

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК В УКРАЇНІ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО СТРАХУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

Досліджуються сутнісні особливості накопичувальної системи пенсійного страхування, проаналізовано потенційні ризики та загрози, які можуть виникнути внаслідок її запровадження та функціонування, запропоновано можливі заходи для їх запобігання.

Ключові слова: накопичувальна система, пенсійна реформа, пенсійне страхування.

Постановка проблеми. Накопичувальна система пенсійного страхування дозволяє зменшити фінансове навантаження на державні пенсійні фонди, залучити досить значні фінансові ресурси у національну економіку, а громадяни, в свою чергу, мають можливість забезпечити собі додаткове джерело прибутку у старості. Сучасний стан пенсійної системи України зумовлює гостру потребу пошуку альтернативного джерела формування пенсійних виплат, яким повною мірою може стати її накопичувальний елемент. Розв'язати питання запровадження системи накопичувального пенсійного страхування можна лише комплексним чином, засновуючись на загальнонаціональній стратегії соціально-економічного розвитку держави. Це зумовлює актуальність наукових пошуків оптимальної моделі функціонування системи накопичувального пенсійного забезпечення в Україні.

Ступінь наукової розробки проблеми. Пенсійна реформа має широкий громадсько-політичний та науковий резонанс. Багато відомих вчених зосереджують свою увагу на проблемних питаннях формування нової моделі пенсійного забезпечення в Україні, зокрема її накопичувальної складової. Серед вітчизняних науковців варто відзначити праці О.П. Ковалю, І.В. Оклеї, С.М. Синчук, Б.І. Сташківа, М.П. Стадник, Н.М. Хуторян, М.М. Шумила та інших науковців. Питання пенсійного накопичення детально висвітлюється такими відомими російськими науковцями, як Воронінін Ю.В., М.Л. Захаровим, Е.Г. Тучковою, Є.Є. Мачульською, Г.В. Сулеймановою та іншими вченими. Ефективна реалізація страхових накопичувальних начал повинна ґрунтуватись на добре продуманій науковій стратегії розвитку пенсійної системи, враховувати специфіку конкретної держави і бути наслідком цілого комплексу соціально-економічних перетворень. З огляду на це важливо проаналізувати фактори, які впливають на запровадження системи накопичувального пенсійного забезпечення в Україні, сформулювати науково продуману концепцію

потенційного розвитку структури її пенсійної системи, зокрема накопичувального компонента.

Мета статті полягає у розкритті правової природи накопичувальної системи пенсійного страхування, аналізі потенційних ризиків, які можуть виникнути внаслідок її запровадження та подальшого функціонування.

Виклад основного матеріалу. Одним з важливих напрямів подальшого реформування пенсійної сфери повинне стати запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення, яке дозволить поєднати внески на соціальне страхування та обов'язкові і добровільні накопичення. Основними аргументами на користь введення накопичувальної складової у систему пенсійного страхування є складна демографічна ситуація в Україні, зокрема значне навантаження на працездатне населення та гостра потреба держави у стабільному і тривалому інвестиційному ресурсі для відновлення вітчизняної економіки.

Повною мірою складність моделі пенсійного накопичення проявляється у самій меті його функціонування. Можна виділити дві існуючі думки з приводу призначення накопичувальної складової. Насамперед, це соціальна складова, яка закріплена у нормативних документах, що визначають програму самої пенсійної реформи. Зокрема, Програмою економічних реформ в Україні на 2010-2014 роки [3] передбачено, що метою та завданням реформи пенсійної системи (в тому числі запровадження обов'язкової накопичувальної системи) є «посилення соціального захисту осіб, які втратили працездатність, забезпечення їх життя в результаті стійкого розвитку пенсійної системи». Аналогічна норма закріплена і у Концепції подальшого проведення пенсійної реформи [2], метою якої є «подальше ефективне і системне реформування пенсійної системи, 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; забез-

печення стабільного функціонування та прозорості пенсійної системи». В якості очікуваних результатів реалізації Концепції декларуються запровадження справедливого механізму зростання пенсійних виплат і створення справедливої, прозорої пенсійної системи. Тим самим головною передумовою функціонування накопичувальної системи визначено її соціальну складову. Існує і інша точка зору, яка базується на світовій практиці, що головною метою існування накопичувальної пенсійної системи поряд із соціальною складовою є формування потужного інвестиційного ресурсу, здатного стабілізувати внутрішню ситуацію у фінансовій сфері та забезпечити додаткову стійкість у період фінансових криз [4]. Прихильники цього погляду в якості головної мети запровадження накопичувальної системи вбачають не соціальну, а макроекономічну складову.

На нашу думку, пріоритетною метою побудови системи пенсійних накопичень слід визнати все-таки соціальний чинник, адже, у кінцевому рахунку, критерієм ефективності самої пенсійної реформи є практичне зростання рівня доходів пенсіонерів, подолання бідності та диспропорцій у пенсійному забезпеченні. Крім того, це органічно вписується у завдання держави, яка прагне на практиці стати соціальною і правовою. Абсолютно доречною видається думка з цього приводу О.П.Ковалю, який здійснив глибокий і комплексний аналіз проблем становлення накопичувальної системи в Україні. На його думку, обидві вищенаведені точки зору є по-своєму правильними, до того ж не вступають у суперечність одна з одною, справа полягає підпорядкованості цілей [5, с.6]. Автор пише що, «саме по собі зростання ВВП, створення доданої вартості, економічний підйом тощо не можуть бути самоціллю, принаймні у соціальній державі, якою позиціонує себе Україна згідно з Конституцією. Вочевидь, гарантованість регулярних надходжень грошового ресурсу до обов'язкової накопичувальної системи має використовуватись на благо громадян, передусім – майбутніх пенсіонерів у спосіб стимулювання реального сектору національної економіки через надійні фінансові інструменти з метою створення доданої вартості» [5, с.6]. Важко не погодитись з твердженням науковця про те, що забезпечення гідної старості є вищою кінцевою метою запровадження накопичувальної системи, тоді як стимулювання економіки, збільшення надходжень до ПФУ через створення додаткових робочих місць тощо є похідними від неї [5, с.6]. Зауважимо, що соціальні та економічні чинники побудови ефективної мо-

делі накопичувальної системи пенсійного страхування взаємодоповнюють та обумовлюють одне одного. Саме тому поєднання приватних та публічних засад правового регулювання у такій моделі дозволяє реалізувати запрограмовану мету її створення. Власне і сама Концепція в якості одного з очікуваних результатів її реалізації закріплює запровадження справедливого механізму зростання пенсійних виплат як соціальний чинник та формування джерел довгострокових інвестиційних ресурсів для національної економіки як макроекономічний фактор. Пошук оптимальної схеми співвідношення та поєднання соціально-економічних передумов накопичувальної складової системи пенсійного забезпечення є визначальною запорукою її дієвості.

Окремої уваги потребує питання спроможності держави убезпечити пенсійні накопичення застрахованих осіб, створити ефективну систему захисту від економічних кризових явищ та суб'єктивних зловживань. Деякі зарубіжні експерти вважають, що наявність гарантій збереження коштів пенсійних накопичень не служить інтересам учасників накопичувальної системи, адже їх наслідком буде сковування ініціативи інвестиційних менеджерів та дуже подібна структура розміщення активів у різних фондах. Натомість О.П. Коваль категорично не погоджується із цією тезою і справедливо наголошує, що питання щодо гарантій збереження пенсійних накопичень є без перебільшення найболючішим та складно вирішуваним у всій пенсійній реформі [5, с.20]. Автор зазначає, що одним з найважливіших наслідків введення другого рівня найчастіше називають ліквідацію інституту тіньових заробітних плат, однак за відсутності гарантій виплат з накопичувальної системи на легалізацію заробітних плат сподіватись не варто [5, с.20].

Основним критерієм ефективності функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування стане можливість держави гарантувати збереження пенсійних накопичень громадян. Зневіра у фінансові інструменти відвертає сьогодні значну кількість потенційних учасників від добровільної системи недержавного пенсійного забезпечення. За збереження наявної тенденції обсяг семи-восьмирічних накопичень у розрахунку на одну особу дорівнюватиме приблизно середній місячній заробітній платі, тобто є просто мізерним з огляду на те, що середня тривалість життя в Україні після виходу на пенсію складає близько 14 років [5, с.45.]. Виходячи з цього, важливим обов'язком держави є законодавче забезпечення гарантування накопичених

громадянами пенсійних коштів. Згідно з п.п.10 і 11 ст.88 Закону України №1058 від 9 липня 2003 року [1] під час провадження діяльності з управління пенсійними активами забороняється придбавати або додатково інвестувати у цінні папери, погашення та отримання доходу за якими гарантовано урядами іноземних держав, більше ніж 20 відсотків загальної вартості пенсійних активів. На перший погляд, це може здатись позитивним явищем, оскільки свідчить про більш щільну інтеграцію вітчизняної економіки до світової. Проте О.П. Коваль застерігає, що спрямування частини пенсійних накопичень в цінні папери іноземних емітентів, по-перше, суттєво звузить інвестиційний потенціал системи II рівня, по-друге, поширена серед спеціалістів та пересічних громадян теза щодо підвищеної надійності іноземних інвестицій у світі останніх світових подій та тенденцій потребує критичного перегляду [5, с.27]. На наш погляд, така позиція має рацію, адже насамперед потрібно стимулювати розвиток національної економіки, і одним кроків на цьому шляху є надання переважного права інвестування пенсійних накопичень вітчизняним емітентам. Це дасть змогу знизити вразливість накопичувальної пенсійної системи до зовнішніх чинників.

Одним з головних недоліків накопичувальної системи пенсійного страхування небезпідставно вважається її підвищена вразливість порівняно із солідарною системою. Це яскраво підтвердила світова фінансова криза, найбільш відчутний вплив якої зазнали країни, орієнтовані на накопичувальні механізми пенсійного забезпечення. Зокрема, прийняли рішення про замороження та навіть відміну накопичувальної складової Естонія та Сербія); у Казахстані вимушені були частково взяти накопичувальну пенсію на пряме бюджетне фінансування; у Росії розглядається можливість скорочення обсягу обов'язкового накопичувального елемента як один з варіантів модернізації пенсійної системи [5, с.30]. Основною проблемою накопичувальних систем у зарубіжних країнах стало падіння вартості пенсійних активів, головним чином внаслідок «просідання» фондового ринку, тобто стрімкого зниження коригувань цінних паперів, у які розміщені пенсійні накопичення громадян. Внаслідок такої ситуації можуть виникати так звані «інвестиційні пастки», коли особи, які вийшли на пенсію раніше, отримують пенсійні виплати у меншому розмірі, ніж ті, які вийшли на пенсію у більш пізньому періоді.

На нашу думку, модель обов'язкової участі громадян у накопичувальній системі може спри-

чинити обмеження прав її потенційних учасників. Відповідно до п.9 Прикінцевих положень Закону України № 1058 від 9 липня 2011 року внески до Накопичувального фонду сплачуються застрахованими особами, яким на день запровадження перерахування таких внесків виповнилося не більш як 35 років. Таким чином, законодавчо встановлено віковий ценз участі у системі накопичувального пенсійного страхування – 35 років. Вважаємо, що запропоноване законодавче регулювання вікової участі у системі накопичувального пенсійного страхування обмежує права всіх інших осіб, зокрема, тих, які старше встановленого Законом віку. Раніше чинна редакція Закону України №1058 містила норми про сплату страхових внесків до Накопичувального фонду осіб, яким на день їх запровадження не виповнилося: чоловікам – 40, жінкам – 35 років. Крім того, гарантувалась можливість участь у накопичувальній системі чоловікам віком від 40 до 50 років і жінкам – від 35 до 40 років за їх бажанням. Вважаємо відмову від такої схеми передчасною і невиправданою, адже за нова редакція Закону залишає поза межами накопичувальної системи пенсійного страхування значну частину населення продуктивного працездатного віку, яка б могла здійснювати інвестування коштів у пенсійні накопичувальні активи. Заслугове схвалення позиція Н.М. Хуторян, яка наголошує, що «погіршення в новому Законі участі у накопичувальній системі суперечить статті 22 Конституції України, згідно якої при прийнятті нових або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав та свобод» [7, с.36].

На нашу думку, у законодавстві потрібно передбачити оптимальну модель гнучкої вікової участі накопичувальній системі пенсійного страхування, яка забезпечувала диференціацію ризиковості пенсійних активів для різних вікових груп. Одним з можливих заходів у цьому аспекті є введення механізму добровільної участі у накопичувальній системі протягом перехідного періоду для осіб, старше і молодше 35-річного віку. З одного боку, це дасть змогу реалізувати право на участь у накопичувальній системі пенсійного страхування значній категорії населення, а з іншого – залучити у національну економіку значно більше інвестицій у вигляді пенсійних внесків. Позитивним аспектом запровадження добровільності відраховувань до солідарної або накопичувальної системи пенсійного страхування стане і зменшення загрози потрапляння громадян у «інвестиційну пастку», оскільки вони самостійно прийматимуть рішення

про спрямування частини пенсійних внесків до одного або двох рівнів пенсійної системи.

Одним з можливих варіантів запобігання виникненню «інвестиційних пасток» є надання накопичувальній складовій пенсійної системи не обов'язкового, а добровільного характеру. Наголосимо, що мова йде виключно про добровільний характер обрання особою наряду інвестування пенсійних внесків. Питання про необхідність спрямування пенсійних внесків до солідарної та/або накопичувальної системи обговоренню не підлягає і носить імперативний характер. Як підкреслює О.П. Коваль, з юридичної точки зору стосовно накопичувального компонента відсутня суспільна необхідність примусового формування особистих пенсійних накопичень (принаймні, така необхідність не є достатньо очевидною) [5, с.31.] Таким чином, цілком обґрунтованим є можливість надання застрахованій особі права добровільної участі у накопичувальній системі пенсійного забезпечення.

Найбільш небезпечними загрозами ефективного функціонування накопичувальної системи можна назвати залежність від світових фінансових процесів, дестабілізацію вітчизняного фінансового ринку, неналежне виконання своїх обов'язків фінансовими посередниками, погіршення фінансового стану Пенсійного фонду України тощо. Ризик накопичувальної системи пенсійного забезпечення можна суттєво зменшити шляхом створення надійних інституціональних механізмів правового захисту пенсійних приватних фондів, підвищити ефективність виростання пенсійних коштів. Відомі вітчизняні науковці Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Стадник наголошують, що «закладені у законодавчих актах механізми запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування надмірно індивідуалізовані та поставлені у залежність від волі і дій багатьох суб'єктів: застрахованих осіб, роботодавців, працівників територіальних відділень Пенсійного фонду України, персоналу адміністраторів НФ тощо. При цьому практично відсутні інтеграційні процеси, які б синтезували, уніфікували, а відтак, і спрощували зв'язки окремих ланок у ланцюгу: працівник – роботодавець – Пенсійний фонд України – НФ – НПФ» [6, с.209]. Важко не погодитись із думкою цих авторів про те, що «оскільки йдеться про поширення накопичувальної системи пенсійного страхування на велику кількість (мільйони) застрахованих осіб, необхідно, щоб механізм її запровадження та модель функціонування були простими, зрозумілими, економічними

та мінімізували формальну (документальну) та суб'єктивну складові в її запуску та функціонуванні [6, с.210].

Висновки. Пенсійна система, яка ґрунтується на накопичувальних принципах, дозволяє залучити додаткові інвестиції у національну економіку та є одним з важливих факторів економічного зростання. За її допомогою створюється можливість більшого контролю за накопиченням, інвестуванням та виплатою коштів, адже пенсійні активи громадян не перерозподіляються, як в солідарній системі, а перебувають на індивідуальному пенсійному рахунку особи протягом тривалого періоду. Такі кошти будуть власністю учасника другого рівня і використовуватимуться для виплати йому пенсії, а разі його смерті будуть успадковані, а не виплачені іншим учасникам, як у солідарній системі. До позитиву накопичувальної пенсійної системи слід віднести збільшення заощаджень для фінансування економічного розвитку, підвищення ефективності адміністративного управління системою пенсійного забезпечення. Крім цього, накопичувальна складова дозволяє реалізувати право вибору особи на додаткові джерела пенсійних виплат та забезпечує диференціацію розмірів пенсій залежно від заробітку та ефективності використання накопичень.

Вважаємо, що в Україні функціонування накопичувального пенсійного страхування на імперативно-диспозитивних началах, можливе і виправдане лише у перехідний період. У майбутньому даний вид пенсійного страхування повинен засновуватись на договірній формі та добровільній участі громадян у формуванні своїх пенсійних заощаджень. При цьому добровільність у питаннях накопичення пенсійних коштів означає не вирішення питання відрахування пенсійних внесків, що притаманне для третього рівня пенсійної системи, а є реалізацію права особи на вибір наряду спрямування обов'язкових відрахувань – до солідарного чи накопичувального рівня. Це також дасть змогу гарантувати захист інтересів молодших вікових груп, залучених у обов'язковому порядку до накопичувальної системи, зокрема у частині збереження вартості коштів пенсійних накопичень.

З метою практичної реалізації гарантій збереження коштів пенсійних накопичень вважаємо за доцільне прийняття спеціального Закону України «Про заходи щодо законодавчого гарантування збереження коштів пенсійних накопичень», який би увібрав у себе весь комплекс заходів по створенню в Україні запропонованої системи гарантій збереження пенсійних коштів

громадян-учасників накопичувальної системи. Її метою є визначення правового механізму надійного збереження грошових накопичень громадян, побудова ефективної системи інвестування пенсійних активів, забезпечення їх ліквідності, створення дієвої системи нагляду і контролю за ефективністю використання пенсійних накопичень.

Гарантованість регулярних надходжень грошового ресурсу до обов'язкової накопичувальної системи має використовуватись для розвитку реального сектору економіки. При цьому визначальним критерієм успішності такого завдання є забезпечення надійного збереження пенсійних накопичень. Одним з можливих кроків на шляху створення гарантованої системи збереження активів є чітке законодавче визначення напрямів їх інвестування. Потрібно законодавчо закріпити гарантії та чіткий механізм повернення депозитів недержавних пенсійних фондів з банківських установ. Необхідним видасться також законодавче передбачення механізмів, які б забезпечували диференціацію ризиковості пенсійних активів для різних вікових груп учасників накопичувальної системи.

Перспективними напрямками подальшого наукового дослідження видаються аналіз структури пенсійної системи України, динаміка її розвитку та визначення правової природи накопичувального пенсійного страхування.

Список літератури

1. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 3 липня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №49-51. – Ст.1.
2. Концепція подальшого проведення пенсійної реформи / Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 року №1224-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80>
3. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава: програма економічних реформ на 2010-2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президенті України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.prezident.gov.ua/>
4. Ким або чим жертвувати // Україна Бізнес Ревю. – 2010. – 1 квітня. - №13.
5. Коваль О.П. Проблеми становлення накопичувальної складової пенсійного забезпечення в Україні: аналіт. доп. / О.П. Коваль. – К.: НІСД, 2011. – 96 с.
6. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: монографія / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Стадник [та ін.]. – К.: Ін Юре, 2012. – 540 с.
7. Хуторян Н. Нова пенсійна реформа в період незалежності України: проблемні питання / Н. Хуторян // Право України. – 2012. - №6. – С.33-39.

Стаття надійшла до редколегії 30 травня 2013 року.

Рекомендована до опублікування у “Віснику” членом редколегії О.В. Гетманцевим.

О.У. Orlovskyy

The formation and development of retirement insurance saving system in Ukraine: a theoretical-legal analysis

Summary

The essence features of the story system of the pension system are investigated in the article, potential risks and threats that can arise up because of her introduction and functioning are analysed, possible measures offer on their prevention

Key words: story system, pension reform, pension insurance.

О.Я. Орловский

Становление и развитие в Украине накопительной системы пенсионного страхования: теоретико-правовой анализ

Аннотация

Исследуются сущностные особенности накопительной системы пенсионного страхования, проанализированы потенциальные риски и угрозы, которые могут возникнуть вследствие ее внедрения и функционирования, предложены возможные меры по их предотвращению.

Ключевые слова: накопительная система, пенсионная реформа, пенсионное страхование.