

*В. С. Толуб'як,
к. н. держ. упр., докторант кафедри економічної політики,
НАДУ при Президентіві України*

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ В СФЕРІ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ: СУТЬ ТА НЕОБХІДНІСТЬ ЗДІЙСНЕННЯ

У статті розглянуто державне регулювання в сфері пенсійного забезпечення України. Визначено суть та необхідність, методи, інструменти та основні функції державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення.

In the article it is revealed the state regulation in the sphere of pension security in Ukraine. It is identified the essence and necessity, methods, instruments and main functions of state regulation in the sphere of pension security.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, пенсійна система, метод регулювання, інструмент регулювання, принцип регулювання, ринковий механізм, недержавне пенсійне забезпечення.

Key words: public policy, state regulation, pension system, method of regulation, instrument of regulation, principle of regulation, market mechanism, nonpublic pension security.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

В умовах глобалізації соціально-економічних відносин і зв'язків одним із основних завдань державної соціальної політики є забезпечення регулювання розвитку пенсійного забезпечення, яке пов'язане з розв'язанням протиріч між сьогоdnішніми потребами та необхідністю довгострокового планування. Негативні демографічні тенденції та нестабільність макроекономічної ситуації посилює необхідність забезпечення збалансованості національних пенсійних систем на основі накопичувального та страхового принципів пенсійного забезпечення.

У багатьох країнах світу здійснені або здійснюються пенсійні реформи. Не стала винятком і Україна, де спостерігається результати перших кроків реформування. З метою отримання позитивних результатів реформування пенсійної системи, необхідно дотримуватись встановлених правил та принципів

демократичного розвитку усіма її суб'єктами. У зв'язку з цим питання державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення потребує подальшого поглибленого вивчення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Механізми державного регулювання розвитку соціальної сфери та окремих її секторів в Україні досліджували такі вітчизняні вчені та науковці: В.Я. Бідак, Е. М. Лібанова, О.М. Палій, П.І. Шевчук, В.А. Скурратівський, М.В. Ключевська, К.А. Грем'яцька, Н.М. Тополенко та інші. Проте, незважаючи на широкий спектр досліджуваних проблем і не применшуючи вагомості та значущості внеску значених науковців, теоретичні та практичні аспекти державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення потребує подальшого глибокого вивчення та устороннього дослідження.

МЕТА СТАТТІ

Розглянути та визначити необхідність державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення України в умовах її реформування.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Ринкова економіка ґрунтується на поєднанні як власної саморегулюючої дії, що становить саму її основу, так і системи державного регулювання ринкових відносин. Ринок, на основі балансу попиту і пропозиції через механізм вільного ціноутворення, самостійно регулює розвиток виробництва товарів та сферу послуг. Разом з тим, необхідна і система державного регулювання, коригування, спрямування ринкових механізмів на досягнення певних цілей і реалізацію визначених завдань щодо окремих сфер.

У сучасних умовах розвитку української держави, розбудови та трансформації її економіки на ринкових засадах, подолання кризових явищ в економічному і соціальному житті особливо важливим, як вважає Ключевська М.В., стає вирішення завдань розвитку і відтворення людського потенціалу, що передбачає формування надійної системи соціального захисту населення і пенсійного забезпечення як її складової [8].

В усі часи держава тією або іншою мірою була вимушена втручатися в економічні процеси, проте рівень цього втручання в різних моделях економіки був неоднаковий. У ринковій економіці держава повинна втручатися в ринок лише настільки, наскільки це потрібно для стійкості й макроекономічної рівноваги, для забезпечення діяльності механізму конкуренції. Механізм функціонування ринку (ринкового саморегулювання) не завжди справцює ефективно і в суспільстві можуть виникати такі ситуації, коли він не забезпечує оптимального використання ресурсів та задовольняє інтереси окремих категорій населення.

В Україні довгий час держава не звертала особливої уваги на соціальну сферу, соціальний захист населення знаходився чи не на останньому місці, але після фундаментальних досліджень багатьох вчених цього напрямку з'явився принципово новий підхід у поясненні ролі держави у розвитку соціальної сфери. Науковці розглядають сьогоdnі державу як найважливіший інститут суспільства, який відповідає за колективні інтереси, реалізація котрих вимагає певних фінансових ресурсів. І в цьому сенсі витрати держави ніяк не можна розглядати як безповоротні витрати бюджету. Задоволення потреб суспільства, досягнення поставлених цілей — це і є та віда-

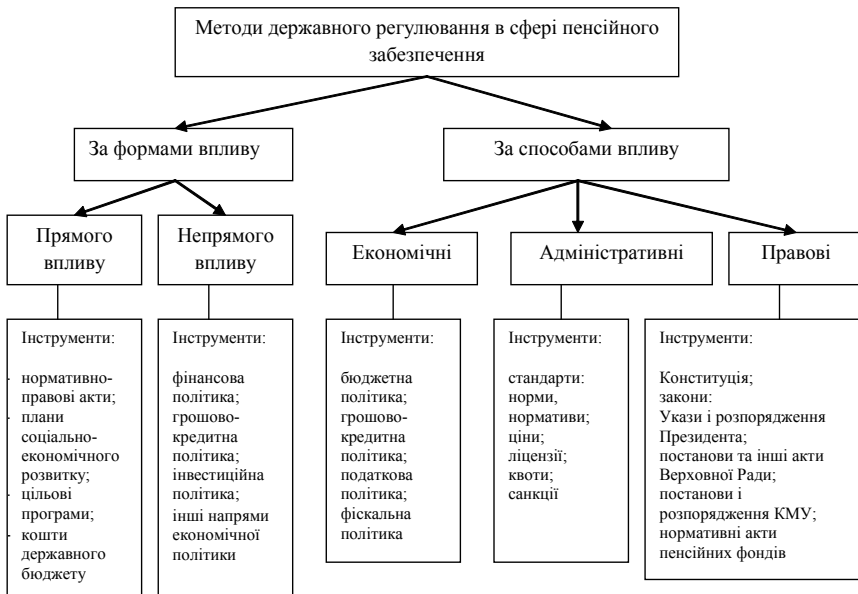


Рис. 1. Методи державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення

ча, яка перетворює державні витрати на інвестиції в людський фактор [1, с. 9].

У всіх розвинених країнах базовими елементами механізму координації економіки є ринок і держава. Важливе практичне значення має проблема їхнього раціонального співвідношення, яке не є сталим і залежить від багатьох умов: рівня економічного розвитку, специфіки виробництва, менталітету нації тощо. Ось чому практично неможливо розробити єдину модель співвідношення між ринковим і державним механізмами координації національної економіки, яка була б спільною для всіх країн.

Ринкова економіка не позбавлена таких негативних явищ, як неповна зайнятість населення, циклічність економічного розвитку, монополізм, нестабільність рівня цін, банкрутство підприємств. Існують сфери діяльності, які не завжди вигідні для приватного бізнесу: наука та освіта, охорона здоров'я, оборона, охорона довкілля, соціальний захист тощо. Є також сфери, де ринкові механізми або спрацьовують із запізненням, або не спрацьовують зовсім. Багато економічних проблем мають соціальний і політичний характер, тому втручання держави для їх вирішення є необхідним. Таким чином, державне регулювання необхідне для досягнення таких суспільно значущих цілей, як: захист прав і свобод громадян; забезпечення громадської безпеки; захист життя та здоров'я громадян; захист прийнятих у суспільстві норм (соціальних стандартів) тощо.

Державне регулювання, за визначенням Золотарьова В.Ф. [6, с. 138], — це здійснення державою комплексних заходів (організаційних, правових, економічних тощо) у сфері соціальних, економічних, полі-

тичних, духових та інших суспільних процесів, з метою їх упорядкування, встановлення загальних правил і норм суспільної поведінки, а також запобігання негативних явищ у суспільстві.

Дідківська Л.І. визначає державне регулювання, як управління соціально-економічним розвитком країни, тобто сукупність заходів державного впливу на об'єкти і процеси, з метою певного спрямування господарської діяльності суб'єктів національної економіки, узгодження їхніх інтересів і дій для реалізації певних цілей [4].

Виходячи з цих визначень, державне регулювання у сфері пенсійного забезпечення передбачає встановлення загальних правил і порядку поведінки усіх суб'єктів системи пенсійного забезпечення, їх відповідальність за дотриманням цих правил, включає пряме втручання держави у діяльність економічних структур. Це регулювання базується на законодавчо визнаній стратегії суспільного розвитку, державних соціально-економічних програмах, механізми правового примусу, економічних інтересах суб'єктів господарювання.

Відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" [5, ст. 103] метою державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення є:

— проведення єдиної та ефективної державної політики у цій сфері;

— забезпечення реалізації прав громадян на пенсійне забезпечення;

— створення умов для ефективного функціонування та розвитку загальнообов'язкового державного та недержавного пенсійного страхування;

— забезпечення дотримання суб'єктами системи пенсійного забез-

печення вимог законів, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері;

— адаптація системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування до міжнародних стандартів.

Методи державного регулювання економіки, за визначенням Золотарьова В.Ф., — це способи впливу держави на сферу підприємництва, інфраструктуру ринку, некомерційний сектор економіки, з метою створення умов їх ефективного функціонування відповідно до напрямів державної економічної політики [6, с. 139]. Згідно цьому, методи державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення — це способи впливу держави на суб'єкти пенсійної системи, з метою формування відповідних фінансових ресурсів для виплати пенсій. Їх можна класифікувати за двома ознаками: за формами і засобами впливу (рис. 1). У свою чергу, кожен метод ґрунтується на використанні сукупності інструментів (регуляторів, важелів).

За формами впливу методи державного регулювання поділяють на методи прямого впливу та непрямого (опосередкованого) впливу. До інструментів методів прямого впливу відносяться: нормативно-правові акти; плани соціально-економічного розвитку; цільові комплексні програми; кошти державного бюджету. Інструментами методів непрямого впливу вважаються: бюджетно-фінансова політика; грошово-кредитна політика; інвестиційна політика; інноваційна політика; інші напрями економічної політики держави.

За способами впливу держави в сфері пенсійного забезпечення можна виділити економічні, адміністративні та правові методи регулювання. Економічні методи державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення — це діяльність держави, яка уможлиблює створення економічних умов, що спонукають суб'єктів ринку діяти в необхідному для суспільства напрямі, вирішувати ті чи інші завдання згідно із загальнодержавними та приватними інтересами. Регулювання за допомогою економічних методів дає змогу суб'єктам ринку зберегти право на вільний вибір своєї поведінки. Економічні методи державного регулювання пов'язані зі створенням державою фінансових стимулів, здатних впливати на економічні інтереси суб'єктів господарювання, зумовлювати їхню поведінку.

Адміністративні методи державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення — це інструменти прямого впливу держави на діяльність суб'єктів системи пенсійного забезпечення. Вони базуються на використанні сили державної влади.

Це заходи (засоби) заборони, дозволу або примусу. Основними інструментами адміністративного регулювання в сфері пенсійного забезпечення є ліцензії, квоти, санкції, норми, стандарти та ін.

До інструментів правових методів державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення відносяться: Конституція України; закони України; укази і розпорядження Президента України; постанови та інші акти Верховної Ради України; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади та нормативні документи пенсійних фондів.

Державне регулювання економіки в цілому здійснюється на основі відповідних принципів [7, с. 15]. У сфері пенсійного забезпечення такими принципами є: адекватність, комплексність, постійність, ефективність, науковість (рис. 2).

Суб'єктом державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення виступає держава в особі державних органів управління, яка для вирішення складних соціально-економічних проблем, всебічного врахування інтересів залучає наукові установи, політичні партії, громадські організації.

Специфіка держави — її місія соціально-політичного арбітра в суспільстві, яка зумовлюється різноманітністю індивідуальних та групових інтересів. Саме на державу покладено завдання зі встановлення загальних правил розподілу соціальних цінностей та доступу до ресурсів. При цьому держава-арбітр не просто спостерігає за розподілом цінностей та ресурсів у суспільстві, але й наділена правами та повноваженнями втручатися в цей розподіл та коригувати його з урахуванням соціальної справедливості й стабільності в інтересах суспільства в цілому. У цьому розумінні держава є соціально нейтральним інститутом, повинна протистояти будь-якому негативному впливу та нейтралізувати його спроби з боку певних осіб та груп [9].

Взявши за основу загальні функції державного регулювання економіки можемо визначити основні функції державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення, що сприяють меті організації пенсійної системи (рис. 3).

З початком реформування пенсійної системи України особлива увага держави приділяється розвитку недержавного пенсійного забезпечення. Необхідність і значущість розвитку недержавних пенсійних фондів (НПФ) визначається їх здатністю бути суттєвим джерелом підтримки громадян в похилому віці та одночасно акумулятором внутрішніх інвестиційних ресурсів для прискоро-



Рис. 2. Основні принципи державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення

реного розвитку національної економіки.

На перших етапах розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення держава відіграє провідну роль, оскільки саме вона наділена впливовими механізмами подолання недовіри фізичних осіб та представників бізнесу до вітчизняних накопичуваних фінансових інститутів і повинна активно використовувати ці механізми, "інакше вона сама ризикує отримати замість "локомотива" розвитку фінансового ринку ще одну кризову систему, подолання наслідків краху якої стане недосяжною мрією" [2, с.12].

Досліджуючи проблеми розвитку НПФ, Статівка Н.В. та Вечирко Н.В. [10] виділяють два концептуальних підходи щодо регулювання недержавного пенсійного забезпечення, один з яких є втручання до мінімуму, тому що недержавне пенсійне забезпечення розглядається як саморегулююча система в ринковій економіці. Зарубіжний досвід показує, що за сприятливих умов клієнтська база недержавних пенсійних фондів зростає вражаючими темпами переважно за рахунок того, що кошти, які акумульовані у фондах, не використовуються для виплат пенсій зразу, а дають інвестиційний дохід з мінімальним ризиком. Такі системи забезпечують підтримку доходів пенсіонерів, дають підприємствам змогу створювати ефективні програми управління людськими ресурсами. Завдання уряду — створення інституціональних основ регулювання цих систем. Інший концептуальний підхід базується на гарантуванні державою ефективної діяльності НПФ, унеможливленні втрати коштів вкладниками та прийнятті усіх ризиків. У зв'язку з цим в Україні ос-

таннім часом прийнято ряд нормативних документів щодо регулювання діяльності НПФ.

Сьогодні регулювання системи недержавного пенсійного забезпечення сконцентровано в декількох державних органах. За таких обставин важливим моментом виступає побудова ефективного взаємозв'язку між "регуляторами". Для досягнення такої ефективності потрібно поставити на новий рівень обміну інформацією між державними органами, у тому числі отриманою за результатами перевірок фінансових установ та створити інтегровану систему обміну інформацією між органами, що здійснюють регулювання недержавного пенсійного забезпечення.

У різних країнах світу в сфері регулювання інвестицій пенсійних фондів традиційно використовувалися три підходи: кількісні обмеження; правило "обережної людини"; правило "обережного інвестора" [3, с. 247].

При кількісному підході метою є збереження основної суми, обмежуючи ризик, виходячи із ризикових переваг регулюючого органу. У зв'язку з цим із портфеля видаляються деякі види активів, які вважаються надмірно ризикованими (з точки зору ринкового чи кредитного ризику). Загалом існує затвержений перелік цінних паперів, у який можуть входити (не входити) будь-якого роду акції чи іноземні цінні папери. Крім того, щодо таких затверджених (дозволених) цінних паперів діють межі щодо максимального і мінімального розміру інвестицій.

Правило "обережної людини" імітує поведінку розумного і обачного суб'єкта при здійсненні інвестицій. Тут метою теж може бути збережен-

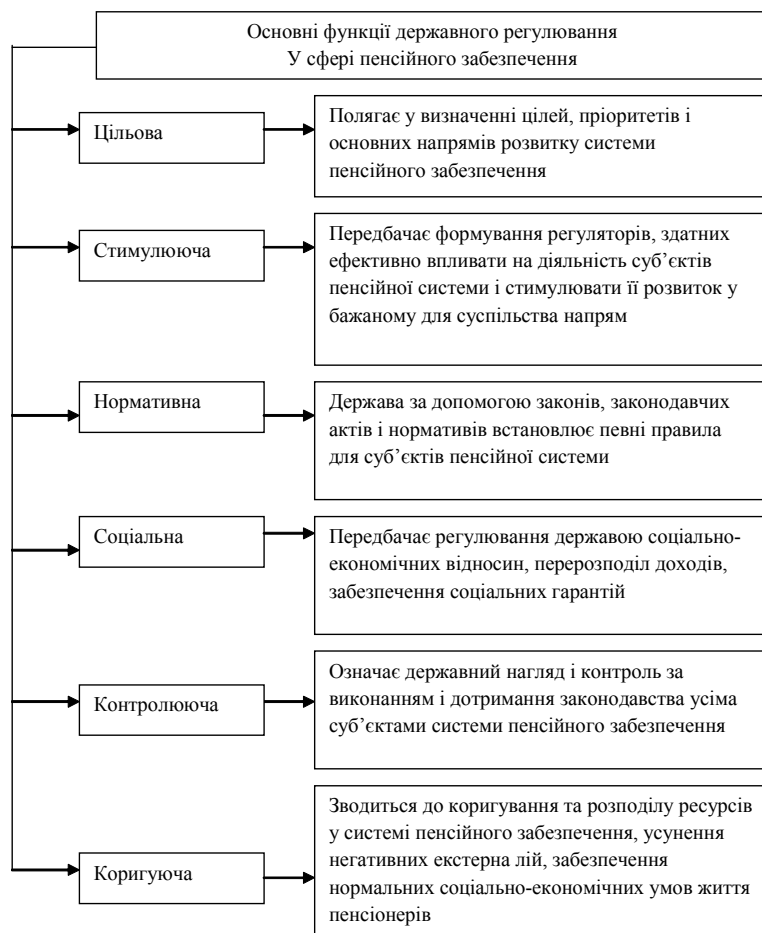


Рис. 3. Основні функції державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення

ня основної суми. За цього підходу деякі класи активів, які вважаються надто ризикованими, розглядаються як такі, що не годяться для вкладення коштів. Однак, на відміну від кількісного підходу, тут відсутня верхня і нижня межа інвестицій. "Обережний інвестор" працює зі співвідношенням ризику і віддачі всього портфеля на основі теорії портфельних інвестицій. Він не зосереджується на ризикованості окремих класів активів, тому тут управління фондів компанії можуть мати будь-які активи.

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Державне регулювання в системі пенсійного забезпечення — це сукупність форм, методів та інструментів, за допомогою яких держава впливає на діяльність суб'єктів господарювання і ринкову кон'юнктуру, з метою формування та розподілу необхідних фінансових ресурсів для пенсійного забезпечення громадян.

Головною метою державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення в Україні є реалізація ефективної та зрозумілої пенсійної політики, спрямованої на забезпечення гідного рівня життя людей похилого віку та інших категорій гро-

мадян, які втратили працездатність, адекватного їх життєвим потребам, створення дієвих механізмів захисту прав та інтересів таких громадян, забезпечення прозорості пенсійної системи.

Здійснення ефективного державного регулювання в сфері пенсійного забезпечення сприяє розвитку як державного, так і недержавного пенсійного забезпечення. Останнє відіграє виняткову роль у соціальній та економічній сферах, є невід'ємною структурною складовою фінансової системи та сучасної моделі пенсійної системи. При ефективній організації недержавного пенсійного забезпечення та зваженому використанні накопичених нею коштів держава вирішує одразу декілька питань:

- підвищення рівня забезпеченості громадян пенсійного віку;
- накопичення інвестиційних ресурсів недержавними пенсійними фондами та спрямування їх у реальний сектор економіки;
- наявність в Україні таких потужних інвесторів, як пенсійні фонди, сприятиме розвитку фондового ринку.

Функції держави щодо здійснення регулювання в сфері пенсійного забезпечення повинні ґрунтуватися не тільки на регулятивних можливо-

стях, а й на законодавчих обмеженнях та протекціонізмі інвестиційної діяльності недержавних пенсійних фондів, визначенні структури пенсійних активів, оптимізації інвестиційного доходу і внесків, що відраховуються із зарплати.

Перспективними напрямками подальших досліджень може бути подальше удосконалення загальних та спеціальних механізмів державного регулювання, розробка нових методів прогнозування потреб розвитку системи пенсійного забезпечення в Україні з урахуванням зарубіжного досвіду.

Література:

1. Галушка З.І. Нова роль держави в сучасній економіці: соціосинергетичний погляд / З.І. Галушка // Економіка та держава. — 2009. — № 1. — С. 103—106.
2. Грем'яцька К.А. Регулювання та контроль у системі недержавного пенсійного забезпечення / К.А. Грем'яцька [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/2/12.pdf>
3. Грушка В.І. Пенсійна система України: [навч. посіб.] / В.І. Грушка. — К.: Кондор, 2006. — 336 с.
4. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки / Л.І. Дідківська [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.library.if.ua/book/72/5235/html>
5. Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". — Х.: ПП "ІНВІНІ", 2009. — 208 с.
6. Золотарьов В.Ф. Державне регулювання економіки: [навч. пос.] / В.Ф. Золотарьов. — Х.: Вид-во Хар. РІ НАДУ "Магістр", 2008. — 292 с.
7. Третяк Г.С. Державне регулювання економіки: [Навчальний посібник] / Г.С. Третяк, К.М. Бліщук К.М. — Львів: АРІДУ НАДУ, 2008. — 120 с.
8. Ключевська М.В. Роль державного регулювання соціального розвитку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://int-konf.ore/klvuchevska-m-v-rol-derzhavi-v-regulyuvanni-sotsiainogorozvitku-ukrayini/>
9. Мамонтова Е.В. Соціальна роль держави в контексті теорії соціального обміну / Е.В. Мамонтова [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/e-journals/DeBu/2007-1/doc/1/05.pdf>
10. Статівка Н.В. Концептуальні підходи до державного регулювання системи недержавного пенсійного забезпечення в Україні / Н.В. Статівка, Н.В. Вечирко [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Dtr/du/2009_1/files/DerzUpr_01_2009_Stativka_Vechirko.pdf

Стаття надійшла до редакції 23.03.2010 р.