

УДК 349.30

Р.Е. СКІПЕНКО, Дніпропетровський національний університет ім. Гончара

ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНИХ РЕФОРМ У СФЕРІ НАКОПИЧУВАЛЬНОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Ключові слова: накопичувальне страхування, пенсійна система, бюджет Пенсійного фонду, фінансова безпека

Запровадження накопичувального рівня пенсійної системи в Україні давно стоїть на порядку денному, однак дата його запровадження законодавчо ще не визначена. Законом України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» № 3668-VI, який набрав чинності 01.10.2011 р., визначено, що другий рівень в Україні буде запроваджено з року, в якому не буде дефіциту у Пенсійному фонді України. Робоча група, створена при Міністерстві соціальної політики, опрацьовує законопроект, який передбачає запровадження другого рівня в Україні з 01.01.2014 р. [1].

Актуальність статті зумовлена необхідністю вивчення нового вектора соціально-економічних перетворень в Україні у зв'язку із прийняттям нової стратегії фінансової безпеки та соціально-економічного розвитку, а також аналізу правових заходів та концептуальних положень щодо фінансового забезпечення реформування пенсійної системи, що має важливе значення для забезпечення сталого розвитку України, підвищення рівня соціального забезпечення пенсіонерів. Тому метою роботи є аналіз правових заходів для підвищення національної безпеки у фінансовій сфері в контексті соціальної реформи та захисту прав споживачів фінансових послуг у

сфері накопичувального пенсійного страхування.

Запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування має забезпечити соціальні гарантії та фінансову стабільність пенсійної системи. Адже солідарна та накопичувальна системи підвладні впливу різних ризиків: перша вразлива щодо демографічних ризиків і досить стійка до інфляційних, друга – навпаки. А реформована солідарна система враховуватиме інтереси малозабезпечених верств населення, а накопичувальна – стимулюватиме до пенсійних заощаджень усіх громадян, особливо з більш високими доходами.

Національна безпека у фінансовій сфері та захист прав споживачів на ринках фінансових послуг, у тому числі в сфері накопичувального страхування, безпосередньо пов'язані із забезпеченням фінансового, організаційного і правового механізму накопичувальної пенсійної системи. Соціальні реформи в сфері запровадження другого рівня включають питання безпеки в бюджетній сфері, у сфері управління державним боргом, податковій сфері, сфері фінансів реального сектору економіки, банківській сфері, сфері валютного ринку та у сферах функціонування фондового ринку та небанківського фінансового сектору.

Характерними ознаками національної безпеки у фінансовій сфері є збалансованість, стійкість до внутрішніх і зовнішніх загроз, здатність забезпечити ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави.

Саме тому необхідно визначити основні засади та напрями державної політики щодо забезпечення національної безпеки держави у фінансовій сфері, що сприятиме завершенню проведення пенсійної реформи з метою збалансування бюджету Пенсійного фонду України та забезпечення його бездефіцитності.

Кабінет Міністрів України розпорядженням від 15.08.2012 р. № 569-р схвалив Концепцію забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері, а розпорядженням від 31.10.2012 р. № 867-р – Стратегію реформу-

вання системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012–2017 роки.

Визначення концептуальних засад формування ефективного та дієвого механізму державного управління ризиками у фінансовій сфері, спрямованого на запобігання кризовим явищам та мінімізацію їх наслідків, забезпечить ефективне функціонування національної економіки та економічне зростання держави, що позитивно відобразиться на функціонуванні пенсійної системи в цілому.

Одним із шляхів розв'язання зазначеної проблеми є проведення структурних реформ у національній економіці та забезпечення цінової і фінансової стабільності. З цією метою основними завданнями державної політики в найближчій перспективі повинні бути: визначення урядом чітких середньострокових макроекономічних цільових показників та забезпечення макроекономічної стабільності.

Водночас грошово-кредитна політика у визначених законодавством межах повинна скоординовано проводитися разом з економічною та соціальною політикою та забезпечувати підтримання структурних змін у національній економіці та стійкий економічний і соціальний розвиток держави.

Нагромадження протягом попередніх років структурних деформацій економіки призвело до обтяження бюджету та спричинило відволікання значних ресурсів на фінансування таких невластивих для бюджетного процесу завдань, як надання дотацій Національній акціонерній компанії «Нафтогаз України», підтримку банківської системи та Пенсійного фонду України тощо. Зазначене призвело до створення умов для стрімкого зростання рівня дефіциту бюджету [2].

Формування цілісних підходів, визначення заходів та критеріїв проведення бюджетної політики дасть змогу розв'язати накопичені раніше системні проблеми та уникнути загроз для функціонування пенсійної системи.

Протягом останніх років здійснено заходи щодо стабілізації бюджетного сектору та забезпечення стабільності фінансової системи. Але для посилення позитивного впливу бю-

джетної політики на забезпечення стабільності фінансової системи слід:

1) забезпечити відповідність цілей бюджетної політики фінансовим можливостям держави;

2) посилити контроль за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів;

3) забезпечити дотримання індикативних прогнозних показників державного бюджету на середньострокову перспективу;

4) *завершити проведення пенсійної реформи з метою збалансування бюджету Пенсійного фонду України та забезпечення його бездефіцитності.*

Реалізація концепції дасть наступні *результати*:

1. *Гарантування виплати пенсій у повному обсязі зараз і в майбутньому.*

2. Встановлення соціально справедливої системи пенсійного забезпечення.

3. Стабілізація та покращення стану державних фінансів та дегінізація економіки.

4. Забезпечення економічного зростання та добробуту українців.

5. Розробка механізму державного управління ризиками у фінансовій сфері.

6. Мінімізація наслідків глобальних загроз у разі їх виникнення, що сприятиме збалансованості фінансової сфери і забезпечить ефективне функціонування національної економіки та пенсійної системи.

У свою чергу, стратегія реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг на 2012–2017 роки визначає концептуальні напрями діяльності органів, що здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг, органів виконавчої влади, спеціалізованих установ, що виконують функції на ринках фінансових послуг, громадських організацій, об'єднань учасників ринків фінансових послуг та інших заінтересованих осіб щодо реформування системи захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг з метою недопущення порушення їх законних прав та інтересів, а також підвищення рівня фінансової грамотності населення.

Стратегія спрямована на розбудову комплексної системи захисту прав споживачів на

ринках фінансових послуг, у тому числі учасників накопичувальних правовідносин, яка сприятиме фінансовій стабільності та зростанню добробуту громадян, стане доступною і зрозумілою для них, забезпечуватиме належну якість надання фінансових послуг, у тому числі в сфері накопичувального страхування [3].

З метою підвищення рівня інформаційної прозорості, фінансової грамотності та обізнаності споживачів фінансових послуг і виконання вимог щодо розкриття інформації на ринках фінансових послуг необхідно вжити заходів до:

- внесення змін до актів законодавства в частині встановлення безумовної вимоги забезпечення дотримання прав споживачів на повну та достовірну інформацію щодо послуги, її повної ціни та складових такої вартості, пов'язаних з такою послугою ризиків і відповідальності, а також права споживача відмовитися від подальшого її отримання;

- удосконалення механізму здійснення контролю державними регуляторними органами за рекламою та наданням іншої публічної інформації, що розповсюджується фінансовими установами, з метою недопущення введення в оману споживачів та нав'язливого пропонування фінансових послуг, а також негайного спростування недостовірної інформації та інформації, що може завдати шкоди споживачам фінансових послуг;

- забезпечення підвищення рівня фінансової грамотності всіх вікових груп та соціальних верств населення з урахуванням їх особливостей щодо сприйняття інформації та психологічної готовності до навчання;

- створення спеціальних електронних ресурсів та бібліотек з метою забезпечення доступу населення до необхідної інформації щодо фінансових установ та послуг.

Необхідно також зауважити, у Верховній Раді України 12.01.2012 р. зареєстрований проект закону «Про фонд майбутніх поколінь», який визначає правові та організаційні засади фінансового забезпечення соціальних реформ в Україні у сфері загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та

загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Відповідно до ст.1 законопроекту Фонд майбутніх поколінь – це частина коштів державного бюджету, що акумулюються для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України у зв'язку із запровадженням накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а також для покриття витрат, пов'язаних із запровадженням загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування [4].

Фонд формується у складі загального фонду Державного бюджету України за наявності обґрунтованих фінансово-економічних підстав для складання проекту Державного бюджету України з профіцитом. Частина коштів проекту Державного бюджету України, яка спрямовуватиметься до Фонду, має становити не менше десяти відсотків розрахункового обсягу профіциту проекту Державного бюджету України, визначеного без урахування коштів Фонду.

Кошти Фонду використовуються для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України у зв'язку із запровадженням накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування тільки за таких умов:

- заборгованість платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування не перевищує 5 відсотків нарахованих сум станом на 1 січня року, що перевищує плановому;

- темпи зростання середнього розміру пенсійних виплат за останні три роки, що передують плановому, не перевищують темпів зростання номінального валового внутрішнього продукту.

Метою створення Фонду майбутніх поколінь є акумулювання фінансових ресурсів для фінансування соціальних реформ, зокрема, запровадження другого обов'язкового накопичувального рівня системи пенсійного забезпечення та медичного страхування в Україні.

У прикінцевих положеннях зазначено, що закон набере чинності з дня, наступного за

днем його опублікування, та застосовується одночасно із Законом про Державний бюджет України, яким буде затверджено державний бюджет з профіцитом.

Створення Фонду майбутніх поколінь дозволить здійснювати фінансування заходів, спрямованих на зменшення негативного впливу циклічних факторів розвитку економіки та демографічного старіння населення в Україні у довгостроковому періоді.

Пропонується створити Фонд майбутніх поколінь у межах спеціального фонду державного бюджету. Це дозволить:

- застосувати до операцій Фонду вимоги Бюджетного кодексу, що є стандартними для будь-якого розпорядника бюджетних коштів;
- уникнути ризиків нецільового використання коштів Фонду;
- забезпечити публічність та прозорість операцій з коштами Фонду, його підзвітність та підконтрольність парламенту.

За прогнозними розрахунками надходження до Фонду за перші три роки його функціонування складуть близько *10,6 млрд. гривень*.

Не можна не погодитись із Міністерствами соціальної політики та охорони здоров'я, Пенсійним фондом України, Державною фінансовою інспекцією, які вважають доцільним прийняття цього законопроекту.

Безумовно, прийняття Закону України «Про Фонд майбутніх поколінь» сприятиме здійсненню пенсійної реформи та запобіганню незбалансованості Пенсійного фонду у зв'язку із введенням другого рівня пенсійної системи в умовах погіршення демографічної ситуації.

Але, підтримуючи в цілому ідею створення фонду майбутніх поколінь, не можна не погодитись із думкою Головного науково-експертного управління, щодо запропонованого механізму його реалізації, яке зауважило наступне.

Відповідно до «Прикінцевих положень» законопроекту цей Закон набирає чинності одночасно із Законом про Державний бюджет України, в якому буде встановлений профіцит Державного бюджету України. Слід зауважи-

ти, що за 20 років незалежності Україна мала виключно дефіцитний бюджет. Крім того, зважаючи на сучасний стан економіки країни, негативний вплив глобальної економічної кризи на тенденції її розвитку, низький рівень соціального забезпечення населення, дуже складно передбачити (навіть за найбільш оптимістичних прогнозів), що у найближчій перспективі країна матиме профіцит бюджету. Тому практична реалізація пропозицій проекту є нереальною.

У пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що «за прогнозними розрахунками надходження до Фонду за перші три роки його функціонування складуть близько 10,6 млрд. гривень. У той же час пояснювальна записка до проекту не містить жодних обґрунтувань та розрахунків, які б підтвердили достовірність такого ствердження.

Запропонована назва Фонду є дискусійною, оскільки не повною мірою відповідає цільовому призначенню створення цього фонду. Слід зауважити, що фонди майбутніх поколінь існують у багатьох країнах - експортерах нафти та газу (Росія, Азербайджан, Венесуела, Норвегія, Оман тощо), однак напрями їх використання мають іншу спрямованість, ніж це передбачено поданим законопроектом. У більшості країн у цих фондах накопичуються бюджетні ресурси на довготривалу перспективу за рахунок продажу власних сировинних запасів (нафти, газу тощо), щоб в умовах вичерпання запасів забезпечувати певний рівень життя майбутнім поколінням, або ж здійснюється перерозподіл таких доходів з метою підтримки певного рівня добробуту населення країни. У той же час, фонд, що пропонується створити поданим законопроектом, за своєю суттю подібний Фонду фінансового забезпечення соціальних реформ.

Також необхідно обґрунтувати доцільність спрямування до Фонду саме зазначеного обсягу профіциту Державного бюджету яка визначається Законом про державний бюджет і становить не менш як десять відсотків.

На жаль, проект також не визначає головного розпорядника цих бюджетних коштів,

що не узгоджується з вимогами щодо систематизації видатків Державного бюджету.

Дискусійним є і положення, що частина коштів державного бюджету, що акумулюються *виключно* для фінансування дефіциту бюджету Пенсійного фонду України у зв'язку із запровадженням *накопичувальної* системи пенсійного страхування. Тому необґрунтованим є встановлення будь-яких умов, що перешкоджають досягненню мети законопроекту. Адже у разі невиконання зазначених умов щодо запровадження другого рівня пенсійної системи, може бути не профінансовано дефіцит бюджету Пенсійного фонду у зв'язку із запровадженням *накопичувальної* системи пенсійного страхування, що, відповідно, ставить під сумнів доцільність створення цього Фонду взагалі.

Таким чином, очікуваними результатами реалізації проаналізованих заходів правового та фінансового забезпечення соціально-економічних перетворень в Україні є:

- підвищення рівня впевненості громадян щодо захищеності їх інтересів та прав як споживачів фінансових послуг, у тому числі суб'єктів *накопичувальних* правовідносин;

- детінізація економіки у результаті збільшення частки безготівкових платежів та розрахунків, а також заощаджень, що надійшли до фінансової системи держави від населення, що може стати довгостроковим ресурсом для фінансування економічного зростання та соціального розвитку;

- збільшення довіри до ринків фінансових послуг, зокрема збільшення обсягів залишків депозитів населення в депозитних корпораціях та активів небанківських фінансових установ (недержавних пенсійних фондів, страхових компаній тощо);

- зниження вартості фінансових ресурсів у національній економіці;

- зростання добробуту громадян у результаті свідомого використання можливостей, що пропонуються ринками фінансових послуг;

- *зниження соціального навантаження на державні фінанси, зокрема, у сфері пенсійного забезпечення – у результаті розвитку пос-*

луг з накопичувального пенсійного забезпечення);

- забезпечення дотримання індикативних прогнозних показників державного бюджету на середньострокову перспективу;

- *завершення проведення пенсійної реформи з метою збалансування бюджету Пенсійного фонду України та забезпечення його бездефіцитності;*

- *гарантування стовідсоткової виплати пенсій зараз і в майбутньому;*

- встановлення соціально справедливої системи пенсійного забезпечення.

Отже, вдосконалення інституційної структури захисту прав споживачів фінансових послуг, у тому числі, в сфері *накопичувального* пенсійного забезпечення, здійснюватиметься шляхом запровадження дієвих механізмів державного регулювання процесів забезпечення та координації здійснення контролю за дотриманням законодавства у сфері захисту прав споживачів на ринках фінансових послуг, а також координації діяльності державних регуляторних органів сфері *накопичувального* пенсійного забезпечення. Адже механізм захисту суб'єктів другого рівня пенсійної системи як споживачів фінансових послуг від ризиків, пов'язаних з отриманням таких послуг, передбачатиме створення системи державних та солідарних гарантій для споживачів фінансових послуг, у тому числі суб'єктів *накопичувальних* правовідносин.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» : від 08.07.2011 р., №3668-VI // ВВР України. – 2012. – № 12. – Ст. 82.

2. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері» : від 15.08.2012 р., № 569-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 62. – Ст. 2533.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії реформування системи захисту прав споживачів на

ринках фінансових послуг на 2012-2017 роки» : від 31.10.2012 р., № 867-р // Офіційний вісник України. – 2012. – № 85. – Ст. 3468.

4. Проект Закону України «Про фонд майбутніх поколінь» : від 08.12.2011 р., реєстр. № 9401/П.

Скіпенко Р. Е. Правові засади фінансового забезпечення соціальних реформ у сфері накопичувального пенсійного забезпечення / Р. Е. Скіпенко // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 824–829 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12crenpz.pdf>

Виконано аналіз правових заходів щодо підвищення національної безпеки у фінансовій сфері в контексті соціальної реформи та захисту прав споживачів фінансових послуг у сфері накопичувального пенсійного забезпечення.

Скіпенко Р.Э. Правовые основы финансового обеспечения социальных реформ в сфере накопительного пенсионного обеспечения.

Выполнен анализ правовых мер по повышению национальной безопасности в финансовой сфере в контексте социальной реформы и защиты прав потребителей финансовых услуг в сфере накопительного пенсионного обеспечения.

Skipenko R.E. Legal Basis Financial Securities Social Reforms in Pension Savings

The legal measures to enhance national security in the financial sector in the context of social reform and the protection of the rights of financial service consumers in the field of pension savings analyzes.

Форум права Форум