

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ В ПЕНСІЙНОМУ СТРАХУВАННІ

Виявлено особливості реалізації регуляторної політики держави в пенсійному страхуванні, визначено основні напрями і шляхи вдосконалення механізмів державного регулювання.

Ключові слова: державне регулювання економіки, державна політика, регуляторний акт, пенсійне страхування, пенсійна реформа.

Вьявлены особенности реализации регуляторной политики государства в пенсионном страховании, определены основные направления и пути усовершенствования механизмов государственного регулирования.

Ключевые слова: государственное регулирование экономики, государственная политика, регуляторный акт, пенсионное страхование, пенсионная реформа.

Particularities of realization of the commonwealth's regulatory policy in pensionary assurance have been explored, the main directions and ways of improving the mechanism of the governmental regulation have been defined.

Key words: commonwealth's regulatory policy in pensionary assurance, regulatory policy, pensionary assurance, the mechanism of the governmental regulation.

Постановка проблеми у загальному вигляді і її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями. Сучасні перетворення в соціальному житті зачіпають сутнісні основи буття й функціонування українського суспільства. У результаті тривалих і складних політичних, економічних і соціальних трансформацій інститутів, в Україні складається новий тип держави, змінюється її сутність. Процеси, що відбуваються в сучасному українському суспільстві, впливають на формування соціальної політики. Змінюються її соціальні функції й зміст. Іде пошук сучасних ефективних засобів соціального захисту населення. Стало актуальним впровадження нових моделей соціальної роботи, формування механізмів її реалізації, спрямованої на активізацію потенціалу людини.

Для задоволення потреб людини, держава бере на себе соціальні зобов'язання. В зв'язку з цим питання державного регулювання у сфері пенсійного страхування потребує подальшого поглибленого вивчення.

Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми. Дослідженню механізмів державного регулювання розвитку соціальної сфери та окремих її напрямів в Україні займалися вітчизняні вчені та науковці: В. Я. Бідак, В. І. Грушка, К. А. Грем'яцька, В. М. Гриньова, Л. І. Дидківська, В. Ф. Золотарьов, О. І. Ковтун, Е. М. Лібанова, М. М. Новікова, О. М. Палій,

В. А. Скуратівський, В. С. Толуб'як та інші. Проте, незважаючи на значну кількість наукових досліджень з цієї проблематики, теоретичні і практичні аспекти державної політики у сфері пенсійного страхування потребують подальшого вивчення і усестороннього дослідження.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Пенсійне страхування, як складова соціального страхування в системі соціального захисту країни відіграє значну роль, адже впливає на соціальне та економічне становище більшості громадян України. Стан справ у пенсійному страхуванні стосується не тільки нинішніх пенсіонерів, а й майбутніх, тобто всіх тих, хто зараз працює на підприємствах у різноманітних сферах економічної діяльності. Робота всіх підприємств, різних форм власності, юридичних чи фізичних осіб в усіх сферах діяльності направлена на задоволення потреб людей. В бізнесі, це як правило отримання прибутку, але існують сфери діяльності, які не завжди вигідні для приватного бізнесу, це як правило наука, освіта, охорона здоров'я, оборона, охорона довкілля, соціальний захист. Є також сфери економіки, де ринкові механізми або спрацьовують із запізненням, або не спрацьовують зовсім. Багато економічних проблем мають соціальний і політичний характер, тому втручання держави для її вирішення є необхідним [10, с. 77].

Формулювання цілей статті. Розглянути та визначити особливості реалізації регуляторної політики держави в пенсійному страхуванні.

Для реалізації вищезазначеної мети поставлено низку завдань, зокрема:

- визначити існуючі та встановити відсутні зв'язки між напрямками державної політики у сфері пенсійного страхування;
- визначити місце держави, роботодавця та громадянина в процесі пенсійного страхування;
- обґрунтувати напрями і шляхи подальшого вдосконалення механізмів державного регулювання.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Загальновідомо, що економіка – це сфера людської діяльності, де реалізуються виробничі відносини з приводу використання ресурсів та виробництва, обміну, розподілу і споживання продуктів, тобто сфера, де відбуваються кругообіг ресурсів, доходів та продуктів між домогосподарствами та підприємствами. Однозначно, що без участі тією чи іншою мірою держави у цьому кругообігу економіка не може нормально функціонувати, тобто не може відбуватися повне й ефективне використання ресурсів та їх раціональний розподіл з точки зору суспільних потреб [11, с. 32].

Залежно від ролі держави в економічному обороті виділяють три форми її організації: ринкову, командну і змішану. Розглянувши сутність, переваги і вади командної і ринкової економіки Ковтун О. І. дійшов висновку, що сучасна ринкова економіка є змішаною і працює на засадах поєднання механізмів ринкового саморегулювання і державного регулювання [11, с. 33].

Дідівська Л. І. визначає, що «... національна економіка це велика, складна економічна система, що включає в себе комплекс взаємодіючих об'єктивних та суб'єктивних компонентів. Суб'єктивні компоненти – це держава, юридичні та фізичні особи. Об'єктивні компоненти – соціально-економічні відносини, які виникають у процесі взаємодії суб'єктів економіки. Державне регулювання економіки – це вплив держави на соціально-економічний розвиток країни» [6].

Толуб'як В. С. стверджує, що у всіх розвинених країнах базовими елементами механізму координації економіки є ринок і держава. Важливе практичне значення має проблема їхнього раціонального співвідношення, яке не є сталим і залежить від багатьох умов: рівня економічного розвитку, специфіки виробництва, менталітету нації тощо. Ось чому практично неможливо розробити єдину модель співвідношення між ринковими і державними механізмами координації національної економіки, яка була б спільною для всіх країн [10, с. 77].

Виходячи з того, що економіка не статична, а динамічна система, яка постійно змінюється, повинні, відповідним чином, змінюватись і методи державного регулювання залежно від напрямів і цілей державної політики. Виникає необхідність

об'єднати саморегулюючі процеси ринкової економіки, які не можуть вирішитися автоматично на базі приватної власності та конкуренції і є нерентабельними у процесі відтворення і забезпечення соціального спокою, та механізми впливу держави, тобто виконання певних економічних функцій.

Золотарьов В. Ф. визначає державне регулювання, як здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних, тощо) у сфері соціальних, економічних, політичних, духовних та інших суспільних процесів, з метою їх упорядкування і встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативних явищ у суспільстві [9, с. 138].

Гриньова В. М. та Новікова М. М. дають таке визначення: «... процес державного регулювання економіки – це вплив суб'єкта регулювання на об'єкт і зв'язки між ними. Їхній взаємозв'язок має прямий і зворотний характер, тому що від суб'єкта регулювання до об'єкта через канали зв'язку надходять прийняті рішення, про використання яких інформує об'єкт регулювання через канал зворотного зв'язку» [7, с. 23].

Державне регулювання, за визначенням Дідівської Л. І., це – управління соціально-економічним розвитком країни, тобто сукупність заходів державного впливу на об'єкти і процеси, з метою певного спрямування господарської діяльності суб'єктів національної економіки, узгодження їхніх інтересів і дій для реалізації певних цілей [6].

У вузькому розумінні державне регулювання можна визначати як процес впливу державних органів на умови, спосіб і характер дій суб'єктів економічної системи.

Виходячи з цього, ми пропонуємо визначити державне регулювання у сфері пенсійного страхування, як процес встановлення, виконання і контролю загальних норм, правил і порядку поведінки суб'єктів системи пенсійного страхування їх відповідальності за дотриманням цих норм і правил при прямому втручанні держави у діяльність економічних структур на основі зв'язку між суб'єктами регулювання і їхнім впливом на об'єкт – систему пенсійного страхування, через прийняття управлінських рішень.

Отже, саме управлінські рішення і визначають механізми здійснення регуляторної політики держави. Як правило, це проявляється через відповідні регуляторні акти, які приймаються законодавчими, виконавчими, і судовими органами влади.

Кількість прийнятих регуляторних актів, що регулюють взаємовідносини між суб'єктами пенсійної системи дуже велике, навіть глибокий аналіз дає приблизну картину. Законів України, згідно з якими відбувається призначення та виплата пенсій налічується двадцять сім, Постанов Кабінету Міністрів України, наказів і постанов центральних органів виконавчої влади – декілька сотень, рішень судів різних рівнів – безліч. У

такому середовищі звісно знайдуться певні не врегульовані, а в деяких випадках і зовсім суперечливі регуляторні акти, які повинні виконуватися.

Рішення судів, у багатьох випадках взагалі суперечать діючому законодавству, адже згідно зі статтею 86 Кодексу адміністративного судочинства України «Суд оцінює докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні» [12]. Тобто суддя має право прийняти рішення виходячи зі свого досвіду, або переконання, тобто, на нашу думку, упередженого відношення до справи.

Останнім часом в Україні для забезпечення виконання норми певних законів пенсіонеру треба звертатися до суду. Найяскравішими прикладами є численні звернення пенсіонерів щодо надбавки до пенсії, які відносяться до категорії «діти війни» [13]. Також багато звернень до суду пенсіонерів, що працюють і мають доводити своє право робити через кожні два роки перерахунок пенсій згідно зі ст. 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», враховуючи і страховий стаж і заробітну плату [2]. І таких прикладів суперечності законів, які регулюють лише пенсійне забезпечення, чимало.

Ми вважаємо це хибною практикою, яка вже зараз призвела до певних моментів кризи як в економічному, так і в політичному плані. На нашу думку, якщо для виконання будь-якого регуляторного акта необхідно втручання судової гілки влади, або постійного втручання управлінських гілок влади у вигляді інших додаткових регуляторних актів, що забезпечують його виконання за певних умов – цей регуляторний акт хибний і він повинен бути: по-перше, призупинений, по-друге, в нього необхідно внести зміни для виправлення суперечностей, і нарешті, якщо суперечності залишаються, такий регуляторний акт треба відмінити.

Багато нарікань викликає питання не врегульованості диференціації пенсій, адже уряд, намагаючись захистити найбільш вразливі верстви населення запровадив фактично державну соціальну допомогу, що виплачується пенсіонеру в разі, якщо його розрахункова пенсія менше ніж прожитковий мінімум для непрацездатних осіб. Фактично цей крок уряду перемішав функції пенсійного страхування з соціальною допомогою. Врешті-решт, це призвело до зрівнялівки в пенсійній сфері, а відтак, негативне ставлення громадян. З однієї сторони пенсіонерів, які пропрацювали 30-40 років і мають пенсію ненабагато більшу ніж ті, хто працював 10-15 років. З іншої сторони – працююче населення не бачить зацікавленості в участі в загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні і тому не намагається брати активну участь у процесі пенсійного страхування. На нашу думку, виходить замкнене коло: чим більше кроків робить держава, намагаючись соціально захистити населення, тем

менше виникає бажання з боку того ж населення брати участь у процесі соціального страхування.

Внаслідок вересневої (2004 р.) постанови уряду понад 11 млн пенсіонерів (більше ніж 83 % загальної кількості) стали отримувати однакову виплату на рівні прожиткового мінімуму, для осіб які втратили працездатність [15, с. 12].

Бражко О. В. зазначає, що повністю проблему «зрівнялівки» неможливо вирішити в межах солідарної системи, адже не можливо уникнути усереднення показників як у часі (протягом року чи трудового періоду), так і в обсягах (за сукупністю працівників чи пенсіонерів). Також Бражко О. В. стверджує, що формула обчислення пенсій, яка залежатиме від середньої заробітної плати з одного боку дає тісніше пов'язати розміри пенсій з надходженням внесків, а з іншого боку ставить конкретного громадянина в залежність від загальної ситуації з доходами та сплатою внесків. І далі автор наполягає: «... найбільше при цьому втрачають працівники державних підприємств та установ, де заробітна плата відображається в повному обсязі й тому майже на 30 % вище за середню в економіці хоча частково ця втрата компенсується через коефіцієнти заробітної плати. У вигідному становищі перебувають саме ті категорії працівників, які сплачують мінімальний, або ще нижчий внесок, маючи достатній трудовий стаж до 2000 року» [1, с. 73].

На нашу думку, це зовсім не так, адже при призначенні пенсій, згідно зі ст. 40 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [2] для обчислення пенсії враховується заробітна плата (дохід) за будь-які 60 календарних місяців страхового стажу підряд до 1 липня 2000 року, незалежно від перерв, та за весь період страхового стажу починаючи з 1 липня 2000 року. Отже, період страхового стажу більше ніж у двічі перевищує період, який враховується до 1 липня 2000 року. Відповідно коефіцієнт страхового стажу вже зараз на $\frac{2}{3}$, а в подальшому все більше залежатиме від страхових внесків, які сплачувались після 1 липня 2000 року і обліковані системою персоніфікованого обліку.

На нашу думку, вже усвідомлення громадянами тільки цього чинника, повинно сприяти розуміння того, що не слід уникати сплачувати страхові внески до Пенсійного фонду, адже від їх сплати прямим чином залежатиме майбутня пенсія. Цей чинник також сприятиме процесу поступового виходу заробітної плати з тіні і роль громадянина в цьому дуже велика, майже визначна.

Інші чинники державної регуляторної політики у сфері пенсійного страхування стосуються виплати пенсій. Мельниченко О. А. стверджує, що виплата пенсій без обмеження максимального розміру, як це передбачено зараз є «... порушенням Закону України «Про пенсійне забезпечення», яким визначено, що максимальний розмір пенсії не може перевищувати трьох, а в окремих випадках – чотирьох мінімальних пенсій за віком» [3]. Ми не згодні з цим, адже Закон України «Про пенсійне

забезпечення» [4] залишається чинним лише у деяких статтях, згідно з п. 26. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пункт 15 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» Відомості Верховної Ради України, 2003 р., №№ 49-51, ст. 376) доповнити абзацами другим і третім такого змісту: «Положення Закону України «Про пенсійне забезпечення» застосовуються в частині визначення права на пенсію за віком на пільгових умовах і за вислугу років» [5]. Відповідно, зараз, згідно діючого законодавства максимальний розмір пенсії не обмежений, але законопроект «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» № 7455 від 13 грудня 2010 [14] передбачає обмежити максимальний розмір до дванадцяти мінімальних пенсій за віком, а після громадських обговорень є пропозиції обмежити максимальний розмір пенсії десятьма мінімальними пенсіями.

З введення в дію Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» втрачає змісту поняття трудовий стаж, адже всі робітники стали застрахованими особами і на перше місце виходить поняття страховий стаж. Згідно статті 24 «Страховий стаж – період (строк), протягом якого особа підлягає загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню та за який щомісяця сплачені страхові внески в сумі не меншій, ніж мінімальний страховий внесок. Період, протягом якого особа, яка підлягала загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню на випадок безробіття, отримувала допомогу по безробіттю (крім одноразової її виплати для організації безробітним підприємницької діяльності) та матеріальну допомогу у період професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації, включається до страхового стажу» [2]. По суті в країні переважно діє система пенсійного страхування, а не пенсійного забезпечення.

Зважаючи на наявні проблеми та необхідність їх нагального вирішення урядом було прийнято низку регуляторних актів, які визначають подальший розвиток пенсійної системи України. У грудні 2005 року була прийнята Стратегія розвитку пенсійної системи [16], метою якої було визначено перспективи подальшого розвитку та реформування пенсійної системи, спрямованої на забезпечення фінансової стабільності пенсійної системи, посилення дії страхових принципів у солідарній системі, запровадження накопичувальної

системи пенсійного страхування та подальший розвиток недержавного пенсійного забезпечення.

У жовтні 2009 року на зміну їй було схвалено Концепцію подальшого проведення пенсійної реформи [17]. Метою Концепції є подальше ефективне і системне реформування пенсійної системи України, спрямоване на забезпечення рівня життя людей похилого віку та інших категорій громадян, які втратили працездатність, адекватного їх життєвим потребам, створення дієвих механізмів захисту прав та інтересів таких громадян; забезпечення стабільного функціонування та прозорості пенсійної системи.

Шляхи та засоби удосконалення пенсійної системи та подальшого проведення пенсійної реформи передбачають удосконалення пенсійної системи та подальше проведення пенсійної реформи здійснюватися за такими напрямками:

- забезпечення стабільного функціонування пенсійної системи;
- забезпечення соціальної справедливості у солідарній пенсійній системі;
- формування ефективної, надійної системи недержавного пенсійного забезпечення;
- удосконалення та спрощення механізму функціонування та забезпечення зрозумілості пенсійної системи для громадян і роботодавців;
- забезпечення громадського контролю за функціонуванням Пенсійного фонду України;
- уніфікація пенсійного законодавства.

Висновки. Державна регуляторна політика у сфері пенсійного страхування перебуває у стані формування і напрацювання найбільш ефективних шляхів задоволення потреб людини в соціальній сфері. Незважаючи на це, кількість існуючих зв'язків між напрямками державної політики в сфері пенсійного страхування, на нашу думку, значно перевершує необхідний рівень, що певним чином призводить до протиріч в управлінських рішеннях і як наслідок знижується ефективність регуляторної політики держави.

Визначаючи місце держави, роботодавця та громадянина в процесі пенсійного страхування треба розмежувати функції кожного суб'єкта, надавши кожному з них певні соціальні орієнтири. На жаль, роль громадянина поки що незначна і від того наскільки швидко він буде задіяний у цьому процесі, залежатиме ефективне регулювання сферою пенсійного страхування.

Подальший розвиток пенсійної системи повинен йти шляхом спрощення (уніфікації) пенсійного законодавства, зменшення дублюючих функцій державних органів, на які покладено функції забезпечення соціального захисту населення, що вимагає подальших наукових досліджень.

ЛІТЕРАТУРА

1. Бражко О. В. Реформування системи державного пенсійного страхування / О. В. Бражко // Економіка та держава. – 2010. – № 5. – С. 73–75.
2. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058-IV зі змінами // Відомості Верховної Ради. – 2003. – № № 49–51. – С. 1552–1622.

3. Мельниченко О. А. Проблеми та перспективи поліпшення пенсійного забезпечення населення України / Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2011. – № 1 (39). – 436 с.
4. Закон України «Про пенсійне забезпечення» від 5 листопада 1991 р. № 1788-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
5. Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 17 листопада 2005 р. № 3108-IV. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
6. Дідівська Л. І. Державне регулювання економіки / Л. І. Дідівська [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.if.ua/book/72/5235/html>.
7. Гриньова В. М. Державне регулювання економіки : [підручник] / В. М. Гриньова, М. М. Новікова. – К. : Знання, 2008. – 398 с.
8. Пенсійна система України : [навч. посіб.] / В. І. Грушко, Н. В. Грушко, О. В. Бевзенко [та ін.] ; за заг. ред. В. І. Грушка – К. : Кондор, 2006. – 336 с.
9. Золотарьов В. Ф. Державне регулювання економіки : [навч. пос.] / В. Ф. Золотарьов . – Х. : Вид-во Хар. ПІ НАДУ «Магістр», 2008. – 292 с.
10. Толуб'як В. С. Державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення: суть та необхідність здійснення / В. С. Толуб'як // Економіка та держава. – 2010. – № 5. – С. 76–79.
11. Ковтун О. І. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / О. І. Ковтун – Львів : «Новий світ – 2000», 2010. – 429 с.
12. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 липня 2005 року № 2474-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
13. Закон України «Про соціальний захист дітей війни» від 18 листопада 2004 року № 2195-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
14. Проект Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 13 грудня 2010 № 7455 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc2.
15. Бондар Н. О. Соціальне страхування в Україні: труднощі існування в трансформаційній економіці / Н. О. Бондар // Економіка. Фінанси. Право. – 2006. – № 1. – С. 12–15.
16. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2005 року № 525-р Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.
17. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi.

Рецензенти: **Багмет М. О.** – д.і.н., професор;
Громадська Н. А. – к.політ.н.

© Нестеров Д. Ю., 2012

Дата надходження статті до редколегії 23.03.2012 р.

НЕСТЕРОВ Дмитро Юрійович – заступник начальника головного управління Пенсійного фонду України в Дніпропетровській області, аспірант Дніпропетровського університету економіки та права.

Коло наукових інтересів: пенсійне страхування в Україні.