

ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ФУНКЦІОНУВАННЯМ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ ТА МЕХАНІЗМ ЙОГО ВДОСКОНАЛЕННЯ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

У статті аналізується система державного нагляду в сфері пенсійного забезпечення. Автор доводить необхідність вдосконалення державного регулювання за накопичувальним рівнем та пропонуються додаткові механізми контролю за функціонуванням накопичувальної складової пенсійного забезпечення.

The article analyzes the system of state supervision in the field of pensions. The author proves the necessity of improving the state regulation for the cumulative level and provides additional mechanisms to control the operation of the funded component of pensions.

Ключові слова: накопичувальний рівень, недержавний пенсійний фонд (НПФ), компанія по управлінню активами (КУА), система недержавного пенсійного забезпечення (НПЗ), децентралізація пенсійної системи, НПФ, створений за обласною ознакою (регіональний НПФ).

Key words: savings rate, a savings fund, pension fund (NPF), Asset Management Company (AMC), the private pension system (NEC), the decentralization of the pension system, regional NPF (regional NPF).

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Загальнообов'язковий накопичувальний рівень є ключовим елементом пенсійної системи і реформа пенсійного забезпечення буде вважатися завершеною в разі функціонування трьох рівнів: солідарного, загальнообов'язкового і добровільного накопичувальних рівнів. Згідно ст. 4, ст. 78 ЗУ "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" передбачено безпосередній взаємозв'язок між накопичувальними рівнями і можливості вибору громадянином варіанта вкладення коштів чи у Накопичувальний фонд, чи у НПФ, але в прикінцевих положеннях цього Закону формулюється вимога, згідно якої ці статті набирають чинності тільки через 11 років після запровадження перерахування частини страхових внесків до Накопичувального фонду [1]. Часовий термін передбачався для реалізації можливостей еволюційного становлення обов'язкового накопичувального рівня та поступового переходу до комбінованого типу пенсійної системи з одночасним функціонуванням накопичувального обов'язкового державного і недержавного рівнів. Пропозиції прискореного переведення загальнообов'язкового накопичувального рівня до системи недержавного пенсійного забезпечення не вирішують проблеми подолання ризиків, що ставить під сумнів можливість ефективного функціонування зазначеної моделі в період транзиції.

В умовах вітчизняної фінансової системи особливої актуальності набувають проблеми налагодження дієвого контролю за накопичувальними рівнями, особливо в частині регулювання діяльності недержавних пенсійних фондів та введення запобіжних заходів щодо контролю за витрачанням акумульованих коштів. Від вирішення цих завдань значною мірою, залежатиме успішність реформування пенсійної системи в Україні.

АНАЛІЗ ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз фахових публікацій з даної тематики вказує на те, що питання пенсійного забезпечення розглядаються в роботах багатьох науковців, таких як Надраги В., Зайчука Б., Залєтова О., Леонова Д., Ковальової Н., Бірюка С., Непошитко О., Толуб'яка В., Яценко Н., Грушко В., Михайлова А.В., Ткача О., Федоренко А., Лібанової Є. та ін.

Прогнозуючи шляхи впровадження накопичувального рівня через систему недержавного пенсійного забезпечення, більшість дослідників відмічають ризикованість пришвидшеного допуску НПФ до обов'язкових пенсійних відрахувань без відпрацювання дієвих важелів державного та громадського регулювання, а також механізмів максимального попередження зловживань в системі недержавного пенсійного забезпечення.

Бахмач А., голова ради Української асоціації адміністраторів пенсійних фондів акцентує, що "головний ризик допуску НПФ у систему другого рівня — це ризик регулювання і нагляду, якість регулювання і нагляду" [10, с. 7].

Нечай А., д.ю.н., заступник директора Науково-дослідного інституту фінансового права, міжнародний експерт з питань пенсійної реформи, застерігає, "щоб створювати високопрофесійні суб'єкти системи НПЗ, необхідно мати професійне державне регулювання цієї системи" [10, с. 7].

Зоран Анушич, економіст департаменту людського розвитку Представництва Світового банку в Україні вважає, що "в Україні низький рівень прозорості НПФ, а регулятор має недостатньо повноважень для того, щоб відстежувати фактичних власників компаній з управління активами, адміністраторів, зберігачів та засновників фондів і розкривати інформацію про конфлікт інтересів, що пов'язаний із вкладенням пенсійних активів у цінні папери випущені вищезаз-

наченими суб'єктами" [6, с. 53—54].

Теодор Урбан, міжнародний експерт, колишній виконавчий віце-президент і генеральний юрисконсульт Ferris, Baker Watts, Inc., вважає, що основною метою всіх пенсійних систем є захист учасників фонду, наголошуючи, що "санкції, передбачені законами України, кодексами й нормативними актами, в багатьох випадках застосовуються до технічних порушень. Однак вони не охоплюють проблеми відсутності захисту й відстоювання інтересів учасників при здійсненні діяльності, спрямованої на досягнення довгострокових, ефективних результатів інвестування" [2, с. 19].

Кримковський Р. відмічає, що ефективність впровадження накопичувального рівня залежить від чіткої взаємодії трьох основних державних регуляторів (Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України та Національного банку), наголошуючи на необхідності розробки механізму регулювання, який унеможливував би дублювання функцій і нагляду [3, с. 83].

Ситуація ускладнюється тим, що в Україні не існує чітких публічних критеріїв для оцінки надійності компаній, які управляють пенсійними активами, що веде до ризику втрати фінансових ресурсів пенсійних фондів [8, с. 194].

Тому удосконалення державного контролю та громадського нагляду щодо захисту учасників другого та третього рівнів пенсійної системи є пріоритетним завданням в процесі реформування пенсійного забезпечення.

Мета статті: проаналізувати систему державного нагляду в сфері пенсійного забезпечення, обґрунтувати необхідність вдосконалення державного регулювання накопичувальними рівнями та запропонувати додаткові механізми контролю за функціонуванням загальнообов'язкової накопичувальної складової пенсійної системи.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Україна як соціально орієнтована держава, повинна забезпечувати ефективне регулювання та контроль в системі соціально-економічних відносин. Основними напрямками в цій сфері є:

- досягнення збалансованого, пропорційного розвитку економіки;
- задоволення соціально-економічних потреб;
- реалізація соціальних цілей розвитку суспільства, що передбачає забезпечення: соціальної справедливості, ефективної зайнятості, екологічної рівноваги, задоволення соціально-культурних, духовних потреб населення та ін. [7, с. 343].

Державний контроль в сфері пенсійного забезпечення як складова державного регулювання має бути комплексним і сприяти не тільки виявленню порушень, як правило, по факту, а виконувати запобіжні превентивні до зловживань функції, забезпечити укріплення системи пенсійного забезпечення, а також її поступальний розвиток.

Толуб'як В.С., виділяючи такі основні функції фінансового контролю в сфері пенсійного забезпечення, як: профілактичну, інформаційну і мобілізуючу, підкреслює, що в результаті їх реалізації сформувався спеціальний метод фінан-

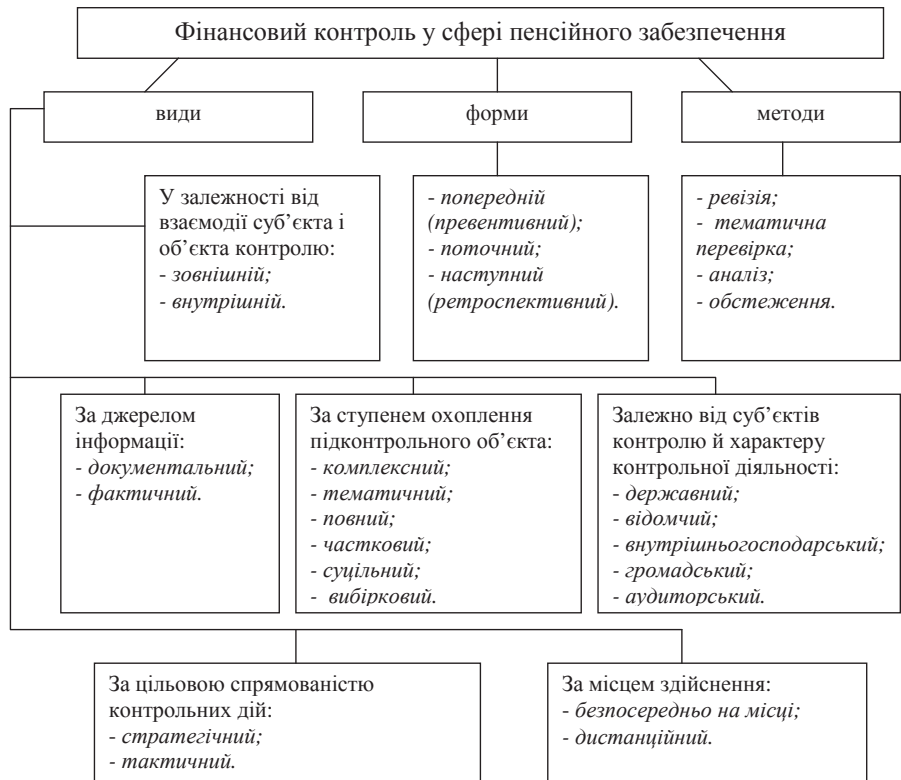


Рис. 1. Види, форми і методи фінансового контролю в сфері пенсійне забезпечення (виконано на основі джерела [9, с. 87])

сового контролю, який є вираженням засад загального підходу до об'єкта контролю. В основі цих засад лежить поєднання загальнонаукових і методичних прийомів пізнання, що дають можливість комплексно вивчити законність, достовірність, економічну ефективність фінансових операцій і процесів на основі використання облікової, звітної, нормативної та іншої економічної інформації в поєднанні з дослідженням фактичного стану об'єкта контролю (рис. 1). Автор доводить, що методикою державного фінансового контролю є сукупність технічних (методичних) прийомів контролю, що дає змогу всебічно, повно і об'єктивно дослідити здійснені господарські й фінансові операції суб'єктами системи пенсійного забезпечення, усунути і попередити порушення у формуванні та використанні фінансових ресурсів [9, с. 87].

Оскільки НПФ є відносно новими учасниками пенсійної системи і можна спрогнозувати розширення та посилення їх ролі при введенні загальнообов'язкового накопичувального страхування, відпрацювання практичних засад в сфері недержавного пенсійного забезпечення є необхідною умовою успішного реформування пенсійної системи взагалі.

Як свідчить досвід країн з розвинутою системою НПЗ, надійність НПФ забезпечується:

- постійним та жорстким державним контролем над їх діяльністю;
- майновою відповідальністю фінансових установ (власним капіталом) у випадку неналежного виконання своїх зобов'язань перед Фондом;
- диверсифікацією активів та їхньою ліквідністю;
- заборорою на інвестування пенсійних коштів у ризикові інструменти;
- розмежуванням відповідальності Фонду, компаній по управлінню активами та банка-зберігача;
- відповідальністю засновників Фонду;
- щорічним незалежним аудитом та актуарним оцінюванням Фонду;
- щорічним аудитом самих підприємств-вкладників НПФ [4, с. 143].



Рис. 2 Державний нагляд у пенсійній системі

Сутність державного контролю в системі НПЗ в Україні полягає у встановленні аналогічних вимог до її суб'єктів щодо надання ними послуг відповідної якості, а також виконання ними встановлених кваліфікаційних вимог тощо. Забезпечення надійності загальнообов'язкового накопичувального рівня та системи недержавного пенсійного забезпечення є взаємопов'язаними процесами, які базуються на:

- 1) державному ліцензуванні всіх юридичних осіб, які здійснюють діяльність у сфері недержавного пенсійного забезпечення зі встановленням високих нормативів до розмірів статутного фонду і власного капіталу;
- 2) розмежуванні функцій адміністрування, управління пенсійними активами та їх збереження між різними фінансовими установами, постійному державному контролю за діяльністю банку-зберігача, компанії з управління активами, адміністратора та їх майнової відповідальності;
- 3) формулюванні твердих вимог до диверсифікації фінансових інструментів та законодавчих обмежень напрямів інвестування пенсійних активів.

Оскільки, системи загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування та недержавного пенсійного забезпечення базуються на спільних принципах акумуляції коштів з подальшим інвестуванням, державний нагляд та регулювання в цих сферах буде здійснюватися через законодавчо визначені уповноважені державні органи (рис 2).

На перший погляд вимоги законодавства та повноваження державних регуляторів щодо здійснення контролю є достатніми, але сучасна практика не дає підстав позитивно характеризувати якість державного нагляду та регулювання за ринком фінансових послуг в цілому.

За висновками експертів, у сучасних умовах подальше реформування пенсійної системи буде більш результатив-

ним в разі впровадження загальнообов'язкового накопичувального рівня через діючу систему НПФ. Функціонування солідарної пенсійної системи забезпечується налагодженою протягом тривалого терміну системою державного нагляду, проте практики всебічного дієвого контролю за накопичувальною складовою, незважаючи на збільшення кількості суб'єктів нагляду, не вироблено. Негативні приклади невиконання банківськими установами особливо кредитними спілками, своїх фінансових зобов'язань переконливо доводять проблемність здійснення повного системного державного контролю в системі фінансових відносин і, як наслідок, можливості зловживань.

Паралель з кредитними спілками цілком доцільна, оскільки кредитна спілка, як і НПФ, є неприбутковою організацією. З огляду на масштабність і довготривалість обертання пенсійних коштів, при нинішніх управлінських якостях контролюючих установ, забезпечення гарантій збереження і розширеного відтворення пенсійних активів є слабкою ланкою в теоретичних розрахунках інвестиційного доходу від фінансових операцій з пенсійними ресурсами. Тому вирішальним для успішного запровадження пенсійної реформи в Україні є вдосконалення державного регу-

лювання та нагляду за накопичувальною пенсійною системою та введення додаткових заходів забезпечення дієвого контролю.

Вважаємо, що цей процес необхідно здійснювати в напрямі децентралізації шляхом перенесення на регіональний рівень владних та фінансових повноважень та введення додаткового рівня контролю через створення НПФ за обласною ознакою. Запропонований механізм значною мірою відповідає викликам ринкової економіки та внутрішньо-української специфіці в період транзиції. Як свідчить досвід зарубіжних країн, НПФ більш ефективні в інвестиційній діяльності, ніж одержавлені структури, а регіональна модель, з одного боку, більше враховує ментальне сприйняття населенням принципів функціонування НПФ, а з іншого — дозволить здійснювати оперативний контроль органами місцевого самоврядування за витрачанням пенсійних коштів.

Рівень довіри до нової моделі пенсійної системи для багатьох громадян залежить від гарантій забезпечення захисту пенсійних накопичень. Вважаємо, що на регіональному рівні інвестиційну діяльність суб'єктів НПЗ можна проконтролювати більш ефективно (рис. 3). НПФ, створені за регіональною ознакою, в подальшому трансформуватимуться в потужного внутрішнього регіонального інвестора, системні інвестиції якого позитивно впливатимуть на соціально-економічний розвиток та на підвищення соціальних стандартів кожної області. Пропозиція створення НПФ за регіональною ознакою стане інструментом формування передумов для впровадження обов'язкового накопичувального рівня.

Запропонований механізм контролю забезпечує посилення державного нагляду через здійснення контрольних наглядових функцій регіональними органами влади та громадськістю. Усі особливості взаємовідносин, ступінь впли-

ву органів місцевої влади повинні формулюватися в статутних документах. Регіональний контроль здійснюватиметься через Наглядову Раду фонду, до якої органи місцевого самоврядування делегуватимуть своїх представників, та наглядову діяльність депутатських комісій обласних рад. Задіяння профспілок у сферу контролю за діяльністю НПФ в запропонованій моделі логічно пов'язується з пропозиціями включення до генеральної угоди між урядом, роботодавцями та профспілками положень, спрямованих на підтримку НПФ [6, с. 13], з подальшою екстраполяцією на регіональний рівень при заключенні угод з обласними радами профспілок.

Логічно пов'язується з запропонованою концепцією точка зору В.Б. Альошина, голови державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, який вважає, що "важливим громадським інструментом для розширення можливостей НПЗ повинен стати інститут регіональних комісій з реалізації положень ЗУ "Про недержавне пенсійне забезпечення" [6, с. 14].

Традиційно в Україні, як і в інших країнах, держава не дає гарантій результативності від участі у накопичувальній системі, але вона повинна здійснювати регуляторні функції, стимулюючи ефективну діяльність системи недержавного пенсійного забезпечення та її розвиток в наступних напрямках:

- забезпечення цілісності й безпеки накопичувального забезпечення;
- зростання доходів населення України;
- забезпечення поінформованості вкладників пенсійних фондів;
- забезпечення довіри широкого загалу до недержавних пенсійних фондів;
- створення умов для максимізації інвестиційного доходу на кошти вкладників і мінімізації інвестиційних ризиків;
- оперативне виявлення проблем у діяльності пенсійних фондів і мінімізація втрат їх вкладників [5].

Вважаємо, що на регіональному рівні ці головні регуляторні функції можна забезпечити більш вдало.

ВИСНОВОК

У сучасних умовах функціонування Накопичувального фонду ускладнено і більш конструктивним вбачається запровадження загальнообов'язкового рівня через систему недержавного пенсійного забезпечення. Аналіз накопичувальних систем інших країн дозволяє зробити висновки, що основні складнощі полягають в труднощах із забезпеченням захисту від банкрутства, інфляції, розтрати коштів та інвестиційних ризиків. Хоча в системі накопичувальних рівнів законодавчо закріплені норми щодо мінімізації ризиків, перш за все, шляхом диверсифікації інвестування, розподілу організаційних функцій між трьома суб'єктами та контролю за їх діяльністю між 4 державними структурами, Державне регулювання та нагляд за фінансовими установами є недосконалими та недостатніми для збереження, тим більше для розширеного відтворення пенсійних ресурсів. З огляду на те, що основні ризики накопичувальної системи концентруються в інвестиційній діяльності її суб'єктів за рахунок пенсійних коштів, діяльність державних регуляторів повинна вдосконалюватися в напрямках, які вже закріплені законодавчо, а також доповнюватися додатковими механізмами контролю за діяльністю НПФ та інших учасників системи

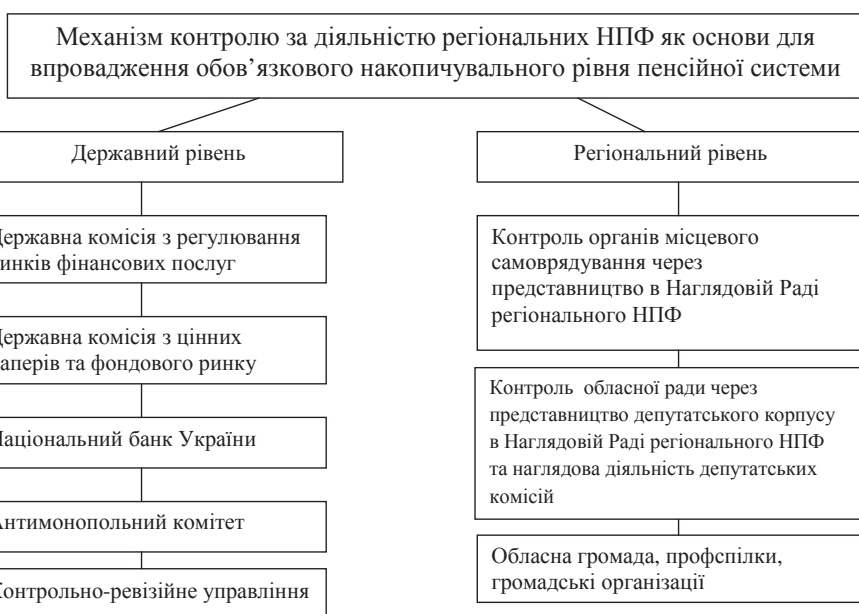


Рис. 3. Механізм контролю за діяльністю регіональних НПФ

недержавного пенсійного забезпечення.

Дану проблему актуалізує досвід інших країн, який переконливо вводить, що контроль державних регулюючих органів за інститутами накопичувального пенсійного забезпечення є особливо важливим для країн з мало розвинутими фінансовими ринками, якою є Україна.

Запропонована модель функціонування обов'язкового накопичувального рівня через створення НПФ за обласною ознакою дозволяє вдосконалити контроль за інвестуванням пенсійних коштів на регіональному рівні через задіяння можливостей нагляду за їх діяльністю з боку органів місцевого самоврядування, громади та профспілок. Формування комбінованої системи контролю як складової механізму регулювання системи пенсійного забезпечення дозволить досягти балансу інтересів держави, вкладника та ринку інвестицій.

Література:

1. ЗУ "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 9 липня 2003 року N 1058-IV.
2. Гузик Т. Другий рівень / Т. Гузик // Вісник Пенсійного фонду України. — 2010. — № 5. Травень. — С. 16—19.
3. Кримковський Р.Б. Стан і проблеми інвестиційної діяльності недержавних пенсійних фондів / Р.Б. Кримковський // Економіка АПК. — 2008. — № 11. — С. 78—83.
4. Михайлов А.В., Ткач О.Й. Недержавні пенсійні фонди: сьогоднішній погляд у майбутнє. — Київ: Вид-во "СПД Савчина", 2001. — 244 с.
5. Момотюк Л.Є. Роль недержавних пенсійних фондів у системі пенсійного забезпечення / Л.Є. Момотюк // Фінанси України. — 2006. — № 5. — С. 71—77.
6. Недержавним пенсійним фондам 5 років: матеріали Всеукраїнської наради з питань розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення // Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України. — К.: Б.в., 2008. — 68 с.
7. Основи економічної теорії: навч. посібник / За заг. ред П.В. Круша, В.І. Депутат, С.О. Тульчинської. — К.: Карavela, 2008. — 448 с.
8. Пенсійна система України: навчальний посібник для студентів вузів / За ред. В.І. Грушко. — К.: Кондор, 2006. — 336 с.
9. Толуб'як В.С. Фінансовий контроль у сфері пенсійного забезпечення: мета, завдання, функції / В.С. Толуб'як // Інвестиції: практика і досвід. — 2010. — №8. — С. 86—89.
10. Яценко Н. Пенсійна реформа: що заважає? / Н. Яценко // Дзеркало тижня. — 2010. — № 12. 27 березня. — С. 7. *Стаття надійшла до редакції 06.12.2010 р.*