою державного фінансового контролю є форма його здійснення. Форма контролю — це спосіб відстеження (порівняння, зіставлення) певного явища, об'єкта, процесу, охоплених контрольними діями [2, с.36]. Тобто під формами державного фінансового контролю потрібно розуміти способи конкретного вираження та організації контрольних дій, спрямованих на виконання функцій контролю.

Відповідно методикою державного фінансового контролю є сукупність технічних (методичних) прийомів контролю, що дає змогу всебічно, повно і об'єктивно дослідити здійснені господарські й фінансові операції суб'єктами системи пенсійного забезпечення, усунути і попередити порушення у формуванні та використанні фінансових ресурсів.



**Рис. 2. Загальні принципи здійснення фінансового контролю в сфері пенсійного забезпечення**

За часом здійснення фінансовий контроль у сфері пенсійного забезпечення поділяють на: попередній контроль, поточний контроль та наступний контроль.

Попередній контроль — здійснюється під час обговорення і затвердження проектів законів, постанов з фінансових питань. Мета попереднього контролю — запобігти порушенням законодавства, використанню фінансових ресурсів не за призначенням, їх втрати.

Поточний контроль — здійснюється на засіданнях комітетів, комісій, робочих груп під час парламентських слухань і у зв'язку з депутатськими запитами щодо окремих питань пенсійного забезпечення, поданні звітності, сплаті страхових внесків, що дає змогу виявити і оперативно усунути порушення, мінімізувати їх наслідки.

Наступний контроль — здійснюється під час розгляду та затвердження звітів про виконання бюджетів пенсійних фондів і при розробці заходів щодо усунення наслідків порушень та притягнення винних осіб до відповідальності, а також виявлення прорахунків попереднього та поточного контролю. За обсягом та глибиною охоплення наступний контроль поділяють на ревізію, те-

матичну перевірку (обстеження) і рахункову перевірку звітності, інвентаризацію, аудит, судово-бухгалтерську експертизу та економічний аналіз [2, с. 37].

Основна особливість державного фінансового контролю в сфері пенсійного забезпечення полягає в тому, що він здійснюється державними контролюючими органами стосовно будь-якого пенсійного фонду незалежно від його відомчої належності і підпорядкування.

Державний фінансовий контроль лише тоді виконуватиме відведену йому роль, якщо базуватиметься на певних принципах. При визначенні поняття "принципи контролю" необхідно: поперше, враховувати найбільш важливі, об'єктивно необхідні прояви контролю, що відображають його природу і спрямованість, специфіку як самостійного правового утворення; по-друге, відтворювати такі методологічні вимоги, що постійно виявляються і використовуються в процесі проведення контролю, сприяють на практиці підвищенню його ефективності [7, с. 309]. До загальних принципів фінансового контролю слід віднести: об'єктивність, системність, систематичність і регулярність, оперативність, дієвість, масовість та вибірковість, гласність, плановість, економічність, науковість, ефективність (рис. 2).

Важливе значення при здійсненні фінансового контролю в сфері загальнообов'язкового державного пенсійного забезпечення приділяється правильності нарахування, повноти і своєчасності сплати страхових внесків та інших платежів. З цієї метою провадяться документальні перевірки платників згідно з Національним планом перевірок, який щорічно складається Державною податковою адміністрацією, та позапланові перевірки. Особлива увага повинна приділятися ефективності перевірок, правильності застосування фінансових санкцій до порушників платіжної дисципліни, контролю за виконанням договорів розстрочення заборгованості, додержанню вимог законодавства щодо дострокового розірвання договорів про розстрочення боргу тощо.

Контроль також повинен здійснюватись за: вжиттям заходів щодо відшкодування боргів Пенсійному фонду; правильністю проведення інвентаризації заборгованості з платежів до бюджету Фонду, що підлягають стягненню в судовому порядку; роботою з комітетами кредиторів, ліквідаторами, керівниками санацією підприємств, щодо яких порушено справи про банкрутство.

З метою захисту майнових прав і законних інтересів учасників недержавного пенсійного забезпечення держава гарантує дотримання законодавства шляхом здійснення нагляду та контролю відповідними державними органами. Необхідність державного фінансового контролю за діяльністю установ недержавного пенсійного забезпечення є очевидною та впливає з того, що споживачі відповідних послуг не володіють достатніми знаннями у цій сфері, тому мають бути захищені [3].

Виділяють два концептуальних підходи щодо втручання держави у формування та розвиток недержавного пенсійного забезпечення, один з яких зводить це втручання до мінімуму, тому що недержавне пенсійне забезпечення розглядається як саморегульована система в ринковій економіці. Зарубіжний досвід показує, що за сприятливих умов клієнтська база недержавних пенсійних фондів зростає швидкими темпами переважно за рахунок того, що кошти, які акумульовані у фондах, не використовуються для виплат пенсій зразу, а дають інвестиційний дохід з мінімальним ризиком та забезпечують підтримку доходів пенсіонерів. Інший концептуальний підхід базується на гарантуванні державою ефективної діяльності недержавного пенсійного фонду, унеможливленні втрати коштів його учасниками та врахуванні всіх ризиків. Саме такий шлях обрала для себе Україна.

Світова практика виділяє два основні методи державного фінансового контролю у сфері пенсійного забезпечення: метод реагування на порушення встановлених законодавством правил функціонування суб'єктів пенсійного забезпечення та метод запобігання можливим порушенням зазначених правил і їх попередження [5, с. 226].

У разі застосування першого методу уповноважені державні органи реагують лише на випадки погіршення функціонування окремих осіб — суб'єктів системи.

Під час застосування методу запобігання й попередження уповноважені державні органи стежать за роботою кожного суб'єкта системи, постійно збираючи та аналізуючи їхні звіти й інформацію. Одним з найпоширеніших методів збирання інформації є проведення планових, позапланових перевірок і перевірок на місцях.

Зазначені методи фінансового контролю застосовують залежно від рівня розвитку системи пенсійного забезпечення, її стану і досвіду функціонування, рівня кадрової професійності та розвитку інфраструктури уповноважених державних органів. Зазначені методи не можуть використовуватись одночасно через принципово відмінні вимоги до їх організації та запровадження, у тому числі щодо обсягів необхідної інформації, повноважень органів державної влади, зокрема щодо застосування санкцій тощо.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Фінансовий контроль є важливою функцією державного управління в сфері пенсійного забезпечення. Його існування зумовлюється об'єктивним характером обігу фінансових ресурсів. Ринкові умови не відмінюють, а, навпаки, посилюють необхідність систематичного фінансового контролю суб'єктів пенсійної системи.

Фінансовий контроль у сфері пенсійного забезпечення — це одна із функцій управління, яка передбачає спостереження за процесами формування, збереження, перерозподілом та витрачанням фінансових ресурсів. У солідарній системі Пенсійний фонд як центральний орган виконавчої влади є контролюючим органом і одночасно об'єктом контролю щодо якості виконання ним визначених законодавством функцій.

Ефективність здійснення фінансового контролю в сфері пенсійного забезпечення досягається за умови забезпечення його необхідними даними. Подальший його розвиток значною мірою пов'язаний з удосконаленням насамперед тих масивів фактичних даних, отримання яких досягається завдяки проведенню державної політики у сфері обліку і статистики.

Завданням державної політики в сфері пенсійного

забезпечення залишається удосконалення фінансового контролю та регулярного впливу з боку держави на суб'єктів ринкових відносин з метою створення умов ефективного розвитку пенсійної системи, надання переваг тим суб'єктам ринку, які стимулюють розвиток соціальної сфери в цілому і пенсійного забезпечення як її складової.

Для підвищення рівня довіри громадян до недержавних пенсійних фондів, держава на практиці має довести дієвість гарантування нею дотримання законодавства щодо захисту майнових прав і законних інтересів учасників системи недержавного пенсійного забезпечення. Громадяни мають розуміти, що робота недержавних пенсійних фондів є одним із видів ринкової діяльності, а держава є їх надійним захисником.

Оскільки здійснення фінансового контролю в системі недержавного пенсійного забезпечення сконцентровано в декількох державних органах, за таких обставин важливим моментом виступає побудова системи ефективного взаємозв'язку між ними. Для досягнення такої ефективності потрібно поставити на новий рівень обмін інформацією між державними органами, у тому числі інформацією, отриманою за результатами перевірок фінансових установ, та прискорити створення ефективної інтегрованої системи обміну інформацією між органами, що здійснюють фінансовий контроль у системі пенсійного забезпечення.

Перспективами подальших досліджень можуть бути розробка нових напрямів державного фінансового контролю, які б сприяли зміцненню державного пенсійного забезпечення та розвитку недержавних пенсійних фондів в Україні.

## Література:

1. Василик О.Д. Державні фінанси України: підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. — К.: Центр навчальної літератури, 2003. — 608 с.
  2. Германчук П.К. Державний фінансовий контроль: ревізія та аудит / П.К. Германчук, І.Б. Стефанюк, Н.І. Рубан, В.Т. Александров. — Київ: НВП "АВТ", 2004. — 424 с.
  3. Грем'яцька К.А. Регулювання та контроль в системі недержавного пенсійного забезпечення [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/2/12.pdf>
  4. Гупаловська М. Фінансовий контроль у бюджетних установах: прагматика та шляхи удосконалення в ринкових умовах господарювання / Мирослава Гупаловська // Наука молода. 2004. — №2 [Електронний ресурс] — Режим доступу: [http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk\\_vydannya/LVx8CM.pdf](http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk_vydannya/LVx8CM.pdf)
  5. Загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: навчальний курс / [Б.О. Зайчук, О.Б. Зарудний, С.Б. Березіна та ін.]. — Київ: НВП "АВТ", 2004. — 256 с.
  6. Зіміна І. А. Державний фінансовий контроль: навч. посібник / І.А. Зіміна, О.С. Корнієнко, А.О. Трофімова. — Миколаїв: НУК, 2008. — 212 с.
  7. Орехова І.С. Принципи державного контролю господарської діяльності / І.С. Орехова // Форум права. — 2009. — №2. — С. 309—315 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2009-2/09oickgd.pdf>
  8. Романенко О.Р. Фінанси: підручник / О.Р. Романенко. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 312 с.
  9. Ткачук І.М. Організація внутрішнього контролю в Пенсійних фондах [Електронний ресурс] / І.М. Ткачук // Режим доступу: <http://www.rusnauka.com/CCN/Economics/7tkachuk%20i.m.doc.htm>
- Стаття надійшла до редакції 04.02.2010 р.*