

УДК 368.914

*А. О. НАДТОЧІЙ*

## **ВИЗНАЧЕННЯ КРИТЕРІЇВ У КОМПЛЕКСНОМУ МЕХАНІЗМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НЕДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

*Розглянуто складові комплексного механізму державного регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення, запропоновано критерії розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення, визначено фактори впливу на стан розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення.*

*In the article the complex mechanism of state regulation of development of the nongovernment pension system are considered, the criteria of development of the nongovernment pension system are offered, the factors of influence of nongovernment pension system are certain*

Розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення є важливою запорукою запровадження тривіневого пенсійного забезпечення та успішної реалізації пенсійної реформи, головною метою якої є диверсифікація джерел фінансування пенсій.

Набуття досвіду функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення є не тільки умовою для впровадження другого рівня пенсійного забезпечення, але й дозволяє виявити наявні недоліки нормативно-правового забезпечення діяльності інститутів недержавного пенсійного забезпечення, випробувати готовність фінансових ринків країни ефективно використовувати інвестиції, перевірити наявність привабливих фінансових інструментів для недержавних пенсійних фондів, виявити дієвість механізмів захисту пенсійних активів від втрат і знецінення.

Аналіз діяльності інститутів недержавного пенсійного забезпечення виявив недосконалість існуючих механізмів захисту пенсійних активів, нормативно-правової бази, неузгодженість діяльності органів державного нагляду та контролю за системою недержавного пенсійного забезпечення, що перешкоджає розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення і вимагає більш ретельного спостереження та втручання з боку держави.

Для вирішення питань подальшого розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення були використані напрацювання сучасних науковців з питань удосконалення механізмів державного регулювання розвитку. Це роботи таких науковців як А. Кузнецов, М. Лазебна, М. Латинін, М. Лозинська, Т. Ковальова, Г. Одінцова, О. Федорчак та ін.

У наукових працях стосовно механізмів державного регулювання головна увага приділяється розробці моделі, алгоритму або загальній схемі механізму, які в подальшому використовуються для побудови та вдосконалення механізмів державного

регулювання для кожної конкретної галузі, що вимагає окремого дослідження.

Метою даної статті є використання теоретичних напрацювань стосовно механізму державного регулювання для вдосконалення механізму державного регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення.

Усе частіше категорії механізм державного регулювання приділяється все більше уваги, як одному з напрямів удосконалення державної політики. Незважаючи на це, однозначного і загальноприйнятого трактування категорії “механізм управління” в науці державне управління немає.

Узагальнюючи теоретичні напрацювання вітчизняних і зарубіжних учених стосовно визначення та складових компонентів структури механізмів державного управління О. Федорчак дійшла до висновку, що всі наявні визначення механізмів державного управління можна поділити на три типи: механізми-інструменти, механізми-системи (як набір взаємопов’язаних елементів) та механізми-процеси (як послідовність певних дій) [7]. У визначенні всіх механізмів є одна спільна риса – всі вони спрямовані на досягнення визначеної мети за допомогою методів, інструментів і важелів впливу.

Як зазначає М. Латинін, механізм державного регулювання – це спосіб реалізації функцій держави [5]. Функції держави реалізують органи державного управління, які мають відповідне нормативне, правове, інформаційне та ресурсне забезпечення у відповідній галузі.

Таким чином, механізм державного регулювання – це послідовна цілеспрямована діяльність органів державного управління, що ґрунтується на базових принципах і функціях, здійснюється за допомогою форм і методів впливу, з відповідним правовим, нормативним, інформаційним і ресурсним забезпеченням.

У наукових джерелах зустрічається використання термінів і “механізм”, і “механізми” державного регулювання. Коли мова йдеться про механізм, то мається на увазі комплексний механізм державного управління, який представлений сукупністю економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів впливів на об’єкт управління. У такому разі дослідження напрямів удосконалення комплексного механізму спрямоване на розкриття, доповнення, нове трактування функцій (М. Латинін, А. Кузнецов), принципів, критеріїв, факторів та методів управління.

А коли йдеться про механізми державного регулювання, то акцентується увага на конкретних прийомах та засобах впливу суб’єкта управління на об’єкт. У науковій літературі зустрічається економічний, організаційний, правовий, нормативно-правові, соціально-економічний, організаційно-економічний, соціально-психологічні та інші механізми державного регулювання [3]. У такому разі засіб впливу фактично отожднюється з механізмом і протирічить наданому вище визначенню. Тож у другому випадку мова може йти лише про “механізм” у значенні – інструмент.

Напрями вдосконалення механізмів державного регулювання сконцентровані на розробці або вдосконаленні конкретних інструментів впливу суб’єкта управління на об’єкт, без занурювання в теоретичні глибини таких категорій управління, як функції, принципи, критерії. Таким чином, термін “механізм управління” поєднує в собі “механізми управління”, а напрями вдосконалення у першому випадку мають

більшу теоретичну спрямованість, а в другому – практичну.

У деяких випадках також зустрічається отождоження понять “механізм державного управління” та “механізм державного регулювання”. Оскільки державне управління являє собою сукупність управлінських функцій [6], регулювання є однією з них [2]. То, розглядаючи механізм державного регулювання “розвитку”, доцільно вживати саме термін регулювання, як слушно зауважив А. Кузнецов, що більш відповідає методам і засобам впливу суб’єкта управління на розвиток об’єкта.

Пропозиції щодо вдосконалення механізму державного регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення автор наводить з урахуванням удосконаленої схеми формування механізму державного регулювання розвитку, запропонованої А. Кузнецовим.

Механізм державного регулювання розвитку повинен включати такі складові: цілі управління, завдання та критерії управління, фактори та методи впливу, необхідні ресурси управління.

Аналіз існуючого механізму державного регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення виявив невідповідність між теоретичною моделлю та реальністю.

Нормативно-правові акти, прийняті у 2004 р., склали основу для проведення пенсійної реформи та впровадження трирівневого пенсійного забезпечення, третім рівнем якого є система недержавного пенсійного забезпечення. Визначення цілей і завдань пенсійної реформи викладено у Стратегії розвитку пенсійної системи, яку було прийнято у 2005 р. [1]. У Стратегії наведені напрями та завдання проведення пенсійної реформи на короткострокову (2006 – 2009 рр.) та середньострокову (2010 – 2016 рр.) перспективу, які стосуються кожного рівня пенсійного забезпечення. Більшість завдань спрямована на досягнення фінансової стабільності першого рівня пенсійного забезпечення – загальнообов’язкового державного пенсійного страхування. Ураховуючи те, що метою пенсійної реформи було запровадження диверсифікації джерел фінансування пенсій з подальшим зменшенням частки солідарного рівня пенсійного забезпечення і зменшенням видатків державного бюджету, що йшли на виплату пенсій, велика частка завдань стосувалась перегляду або скасування пільгових пенсій і пільгових категорій платників пенсійних внесків.

Оскільки на момент прийняття Стратегії, другий рівень пенсійної системи ще не був впроваджений, метою Стратегії окрім іншого було зазначено запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування та розвиток недержавного пенсійного забезпечення. На сьогодні, на кінець 2008 р., більшість завдань, виконання яких передбачалось у короткостроковій перспективі (2006 – 2009 рр.) так і не було виконано, в тому числі і запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування, впровадження додаткових надійних фінансових інструментів для інвестування пенсійних активів, визначення умов участі в системі недержавного пенсійного забезпечення страхових організацій і банків, захисту пенсійних активів від втрати та знецінення та ін. [1]. На думку автора, однією з причин невиконання завдань було формулювання їх у надто загальному вигляді, а також відсутність критеріїв, за допомогою яких органи державного регулювання могли б вчасно та адекватно реагувати на негативні тенденції розвитку пенсійної системи.

Саме критерії як кількісні аналоги цілей мають відображати найважливіші моменти розвитку системи, стати індикаторами, що показують, в якому стані знаходиться система на певний момент часу і як співвідноситься із запланованими показниками розвитку.

Єдиними критеріями, що зустрічаються в нормативно-правових документах, є умови запровадження другого рівня пенсійного забезпечення – загальнообов'язкового накопичувального страхування. Такими умовами є показники соціально-економічного стану держави та пенсійної системи. Так, накопичувальне державне пенсійне забезпечення можна впроваджувати, якщо ВВП країни збільшувався не менш ніж на 2 % порівняно із попереднім роком два роки поспіль, збалансування доходів та витрат Пенсійного фонду України, виплата пенсій із солідарного рівня не менш за прожитковий мінімум для непрацездатних осіб та ін.

Беззаперечно стан розвитку пенсійної системи залежить від соціально-економічної та політичної ситуації у країні. Об'єктивні та суб'єктивні чинники, що спричинили невиконання вищенаведених умов, стають на заваді повної та своєчасної реалізації Стратегії розвитку пенсійної системи. Але запровадження критеріїв розвитку пенсійної системи взагалі та системи недержавного пенсійного забезпечення зокрема, дозволить знати напрямки й темпи розвитку пенсійної системи.

У даному дослідженні пропонується критерії розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення, які, як складовий елемент, відсутні в механізмі державного регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення. І хоча стан системи недержавного пенсійного забезпечення залежить від соціально-економічної ситуації в країні, критерії мають відображати лише стан самої системи недержавного пенсійного забезпечення.

До критеріїв, що відображають ступінь розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення, віднесемо: кількість учасників або рівень охоплення населення, рівень активів недержавних пенсійних фондів, рівень прибутковості пенсійних активів, рівень виплат з недержавних пенсійних фондів (коефіцієнт заміщення).

Враховуючи демографічну ситуацію в країні, прогноз якої спричинив проведення пенсійної реформи, коли кожен третій є пенсіонером, кількість учасників недержавного пенсійного забезпечення має бути не менш ніж 35 % економічно активного населення. Станом на початок 2008 р. кількість учасників НПЗ становила 278,7 тис. осіб, що складає 1,2 % економічно активного населення. Для порівняння, при проведенні пенсійних реформ у країнах – членах Європейського союзу передбачалось, що за рахунок недержавного пенсійного забезпечення має фінансуватись до 33 % у загальному обсязі пенсійних виплат до 2020 р. [4].

Критерій розвитку щодо рівня активів недержавних пенсійних фондів дасть змогу визначити рівень збільшення накопичень пенсійних фондів. Так, у 2005 р. пенсійні виплати з солідарного рівня становили 15 % ВВП. Оскільки метою пенсійної реформи було не скорочення пенсійних виплат, а запровадження додаткових джерел фінансування, то можна припустити, що в майбутньому кожен рівень пенсійного забезпечення повинен фінансувати третину пенсійних виплат. Так, на долю

недержавних пенсійних фондів буде припадати рівень пенсійних виплат у розмірі 5 % ВВП, тож і накопичення повинні становити не менш ніж 5 % ВВП. У 2007 р. активи недержавних пенсійних фондів, що складались з пенсійних внесків та інвестиційного доходу, становили 0,03 % ВВП.

Наступним критерієм розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення є рівень прибутковості пенсійних активів. Хоча в нормативних документах забороняється гарантувати будь-який рівень прибутковості пенсійних активів, окрім забезпечення дохідності на рівні не нижче офіційного рівня інфляції та встановлення такого критерію відобразатиме привабливість системи недержавного пенсійного забезпечення. Запровадження критерію рівня прибутковості пенсійних активів не означає гарантування певного рівня прибутковості активів. Але у випадках, коли недержавні пенсійні фонди показують від'ємну прибутковість (пенсійні активи знецінюються попри всі механізми захисту) за об'єктивних несприятливих умов (економічні та політичні кризи), необхідно передбачити додатковий захисний інструмент у комплексному механізмі державного регулювання розвитку недержавного пенсійного забезпечення.

Критерій рівня виплати з системи недержавного пенсійного забезпечення також відображає привабливість вкладання коштів у недержавні пенсійні фонди. Фактично рівень пенсійних виплат ідентичний коефіцієнту заміщення, який відображає частину заробітної плати у відсотках, котру буде отримувати учасник недержавного пенсійного фонду після виходу на пенсію. У 2007 р. такий показник складав 11,2 % від мінімальної заробітної плати та 3,4 % від середньої заробітної плати по країні. Такий показник має бути не нижче за 35 %, за умови, що система недержавного пенсійного забезпечення має фінансувати третину загальних пенсійних виплат. Також у розрахунках коефіцієнту заміщення треба брати середній розмір заробітної плати, а не мінімальний. Таким чином, для професійних і корпоративних недержавних пенсійних фондів при розрахунках коефіцієнта заміщення буде браться середній показник заробітної плати по галузі; для відкритих – середня заробітна плата по країні.

Наступним кроком щодо вдосконалення механізму державного регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення є виокремлення факторів впливу на вищезазначені критерії. Можна виокремити правовий фактор, оскільки всі впливи суб'єкту управління на об'єкт відбуваються у правовому полі. Наявний взаємозв'язок між пенсійною системою та соціально-економічною ситуацією в країні дозволяє виокремити такі елементи об'єкта: рівень заробітної плати, пропозиція цінних паперів на фінансовому ринку, відносини між недержавними пенсійними фондами та іншими інститутами СНПЗ, інвестиційна діяльність недержавних пенсійних фондів, та інші, вплив на які активізує організаційний та економічний фактори.

Наступний фактор, що впливає на розвиток системи недержавного пенсійного забезпечення, є інформаційний. На сьогодні немає можливості порівняти рівень прибутковості пенсійних активів недержавних пенсійних фондів, страхових організацій і комерційних банків. Але інформація щодо прибутковості пенсійних активів різних недержавних пенсійних фондів є. Її оприлюднення сприятиме

розвитку конкуренції між пенсійними фондами, заохоченні населення залучатися до системи недержавних пенсійних фондів.

До кожного критерію має бути розроблено відповідні методи та інструменти впливу для вчасного реагування. Так, показник кількості учасників системи залежить від рівня пенсійних виплат із солідарної пенсійної системи, рівня заробітної плати працівників або доходу самозайнятих осіб (підприємців), рівня захищеності та прибутковості пенсійних активів у недержавних пенсійних фондів, довіри населення до системи недержавного пенсійного забезпечення та інших. В умовах ринкової економіки органи державного управління мають невеликий арсенал інструментів впливу: рівень заробітної плати працівників бюджетної сфери, рівень виплат із солідарного пенсійного фонду, стимулювання участі шляхом податкових пільг, гарантування дохідності пенсійних активів із запровадженням відповідного фонду гарантування або цільового випуску державних цінних паперів та інші.

Рівень прибутковості пенсійних активів значною мірою залежить від соціально-економічної ситуації в країні, стабільної та прогнозованої політики уряду, наявності привабливих цінних паперів, ефективності роботи українських підприємств тощо. Рівень активів недержавних пенсійних фондів і пов'язаний з ним рівень виплат безпосередньо залежать від кількості учасників недержавного пенсійного забезпечення та рівня їхньої платоспроможності, ефективної інвестиційної політики недержавних пенсійних фондів та інші.

Методи впливу органів державного управління на ці критерії дуже обмежені і спрямовані, насамперед, на забезпечення стабільної політичної, економічної та соціальної ситуації в країні.

Упровадження в механізм державного регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення вищезазначених критеріїв сприятиме конкретизації завдань, виокремленню факторів і методів впливу на кожен конкретний критерій та кращому розумінню етапів досяжності цілей. Для цього необхідно показники критеріїв розвитку розробити на коротко-, середньо- та довгострокову перспективи, які відображатимуть критичний і бажаний стан системи. Це також дозволить краще відстежувати тенденції розвитку та вчасно реагувати відповідними методами державного регулювання.

Подальшими напрямками вдосконалення комплексного механізму державного регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення є розробка механізмів державного регулювання (правового, інвестиційного, організаційно-економічного, інформаційного) з відповідними методами, інструментами та ресурсами органів державного регулювання.

Література:

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України станом: 15 грудня 2005 р. № 525-р “Про схвалення Стратегії розвитку пенсійної системи”. – Режим доступу : <http://www.gdo.kiev.ua/files/db.php?st=3205&god=2005>

2. Державне регулювання і менеджмент : навч. посіб. у таблицях і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов [та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. Г. С. Одінцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

3. *Загвойська О.* Основні механізми державного регулювання зайнятості сільського

населення / О. Загвойська // Державне управління : теорія та практика. – 2005. – № 2. – С. 5. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/soc/05zovzsn.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2005-2/txts/soc/05zovzsn.pdf)

4. *Котляр Д.* Недержавне пенсійне забезпечення в ЕС: корисний досвід та можливі висновки для України / Д. Котляр // Часопис : Парламент. Європейські стандарти для українського законодавства – 2002. – № 4. – С. 15–25.

5. *Латинін М. А.* Удосконалення механізму державного регулювання розвитку аграрного сектора економіки України / М. А. Латинін // Державне будівництво. – 2007. – № 2. – С. 4. – Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVu/2006-1/doc/2/06.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVu/2006-1/doc/2/06.pdf)

6. *Сурмін Ю.* Тенденції розвитку державного управління / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2007. – № 2. – С. 5–14.

7. *Федорчак О.* Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Демократичне врядування – 2008. – Вип. 1. – С. 5. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O\\_Fedorchak.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf)

*Надійшла до редколегії 20.01.2009 р.*