

УДК 351.84:368.914

Н. В. ЛУГОВЕНКО

## **МЕТОДИ ЗАХИСТУ ПЕНСІЙНИХ ЗАОЩАДЖЕНЬ У ПЕНСІЙНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ**

*Запропоновано методи й інструменти ефективного державного регулювання інвестування пенсійних коштів у період, коли накопичувальна система повністю функціонуватиме. Держава залишає за собою право втручання там, де ринки і цінові механізми не функціонують, тому матеріальне забезпечення людей похилого віку завжди залишатиметься під її активним наглядом.*

*In article methods and tools of effective state regulation of the given process during the period when the memory system will function completely are offered. It is caused by that, the state reserves the right to itself interventions there where the markets and price mechanisms do not function, therefore material maintenance of people of old age will always remain under its active supervision.*

Україна, як і більшість держав постсоціалістичного простору, реформувала державну пенсійну систему [1]. Сьогодні, у “перехідний” пенсійний період, дуже важливо зробити акцент саме на питаннях удосконалення механізму державного управління накопичувальною системою. Залучення до цієї системи інвестиційного потенціалу, дозволить покращити пенсійне забезпечення майбутніх пенсіонерів, які сьогодні ще є молодими працівниками.

Перед нами стояла мета – удосконалення механізму державного управління Накопичувальним фондом (надалі – Фонд) на основі визначення чинників, які перешкоджають ефективному запровадженню накопичувальної системи в Україні.

Лише деякі аспекти цього питання досліджуються вітчизняними та зарубіжними науковцями. Питання пенсійного забезпечення мають соціально-економічний характер, тому роботи Е. Лібанової, Б. Зайчука, І. Федоренка та багатьох інших авторів є дійсно цікавими для науковців [2; 4].

Серед західних учених, що зробили свій внесок у дослідження запровадження та інвестування накопичень, провідне місце посідають роботи Д. Ліндемана, Р. Паласіоса, Р. Роча, М. Рутковськи, Хермана фон Герсдорффа, Р. Холзмана, М. Варнхейгена.

Наукові розробки М. Віннера, З. Боді, Е. Вайтхауса, Д. Віттаса, Ф. Девіса, Р. Хольцмана, Р. Хінца, І. Сіна, Т. Ганслі, С. Єрошенкова присвячено питанням нагромадження, збереження, примноження пенсійних активів і подальшого управління ними.

В Україні майже повністю розроблено і теоретично обґрунтовано стратегічні завдання державного управління в період запровадження накопичувальної пенсійної системи. У багатьох дисертаційних дослідженнях запропоновано механізм державного управління запровадженням накопичувальної системи пенсійного

забезпечення [7]. Це відбилося у визначенні структури державного управління, розробленні механізму вдосконалення діяльності державного Фонду, визначенні засобів реалізації основних завдань державного управління в цій сфері. Однак поза увагою залишається механізм державного управління захистом і контролем коштів накопичувальної системи пенсійного забезпечення.

Зазначимо, що головною передумовою успіху пенсійної реформи є економіка, що стабільно зростає. У період трансформації економіки України необхідною складовою механізму запровадження накопичувальної пенсійної системи є запобігання економічним і управлінським ризикам.

Базуючись на теорії державного управління, визначимо, що механізмом державного управління запровадженням накопичувальної системи є процес оптимізації економічних, управлінських і правових засобів розв'язання суперечностей системи з метою її ефективного функціонування. Це визначення дає змогу проаналізувати механізм державного управління обов'язковою накопичувальною системою і відокремити його від механізму державного регулювання добровільної накопичувальної системи, зважаючи на такі фактори:

- пенсійна система України регулюється нормами Закону України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 р. № 1058-IV [1];
- поняття “управління”, у тому, що стосується державного Фонду, має широкий зміст, а “регулювання” є більш вузькою категорією, з обмеженням функцій держави.

Механізм державного управління обов'язковою накопичувальною системою потребує вдосконалення, тобто доповнення завдань органів державного управління щодо запровадження накопичувальної системи, їхнього розширення, а також розроблення відповідних засобів здійснення ефективного державного впливу.

Досліджуючи цю проблему, ми вивчили досвід інших країн (як позитивний – Чилі, так і негативний – Казахстану) і визначили, що вдосконалення механізму державного управління можливе за рахунок розширення повноважень держави [5; 6]. Його можна доповнити в межах тих напрямків, які визначено в роботі [7], наприклад: система пільгового оподаткування може працювати паралельно зі стимулювальними механізмами, розробленими спеціально для невеликих підприємств.

Як показує зарубіжний досвід, механізм державного управління обов'язковою накопичувальною системою є відокремленим від добровільної системи. Тому під час вивчення основних складових цього механізму було вирішено доповнити його елементом “державне управління і громадський контроль”. Для його ефективного реалізації ми рекомендуємо засоби вдосконалення державного управління й нагляду, які покращать вирішення питань, пов'язаних із контролем діяльності Фонду та відповідним наглядом.

Складові механізму державної політики, за якими має відбуватися розвиток накопичувальної системи пенсійного забезпечення, повинні втілюватися державою почергово, сприяючи вдосконаленню державного управління запровадженням цієї системи.

Треба відмітити, що ми розробили ці заходи, виходячи з потенційних проблем фінансового ринку (або наявності таких проблем) та різного роду ризиків, досліджених нами в попередніх статтях. Враховуючи нестабільність економіки

України, а також її політичну несталість, саме сьогодні треба розробити і запропонувати конкретні економічні, організаційні та правові інструменти до кожного конкретного заходу стосовно нашої теми.

Однією з головних складових механізму державного управління є, наприклад, так званий процес розроблення заходів захисту від інфляції інвестиційного доходу та анuitету. Пропонуємо використати такі заходи й інструменти щодо реалізації та вдосконалення цього процесу:

- створення фінансового резерву в комерційному банку (згідно із законодавством – “Зберігачі”[1]);
- встановлення занижених нормативів інвестування коштів Фонду і зменшення політичного тиску на його інвестиційну політику;
- затвердження незалежного радника з інвестиційних питань (також уже передбачено в законодавстві);
- врегулювання процедури переходу застрахованих осіб із Фонду до Недержавного фонду;
- стримання стрімкого збільшення накопичуваного капіталу в Фонді;
- коригування відсоткової ставки згідно з інфляцією.

Держава також може реалізувати інструменти адміністративного впливу:

- створення “банку” фондів, або національної страхової організації, яка б виступила гарантом у разі надзвичайної ситуації;
- розроблення системи комп’ютерного прогнозування ризиків;
- розроблення системи моніторингу та аналізу ринку збиткових підприємств, створення системи оцінки таких підприємств із присвоєнням відповідної категорії збитковості виключно для інтересів інвестиційної діяльності Фонду;
- залучення радника з інвестиційних питань із зазначенням міри його відповідальності;
- упровадження роботи державних та приватних ліцензованих актуаріїв;
- випуск індексованих до інфляції пенсійних цінних паперів;
- упорядкування системи регулювання оцінки вартості емітентів цінних паперів;
- перехід на “умовні” рахунки, де вартість накопичення визначається в умовних одиницях.

Наступною, не менш важливою складовою державної політики, яка є, до речі, невід’ємним елементом упровадження пенсійної реформи, є система стимуляційних заходів під назвою: “Розроблення пільгових програм і стимулювальних механізмів”. Такими заходами можуть бути:

- списання деяких державних боргів перед платниками пенсійного внеску;
- зміна в системі оподаткування інвестиційного доходу по відношенню до ставки відсотка за депозитами;
- розроблення механізму застосування нових видів цінних паперів.

Зазначені заходи реалізуватимуться більш ефективно, якщо до них буде застосовано такі інструменти державного втручання:

- розроблення механізму списання заборгованості “Ощадбанку” на накопичувальні рахунки, за умови переходу в майбутньому на умовно-накопичувальні рахунки;

- зміни в оподаткуванні інвестиційного доходу по відношенню до ставки відсотка за депозитами;
- законодавчі пільги, що сприятимуть укладанню угод на фінансових ринках з європейськими інвесторами;
- прийняття комплексу законів про земельну реформу, що визначають права власності на землю;
- розширення інвестування за кордон, що надасть можливість знизити коливання дохідності на внутрішньому ринку;
- упровадження іпотечних і корпоративних облігацій;
- здійснення політики щодо збільшення частки акцій у руках невеликих інвесторів;
- інформування, агітація молоді щодо внесків до Фонду, відповідне державне фінансування подібних програм [2];
- упровадження пенсійних цінних паперів;
- упровадження облігацій комунальних підприємств з подальшим правом їхнього викупу.

З упровадженням в Україні ринку державних цінних паперів значна частина операцій з купівлі-продажу міжбанківських ресурсів відбувається під забезпечення облігаціями внутрішньої державної позики (ОВДП).

Ринок державних облігацій є одним із наймолодших і найдинамічніших сегментів фондового ринку України. Мабуть, цим пояснюється і зменшення загальних обсягів розміщення ОВДП на вторинному ринку. Формування ринку державних цінних паперів відбувається після виникнення ринку цінних паперів корпорацій.

Облігації всіх видів розповсюджуються серед підприємств і громадян на добровільних засадах. В Україні сьогодні випускаються такі види облігацій: облігації внутрішніх державних та місцевих позик (рішення про випуск таких облігацій приймаються, відповідно, Кабінетом Міністрів України та місцевими радами); облігації підприємств.

На жаль, розвиток ринку облігацій місцевих позик в Україні залишається на низькому рівні, що викликано певними причинами, серед яких основними є такі: нестабільність національної валюти, високі кредитні ставки на фінансовому ринку, недовіра вітчизняних та іноземних інвесторів до ринку облігацій місцевих позик. Залучення коштів до бюджетів місцевих органів влади шляхом випуску облігацій місцевих позик на сьогодні не має широкого розповсюдження.

Щодо здійснення політики у сфері державного регулювання й нагляду можна сказати, що ці заходи мають, радше, інституційний характер і можуть бути відображені в законодавстві у вигляді:

- визначення інституцій, що здійснюють наглядові функції;
- визначення завдань та сфер нагляду;
- створення умов для функціонування незалежної, неурядової громадської організації;
- створення Наглядової ради Фонду;
- застосування заходів впливу;
- застосування заходів щодо захисту суб'єктів пенсійної системи.

Відповідними інструментами реалізації та впливу на них ми пропонуємо:

- перегляд контрольно-ревізійно-наглядових функцій державних суб'єктів пенсійної системи;
- зміна періодичності звітування перед Пенсійним фондом України зі щомісячної на кварталну, а згодом і на річну;
- дозвіл неурядовим організаціям контролювати інвестиційну діяльність, якщо підприємство державне або належить органам влади;
- контроль над здійсненням операцій із третіми особами, тобто особами, які виступають гарантами Фонду;
- контроль над розподілом прибутків, дивідендів;
- розроблення умов, а згодом і контрактів на запрошення до аналітичної роботи Пенсійного фонду України зовнішніх (незалежних) експертів, які будуть (можуть) входити до складу Наглядової ради;
- заходи захисту Наглядової ради від політичного тиску;
- удосконалення досвіду управління шляхом спеціальної підготовки працівників цього сектора.

Головна мета управління діяльністю Фонду – захист коштів від економічних і управлінських ризиків. Без адекватних гарантій прав учасників пенсійні фонди не зможуть залучити інвестиції та перетворитися на активний і дієвий сегмент фондового ринку України.

Тому наступним важливим питанням, що стоїть сьогодні перед органами державної влади в контексті пенсійної реформи, має бути створення умов для випуску надійних, захищених від інфляції фінансових інструментів, перш за все державних боргових зобов'язань.

У майбутньому дослідження питання державного управління накопичувальною системою пенсійного забезпечення має на меті розбудову механізму державного регулювання інвестиційної діяльності Фонду. Цю діяльність уже розпочато, отже, вже можна визначити основні складові механізму захисту пенсійних активів, враховуючи напрацювання системи недержавного пенсійного забезпечення.

Розроблення системи захисту пенсійних активів є непрямим (опосередкованим) регулюванням держави. Механізм захисту пенсійних активів є складовою механізмом державного управління запровадженням накопичувальної системи пенсійного забезпечення, яка втілює в собі: систему запобігання ризикам, економічний захист пенсійних коштів і державний нагляд за використанням коштів накопичувальної системи.

Таким чином, запроваджуючи накопичувальну систему в Україні, доцільно покластися, у першу чергу, на систему корпоративного управління на конкурентній основі під наглядом держави, але автор вважає, що у процесі подальшого розвитку ринкових відносин держави поступово мінімізуватиметься і зводитиметься до передавання більшості повноважень суб'єктам ринкових відносин.

Економічні перспективи України вказують на те, що не може державна пенсія бути єдиним джерелом грошових виплат за рахунок коштів Пенсійного фонду України чи Державного бюджету України. Виходячи з цього у процесі регулювання інвестиційної діяльності Фонду мають використовуватися гнучкі фінансові

інструменти, упроваджуватися ринкові методи роботи з суб'єктами пенсійної системи.

Зроблено тільки перші кроки в роботі Фонду, цей період є “перехідним”, а тому так чи інакше спостерігатиметься схильність до економічних ризиків і політичних проблем. Для того щоб система державного регулювання працювала більш ефективно, вона має вивчати як окремо механізм державного регулювання обов'язкової накопичувальної системи, так і механізм державного регулювання діяльності недержавних фондів в Україні.

Окреслюючи структуру державного управління пенсійною системою, де роль держави виділено як регулятивну і контрольну, треба сказати, що реформування системи регулювання пенсійного забезпечення повинно здійснюватися шляхом від конкретного до загального, тобто розроблення ефективної політики державного регулювання Фонду приведе до розвитку всієї накопичувальної системи України в цілому.

Науковці можуть і надалі вдосконалювати систематизацію запропонованих нами рекомендацій, що сприятиме вдосконаленню державного управління впровадженням накопичувальної системи пенсійного забезпечення. Та, щоб уникнути дублювання, у розроблених рекомендаціях треба відзначити чітку кореспонденцію завдань та заходів, що повинні бути здійснені органами державної влади (або враховані урядом) під час формування економічної політики держави.

Отже, висновком до всього сказаного є те, що процес розбудови механізму державного управління й нагляду за діяльністю Фонду потребує жорсткого контролю з боку як держави, так і недержавних організацій на паритетній основі.

Намагаючися сформулювати бачення такого механізму, науковці повинні розуміти, що інструменти захисту пенсійних активів, є непрямим втручанням держави в діяльність Фонду. Не можна залишати без уваги діяльність органів державної влади, що беруть участь у процесі регулювання системи пенсійного забезпечення з новим накопичувальним елементом – Фондом. Систематизація функцій і повноважень дозволяє більш чітко уявити державну структуру управління всією системою, що зробить її більш логічною в цілях подальшого вдосконалення, але ці питання будуть об'єктом наших подальших наукових розробок.

#### Література:

1. Закон України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” від 9 лип. 2003 р. № 1058-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 33. – С. 126.
2. Зайчук Б. О. Персонифікація – ключова складова пенсійної реформи / Б. О. Зайчук // Финансовые услуги. – 2001. – № 11-12. – С. 26 – 30.
3. Згуровський М. З. Застосування методології системного аналізу до проблем пенсійного забезпечення в перехідній економіці України / М. З. Згуровський, А. В. Доброногов ; Ін-т прикладного систем. аналізу. – К., 1998. – 53 с.
4. Лібанова Е. М. Демографічні передумови кризи пенсійної системи в Україні / Е. М. Лібанова // Соціальний захист. – 1998. – Серп. – С. 67 – 74.
5. Уайтхаус Э. Пенсионная реформа в Великобритании : [пер. с англ.] / Э. Уайтхаус ; ИЭР Всемирного банка. – К., 1998. – 36 с.

6. Уильямс Д. Законодательные и институциональные аспекты социальных и налоговых реформ : [пер. с англ.] / Д. Уильямс ; ИЭР Всемирного банка. – К., 1998. – 15 с.
7. Хмелевська О. М. Проблеми реформування пенсійної системи // Експрес-новини: наука, техніка, виробництво / О. М. Хмелевська. – К., 1999. – № 9-10. – С. 15.

*Надійшла до редколегії 20.05.2008 р.*