

УДК 368.914

А. О. НАДТОЧІЙ

НЕДЕРЖАВНА ПЕНСІЙНА СИСТЕМА ЯК СКЛАДОВА МЕХАНІЗМУ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Розглянуто систему недержавного пенсійного забезпечення в Україні. Головну увагу приділено державному регулюванню діяльності компанії з управління активами, адміністратором, зберігачем. Наведено механізми збереження пенсійних активів, окреслено напрями подальшого розвитку.

In the article the system of the nongovernment pension system in Ukraine is considered. The state regulation of activities the asset manager, administrator, custodian are examined. The mechanisms of saving of pension assets are resulted, and irections of further development are outlined.

У принципах функціонування ринкової економіки закладено протиріччя: суперництво економічних суб'єктів господарювання не передбачає підтримки тих, хто виявився нездатним до змагання, при цьому головною умовою стабільної господарської діяльності є відсутність соціальної напруги. Отже, система соціального захисту, що є гарантом відсутності соціальної напруги, об'єктивно необхідна ринковій системі господарювання. Тому вирішення протиріччя залежить від пошуку балансу між рівнем економічного зростання і соціальною сферою. Адже є певна економічна закономірність між рівнем розвитку продуктивних сил і соціальною сферою – рівень винагороди економічно активних суб'єктів господарювання має бути достатнім і виступати економічним стимулом до праці, при цьому його має бути достатньо для підтримки гідного рівня життя економічно пасивної частини населення. Таким чином, оптимальний рівень співвідношення залежить як від потужності економічної сфери, так і від суспільної згоди та соціальних цінностей, що склалися в державі. На сучасному етапі розвитку в Україні, як і в більшості розвинутих країн світу, головну увагу приділяють пошуку альтернативних джерел фінансування соціальної сфери та їхній диверсифікації. Одним із головних напрямів вирішення зазначених проблем у сфері пенсійного забезпечення є політика соціального партнерства [8, с. 174], а головним альтернативним джерелом фінансування – колективні та індивідуальні добровільні внески. Переглядається і роль держави як одного із соціальних партнерів і як гаранта забезпечення інтересів усіх зацікавлених осіб.

Аналізом функцій держави у сфері пенсійного забезпечення займаються такі науковці, як В. Гошовська, Б. Зайчук, Е. Лібанова, Б. Надточій, Т. Новікова, А. Сивак, В. Скуратівський та багато інших. Тенденції та перспективи впровадження накопичувального рівня пенсійного забезпечення розглянуто у працях Л. Миргородської, Н. Луговенко, Н. Ковальнової, Л. Момотюк, І. Новікової. Аналіз публікацій цих авторів надає підстави для подальших розвідок у цьому напрямі.

У багатьох публікаціях розглянуто тенденції розвитку сучасної системи пенсійного забезпечення, увагу приділено як перевагам, так і недолікам нової системи, але недостатньо розглянуто механізми державного регулювання накопичувального рівня пенсійного забезпечення як необхідної умови повернення довіри населення до фінансових інститутів, стабільного розвитку суспільства.

Метою статті є комплексний розгляд механізмів державного регулювання системи недержавного пенсійного забезпечення.

Відомо, що з 2004 р. в Україні запроваджено трирівневу систему пенсійного забезпечення з метою перегляду головних принципів існування цієї системи, зменшення рівня державних витрат на пенсійне забезпечення, зменшення витрат бюджету солідарного пенсійного фонду, використовуючи такі засоби: перегляд та скасування деяких пільгових умов виходу на пенсію, поступове скасування пільг зі сплати внесків до пенсійного фонду; диверсифікація джерел фінансування пенсій; упровадження принципу індивідуальної відповідальності та економічної зацікавленості в добровільних накопиченнях на старість; створення умов для використання накопичень пенсійних фондів на користь економічного розвитку країни.

Перший рівень пенсійної системи України являє собою солідарна пенсійна система, внески до якої сплачуються як роботодавцями, так і найманими працівниками. У ході реформи було заплановано запровадження накопичувального загальнообов'язкового державного пенсійного страхування – другого рівня пенсійного забезпечення. Але Законом України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” передбачено, що запровадження другого рівня можливе лише за виконання таких вимог: збільшення ВВП на 2 %, порівняно з попередніми двома роками; розмір пенсії в солідарній системі, не менший за прожитковий мінімум; набуття досвіду недержавного пенсійного забезпечення та ін. [1]. Тому сьогодні другий рівень пенсійного забезпечення не діє, і в цілому державне пенсійне забезпечення залишається вразливим до політичних ризиків, оскільки підвищення рівня життя населення продовжує відбуватись механістичним популістським шляхом [6, с. 167], що породжує утриманські настрої населення. Збільшення рівня пенсій без урахування можливостей економіки та відповідного збільшення заробітних плат, призводить до руйнування страхових принципів нової пенсійної системи, за якими розмір пенсії залежить від розміру заробітної плати, стажу та середньої заробітної плати в країні. Така ситуація не стимулює до зростання продуктивності праці. Отже, виправити стан пенсійної системи та повернути заробітній платі її мотиваційну та відтворювальну функцію має розвиток недержавного пенсійного забезпечення, що є третім рівнем пенсійної системи України.

Недержавне пенсійне забезпечення ґрунтується на засадах добровільної участі громадян у формуванні пенсійних накопичень із метою отримання додаткових пенсійних виплат та інвестиційного доходу на них. Слід зазначити, що недержавне пенсійне страхування запроваджено з 2004 р. із прийняттям Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення” (надалі – Закон) [2]. Організацій, які займалися залученням коштів від підприємств та громадян для управління цими коштами та їхнім накопиченням із метою подальшої виплати додаткової пенсії, в Україні

налічувалось 47 [5, с. 73]. Їхню діяльність не було регламентовано належним чином, і вони працювали в законодавчому та регуляторному вакуумі, створюючись у формі господарських товариств на підставі Цивільного кодексу УРСР від 18 липня 1963 р. та Закону України “Про господарські товариства” від 19 вересня 1999 р. [3]. Цим 47 недержавним пенсійним фондам було запропоновано реорганізуватися, згідно з вимогами Закону, або ліквідуватися. Таким чином, усі ті організації, що займалися недержавним пенсійним забезпеченням, і ті, що повинні були створитись, опинилися в одному правовому полі, підпадаючи під регуляторний вплив, метою якого має бути належне виконання кожним своїх обов’язків. Закон передбачає так званий “трикутник сили”, що дозволяє максимально гарантувати збереження внесків учасників, – недержавний пенсійний фонд не реалізує свою господарську компетенцію (права та обов’язки) самостійно [Там же]. Майже всі права та обов’язки фонду від імені самого фонду та в інтересах його учасників здійснюються окремими юридичними особами – адміністратором, компанією з управління активами, зберігачем.

Розгляньмо механізми державного регулювання недержавного пенсійного забезпечення та з’ясуємо, яким чином діє “трикутник сили”. Як зазначає О. Корогич, “кожний механізм державного управління повинен будуватись як сукупність методів управління, що мають сприяти досягненню стратегічно орієнтованих державних цілей” [7, с. 84]. При цьому методи управління визначаються як засоби впливу на об’єкт, – адміністративні, правові, політичні, економічні, соціально-психологічні, організаційні. Таким чином, для з’ясування дії “трикутника сили”, розгляньмо методи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення.

Основними напрямками регулювання є реєстрація недержавних пенсійних фондів, ліцензування юридичних осіб, які будуть надавати фінансові послуги; нормативно-правове регулювання; нагляд за діяльністю фінансових установ [4, с. 208]. Функції державного регулювання покладено на Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг, яка, таким чином, має контрольний, правовий та організаційний впливи на систему недержавного пенсійного забезпечення.

Як зазначалося вище, недержавний пенсійний фонд не реалізує самостійно свої господарські права та обов’язки, а отже, немає потреби в існуванні майнової основи. Усі витрати, що пов’язані зі створенням недержавного пенсійного фонду і оплатою членів його Ради, зазначають засновники (об’єднання роботодавців або працівників за родом діяльності). Активи недержавного пенсійного фонду, які формуються за рахунок внесків та прибутку від інвестування цих внесків і за рахунок яких здійснюються пенсійні виплати, є власністю його учасників (фізичні особи на користь яких сплачуються внески), а не власністю фонду.

Таким чином, може виникнути очевидне припущення, нібито недержавний пенсійний фонд не є відповідальним за невиконання своїх зобов’язань [3]. Але Законом [2] передбачено достатньо механізмів запобігання зловживанням: відповідальними за невиконання зобов’язань є юридичні особи, що діють від імені недержавного пенсійного фонду – адміністратор, компанія з управління активами та зберігач. Кожна перелічена юридична особа є відповідальною в межах своєї

компетенції, що передбачено правовими, адміністративними та організаційними заходами Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Антимонопольного комітету України в частині дотримання вимог законодавства про економічну конкуренцію.

Одним із найголовніших напрямів державного нагляду є подання недержавним пенсійним фондом інвестиційної декларації, яка розкриває вид фонду, його інвестиційну політику, обмеження щодо управління й розміщення пенсійних активів, порядок визначення структури активів. Декларація є обов'язковим додатком до статуту пенсійного фонду і підлягає обов'язковій реєстрації в Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг та Державній комісії з цінних паперів та фондового ринку. Інвестиційна декларація є обов'язковою в застосуванні компанією з управління активами та зберігачем. У разі зменшення чистої вартості одиниці пенсійних внесків більш ніж на 20 % упродовж року зберігач повинен повідомити про це Державну комісію з регулювання ринку фінансових послуг та Державну комісію з цінних паперів і фондового ринку, які, у свою чергу, зобов'язані рекомендувати Раді пенсійного фонду переглянути інвестиційну декларацію, як і в разі, коли прибуток недержавного пенсійного фонду визнано неприйнятно низьким, порівняно з середньорічними прибутками інших пенсійних фондів. Отже, констатуємо, що нагляд за системою недержавного пенсійного забезпечення у сфері фінансової стійкості здійснюється за такою схемою: рішення про інвестиційну політику приймається Радою пенсійного фонду; виконує його компанія з управління активами; спостерігає за цим, сповіщаючи органи державного нагляду, зберігач; органи державного нагляду рекомендують Раді пенсійного фонду переглянути інвестиційну декларацію.

У міжнародних принципах регулювання накопичувальних пенсійних систем наголошується на тому, що регулювання має бути всестороннім, гнучким, динамічним та забезпечувати фінансову стійкість пенсійних фондів та економіку в цілому [4, с. 208]. Водночас регулювання не повинно обтяжувати пенсійні ринки, фінансові установи, інститути та роботодавців та призводити до істотного адміністративного тиску.

До заходів адміністративного тиску в Україні можна віднести оплату [2]: а) послуг професійного адміністратора, у тому числі рекламних і агентських послуг, пов'язаних із функціонуванням пенсійного фонду, витрат на інформаційні повідомлення; б) послуг компанії з управління активами (максимальний розмір винагородження визначається узгоджено обома "Комісіями"); в) послуг зберігача; г) проведення планових аудиторських перевірок; д) послуг торговців цінними паперами, витрат на ведення обліку та перереєстрацію прав власності на активи пенсійного фонду [2, ст. 48]. Логічно, що джерелом фінансування цих виплат є пенсійні внески та інвестиційний прибуток на них – пенсійні активи, яких при цьому має бути достатньо, передусім, для пенсійних виплат при досягненні учасником пенсійного віку і приріст яких щорічно має бути не нижчим за рівень інфляції.

Питання прибутковості пенсійних активів не є однозначним. У Законі [2] зазначено, що встановлення мінімальної гарантованої норми прибутку забороняється (ст. 51), оговорюючи, що мінімальна дохідність має бути не нижче

офіційного рівня інфляції. Ця норма гарантує збереження пенсійних внесків у часі лише в тому разі, коли офіційний рівень інфляції дорівнює фактичному рівню; при цьому треба врахувати те, що, окрім простого збереження в часі, пенсійні внески мають бути примножені, хоча б на рівень адміністративних видатків.

Доречним є те, що в інвестиційних обмеженнях передбачено вкладання до 40 % вартості пенсійних активів у цінні папери підприємств України і до 20 % – у цінні папери зарубіжних підприємств. Тим самим вбудовано механізм взаємозалежності економічного зростання і приросту пенсійних активів. Адже в цьому разі пенсійні активи є потужним джерелом внутрішніх інвестицій. У разі професійного чи корпоративного пенсійного фонду (засновниками якого є роботодавці) пенсійні активи можуть спрямовуватись на розвиток власного виробництва. Ця норма передбачає і стимулює, по-перше, створення корпоративних та професійних пенсійних фондів і, по-друге, розвиток фінансових інструментів та фондових ринків.

Законодавством України передбачено чимало норм, спрямованих на розвиток недержавного пенсійного забезпечення (податкові пільги, можливість використовувати пенсійні активи корпоративними пенсійними фондами на розвиток виробництва), збереження пенсійних активів від знецінення (встановлення мінімального рівня дохідності), захист від деяких агентських ризиків (встановлення кваліфікаційних вимог до зайнятих у сфері недержавного пенсійного забезпечення), виконання яких покладено на державні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом. Державний нагляд за належним виконанням перелічених норм має реалізувати закладений механізм взаємозв'язку зростання активів недержавних пенсійних фондів і економічного зростання.

Не слід забувати, що метою пенсійної реформи є диверсифікація пенсійних виплат, рівень яких має бути сталим, надійним та адекватним. Тож, подальшими розвідками в цьому напрямі мають бути дослідження механізмів забезпечення надійності, оскільки сталий розмір забезпечено встановленням мінімальної дохідності, а адекватність – упровадженням страхового принципу – залежність розміру пенсійних виплат від розміру заробітної плати та періоду сплати внесків.

Література:

1. Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” // ВВР України. – 2003. – № 49 – 51. – С. 376.
2. Закон України “Про недержавне пенсійне забезпечення” // ВВР України. – 2003. – № 47 – 48. – С. 372.
3. Вітка Ю. Недержавні пенсійні фонди: українська модель / Ю. Вітка // Юрид. журн. – 2005. – № 6. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua>
4. Миргородська Л. С. Стимулювання розвитку накопичувальної системи пенсійного забезпечення податковими важелями / Л. С. Миргородська // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 1 (55). – С. 206 – 210.
5. Момотюк Л. Є. Роль недержавних пенсійних фондів у системі пенсійного забезпечення / Л. Є. Момотюк // Фінанси України. – 2006. – № 5. – С. 71 – 77.

6. *Новікова Т. В.* Соціально-економічна захищеність населення як об'єктивна необхідність становлення соціальної держави / Т. В. Новікова // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 3 (57). – С. 165 – 168.

7. *Коротич О.* Механізми державного управління: проблеми теорії та практичної побудови / О. Коротич // Вісн. Національної академії держ. управління. – 2006. – № 3. – С. 79 – 84.

8. *Сивак А. В.* Соціальна держава: від декларацій до втілення / А. В. Сивак // Актуальні проблеми економіки. – 2006. – № 3 (57). – С. 174 – 178.

Надійшла до редколегії 24.04.2008 р.