

УДК 342.9:347.73

Н.Ю. БАЛАНЮК, Національний університет державної податкової служби України

ПРОБЛЕМА СТВОРЕННЯ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ НЕДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Ключові слова: пенсійна реформа, індивідуальні рахунки вкладників, інвестиційна політика, фінансові зобов'язання.

Проблема запровадження недержавного пенсійного забезпечення в процесі здійснення пенсійної реформи є ключовим питанням, а також закономірним явищем, що супроводжується створенням якісного законодавчо-нормативного забезпечення для створення надійності розвитку фінансових інструментів, спроможних перетворити пенсійні активи в ефективний інвестиційний ресурс, забезпеченням надійних механізмів захисту пенсійних вкладів від інфляції та різного роду зловживань.

Світова практика знає два методи фінансування пенсійного забезпечення – перерозподільний та накопичувальний. Першому відповідає солідарний принцип побудови пенсійної системи, другий базується на принципах індивідуальної відповідальності. Україна єдина держава, яка використовує солідарну систему на 99,97 %, і саме це викликало необхідність реформування пенсійної системи та пошуку інших джерел для фінансування пенсійних виплат.

Реформування пенсійної системи в Україні розпочалося ще з 01.01.2004 р., коли набрав чинності Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» [1], який ввів у дію систему недержавного пенсійного забезпечення, й відповідно до якого в державі починає діяти трирівнева система пенсійного забезпечення, що передбачає утворення низки фінансових

підприємств нового типу та розширення функцій вже існуючих.

Але слід визнати, що попри всі внесені зміни, сьогодні в Україні склалася критична ситуація: старіння населення, борг Пенсійного Фонду перед державним бюджетом, лише формальне існування трирівневої пенсійної системи. Населення країни користується тільки солідарним пенсійним забезпеченням, що створює непосильний тягар для цієї системи, яка вже не в змозі виконувати свої функції. Нині впровадження пенсійної реформи ще більш поглиблюється через поставлення на меті лише вирішення базового питання щодо бездефіцитності Пенсійного Фонду України.

Отже проблема реформування пенсійного забезпечення, зокрема, доцільність введення такого накопичувального компонента, як недержавне пенсійне забезпечення в особі банків, недержавних пенсійних фондів, страхових організацій тощо, спираючись на досвід пострадянських країн та країн з перехідною економікою та врахування Україною його позитивних моментів, є актуальною та потребує подальшого вивчення та наукового обґрунтування, що й стало метою даної статті. Новизна дослідження полягає у виділенні недоліків чинної системи пенсійного забезпечення, обґрунтуванні необхідності її реформування на підставі аналізу сучасного стану пенсійного забезпечення з урахуванням досвіду реформування пенсійних систем у країнах з перехідною економікою.

Треба зазначити, що значну увагу розробленню теоретичних та методологічних питань створення та впровадження системи недержавного пенсійного забезпечення приділяли такі зарубіжні науковці, як Г. Мак Тагарт, К. Гільон; серед вітчизняних дослідників над цією тематикою працюють: В. Колбун, Т.А. Трохимова, А. Сковронська-Лучинська, Р.В. Пічкуров, Н.В. Каліта, О.Й. Ткач, А.В. Михайлов, В.В. Басов, О.Г. Морозов та ін. Однак відсутність позитивних зрушень за результатами розпочатої ще у 2004 році пенсійної реформи, проблема щорічного зменшення кількості працюючих людей, збільшення контингенту населення, які мають неформальну зайнятість – все це зумовлює необхідність перегляду

окремих положень чинного пенсійного законодавства та проведення додаткових наукових досліджень щодо вдосконалення адміністративно-правового забезпечення функціонування недержавних пенсійних фондів, спираючись на позитивний досвід пострадянських країн та країн з перехідною економікою.

Предметом дослідження обрано стан, перспективи та наслідки реформування пенсійних систем Угорщини, Казахстану та Польщі, методологічні, методичні та прикладні підходи до впровадження сучасних комбінацій й схем пенсійного забезпечення, значну роль в яких відіграє недержавне пенсійне забезпечення.

1. Угорщина – Україна: порівняльний аспект.

У травні 1996 р. угорською владою прийнято рішення про створення змішаної системи з двома обов'язковими й одним чи більше добровільним рівнями. Перший рівень мав забезпечувати усім працівникам, що мають право на отримання, базову пенсію за розподільчим принципом, у той час як другий рівень повинен був уявляти собою приватну децентралізовану накопичувальну систему з індивідуальними розрахунками учасників. Надалі був напрацьований законодавчий пакет щодо регулювання правових відносин страхування, а саме: закон 1993 р. «Про каси добровільного взаємного страхування», закон 1997 р. «Про пенсію за соціальним страхуванням», закон 1997 р. «Про приватну пенсію та про приватні пенсійні каси» та закон 1997 р. «Про осіб, що мають право на соціальне забезпечення та приватну пенсію, а також про внески, що підлягають сплаті для покриття вартості послуг». Відповідно до Закону 1993 р. «Про каси добровільного взаємного страхування», з грудня 1993 р. в Угорщині з'явилась можливість створювати добровільні пенсійні каси. Досвід їх роботи відіграв вирішальну роль при створенні другого рівня пенсійного забезпечення [2, с.49–50]. Число добровільних пенсійних кас і членство в них невинно зростає. Зараз налічується біля 250 таких кас, а кількість членів вже досягла 1 мільйона осіб, що складає майже четверту частину всіх зайнятих. Лише протягом 1998

року кількість членів добровільних кас зросла на третину. Працедавці підтримують створення пенсійних кас завдяки існуванню податкових пільг. Це особливо актуально для України, оскільки нині великі контингенти населення не залучені до державного пенсійного страхування або сплачують мізерні внески. До таких категорій належать, насамперед, підприємці-фізичні особи, інші самозайняті та члени їх сімей; громадяни, які мають неформальну зайнятість, зокрема нелегальні трудові мігранти та інші особи; особи, зайняті в домашньому господарстві. Податкові стимули мають заохочувати ці верстви населення до того, щоб вчасно потурбуватися про забезпечення власного добробуту в похилому віці. Тому держава має спрямовувати діяльність недержавного пенсійного забезпечення насамперед на ці групи населення.

Характерні риси добровільної пенсійної системи (3-й рівень) [2, с.51]:

- добровільна пенсійна каса є неприбутковою юридичною особою, що створюється на приватній основі;
- індивідуальні рахунки вкладників;
- операції каси: збір, адміністрування, управління інвестиціями, виплата пенсій (ануїтету), одноразові виплати при досягненні пенсійного віку;
- призначення дипозитарію є обов'язковим;
- регулювання здійснює Державний орган нагляду за приватними касами.

Концепція полягає у використанні вже існуючих фінансових інститутів (банків, компаній з управління активами, брокерів тощо) для заохочення їх до надання послуг пенсійним касами.

Ситуація в інвестиційній політиці Угорщини є дещо повільною. Вивчення складу портфелів недержавних пенсійних фондів виявляє збільшення частки коштів, інвестованих у державні папери, що робиться для гарантування мінімальної ставки інвестиційного доходу, що, в свою чергу, спричиняє зростання адміністративних витрат і не дає жодних переваг у виборі учасниками пенсійних кас.

Україні, на переконання автора, слід неабияку увагу приділити фондованості ринку. На противагу консервативному досвіду Уго-

рщини слід розширити ринок цінних паперів й вдосконалити законодавство щодо складу портфелів недержавних пенсійних фондів.

Для вираженої політики нашої держави під час реформування пенсійної системи, слід врахувати наступні помилки, що були здійснені угорським урядом [3]:

- питання скорочення адміністративних витрат у накопичувальній системі тісно пов'язані з правовим регулюванням переходу людей з однієї пенсійної каси в іншу, допущенням відкритих пенсійних кас;

- відсутність централізованої автоматизованої системи ведення персоніфікованого обліку внесків і заробітку всіх працівників не сприяє зміцненню фінансової стабільності системи соціального страхування та має інші несприятливі недоліки;

- запровадження обов'язкової накопичувальної системи за рахунок зменшення надходжень коштів до системи соціального страхування породжує великий дефіцит державних фінансів, що при невмілому управлінні може спричинити інфляцію та інші негативні наслідки.

2. Уроки Казахстану для України.

У 2011 році спливає 13 років, як Казахстан у 01.01.1998 р. реформував свою пенсійну систему. Реформована система має обов'язкове недержавне пенсійне забезпечення з пенсійними внесками фіксованих розмірів [4]. За суттю уряд Казахстану вибрав для реформування своєї пенсійної системи Чилійську модель: у систему пенсійного забезпечення держави залучено три типи організацій – пенсійні фонди (корпоративні, відкриті, Державний накопичувальний фонд), компанії з управління активами й опікунські банки.

Пенсійний фонд є акціонерним товариством закритого типу, що заробляє прибуток на операціях з пенсійними коштами. Державний накопичувальний фонд є «приватним» фондом, що управляється державою. Його створено для того, щоб громадяни, які не довіряють приватним фінансовим установам, могли переказувати свої приватні внески до державного фонду. Через накладені на нього суворі обмеження, Державний накопичувальний фонд, у порівнянні з недержавними пенсій-

ними фондами, інвестує кошти з меншим ризиком і тому, теоретично, його вкладники отримують менший прибуток. Від всіх пенсійних фондів за винятком державного накопичувального вимагається укласти угоди про виконання відповідних операцій з компаніями по управлінню активами і оплачувати послуги останніх.

На компанію по управлінню активами покладається вибір об'єктів інвестування пенсійних внесків працівників і оцінка вартості активів. Як і пенсійні фонди, компанії з управління активами заробляють прибуток на операціях з пенсійними коштами. Вони є акціонерними товариствами закритого типу і можуть утворюватись щонайменше чотирма засновниками, кожен із яких може володіти не більше, як 25 % акцій. Засновниками компанії з управління активами можуть бути іноземні фірми, а також, що цікаво, засновники пенсійного фонду, з якими компанія уклала угоду [5].

Від пенсійних фондів вимагається користуватись послугами опікунських банків, що відповідають за безпеку пенсійних коштів. Всі пенсійні відрахування працівників переказуються в опікунські банки через Державний центр по виплаті пенсій. Фізично пенсійні кошти ніколи не знаходяться «в руках» пенсійного фонду або компанії по управлінню активами.

Безпека пенсійної системи є запорукою її надійності і стабільності. Сьогодні, через численні недоліки законів, що регулюють НПЗ як в Україні так і в Казахстані, поки що передчасно стверджувати, що приватні пенсійні плани надійно захищені. Україні, де в принципі неодноразово повторювались ситуації з банкрутством й кризою фінансових установ, слід звернути увагу на такий елемент: в Казахстані фізичне володіння пенсійними активами покладено на опікунські банки. Ліцензії на проведення такої діяльності видаються в Казахстані лише найбільшим й найстабільнішим банкам, в тому числі кільком міжнародним банкам. До статутного капіталу опікунських банків встановлено найбільші вимоги. Їм суворо забороняється виконувати будь-які операції з пенсійними коштами, що суперечить нормам (рекомендаціям) Державної ко-

місії з цінних паперів. Пенсійні кошти знаходяться в безпеці, оскільки фізично саме опікунські банки отримують пенсійні внески, виплачують пенсії, виконують операції й утримують пенсійні кошти. Опікунські банки є повністю незалежними від пенсійних фондів й компаній по управлінню активами.

На наше переконання, Україна пішла вірним шляхом, акцентуючи увагу на проблемних питаннях організаційних зв'язків. В Казахстані, як і в Україні, закон забороняє будь-яку «спорідненість» сторін, які працюють з даним пенсійним фондом, за винятком засновників пенсійного фонду і компанії по управлінню активами, тобто опікунський банк, виконавець фінансових операцій з пенсійними коштами (брокер/дилер) і банк, у який вкладаються пенсійні кошти, не можуть бути засновниками пенсійного фонду або компанії по управлінню активами незалежно від частки володіння акціями пенсійного фонду.

Вважаємо, що уряд Казахстану вдало побудував політику щодо майбутнього випуску додаткових державних облігацій для покриття збільшеного бюджетного дефіциту. Значну частку цих облігацій куплятимуть недержавні пенсійні фонди, водночас, поступово скорочуватимуться фінансові зобов'язання і розміри пенсій з солідарної системи, оскільки кожне наступне «покоління» пенсіонерів отримуватиме все меншу й меншу частку своєї пенсії з солідарної системи. Таким чином неявні фінансові зобов'язання уряду поступово трансформуються у явні через випуск державних облігацій.

Безумовно, далеко не все є позитивним у досвіді Казахстану щодо реформування пенсійного забезпечення, мають місце такі негативні явища, як:

- недостатній законодавчий захист пенсійних активів;
- брак надійних довірчих установ, конфлікт інтересів;
- обмеженість вибору в інвестуванні коштів;
- несприятлива реформована пенсійна система для жінок.

Тому, виходячи з досвіду впровадження пенсійної реформи в Казахстані, необхідно:

- докладніше дослідити і вивчити соціальні аспекти пенсійної реформи;
- виважено підійти до питання підготовки фахівців в даній галузі;
- переглянути більшість положень цивільного кодексу, закону «Про банкрутство», «Про акціонерні товариства» з метою ефективного співфункціонування.

3. Досвід Польщі.

На початку 1999 року Польща здійснила найголовніші заходи з реформування своєї пенсійної програми, серед яких [6]:

- запровадження добровільної накопичувальної системи для осіб, які бажають заощадити додаткові кошти при виході на пенсію;
- створення нового регулятивного органу – UNFE – для регулювання всіх аспектів загальнообов'язкової накопичувальної системи;
- створення законодавчої і адміністративної інфраструктури для підтримки загальнообов'язкової накопичувальної системи. До неї відносяться управління пенсійними фондами і власне пенсійні фонди, три нових законодавчих акти, зміни до інших вже існуючих законів, а також адміністративні процедури для збору та інвестування пенсійних внесків;
- встановлення правил інвестування внесків до загальнообов'язкової накопичувальної системи.

Відповідно до польського законодавства в приватній пенсійній системі функціонують три юридичні особи [7]. Першою з них є Компанія з управління Пенсійним фондом (КУПФ), що здійснює діяльність з метою отримання прибутку. Ця юридична особа є відповідальною за всі види діяльності – залучення учасників, складення інвестиційних планів для активів, контроль за коштами на індивідуальних рахунках і забезпечення учасників періодичною звітністю. КУПФ виступає засновником другої юридичної особи – Пенсійного фонду (ПФ), який має спеціальний статус юридичної особи, але не має власного капіталу і штату працівників, а отже ніколи не зможе збанкрутувати. Проте, ПФ відповідає за облік та зберігання внесків всіх учасників, а також інвестиційних доходів, отриманий від цих внесків.

Останньою ланкою є банківський депозитарій (БД), який забезпечує безпеку всієї сис-

теми шляхом фізичного володіння усіма коштами учасників, а також всіма активами, придбаними за рахунок цих коштів. Польська законодавча структура забезпечує фізичне та юридичне розмежування активів учасників й активів КУПФ. Вона гарантує захист внесків від розкрадання, а також втрати в разі визнання КУПФ банкрутом. Вона також гарантує, що тільки депозитарій володіє внесками учасників і активами, придбаними за їх рахунок.

Існуючий сьогодні в Україні проект закону «Про недержавні пенсійні фонди» не забезпечує цього. Незважаючи на вимоги створення незалежної депозитарної установи, він дозволяє компанії з управління активами мати фізичний доступ до внесків учасників недержавного пенсійного фонду. Це дає чудову можливість для розкрадання коштів і фальсифікації обліку. Крім цього, внески учасників й активи самого пенсійного фонду змішуються в межах однієї юридичної особи. В результаті виникає можливість неналежного розподілу коштів між цими двома групами. Таким чином, потрібно забезпечити облік, який окремо відображатиме грошові суми. Також, останній варіант законопроекту передбачає, що грошові кошти учасника можуть розглядатися як активи пенсійного фонду при судовому розгляді справ про банкрутство. Така структура майже не захищає учасників.

В Польщі існує досить широкий вибір приватних КУПФ. Дуже важливим, на погляд автора, є те, що держава не бере участі в управлінні системи і не виступає засновником жодного приватного пенсійного фонду, що має велике значення для успішної діяльності усієї системи, тому що є запобіжним заходом у разі появи конфлікту інтересів. Міжнародний досвід з управління державою активами приватної пенсійної системи показав, що вона інвестуватиме їх виключно в своїх інтересах, а не на користь учасників пенсійного плану. В результаті цього завжди зменшується ставка доходу інвестування для учасників.

За системою, яка на даному етапі пропонується для запровадження в Україні, всі активи знаходилися тільки би в управлінні державою. Досвід різних країн світу вказує, що дана система зазнає невдачі. Проте, починаючи

з 2000 року, за економічною угодою між Україною та Європейським Союзом [8], іноземні страхові компанії, пенсійні фонди, компанії з управління активами мають право здійснювати операції в Україні на рівних з місцевими компаніями умовах. Завдяки цьому виникає можливість створення в Україні міцних пенсійних фондів, які би могли стати основою для загальнообов'язкової накопичувальної системи.

Таким чином, проаналізувавши досвід запровадження недержавного пенсійного забезпечення в таких країнах, як Угорщина, Казахстан і Польща, зрозуміло, що на даному етапі не йдеться про те, що недержавне пенсійне забезпечення може замінити обов'язкове пенсійне страхування, але уряди вищезазначених країн вже давно переконалися, що недержавні пенсії є найкращим способом вирішення проблеми довгострокового збільшення витрат на виплату пенсій внаслідок старіння населення. Суттєвим плюсом є те, що в переважній більшості країн внески, які направляються до приватних пенсійних установ, звільняються від оподаткування; не оподатковується також інвестиційний дохід, податки сплачуються лише при одержанні пенсійних виплат. Такий підхід не лише дозволяє уникнути подвійного оподаткування, але й передбачає відстрочку сплати податку в часі.

Огляд досвіду та останні тенденції в пенсійних системах країн СНД свідчать про ефективність функціонування нових пенсійних механізмів. Загальновизнаними критеріями оцінювання рівня захисту учасників недержавного пенсійного забезпечення є: законодавча база та ефективне державне управління; інвестиційні можливості, кваліфіковані управляючі активами та зберігачі, професійні адміністратори, фінансово освічені громадяни, надійність системи та довіра до неї населення. Саме за такими факторами необхідно оцінити можливість України щодо запровадження недержавного пенсійного забезпечення та на основі результатів оцінювання вдосконалювати систему пенсійного забезпечення країни, виводячи її на вищий адміністративно – правовий рівень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» : від 09.07.2003 р., № 1057-IV // ВВР України. – 2003. – № 47–48.
2. Калита Н. В. Формування системи приватного пенсійного забезпечення: світовий досвід і Україна / Н. В. Калита // Актуальні проблеми економіки. – 2002. – № 6. – С. 49–50.
3. Мак Таггарт Г. Пенсійні системи країн світу: порівняльний аспект / Г. Мак Таггарт // Людина і праця. – 2004. – № 7. – С. 61–66.
4. Закон Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» : от 20.06.1997 г., № 136-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pension.kiev.ua>.
5. Колбун В. Накопичувальна пенсійна система Казахстану: підсумки, проблеми, перспективи / В. Колбун // Вісник Пенсійного фонду України. – 2004. – № 7. – С. 17–19.
6. Трохимова Т. Пенсійна реформа: вітчизняні проблеми та зарубіжний досвід / Т. Трохимова // Економіка. Фінанси. Право. – 2000. – № 11. – С. 29–30.
7. Сковронська-Лучинська А. Польща пенсійна: Європа, Європа і ще раз Європа / А. Сковронська-Лучинська // Пенсія. – 2004. – № 9. – С. 26–28.
8. Угода економічна між Україною та Європейським Союзом / ратифіковано Законом : від 10.11.1994 р., № 237/94ВР.

Баланюк Н. Ю. Проблема створення та функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення: порівняльно-правовий аналіз / Н. Ю. Баланюк // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 28–33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11bnjppa.pdf>

Висвітлено досвід реформування пенсійних систем у країнах з перехідною економікою, зокрема в Польщі, Угорщині, Казахстані. Визначено позитивні й негативні аспекти впровадження недержавних пенсійних фондів в адміністративно-правовій сфері даних держав. Проаналізовано перші кроки становлення таких фінансових інститутів в Україні, виявлено проблеми їх розвитку та запропоновано напрямки удосконалення.

Баланюк Н.Ю. Проблема создания и функционирования системы негосударственного пенсионного обеспечения: сравнительно-правовой анализ

Отражен опыт реформирования пенсионных систем в странах с переходной экономикой, в частности в Польше, Венгрии, Казахстане. Определены позитивные и негативные аспекты внедрения негосударственных пенсионных фондов в административно-правовой сфере данных государств. Проанализированы первые шаги становления таких финансовых институтов в Украине, выявлены проблемы их развития и найдены пути их устранения.

Balanjuk N.JU. Problem of Making and Operations of System of a Non-State Retirement Income Security: the is Comparative-Legal Assaying

The experience of reforming pension systems in state with connecting economic, right in Hollow, Hungarian and Kazakhstan are elucidates. Positive and negative aspects of the introduction non-state pension fund in administrative and law sphere data state are determined. Will analyzed first steps of the formation such financial institute in Ukraine, is revealed problems of their development and is offered way of the improvement.