

## Концептуальні основи державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення

Наталія Анатоліївна Цікановська,  
доцент кафедри фінансів  
Черкаського інституту банківської справи  
Університету банківської справи Національного банку України (м. Київ),  
кандидат економічних наук

**Анотація.** Розглянуто напрями впливу державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення на розвиток діяльності недержавних пенсійних фондів, а також законодавчі і реальні умови збалансування інтересів інститутів недержавного пенсійного забезпечення та держави.

**Ключові слова:** недержавне пенсійне забезпечення, державна політика, державне регулювання, недержавний пенсійний фонд, концепція, стратегія.

**Постановка проблеми.** Державна політика у сфері недержавного пенсійного забезпечення – відносно стабільна, організована і цілеспрямована діяльність органів державної влади щодо формування сприятливих умов функціонування інститутів недержавного пенсійного забезпечення, зокрема недержавних пенсійних фондів, створення стимулів для подальшого розширення їхньої діяльності, захищення прав споживачів послуг із недержавного пенсійного забезпечення, підвищення рівнів фінансової безпеки як окремих інститутів, так і сфери недержавного пенсійного забезпечення в цілому.

З огляду на наявність постійних законодавчих змін у регламентуванні діяльності недержавних пенсійних фондів рівень реалізації чинної державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення і надання рекомендацій стосовно її дієвості є завжди актуальними питаннями як у науковому колі, так і в практичній площині.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичні і практичні аспекти діяльності недержавних пенсійних фондів перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних і зарубіжних учених-економістів, серед яких слід відзначити Л. Алексеєнко, М. Бабірад, Ю. Вітку, Н. Ковальову, А. Кузнецову, М. Лазебну, Л. Миргородську, А. Михайлову, С. Науменкову, О. Соломку, Т. Смовженку, Г. Терещенку, О. Ткача, Н. Ткаченко, А. Федоренку, І. Школьник, А. Якимову, О. Ярошенко та інших. У наукових здобутках дослідників неодноразово звертається увага на необхідність удосконалення державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення в напрямі стимулювання розвитку недержавних пенсійних фондів. Проте ринкові умови функціонування фондів зумовлюють потребу в постійному пошуку раціональних інструментів збалансування інтересів інститутів недержавного пенсійного забезпечення і держави щодо виконання покладених на них законодавством кола зобов'язань.

**Метою статті** є подальший науковий пошук удосконалення напрямів впливу державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення на розвиток діяльності недержавних пенсійних фондів.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення здійснюється через відповідну інституційну систему, до якої входять низка органів законодавчої, виконавчої та судової влади (рис. 1).

Законодавче регулювання діяльності у сфері недержавного пенсійного забезпечення здійснюється Верховною Радою України. Проекти змін до законів України, що стосуються діяльності інститутів недержавного пенсійного забезпечення, розробляє підкомітет з питань діяльності небанківських фінансових установ, торгово-промислових палат Комітету з питань фінансів і банківської діяльності Верховної Ради України.

Окремі правові норми з державного регулювання у сфері недержавного пенсійного забезпечення формує Кабінет Міністрів України.

Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Одним з основних завдань міністерства є формування та реалізація державної політики у сфері пенсійного забезпечення громадян [1].

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації єдиної державної фінансової політики.

На сьогодні міністерство опрацьовує і надає свої пропозиції до всіх проектів нормативно-правових актів з питань регулювання ринків фінансових послуг, які пропонуються на розгляд Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України, у тому числі з питань недержавного пенсійного забезпечення.

До 13 березня 2013 року функціонувала Комісія з питань здійснення пенсійного реформування як допоміжний орган Кабінету Міністрів України, створений з метою забезпечення вироблення спільних підходів центральних органів виконавчої влади до подальшого реформування пенсійної системи України [2; 3]. Серед основних завдань діяльності комісії були такі, як:

- створення умов для формування населенням достатніх пенсійних накопичень як шляхом внесення обов'язкових платежів, так і шляхом



розвитку системи добровільних пенсійних накопичень за рахунок коштів громадян та їхніх роботодавців;

- підвищення рівня суспільної обізнаності стосовно пенсійної реформи та інформування громадськості про заходи, які здійснюються у

сфері реформування пенсійної системи, зокрема щодо переваг і ризиків функціонування накопичувальної пенсійної системи;

- удосконалення законодавства з питань загальнообов'язкового державного пенсійного страхування і недержавного пенсійного забезпечення.

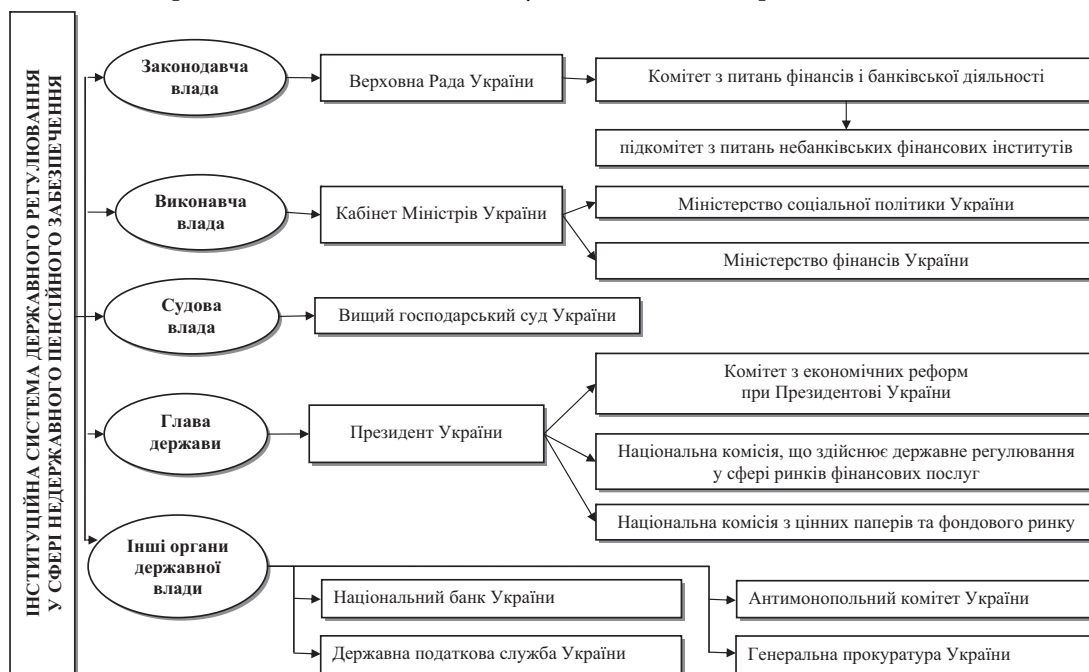


Рис. 1. Інституційна система державного регулювання у сфері недержавного пенсійного забезпечення

Примітка. Складено автором

Спори у сфері недержавного пенсійного забезпечення розглядаються Вищим господарським судом України.

Організаційні та кадрові питання державного нагляду і регулювання відповідно до Конституції України визначаються Указами Президента України.

Комітет з економічних реформ Адміністрації Президента України створено з метою розроблення та організації впровадження системних економічних реформ, спрямованих на вихід із фінансової та економічної кризи, на забезпечення сталого економічного розвитку України як передумови зростання добробуту її населення. Одним з основних завдань Комітету є опрацювання з урахуванням нинішньої соціально-економічної ситуації в Україні та на основі кращого світового досвіду напрямів і механізмів здійснення економічних реформ, у тому числі й у сфері реформування пенсійного страхування [4].

Відповідно до статті 21 Закону України «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг» [5] Національний банк України здійснює державне регулювання ринку банківських послуг, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР) – ринку цінних паперів і похідних цінних паперів, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг), – інших ринків фінансових послуг. Більш докладно розподіл сфер державного регулювання інститутів недержав-

ного пенсійного забезпечення між регуляторами фінансового ринку зображено на рис. 2.

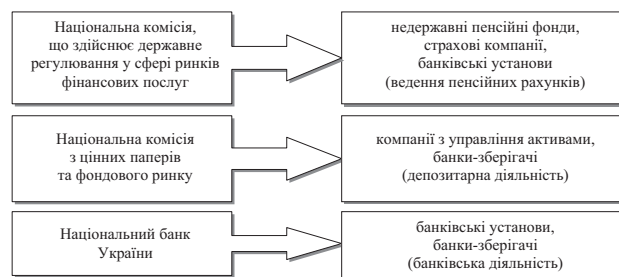


Рис. 2. Розподіл сфер державного регулювання у сфері недержавного пенсійного забезпечення між регуляторами фінансового ринку

Примітка. Складено автором відповідно до Закону України «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг» від 12.07.2001 № 2664-III, зі змінами

Особливість державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення в Україні полягає в тому, що цей напрям державної політики формується в контексті реформування пенсійної системи, а також у контексті розвитку небанківського фінансового сектору. Оскільки інститути недержавного пенсійного забезпечення є учасниками ринків капіталу, зокрема фондового ринку, вагоме значення у створенні сприятливих умов їхньої діяльності мають заходи щодо подальшого розвитку цих ринків.

Слід зазначити, що для забезпечення дієвості державної політики стратегія і тактика її реалізації повинні ґрунтуватися на основі чітко окреслених концептуальних підходів, інакше провадження політики матиме стихійний і неузгоджений характер.

Концепція (з лат. *conceptio* – розуміння, система) – це певний спосіб розуміння, трактування якого-небудь предмета, явища, процесу, основна точка зору на предмет або явище, систематичне висвітлення керівної ідеї [6]. Розвиток концептуальних ідей має бути продовжений у відповідних стратегіях, цільо-

вих програмах, національних планах тощо. Концепції, стратегії, програми, плани – це нормативно-правові акти, які сукупно становлять картину перспективного бачення розвитку недержавного пенсійного забезпечення, ресурсів, потрібних для його досягнення, політики, спрямованої на отримання і використання цих ресурсів та які обумовлюють напрями діяльності органів державної влади [7, с. 6].

Основні концепції, які формують концептуальне середовище державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення, наведено на рис. 3.



Рис. 3. Основні нормативно-правові акти державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення

Примітка. Складено автором

У Концепції подальшого проведення пенсійної реформи [8] передбачено такі заходи щодо сприяння розвитку недержавного пенсійного забезпечення, як: запровадження економічних стимулів до сплати пенсійних внесків; удосконалення законодавства в частині повноважень щодо здійснення державного нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення; забезпечення гарантованого захисту пенсійних активів; підвищення на законодавчому рівні вимог до компаній з управління активами, адміністраторів, що здійснюють управління пенсійними активами, зберігачів системи накопичувального пенсійного забезпечення; обмеження придбання або додаткового інвестування пенсійних активів у цінні папери, випущені юридичними особами, які є пов'язаними особами із засновниками недержавних пенсійних фондів тощо.

Відповідно до Концепції Державної цільової економічної програми модернізації ринків капіталу в Україні [9] проведення інституційної реформи ринків капіталу включає, зокрема, підвищення ролі недержавних пенсійних фондів в акумуляції сукупних національних накопичень та їх спрямування в реальний сектор економіки. Для цього необхідне внесення змін до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» стосовно розширення переліку об'єктів і нормативів інвестування пенсійних коштів, удосконалення порядку розподілу інвестиційного прибутку.

Для розвитку фінансових інструментів, підвищення їхньої надійності та інвестиційної привабливості в Концепції передбачається випуск спеціальних довгострокових державних облігацій зі строками погашення 10 і більше років та плаваючою купонною ставкою для розміщення в них коштів із накопичувальної пенсійної системи.

У Концепції також зазначається, що для збільшення обсягів спрямування грошових заощаджень населення і коштів із накопичувальної пенсійної системи в реальний сектор економіки потрібно прискорити запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, професійної пенсійної системи і програми сплати пенсійних внесків до недержавного пенсійного фонду працівників бюджетних установ, що дасть можливість створити потужне джерело фінансових інвестицій у розвиток економіки, забезпечити виконання відповідних державних і муніципальних програм.

Концепція розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів України конкретизує заходи щодо поліпшення пропозиції державних цінних паперів, підвищення їхньої ліквідності, а також підвищення передбачуваності та прозорості державних запозичень. Зокрема, Концепцією передбачається здійснення емісії облігацій внутрішньої державної позики тільки для інвестування пенсійних активів, сформованих у



системі накопичувального пенсійного забезпечення, дохідність яких ураховує рівень інфляції [10].

Мета Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг в Україні полягає в посиленні захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг, у тому числі учасників недержавних пенсійних фондів, зміцненні довіри населення до фінансових установ [11]. Передбачається поетапна реалізація Концепції. На першому етапі планується адаптація положень щодо порядку та умов надання роздрібних фінансових послуг до законодавства Європейського Союзу; перехід небанківських фінансових установ на Міжнародні стандарти фінансової звітності; удосконалення законодавства щодо розкриття інформації такими установами; розроблення та реалізація державної програми інформування громадськості про діяльність і послуги небанківських фінансових установ. На другому етапі запланований перехід на пруденційний нагляд за діяльністю небанківських фінансових установ; запровадження правових механізмів досудового розгляду скарг споживачів і врегулювання спорів; розробка стандартів надання фінансових послуг.

Основними цілями Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами [12] є захист інтересів споживачів фінансових послуг, запобігання настанню неплатоспроможності та забезпечення фінансової стійкості фінансових установ через застосування відповідних корегувальних заходів шляхом виявлення підвищених ризиків у діяльності фінансових установ; контролю за платоспроможністю, ліквідністю та прибутковістю фінансової установи; попередження банкрутства і системної кризи фінансових установ; прогнозування майбутніх фінансових результатів на основі звітів поточного періоду.

Ця Концепція розроблена з метою впровадження пруденційного нагляду за страховими компаніями, недержавними пенсійними фондами і кредитними спілками. Орієнтирами пруденційного нагляду для недержавних пенсійних фондів обрано рекомендації Міжнародної асоціації органів нагляду за недержавними пенсійними фондами (*The International Organization of Pension Supervisors – IOPS*). Концепція передбачає, що запровадження пруденційного нагляду в системі недержавного пенсійного забезпечення сприятиме: збереженню пенсійних активів (отриманню інвестиційного доходу на пенсійні активи на рівні, не нижчому за рівень інфляції); зміцненню недержавних пенсійних фондів за рахунок запобігання негативному впливу системних ризиків; зниженню рівня витрат недержавних пенсійних фондів не менше ніж на 10%.

Стратегічне планування реалізації державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення поділяється за строками на довгострокове (більше ніж 5 років) – стратегії, середньострокове (до 5 років) – програми, короткострокове (1 рік) – плани.

Нацкомфінпослуг розроблено проект Стратегії розвитку небанківського фінансового сектору України

до 2015 року [13], в якому зазначається, що подальший розвиток недержавного пенсійного забезпечення потребує: поліпшення якості роботи недержавних пенсійних фондів і структур, що забезпечують функціонування наявних фондів; посилення роз'яснювальної роботи серед населення, роботодавців, профспілок, об'єднань громадян і юридичних осіб про переваги недержавних пенсійних фондів та їхньої участі в системі недержавного пенсійного забезпечення; підвищення рівня державного нагляду в цій сфері; удосконалення законодавчої та нормативної бази системи недержавного пенсійного забезпечення тощо.

У Програмі економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [14] передбачено створення механізмів розвитку недержавного пенсійного страхування; підвищення ефективності нагляду за накопичувальними пенсійними фондами, у тому числі перехід до пруденційного нагляду на основі оцінки й аналізу ризиків; диверсифікація схем приватного пенсійного страхування, його економічне стимулювання; запровадження програм спільного інвестування тощо.

У Національному плані дій на поточний рік щодо впровадження Програми економічних реформ «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» закладено: створення умов для розвитку недержавного пенсійного забезпечення; упровадження інтегрованої системи обміну інформацією між органами, які здійснюють державний нагляд і контроль у системі недержавного пенсійного забезпечення; підвищення ефективності державного нагляду за накопичувальними пенсійними фондами; розроблення проекту закону України щодо вдосконалення інституційної спроможності та підвищення ефективності державного регулювання і нагляду в системі накопичувального пенсійного забезпечення, Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» тощо.

**Висновки.** Узагальнюючи результати аналізу основних документів державної політики у сфері недержавного пенсійного забезпечення в Україні, слід відмітити:

по-перше, незважаючи на соціальну значимість недержавного пенсійного забезпечення, основних документів, які б стосувалися державної політики безпосередньо в цій сфері, немає. Питання подальшого розвитку недержавних пенсійних фондів розглядаються в контексті пенсійної реформи в Україні, а також у контексті реформування фінансового сектору;

по-друге, незважаючи на значну кількість прийнятих концепцій, програм, планів, які стосуються розвитку недержавного пенсійного забезпечення, цей напрям державної політики все ще залишається позбавленим цілісної системи документів: серед них домінують концепції та плани, рідше трапляються програми, практично відсутні стратегії, тобто не дотримується ієрархія документів: «концепція → стратегія → програма → план».

#### Список використаної літератури

1. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 06.04.2011 № 389/2011.

2. Про утворення Комісії з питань здійснення пенсійного реформування : Постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2009 № 749.
3. Про ліквідацію деяких консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів, утворених Кабінетом Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.03.2013 № 180.
4. Питання Комітету з економічних реформ : Указ Президента України від 30.01.2011 № 355/2010.
5. Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг : Закон України від 12.07.2001 № 2664-III.
6. Арутюнов В. Х. Методологія соціально-економічного пізнання : навч. посібник / В. Х. Арутюнов, В. М. Мішин, В. М. Свінціцький. – К. : КНЕУ, 2005. – 353 с.
7. Берданова О. Стратегічне планування : навч. посібник / О. Берданова, В. Вакуленко, В. Тертичка. – Л. : ЗУКЦ, 2008. – 88 с.
8. Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.10.2009 № 1224-р.
9. Про схвалення Концепції Державної цільової економічної програми модернізації ринків капіталу в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.11.2007 № 976-р.
10. Про схвалення Концепції розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів України на 2009–2013 рр. : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.03.2009 № 316-р.
11. Про схвалення Концепції захисту прав споживачів небанківських фінансових послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 № 1026-р.
12. Про затвердження Концепції запровадження пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами та Програми розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : Розпорядження Держфінпослуг від 15.07.2010 № 585.
13. Стратегія розвитку небанківського фінансового сектору України до 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.ufin.com.ua/konceptcia/002.doc](http://www.ufin.com.ua/konceptcia/002.doc).
14. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

**Summary.** The impact of government policy directions in the field of private pensions on the development of private pension funds, as well as legislative and realities of balancing the interests of the institutions of private pension provision and state are discussed.

**Keywords:** private pensions, public policy, government regulation, pension fund, concept, strategy.