

УДК 351:84.22.021.4

О. А. Філоненко, здобувач,
Академія муніципального управління

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ В УКРАЇНІ

Розглянуто основні складові механізму державного регулювання пенсійної системи. Визначено роль інститутів пенсійної системи та основні фактори, які впливають на їхній розвиток. Запропоновано шляхи модернізації пенсійної системи через зміни інституційних механізмів.

Ключові слова: інститути пенсійної системи; механізми державного регулювання; пенсійна система.

The basic components of state regulation of the pension system. The role of pension institutions and the main factors that influence their development. The ways of modernizing the pension system through changes in institutional arrangements.

Key words: Institutions Pension System; mechanisms of state regulation; pension system.

Постановка проблеми. Сталий соціальний розвиток неможливий без створення сприятливих умов для життя літніх людей. Пенсійна система – один з найбільш соціально та економічно значущих інститутів національної економіки, що реалізують базову конституційну гарантію – матеріальне забезпечення пенсіонерів. Згідно зі ст. 46 Конституції України: “громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом” [1]. Ці основні гарантії відображено в конституціях багатьох країн світу, оскільки соціальний захист є однією з головних функцій держави [2]. Пенсіонери – особлива категорія громадян, які втратили працездатність, тобто джерело свого матеріального забезпечення, внаслідок настання конкретних страхових випадків: похилого віку, інвалідності, смерті єдиного працездатного годувальника та ін. Ефективність функціонування будь-якої системи багато в чому визначається якістю побудови її механізму. Це повною мірою справедливо і для пенсійної системи України. Тож особливої актуальності набуває комплексне дослідження принципів та механізмів системи пенсійного забезпечення, що ґрунтується на еволюційному, інституціональному та соціально-економічному підходах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних науковців проблеми розвитку механізмів державного регулювання пенсійної системи досліджували у своїх працях такі вітчизняні вчені, як Е. М. Лібанова [2], Ю. В. Пасічник [3], Л. В. Сорокіна [4], В. С. Толуб’як [5], М. С. Шаповал [6], В. Д. Яценко [7]. Проте значна частина питань, які стосуються державних механізмів розвитку пенсійної системи, потребує глибшого науково-теоретичного опрацювання. Залишаються недостатньо опрацьованими теоретичні аспекти розвитку механізмів державного регулювання пенсійної системи.

Мета статті – дослідження теоретичних засад розвитку механізмів державного регулювання пенсійної системи, визначення факторів впливу і функцій державного регулювання пенсійної системи.

© О. А. Філоненко, 2014

Виклад основного матеріалу. Під механізмом можна розуміти “сукупність процесів, прийомів, методів, підходів, за допомогою яких відбувається рух усієї системи і здійснюється досягнення певної мети” [8]. На думку М. І. Круглова, “комплексний механізм державного управління є сукупністю економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб’єктів державного управління і впливу на їхню діяльність, що забезпечують узгодження інтересів учасників державного управління, які взаємодіють” [9]. Механізми державного регулювання – складні та системні утворення, які органічно поєднують у собі різні складові. У механізмах пенсійної системи можна виділити: політичний, економічний, мотиваційний, правовий механізми. Відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” мета державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення: 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 забезпечення вимог законів, інших нормативно-правових актів, що регулюють відносини у цій сфері; адаптація системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування до міжнародних стандартів [10]. Методи державного регулювання у сфері пенсійного забезпечення є способами впливу держави на суб’єкти пенсійної системи з метою формування відповідних фінансових ресурсів для виплати пенсій. Методи управління пенсійними ризиками об’єднують у дві групи: прямі та непрямі. Прямі методи управління пенсійними ризиками – це елементи активної пенсійної політики, що ставлять за мету знизити збиток від реалізації соціальних ризиків. Непрямі належать до пасивних методів управління пенсійними ризиками, наявність яких визнається, однак включати їх в об’єкт активної соціальної політики недоцільно. Також механізм державного регулювання пенсійної системи має містити принципи, форми впливу та основні складники пенсійної системи [4].

У державному механізмі регулювання пенсійної системи одна з головних ролей належить інститутам пенсійної системи. Національні системи перерозподілу суспільного продукту мають відбиток специфіки національної економічної системи, оскільки безпосередньо пов’язані з моделлю економічної політики держави (ліберальна, консервативна, соціалістична та їх комбінації), особливостями соціальної політики, містять історичні, ментальні та культурні традиції.

Інститути пенсійної системи не тільки економічні, але й правові. Публічно-правовий демократичний характер функціонування пенсійної системи дозволяє досягати максимальної транспарентності та цільового використання фінансових ресурсів, забезпечувати широке коло соціальних гарантій, гармонізувати інтереси застрахованих, страхувальників і страховиків, що в підсумку зміцнює особисту відповідальність застрахованих і солідарність роботодавців та працівників, створює умови для досягнення соціальної злагоди в суспільстві, ослаблення конфліктних ситуацій та запобігання їм. Механізм державного регулювання пенсійної системи є своєрідним інструментом управління пенсійною системою країни, складається з ряду взаємозалежних підсистем. Він містить такі блоки: інформаційний, планування, нормативно-правовий, регулювання, контролю, оперативного управління [11].

Механізм пенсійної системи за своєю природою відрізняється від механізмів інших економічних систем, що зумовлює його функціонування поза інших форм фінансових відносин. Від органічності взаємодії всіх суб’єктів механізму пенсійної системи залежить ефективність управління даним механізмом. Структурно-функціонально пенсійна система виконує дві соціально-економічні функції: страхування соціального ризику на випадок втрати трудового доходу (внаслідок настання старості, інвалідності або через втрату годувальника), а також – підтримка незахищених, малозабезпечених і незаможних груп населення, які перебувають за межею бідності. Мета реалізації цих функцій – зменшення значного розриву

між доходами громадян, що може призвести до соціальних конфліктів. У структурно-функціональному підході пояснюється природа системи пенсійного забезпечення, а також визначаються релевантні фактори, що впливають на виконання цим інститутом очікуваних функцій і поставлених завдань. Реалізація структурно-функціонального підходу до аналізу принципів організації системи пенсійного забезпечення дозволяє визначити актуальні напрямки реформи пенсійної системи в сучасній Україні з урахуванням наявних економічних умов і завдань. Такий підхід дає змогу оцінити вплив конкретно-історичних і соціально-економічних чинників на розвиток пенсійної системи, розглянути соціально-економічну ефективність пенсійної системи і на підставі екстраполяції найчастіше повторюваних у світі процесів і східних умов виявити основні напрямки її реформування [6]. У ринкових умовах економічна природа обов'язкового пенсійного страхування набуває певної подвійності, адже воно має виконувати функції соціального захисту пенсіонерів і водночас бути економічним механізмом страхування. Інакши кажучи, розмір і умови виплати пенсій відображають усі аспекти життя сучасного суспільства. Завдання системи пенсійного забезпечення полягає в кумуляції та зниженні збитків від реалізації соціально-економічних ризиків шляхом їх страхування та амортизації. Однак слід ураховувати, що страхування може амортизувати тільки частину соціальних ризиків, оскільки існують такі ризики, яким важко запобігти (інвалідність, втрата годувальника) [7]. Таким чином, пенсійне забезпечення як економічна категорія містить сукупність економічних відносин з приводу: перерозподілу частини національного доходу з метою забезпечення регулярних грошових виплат, наданих громадянам із досягненням певного віку, настанням інвалідності, через втрату годувальника, а також за вислугу років та особливі заслуги перед державою; розподілу економічних наслідків соціальних ризиків у випадках настання старості, інвалідності, втрати годувальника між усіма учасниками трудової діяльності шляхом індивідуально-колективного резервування частини своїх поточних доходів (заробітної плати) за допомогою страхових і державних механізмів управління й контролю. В державному регулюванні та розвитку пенсійної системи існують такі суперечності: між формальними соціальними гарантіями і фактичними (реальними) ресурсними можливостями пенсійної системи; між нагальною необхідністю розподілу витрат на споживання протягом життя шляхом переносу частки цих витрат з продуктивніших років на менш продуктивні та відсутністю стимулів до сплати страхових внесків і довіри до страхової та фінансової системи; між потребою правового осмислення й удосконалення інструментарію забезпечення пенсійного реформування та відсутністю чіткої специфікації прав і обов'язків учасників пенсійної системи; між короткостроково-орієнтованою раціональною поведінкою пенсіонерів (продовження трудової діяльності у статусі пенсіонерів) і довгостроковою стратегією пізнішого виходу на пенсію як результату соціальної стабільності та передбачуваності правил гри. Особливо відчутна суперечливість геронтологічних ризиків, властивих пенсіонерам за віком (погіршується стан здоров'я; вікова дискримінація у сфері економічної зайнятості; відчуженість від колишнього соціально-економічного контексту і життєвого простору; низький рівень життя тощо), що призводить до тенденції витіснення вікових періодів життя в системі соціально-економічної престижності на периферійні позиції соціально-економічної значущості. Кожне суспільство і навіть окремі території однієї країни мають свої шляхи зниження цих ризиків. Розробка оптимальної державної стратегії реформування пенсійної системи передбачає вибір методології оцінювання сукупності факторів, що впливають на її стан. На нашу думку, інституціональний підхід – найадекватніший метод такого оцінювання. Методологічний потенціал інституціонального підходу значно доповнює можливості сукупності інших методів науково-економічного аналізу. В рамках інституціонального підходу одночасно поєднуються теоретичний аналіз, історичні дослідження та вивчення ситуації на конкретних об'єктах, що дозволяє з'єднати мікрорівень людської діяльності з макрорівнем спонукальних мотивів, утворених ефективною державною системою. Пенсійна система як інститут відчуває на собі

вплив і соціальних інститутів, і держави [5]. До найважливіших функцій, які виконують соціальні інститути в пенсійній системі, належать: створення можливостей для задоволення потреб членів суспільства; забезпечення соціальної інтеграції, стійкості суспільного життя; соціалізація індивідів. Таким чином, необхідно розглядати механізми та зв'язки суб'єктів ринкових відносин у системі задоволення потреб членів суспільства після припинення активної економічної діяльності [2]. Невідповідність і неадекватність розвитку інститутів пенсійної системи, асиметрія в їхньому розвитку призводять до проблемного стану пенсійної системи, блокують успішний розвиток її окремих інститутів. Якщо ці проблеми не розв'язувати, вони здатні викликати соціальні конфлікти, що підривають економічні підвалини суспільства. Механізми державного регулювання пенсійної системи не можна модернізувати, не зачіпаючи всього кола фундаментальних соціально-економічних складників життя суспільства. Це пов'язано з тим, що механізми пенсійної системи одночасно виступають в економічній, фінансовій, соціальній і правовій сферах. Таким чином, пенсійна підсистема розглядається в науковій літературі у різних контекстах: економічному, соціальному, правовому. Саме інститутами пенсійної системи представлені економічні, організаційні й правові форми резервування фінансових ресурсів на випадок настання старості, інвалідності та втрати годувальника. Економічний стан і реформи суспільства виступають як макрофактори функціонування пенсійної системи. В цих умовах немає реального розділення інститутів соціального страхування, державного пенсійного забезпечення та соціальної допомоги в рамках пенсійної системи [6]. Факторами на мезорівні функціонування пенсійної системи в умовах соціально-економічної трансформації є принципи організації пенсійної системи, які обумовлюють способи її організації та її інституційну структуру. До мезофакторів функціонування пенсійної системи слід зарахувати природно-ресурсні чинники, демографічні та інші, які здатні впливати на регіональні відмінності у виробництві ВВП, структуру економічних комплексів і регіональних факторних ринків, рівні та тривалість життя населення [3]. До факторів мікрорівня пенсійної системи належить "неформальний захист", що реалізується на базі внутрішньосімейних відносин із позиції співвідношення міжпоколінних трансфертів і підтримки старших членів родини. Основні фактори впливу та функції державного регулювання пенсійної системи наведено на рис. 1.

В економічному контексті функціонування пенсійної системи визначається темпами економічного розвитку, оскільки його функцією є забезпечення засобів існування пенсіонерів. Зараз, у кризовий період, основна увага приділяється проблемам фінансування пенсії та, як наслідок, пошуку способів раціонального використання фінансових ресурсів, які обмежені. В цілому на рівень пенсійного забезпечення в конкретний період часу рівною мірою впливають: соціально-економічний стан країни; демографічна ситуація; система оплати праці; податкове законодавство [6].

Нині в більшості країн з розвинутою економікою пенсійне забезпечення здійснюється із трьох джерел: державних коштів (державне соціальне забезпечення); позабюджетних пенсійних фондів (державне пенсійне страхування); коштів страхових компаній та інших фінансових організацій (добровільне пенсійне страхування). Як критерії, покладені в основу класифікації, розглядаються способи формування пенсій, що дозволяє виділити такі системи пенсійного забезпечення: розподільну (солідарну), накопичувальну (капіталізовану) і змішану. При цьому накопичувальна модель може бути обов'язковою або добровільною [7].

Реформована пенсійна система України опинилася в інституційній пастці, що проявляється в надто повільній трансформації розподільної системи в розподільно-накопичувальну, суперечливості реформаторських дій уряду, відсутності систем ефективного управління пенсійними коштами, несформованості надійних ринкових інструментів трансформації пенсійних ресурсів в інвестиції, відсутності довіри з боку населення до держави та інститутів фінансового ринку [2].

Механізми державного управління

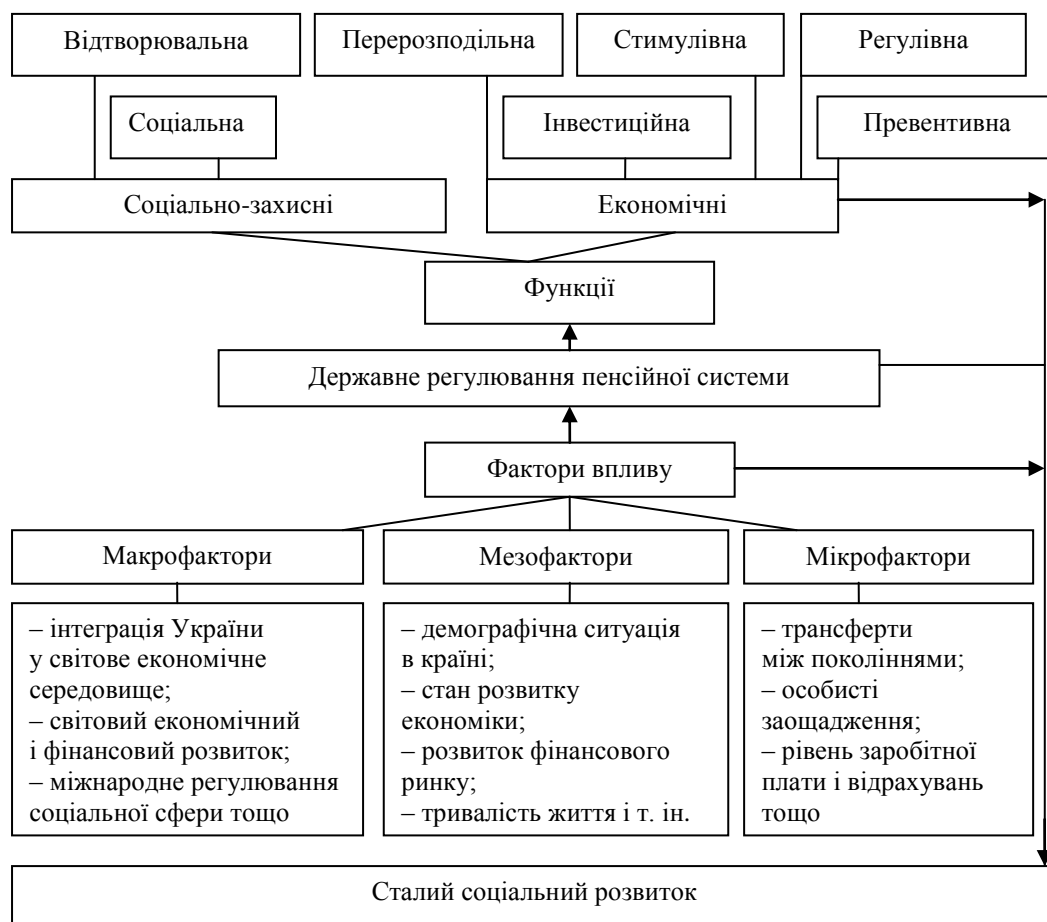


Рис. 1. Фактори впливу та функції державного регулювання пенсійної системи

Змістом процесу інституціональних змін під час переходу до нової моделі пенсійної системи є створення та впровадження вироблених під впливом практичного досвіду модернізованих інституціональних форм. У сучасних умовах потрібна нова модель відносин суб'єктів пенсійної системи, яка ґрунтується на механізмах і технологіях реального страхування, що дозволило б підвищити рівень пенсійного забезпечення громадян та фінансову стійкість пенсійної системи. Логіка підвищення пенсій пенсіонерам може бути тільки одна: зацікавити працівників в отриманні пенсійних прав і підвищити тим самим рівень доходів пенсійної системи, а на його основі – збільшувати пенсії їх одержувачам. Таким чином, щоб реформа пенсійної системи сприяла її фінансовій стійкості, особливо напередодні демографічної та фінансової кризи, необхідно вирішити питання про підвищення заробітної плати.

Будь-яка модель пенсійної системи завжди має три рівні економічних параметрів, що містяться на різних етапах модернізації, в інтервалі від сучасних макрофакторів і мезофакторів, які впливають на ефективність використання обмежених пенсійних ресурсів, до рудиментарних трансфертів між поколіннями на мікрорівні, що дозволяє виявляти конкретні причини і працювати над усуненням незбалансованості елементів пенсійної системи. Реформу-

вання пенсійної системи досліджується в контексті саме реформування ефективної системи, що максимально відповідає ринковому середовищу і характеризується високим ступенем фінансової стійкості [11].

Зміст пенсійного забезпечення можна визначити як систему інститутів і механізмів їх взаємодії, які акумулюють кошти через розподільний і накопичувальний канали та амортизують наслідки прогнозованих соціальних ризиків (зміна матеріального становища працівників та інших категорій громадян унаслідок настання старості, інвалідності, втрати годувальника) відповідно до певних соціальних технологій і національних традицій, які мінімізують наслідки в зміні соціального та матеріального становища.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Пенсійна система в ринковій економіці – динамічна. Вона адекватна інституційному середовищу економіки, яка має базуватися на соціальному партнерстві та створювати ефективний механізм ресурсного забезпечення соціального страхування окремих соціальних верств (пенсіонерів, інвалідів, осіб, які втратили годувальника). Всі країни світу потребують удосконалення систем і механізмів державного регулювання пенсійного забезпечення. Вибір національної моделі пенсійного забезпечення залежить від її здатності протидіяти різним ризикам. Сучасна пенсійна система має великий вплив на стабільність усієї фінансової системи держави, збалансованість державного бюджету.

Список використаних джерел:

1. Конституція України [Електронний ресурс] : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – Режим доступу : http://www.google.ru/url?url=http://zakon.rada.gov.ua/go/254%25D0%25BA/96-%25D0%25B2%25D1%2580&rct=j&q=&esrc=s&sa=U&ei=jpRrVOXWG4X7ywOi7ICQCg&ved=0CBMQFjAA&usg=AFQjCNF0UqtfoYXbaxPbhY_wL5mQCDtssg
2. Лібанова Е. М. Демографічні передумови реформування системи пенсійного забезпечення. Інформація про хід проведення пенсійної реформи в Україні / Е. М. Лібанова // Інформаційний бюлетень. – 2001. – № 3. – С. 8–23.
3. Пасічник Ю. В. Фінансові фонди соціального спрямування в Україні: бюджетні, страхові, пенсійні : навчальний посібник / Пасічник Ю. В. – К. : Центр навчальної літератури, 2004. – 468 с.
4. Сорокина Л. В. Институциональные аспекты пенсионной реформы в Украине [Электронный ресурс] / Л. В. Сорокина, А. В. Гурнак. – Режим доступу : <http://www.ea.donntu.edu.ua:8080/jspui/handle/123456789/27197>
5. Толуб'як В. С. Державне регулювання в сфері пенсійного забезпечення: суть та необхідність здійснення [Електронний ресурс] / В. С. Толуб'як // Економіка і держава. – 2010. – № 5. – С. 76–79. – Режим доступу : <http://www.economy.in.ua/?op=1&z=851>
6. Шаповал М. С. Фінансові аспекти пенсійної виплати за віком у солідарній системі / М. С. Шаповал, В. І. Лукович // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 2. – С. 26–32.
7. Яценко В. Д. Пенсійна солідарність по-американськи / В. Д. Яценко // Україна: аспекти праці. – 2001. – № 1. – С. 31–38.
8. Дідківська Л. І. Державне регулювання економіки [Електронний ресурс] / Дідківська Л. І. – Режим доступу : <http://www.library.if.ua/book/72/5235/html>
9. Золотарьов В. Ф. Державне регулювання економіки : [навчальний посібник] / Золотарьов В. Ф. – Х. : Магістр, 2008. – 292 с.
10. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://www.zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>
11. Третяк Г. С. Державне регулювання економіки : [навчальний посібник] / Г. С. Третяк, К. М. Бліщук. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 120 с.