

Регулювання та контроль у системі недержавного пенсійного забезпечення в умовах фінансової кризи

Т. КУХТИК,
доктор технічних наук
Я. АШИТКОВА,

Міжнародний науково-технічний університет імені Ю. Бугая
м. Київ

У статті висвітлюються питання державного та недержавного регулювання пенсійного забезпечення громадян України в умовах формування фінансового сектора економіки. Розглянуто основні проблеми та чинники, що призводять до повільного розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення, а також визначено контрольні заходи подолання таких стримуючих факторів.

В статье освещаются вопросы государственного и негосударственного регулирования пенсионного обеспечения граждан Украины в условиях формирования финансового сектора экономики. Рассмотрены основные проблемы и факторы, замедляющие развитие системы негосударственного пенсионного обеспечения, а также определены контролируемые мероприятия нивелирования таких сдерживающих факторов.

The article touches the questions of government and non-state control of the pension regulation of citizens of Ukraine in the conditions of forming of financial sector of economy. Basic problems and factors, slowing development of the system of the non-state pension regulation, are considered, and also the supervisory measures of leveling of such deterrent factors are certain.

Ключові слова: пенсійне забезпечення, активи, накопичення, пенсійне страхування, заощадження.

Постановка проблеми. Дотримуючись визначення соціальної безпеки як стану гарантованої правової та інституціональної захищеності життєво важливих соціальних інтересів особи і суспільства від внутрішніх і зовнішніх загроз, варто зазначити, що проблеми соціального захисту понад 14-ти млн населення України (пенсіонерів і мільйонів громадян — майбутніх пенсіонерів) є одним із центральних у системі пріоритетів соціальної безпеки і державної соціальної політики¹. Тому важливо, щоб державні гарантії щодо пенсійного забезпечення, закріплені Конституцією України та іншими нормативно-правовими актами, виконувались якісно. Проте сучасний стан і якість пенсійного забезпечення українських громадян не встановлює гідного рівня життєзабезпечення найбільш вразливих верств населення — пенсіонерів.

У сучасних умовах, коли запроваджуються економічні системи, які ґрунтуються на ринкових принципах та керуються приватним сектором, звичайні розподільчі пенсійні системи, які знаходяться в державному управлінні, потребують реформування. Дійсно, у багатьох країнах світу відмовились або відмовляються

від однорівневої солідарної пенсійної системи у міру того, як громадяни та їх уряди все ясніше відчують недосконалість розподільчих пенсійних механізмів для забезпечення гідного рівня життя у старості.

Не стала винятком і Україна, де нині спостерігаються перші кроки пенсійної реформи, реалізація якої відбувається через запровадження двох найголовніших у цьому напрямі законів України: «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення». Останній створює передумови для функціонування третього рівня системи пенсійного забезпечення в Україні — системи недержавного пенсійного забезпечення. Ця система дозволяє формувати пенсійні накопичення з метою отримання учасниками недержавного пенсійного забезпечення додаткових до загальнообов'язкового державного пенсійного страхування пенсійних виплат. Але система недержавного пенсійного забезпечення покликана вирішити не тільки низку соціальних проблем, а, передусім, економічних, адже вона дає поштовх для розвитку найпотужніших інституціональних інвесторів — недержавних пенсійних фондів. У цьому її актуальність для України.

¹ Гошовська В. А. Недержавне пенсійне забезпечення як нова парадигма соціальних гарантій в Україні / В. А. Гошовська // Зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30 січ. 2003 р.) / Міжвідомча комісія з питань фінансової безпеки при РНБОУ, Українське агентство фінансового розвитку. — К., 2003. — 162 с.

ДЕРЖАВНИЙ НАГЛЯД У СИСТЕМІ НПЗ

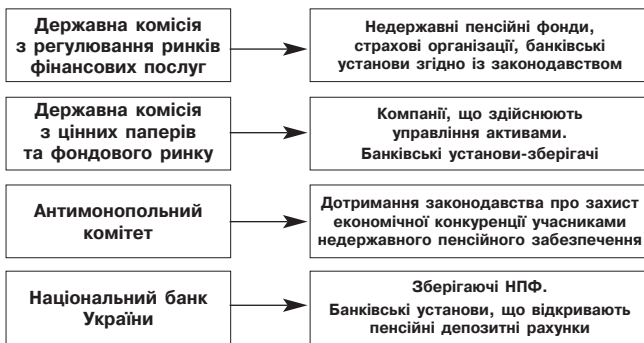


Рис. Система державного регулювання недержавного пенсійного забезпечення

Аналіз досліджень і публікацій. Теоретичною і методологічною основою дослідження є роботи Ю. Буркова, А. Головка, В. Гошовської, Е. Лібанової, Л. Новошинської, Ф. Стасюка, В. Сулова², у полі зору яких знаходились питання застосування різних форм і методів контролю у сфері недержавного пенсійного забезпечення. Аналіз наукової літератури свідчить про те, що такий контроль розглядається ними як засіб досягнення збалансованості інтересів держави, бізнесу та населення.

Мета статті. Слід відзначити, що нерозкритими залишаються питання впливу різних видів контролю на регулювання розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення. Тому метою даної роботи є визначення основних чинників, що призводять до повільного розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення, а також визначення виважених і гнучких контрольних заходів подолання таких стримуючих факторів.

Виклад основного матеріалу. Функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення пов'язане з діяльністю фінансових інституцій, які надають певний спектр фінансових послуг їх споживачам в умовах ринкової конкуренції, а отже — в умовах ризику. Слід усвідомлювати, що будь-яка система накопичення грошових коштів у будь-якій країні наражається на різноманітні види ризиків.

І для того, щоб їх вплив не набував руйнівної сили у процесі функціонування системи недержавного пенсійного забезпечення, з метою захисту та збереження накопичених пенсійних коштів чинним законодавством передбачено комплекс захисних механізмів, реалізація яких проводиться як за допомогою зовнішнього контролю, так і через установлення контрольних процедур у самій системі.

Зупинімося на існуючому зовнішньому контролі (рисунку). Згідно із Законом України «Про недержав-

не пенсійне забезпечення», який набрав чинності з 1 січня 2004 р., державний нагляд і контроль у сфері недержавного пенсійного забезпечення розподіляється між декількома органами державної влади відповідно до їх компетенції та завдань.

Так, державний нагляд і контроль за діяльністю недержавних пенсійних фондів, їх адміністраторів, страхових організацій, які уклали договори страхування довічної пенсії, страхування ризику інвалідності або смерті здійснюється Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України (далі — Держфінпослуг)³.

Державний нагляд і контроль за діяльністю осіб, що здійснюють управління активами пенсійних фондів, та зберігачів проводиться Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку (далі — ДКЦПФР)⁴.

Контроль за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції у сфері недержавного пенсійного забезпечення здійснює Антимонопольний комітет України⁵.

Пріоритетними завданнями наведених державних «регуляторів» є гарантування безпеки системи недержавного пенсійного забезпечення, запровадження методів запобігання розтратам і крадіжкам пенсійних коштів, а також вирішення питання захищеності пенсійних накопичень від інфляції, враховуючи значний термін циклу накопичення.

Для вирішення поставлених завдань на сьогодні розроблено близько чотирьох десятків нормативно-правових актів, які встановлюють вимоги для суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення на різних етапах їх функціонування.

Так, до юридичних осіб, які планують надавати послуги з адміністрування чи з управління активами пенсійних фондів, висунуті особливі вимоги. Насамперед це стосується допуску таких осіб до надання ними послуг адміністратора чи компанії з управління активами недержавних пенсійних фондів. Такі юридичні особи мусять пройти процедуру отримання статусу фінансової установи та процедури ліцензування їх діяльності.

Отримання відповідних ліцензій такими установами, як адміністратори пенсійних фондів, можливе лише в разі виконання вимог до розміру статутного капіталу, який не може бути меншим 300 тис. євро, наявності кадрового складу відповідної кваліфікації, тобто осіб, які пройшли спеціальне навчання та отримали кваліфікаційне свідоцтво фахівця з адміністрування недержавних пенсійних фондів, належного технічного забезпечення та інформаційних систем для ведення персоніфікованого обліку учасників недержавних пенсійних фондів та ін.

² Бурков Ю. Сучасна система накопичення / Ю. Бурков // Фінансові послуги. — 2006. — № 2. — С. 41; Гошовська В. А. Недержавне пенсійне забезпечення як нова парадигма соціальних гарантій в Україні / В. А. Гошовська // 36. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (Київ, 30 січ. 2003 р.) / Міжвідомча комісія з питань фінансової безпеки при РНБОУ, Українське агентство фінансового розвитку. — К., 2003. — 162 с.

³ Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 7 липня 2003 р. № 1057-IV // ВВР України. — 2003. — № 47–48. — С. 372.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

Рівень дотримання всіх цих вимог адміністратора-ми пенсійних фондів встановлює Держфінпослуг під час проведення передліцензійної роботи у формі документарних та виїзних перевірок.

Ще одним механізмом захисту пенсійних активів можна вважати обов'язкове дотримання законодавчо встановленого рівня їх диверсифікації, а також законодавчо визначених напрямів витрат, за якими вони можуть використовуватися, зокрема: інвестування пенсійних активів; виконання зобов'язань перед учасниками; оплата послуг особам, які обслуговують недержавні пенсійні фонди тощо.

Дієвим фактором контролю з боку державних «регуляторів», який забезпечує оперативне реагування на зловживання у сфері недержавного пенсійного забезпечення, є збирання та обробка звітності й іншої спеціальної інформації, а також проведення державними органами перевірок як планового, так і позапланового характеру.

Щодо внутрішнього системного контролю можна зазначити наступне. Система недержавного пенсійного забезпечення побудована таким чином, що пенсійні заощадження розмежовані та відокремлені від активів засновників пенсійних фондів, адміністраторів фондів, осіб, що здійснюють управління пенсійними активами, та інших установ, які будь-яким чином могли бути зацікавлені у цих коштах. Такий стан речей дозволяє уникнути несанкціонованого розпорядження коштами пенсійних фондів та їх банкрутства.

Крім того, будь-яка установа, яка надає послуги недержавному пенсійному фонду, повинна контролювати інших суб'єктів, задіяних в обслуговуванні того ж самого фонду, оскільки функції управління активами, їх облік та фактичне зберігання розмежовані і не можуть бути сконцентровані в одних «руках». Прикладом може слугувати обов'язок банка-зберігача в разі виявлення порушень законодавства щодо провадження діяльності з управління активами пенсійного фонду, вчинених особою, що здійснює управління активами, протягом одного робочого дня з моменту виявлення такого порушення інформувати ДКЦПФР, Держфінпослуг, адміністратора такого фонду та його раду стосовно факту порушення⁶.

Слід зазначити, що учасники недержавних пенсійних фондів мають можливість самостійно контролювати ефективність роботи пенсійних фондів, а також рух власних коштів, які вони довірили фондам. Перш за все це відбувається завдяки обов'язковому щорічному публікуванню результатів діяльності фонду у засобах масової інформації: фінансові показники, отримані за результатом річної роботи, перелік фінансових активів, їх частка в загальному інвестиційному портфелі фонду та інша важлива інформація, яка дозволяє вчасно зорієнтуватись учаснику в надійності фонду. Щодо особистих накопичень, то контроль реалізується завдяки наданню ін-

формації адміністратором фонду з індивідуального пенсійного рахунку, відкритого на ім'я такого учасника. До того ж учасник фонду в будь-який час може здійснити запит про стан облікованих коштів на його індивідуальному рахунку.

Не менш важливим є право учасників фондів бути активно задіяними у поточній діяльності фонду через наявність у визначених законодавством випадках на засіданнях ради фонду — єдиного органу управління, який приймає рішення щодо основних питань роботи недержавного пенсійного фонду.

Таким чином, на сьогодні створено досить дієву систему захисту та контролю за діяльністю у сфері недержавного пенсійного забезпечення, що великою мірою унеможливує зловживання з пенсійними коштами та запобігає їх нецільовому використанню.

Безумовно, час диктуватиме свої вимоги щодо посилення захисних механізмів. Але це повинно відбуватись у тісному взаємозв'язку з розвитком самої системи. До речі, прискорення розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення і є першочерговим завданням держави на сьогодні. Для цього потрібно вирішити низку питань.

Одним із найголовніших є підвищення рівня поінформованості громадян про систему недержавного пенсійного забезпечення, про принципи її функціонування, можливі вигоди, а також ризики і способи їх зменшення. Інформація має бути достатньою, щоб учасник недержавного пенсійного фонду міг почувати себе впевнено, психологічно готовим для прийняття самостійних рішень.

Для підвищення рівня довіри громадян держава на практиці має довести дієвість гарантування нею дотримання законодавства з метою захисту майнових прав і законних інтересів учасників системи недержавного пенсійного забезпечення. Громадяни мають розуміти, що робота недержавних пенсійних фондів є одним із видів ризикової діяльності, але держава може виступити їх надійним захисником.

Оскільки регулювання системи недержавного пенсійного забезпечення сконцентровано в декількох державних органах, за таких обставин важливим моментом виступає побудова системи ефективного взаємозв'язку між «регуляторами». Для досягнення такої ефективності потрібно поставити на новий рівень обмін інформацією між державними органами, у т. ч. інформацією, отриманою за результатами перевірок фінансових установ та прискорити виконання завдання Кабінету Міністрів України щодо створення інтегрованої системи обміну інформацією між органами, що здійснюють регулювання в системі недержавного пенсійного забезпечення.

До того ж питання встановлення додаткових вимог до компаній з управління активами, додаткової відповідальності зберігачів пенсійних фондів за невиконання

⁶ Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 7 липня 2003 р. № 1057-IV // ВВР України. — 2003. — № 47–48. — С. 372.

функції контролю за операціями з активами фондів, удосконалення нормативної бази з питань переходу права власності на цінні папери, встановлення більш суворих правил торгів, удосконалення процедури інвестування коштів у цінні папери іноземних емітентів, чіткої взаємодії з фондовими біржами та торгово-інформаційними системами, рейтинговими агентствами з питань надання інформації про проведені угоди з цінними паперами, визначення більш чіткого переліку витрат, на які можуть бути використані пенсійні активи та ін. знаходяться у спільній площині інтересів «регуляторів», і вони повинні вирішувати їх у тісній співпраці.

Облік пенсійних коштів пов'язаний з накопиченням досить великого масиву інформації, яка повинна підлягати постійному захисту. При проведенні перевірок адміністраторів обов'язково передбачена процедура обстеження систем персоналізованого обліку учасників пенсійних фондів.

Завдяки передліцензійним заходам це дозволяє задіяти апробовані та надійні системи бази даних, а в ході їх використання — контролювати процес накопичення облікових даних. Під час експлуатації таких систем встановлена вимога щодо обов'язкового резервного щоденного копіювання даних і відповідного збереження цих копій. Проте у подальшому при збільшенні обсягів системи недержавного пенсійного забезпечення держава має вдосконалювати такі вимоги, наприклад, через створення в Держфінпослуг комплексної інформаційної системи збереження даних з індивідуальних персоналізованих рахунків учасників недержавних пенсійних фондів та, відповідно, введення додаткового захищеного інформаційного каналу передачі даних.

З моменту набуття чинності Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», тобто з моменту створення нових фінансових спеціалізованих компаній у сфері недержавного пенсійного забезпечення (недержавних пенсійних фондів, адміністраторів недержавних пенсійних фондів) існує вагомий конфлікт інтересів між недержавними пенсійними фондами та їх конкурентами — страховими організаціями. Такий конфлікт виник у зв'язку з відсутністю чітких законодавчо встановлених правил діяльності цих установ на ринку пенсійних послуг. Так, недержавним пенсійним фондам законодавство надає право виконувати повний цикл пенсійного страхування — від накопичення пенсійних внесків, їх розміщення з метою отримання інвестиційного доходу до сплати виплат. Недержавним пенсійним фондам дозволяється здійснювати два види пенсійних виплат: виплату пенсій на визначений термін та здійснення одноразових пенсійних виплат.

Для страхових організацій, зазначених у Законі, визначено інші функції. Їх діяльність полягає у страхуванні довічних пенсій (сплати довічного анuitету) за рахунок коштів, що роками накопичувались у недержавних пенсійних фондах, а також у страхуванні ризику інвалідності або смерті учасника недержавного пенсійного фонду.

Проте чинне законодавство жорстко не регламентує діяльність страховиків на пенсійному ринку і прямо не забороняє роботу з пенсійними коштами на етапі накопичення. Тому страхові установи беруть участь у накопичувальних пенсійних програмах через договори страхування життя в рамках чинного страхового законодавства України.

У випадку подальшої законодавчої аморфності та нерозв'язання зазначених питань надання нерівних прав для професійних установ, що обслуговують ринок надання пенсійних послуг, на цьому ринку виникне нездорова конкуренція. Кожний суб'єкт системи недержавного пенсійного забезпечення покликаний вирішувати відведене коло завдань. Постає питання: якщо інвестувати пенсійні накопичення будуть страхові установи, то навіщо на фінансовому ринку створення спеціалізованих компаній з управління активами, для яких цей вид діяльності неможливий?

Тож подолання конфлікту між недержавними пенсійними фондами та страховими компаніями повністю залежить від держави. Це має призвести до чіткого розмежування ролей спеціалізованих фінансових установ під час надання послуг у сфері накопичення, інвестування пенсійних заощаджень та їх виплат.

Розширення фінансового інструментарію та створення нових надійних фінансових інструментів, які будуть забезпечувати надійність системи недержавного пенсійного забезпечення та нададуть можливість отримувати дохідність пенсійних активів на рівні, що перевищує рівень інфляції, також допоможе розвитку системи. Перш за все необхідно законодавчо врегулювати питання випуску та обігу таких фінансових інструментів, як середньо- та довгострокові державні цінні папери України, передбачені для розміщення на внутрішньому фондовому ринку, деноміновані у твердій валюті з фіксованим валютним доходом; іпотечні цінні папери, випущені під заставу землі та інших об'єктів нерухомості з плаваючим доходом; боргові цінні папери з плаваючим доходом — купоном, що враховує рівень інфляції в період, за який виплачується дохід; депозитні сертифікати українських комерційних банків деноміновані у твердій валюті з фіксованим валютним доходом, валютні депозити українських комерційних банків з виплатою валютних відсотків. Крім того, необхідно прискорити роботу щодо прийняття Міністерством фінансів України відповідних нормативних актів щодо випуску та порядку розміщення нових довгострокових державних облігацій зі змінною ставкою доходу.

Залишаються невирішеними проблеми, пов'язані з оподаткуванням окремих суб'єктів системи. Одним із негативних прикладів оподаткування податком на додану вартість є оподаткування доходів, отриманих адміністраторами недержавних пенсійних фондів. Недержавні пенсійні фонди є неприбутковими організаціями відповідно до законодавства. Однак джерелом будь-яких податків у результаті є кошти клієнта (у да-

ному випадку — учасників недержавних пенсійних фондів), які звільнені від оподаткування на всіх етапах їх формування та здійснення пенсійних виплат. Тому сплата податку на додану вартість за послуги адміністратора є ніщо інше як перекладання фіскальних зобов'язань цього платника податків на майбутніх і дійсних пенсіонерів. До того ж сам недержавний пенсійний фонд безпосередньо нікому ніяких функцій не надає — відповідні операції з недержавного пенсійного забезпечення здійснюються адміністратором, компанією з управління активами та банком-зберігачем. Усі суб'єкти недержавного пенсійного забезпечення, що надають послуги фонду, окрім адміністраторів недержавних пенсійних фондів, звільнені від сплати податку на додану вартість.

Така непослідовність у «ставленні» податкового законодавства до різних суб'єктів системи недержавного пенсійного забезпечення сприймається на ринку пенсійних послуг як фіскальна несправедливість.

Питання підвищення розміру статутного капіталу адміністраторів та осіб, що здійснюють управління активами пенсійних фондів, має бути вирішено найближчим часом, оскільки законодавством визначено, що установи, які працюють з пенсійними коштами, несуть відповідальність у процесі такої діяльності всім своїм майном. Цілком логічно, що у разі підвищення обсягу пенсійних накопичень мають підвищуватись і майнові гарантії тих, кому ці кошти довірили в управління.

Необхідним також є вирішення питань щодо встановлення рівних умов оподаткування пенсійних виплат з Пенсійного фонду (одноразової виплати та виплати на визначений строк); запровадження системи обов'язкового пенсійного забезпечення окремих категорій осіб через професійні та корпоративні пенсійні фонди шляхом прийняття закону України «Про запровадження обов'язкової професійної пенсійної системи»; запровадження накопичувальної загальнообов'язкової пенсійної системи шляхом прийняття законопроекту про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; прискорення прийняття законопроекту про акціонерні товариства для забезпечення більш раціональної диверсифікації пенсійних активів при здійсненні інвестиційної діяльності з ними; внесення змін до законодавства щодо визначення певного переліку захворювань, які можна віднести до критичного стану здоров'я, що є підставою для отримання одноразової виплати; внесення змін до законодавства України з метою підвищення рівня професійної підготовки суб'єктів фінансових установ, що надають послуги в системі недержавного пенсійного забезпечення, зокрема осіб, які надають агентські послуги; зміни до законодавчих актів щодо встановлення спрощеного порядку інвестування пенсійних коштів у цінні папери іноземних емітентів, визначені законодавством шляхом удоскона-

лення процедури отримання особами, що здійснюють управління активами, ліцензій на розміщення валютних цінностей на рахунках за межами України; розробки системи фінансових та кількісних показників для здійснення моніторингу ефективності діяльності самими суб'єктами системи недержавного пенсійного забезпечення; запровадження світового досвіду взаємовідносин між пенсійними фондами і учасниками пенсійних фондів у частині розширення можливості доступу учасників до інформації про діяльність пенсійного фонду; внесення змін до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» з метою посилення індивідуальної відповідальності керівників фінансових установ, у т. ч. керівного складу пенсійних фондів (голови ради фонду); розширення бази для застосування штрафних санкцій.

Висновки. Подолання наведених стримуючих чинників призведе до стрімкого розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення, яка відіграє виняткову роль у соціальній та економічній сферах держави. Вона є невід'ємною структурною складовою фінансової системи та сучасної моделі пенсійної системи. При розумній організації системи недержавного пенсійного забезпечення та зваженому використанні накопичених нею коштів держава вирішує одразу декілька питань. По-перше, це подолання недостатнього рівня забезпеченості громадян пенсійного віку та формування ними додаткових пенсійних заощаджень для покращання матеріального стану після досягнення пенсійного віку.

По-друге, це накопичення інвестиційних ресурсів недержавними пенсійними фондами та спрямування їх у реальний сектор економіки — на накопичення та відновлення виробничого та торговельного капіталу вітчизняних підприємств. В економічно розвинутих країнах саме пенсійні фонди здійснюють значну частину інвестицій. У Чилі кошти недержавних пенсійних фондів становлять 40% ВВП. У Польщі протягом двох років в економіку було інвестовано близько 1 млрд «пенсійних» доларів. В Угорщині за рахунок інвестування пенсійних накопичень знизили ставки банківських кредитів із 20 до 10%.

По-третє, наявність у країні таких потужних інвесторів, як недержавні пенсійні фонди, має подолати млявість фондового ринку України та сприяти розширенню наявного кола цінних паперів, основними вимогами до яких є довгостроковість, забезпеченість і надійність.

Держава на перших етапах розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення відіграє провідну роль, оскільки саме вона наділена впливовими механізмами подолання недовіри фізичних осіб і представників бізнесу до вітчизняних накопичуваних фінансових інститутів. Держава має активно використовувати ці механізми, інакше вона ризикує отримати замість «локомотива» розвитку фінансового ринку ще одну кризисну систему, подолання наслідків краху