



Рынок финансово-банковских услуг

Ольга КИРИЛЕНКО,
Елена ПЕТРУШКА

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕНСИОННОГО
СТРАХОВАНИЯ В УКРАИНЕ**

Резюме

Исследованы теоретические принципы институционального обеспечения государственного пенсионного страхования. Проанализированы сущность и состав официальных институтов, регламентирующих государственное пенсионное страхование в период пенсионной реформы в Украине. Охарактеризованы основные неформальные институты государственного пенсионного страхования в нашей стране. Проведено исследование соответствия неформальных институтов официальным нормам и правилам, определяющим деятельность субъектов государственного пенсионного страхования в Украине.

Ключевые слова

Государственное пенсионное страхование, институты государственного пенсионного страхования, пенсионная реформа, формальные институ-

© Ольга Кириленко, Елена Петрушка, 2013.

Кириленко Ольга, докт. экон. наук, профессор, Тернопольский национальный экономический университет, Украина.

Петрушка Елена, Тернопольский национальный экономический университет, Украина.

ты государственного пенсионного страхования, неформальные институты государственного пенсионного страхования.

Классификация по JEL: H55.

Введение

Функционирование финансовой системы страны происходит под воздействием большого количества факторов. Исследователи уже давно обратили внимание на то, что поведение экономических субъектов достаточно часто не отвечает прагматичным принципам рациональной деятельности. Сложность экономического анализа финансовой деятельности субъектов хозяйствования заключается, в частности, в том, что получение собственной выгоды является лишь одним из многих факторов (не всегда доминирующим), определяющих поведение как отдельных личностей и домохозяйств, так и предприятий, государства и других участников экономической системы. Учитывая указанное, с целью выяснения закономерностей функционирования финансовой системы исследователи обратили внимание на наличие разнообразных формальных и неформальных норм, определяющих ту или иную деятельность экономических субъектов. Таким образом, изучение правил поведения экономических субъектов, в частности традиций, обычаев, официальных норм, не только стало предметом публицистических работ, но и послужило темой глубоких фундаментальных исследований экономической и финансовой науки. Подтверждением этого является то, что американскому ученому Дагласу Норту, внесшему значительный вклад в развитие институционализма, в 1993 г. была присуждена Нобелевская премия по экономике. В последние годы институционализм стал одним из ведущих направлений экономической теории.

Проблемы институционального обеспечения финансовой системы страны, в том числе государственного пенсионного страхования, являются предметом оживленных научных дискуссий многих известных ученых. Среди зарубежных ученых, в трудах которых освещались вопросы институтов, регулирующих финансовую систему, необходимо отметить Н. Борисенко, Г. Бортиса, В. Глухова, Г. Нортиса, Д. Норта, Ю. Ольсевич, В. Роика, О. Румянцеву, А. Хилмана. Указанные вопросы рассматривали также отечественные ученые, в частности В. Геец, О. П. Коваль, И. О. Курило, Е. М. Либанова, И. С. Марченко, О. О. Молдован, М. Б. Риппа, Л. Г. Ткаченко,

М. П. Шаварина, С. И. Юрий и др. Основное внимание перечисленных ученых было направлено на анализ официальных норм и правил, регламентирующих отношения между участниками государственного пенсионного страхования. Однако вне поля зрения осталось функционирование неформальных институтов государственного пенсионного страхования, их взаимоотношения с официальными нормами и правилами в период пенсионной реформы.

Таким образом, многие важные проблемы в сфере институционального обеспечения функционирования государственного пенсионного страхования требуют своего решения как в теоретической, так и в практической плоскостях. В связи с этим представленное исследование сегодня актуально и тесно связано с решением важных заданий проведения в Украине пенсионной реформы. Целью исследования является развитие положений финансовой науки, касающихся институтов государственного пенсионного страхования.

Теоретические принципы институционального обеспечения государственного пенсионного страхования

Пенсионная система каждой страны с рыночной экономикой предусматривает тесное взаимодействие разнообразных экономических агентов, основными среди которых являются работники, работодатели и государство. Изучая закономерности построения финансовых основ их взаимодействия, нельзя не учитывать имеющиеся институциональные предпосылки для такой деятельности. Значение учета этого важного фактора возрастает в период реформирования пенсионной системы. Ведь в это время не только происходит изменение внутренней структуры системы пенсионного обеспечения, но и наблюдается трансформация экономических институтов, влияющих на финансовую деятельность субъектов пенсионной системы. В этих условиях государственное пенсионное страхование развивается в зависимости от действия тех или иных институтов, сформированных в стране.

В экономической литературе встречаются разные объяснения понятия «института». Один из родоначальников институционализма Т. Веблен, экономические институты определял как комплексы привычных способов мышления и общеприемлемого поведения [1, с. 635]. Более четкое определение было предоставлено Г. Шмоллером, а именно: определенный порядок общественной жизни, направленный на достижение определенной цели, обеспечивающей прочное основание для целеустремленной деятельности [2, с. 60]. Похожее определение институтов находим в классических тру-

дах Д. Норта, где это понятие определяется как правила игры в обществе или, точнее, придуманные людьми ограничения, направляющие человеческое взаимодействие в определенное русло [3, с. 11]. Анализируя указанные определения, следует заметить, что в них институты трактуются как вполне естественное свойство функционирования общества, а именно упорядоченная деятельность определенного сообщества, при этом важно указать на то, что действие институтов имеет целеустремленный характер и соответственно, может быть ориентировано на достижение определенной цели.

В современных исследованиях сущности понятия института достаточно часто встречаются сложные его трактовки. Российские ученые Ю. Ольсевич и В. Мазарчук рассматривают институты как сочетания стойких норм и правил, определяющих поведение людей и определенных формальных организаций (фирм, учреждений, государства, партий, профсоюзов и др.) [4, с. 51]. По нашему мнению, предложенное учеными определение не противоречит употребляемым в научных исследованиях толкованиям понятия «институты», поскольку организация определенных субъектов в определенные объединения непременно предусматривает некоторые стойкие правила взаимодействия.

Определенным образом развивает толкование российских ученых позиция английского экономиста Г. Бортиса, обосновывающего целесообразность выделения двух типов институтов. Институты первого типа вступают в действие, когда один, несколько или все индивидуумы сообщества с целью достижения поставленной цели постоянно ведут себя или вынуждены вести себя одинаково (либо очень похоже). Такое поведение регулируется индивидуалистическими институтами, предопределенными исторически сложившимися обычаями и традициями или правовыми нормами. Второй тип институтов – социальные, или общественные, институты – возникает тогда, когда несколько членов сообщества или сообщество в целом преследуют определенные общие цели, которых отдельные члены сообщества достичь не могут. В основе социальных институтов находятся разнообразные формы и правила кооперации людей в совместную деятельность [2, с. 61–62]. Таким образом, предложенный подход подчеркивает важность разграничения норм и правил, определяющих одинаковую деятельность разного количества индивидов и тех норм и правил, которые предусматривают разноплановую скоординированную деятельность разных субъектов.

Следовательно, институты охватывают формальные и неформальные нормы, регламентирующие отношения между экономическими субъектами и предусматривающие наличие соответствующих организационных структур с целью достижения определенных целей. В сфере государственного пенсионного страхования институты приобретают специфические черты, предопределенные особенностью общественных и экономических отношений в этой сфере. С учетом этого, отметим, что институты государст-

венного пенсионного страхования регламентируют в первую очередь отношения между работниками, работодателями и государством относительно формирования и использования специализированного фонда финансовых ресурсов с целью эффективного обеспечения денежными средствами застрахованных лиц в случае достижения пенсионного возраста, наступления инвалидности или смерти. Следует отметить, что важное значение при этом приобретают институты, не только обеспечивающие действия отдельных групп субъектов экономических отношений, но и регламентирующие кооперационные отношения, в частности внутри каждой из групп. Особая роль при этом принадлежит тем нормам и правилам, которые обеспечивают ответственность участия гражданского общества в государственном пенсионном страховании. С учетом большого количества наемных работников, принимающих участие в этих экономических отношениях, особо важную роль играют институты, обеспечивающие эффективное функционирование организаций наемных работников, в которых на высоком уровне обеспечивается кооперация деятельности различных участников с целью надлежащей защиты интересов этих субъектов государственного пенсионного страхования.

Проводя исследование институциональных основ государственного пенсионного страхования в условиях реформирования пенсионной системы, важно учитывать также другие существенные свойства институтов:

1) поскольку государственное пенсионное страхование носит обязательный характер, то в составе институтов доминируют официальные нормы, соответствующим образом оформленные юридически;

2) действие институтов государственного пенсионного страхования распространяется на всех людей в частности и на все общество в целом;

3) поскольку реформирование пенсионной системы предусматривает введение новых и изменение существующих формальных институтов, это не всегда сопровождается необходимой трансформацией неформальных институтов, что порождает необходимость учета согласованности формальных и неформальных институтов, а также времени, нужного для ее достижения;

4) действие институтов, регламентирующих отношения в государственном пенсионном страховании, имеет как краткосрочные, так и долгосрочные последствия для социального и экономического развития.

Понимание специфических свойств институтов государственного пенсионного страхования призвано способствовать основательному выяснению имеющихся в этой сфере проблем. При этом, по нашему мнению, целесообразно уделить внимание исследованию как формальных, так и неформальных институтов, поскольку все они влияют на функционирование пенсионной системы.

Состав и содержание официальных институтов государственного пенсионного страхования в Украине

Среди всей совокупности правил, определяющих взаимоотношения между экономическими субъектами государственного пенсионного страхования, основу составляют нормы, закрепленные в нормативно-правовых актах. Отдельные положения, регламентирующие принципы организации государственного пенсионного страхования в нашем государстве, предусмотрены в Конституции Украины. Статья 46 Конституции устанавливает важную социальную норму, в соответствии с которой пенсии, другие виды социальных выплат и помощи, являющиеся основным источником существования, должны обеспечивать уровень жизни, не более низкий, чем прожиточный минимум, установленный законом [5, ст. 46]. В этой конституционно закрепленной норме, по нашему мнению, проявляется позиция парламентариев относительно определения роли пенсионного страхования в нашей стране, в первую очередь, как одной из важнейших социальных гарантий. Следует отметить, что Конституция Украины также гарантирует каждому гражданину, в том числе пенсионеру, ряд других важных экономических прав, в частности на получение необходимых общественных услуг, владение собственностью и др. К тому же, статья 22 основного закона запрещает при принятии новых законов или внесении изменений в действующие законы суживать содержание и объем существующих прав и свобод [5, ст. 22]. Таким образом, в основе институциональной сферы государственного пенсионного страхования, определенного Конституцией Украины, находятся нормы, определяющие пенсии как один из элементов системы социальной защиты населения.

Важное значение в формировании институтов государственного пенсионного страхования принадлежит Основам законодательства об обязательном государственном социальном страховании № 16/98 ВС от 14.01.1998 г. [6]. Именно в этом документе подчеркнута самоуправление страховых фондов. При этом отмечено, что средства целевых фондов не включаются в Государственный бюджет Украины. Указанные нормы оказывают положительное влияние на функционирование государственного пенсионного страхования, поскольку четко предусматривают целевое использование оплаченных страховых взносов. Положительное влияние на формирование эффективных институтов государственного пенсионного страхования оказывают нормы законодательного акта, предусматривающие участие в управлении всех субъектов. Так, статья 15 этого законодательного акта предусматривает, что управление страховыми фондами осуществля-

ется на паритетной основе государством и представителями субъектов социального страхования. Действие этой нормы реализуется в порядке формирования Наблюдательного совета, в состав которого входят в одинаковом количестве представители застрахованных граждан, работодателей и государства. Следует отметить, что Наблюдательный совет уполномочен осуществлять контроль за выполнением уставных заданий и целевым использованием средств соответствующим фондом общеобязательного государственного социального страхования.

В Основах законодательства об общеобязательном государственном социальном страховании также предусмотрена необходимость определения страхового стажа как периода, на протяжении которого лицо подлежит общеобязательному государственному социальному страхованию и уплачиваются взносы на страхование лицом и работодателем. Указанная норма вводит экономические стимулы для экономических субъектов, в том числе для наемных работников, к участию в государственном пенсионном страховании. Не менее важное значение для формирования мотивов к социальному страхованию имеет также норма статьи 9, в соответствии с которой страховой стаж исчисляется по данным, содержащимся в системе персонифицированного учета сведений о застрахованных лицах Государственного реестра общеобязательного государственного социального страхования. Само введение персонифицированного учета страховых взносов создает предпосылки для повышения прозрачности государственного пенсионного страхования, а также для установления зависимости страховых выплат от страховых платежей.

В конце 2010 г. были внесены важные изменения в вышеуказанный законодательный акт, которыми предусмотрено введение с 01.01.2011 г. единого социального взноса как консолидированного страхового взноса на пенсионное страхование, страхование в связи с временной потерей работоспособности и расходами, обусловленными похоронами, медицинское страхование, страхование от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания, повлекших потерю работоспособности, страхование на случай безработицы, который в обязательном порядке платится страхователями с целью обеспечения реализации прав застрахованных лиц на получение страховых выплат (услуг) по социальному страхованию. Невзирая на определенное облегчение администрирования обязательных платежей для субъектов хозяйствования и органов государственного управления, такое нововведение, по нашему мнению, будет иметь отрицательные последствия для развития государственного пенсионного страхования. Это объясняется, в первую очередь, тем, что аккумулирование всех сборов на обязательное социальное страхование в один платеж в глазах плательщиков взносов ослабляет зависимость между уплатой взносов на государственное пенсионное страхование и получением пенсий. Таким образом, введение единого взноса делает соответствующие обязательные платежи бо-

лее похожими на налоги, что подрывает и без того достаточно слабое уяснение наемными работниками логики государственного пенсионного страхования.

Базовым документом, устанавливающим правила государственного пенсионного страхования в нашей стране, является Закон Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» № 1058 от 9 июля 2003 г. [7]. Закон определяет принципы и механизмы функционирования системы общеобязательного государственного пенсионного страхования, порядок назначения, пересчета и выплаты пенсий, предоставления социальных услуг за счет средств Пенсионного фонда. Кроме того, закон регулирует порядок формирования Накопительного пенсионного фонда и финансирования за счет его средств расходов на оплату договоров страхования пожизненных пенсий или одноразовых выплат застрахованным лицам, членам их семей и другим лицам.

Указанный законодательный акт сформировал формальные институты пенсионной реформы в нашем государстве. Именно ими предусмотрено функционирование многоуровневой пенсионной системы. С принятием закона были введены институты, предусматривающие возможность трансформации государственного пенсионного страхования в два вида – солидарную систему, базирующуюся на принципах солидарности и субсидирования, осуществления выплаты пенсий и предоставления социальных услуг за счет средств Пенсионного фонда, и накопительную систему, основывающуюся на принципах накопления средств застрахованных лиц в Накопительном фонде, финансирования расходов на оплату договоров страхования пожизненных пенсий и одноразовых выплат. Не менее важное значение для развития государственного пенсионного страхования имело введение нормы, предусматривающей наличие третьего уровня пенсионной системы – негосударственного пенсионного обеспечения. Это создает предпосылки для разграничения функций пенсионного страхования между государством и негосударственными экономическими субъектами и, тем самым, оптимизирует задачу государственного пенсионного страхования на решение тех проблем, которые невозможно эффективно решить с помощью негосударственного пенсионного обеспечения.

Важное значение для формирования институциональной среды государственного пенсионного страхования имеют нормы закона № 1058, которыми предусмотрено, что все важные отношения в этой сфере регулируются исключительно законодательными актами. Это предусматривает формирование консенсуса парламентского большинства для принятия важных вопросов в этой сфере и в некоторой степени ограждает от принятия негативных решений. Кроме того, указанная норма закрепляет необходимость соблюдения демократических процедур во время обсуждения и утверждения законодательных актов, что расширяет возможности общественного влияния на

формирование институтов государственного пенсионного страхования и, соответственно, способствует лучшей защите общественных интересов.

Данным законом были введены необходимые для рыночной экономики институты стимулирования экономических субъектов к участию в государственном пенсионном страховании. В нем определен подробный механизм персонифицированного учета взносов на государственное пенсионное страхование и использование данных персонифицированного учета для назначения пенсий. В частности, предусмотрено, что размер пенсии зависит от размера заработной платы (дохода) за весь период страхового стажа, начиная с 1 июля 2000 года, то есть со времени введения персонифицированного учета. Развивает стимулы людей к участию в государственном пенсионном страховании также норма, позволяющая добровольное участие в этом виде социального страхования. Увеличению периода участия в государственном пенсионном страховании будет способствовать также статья закона, согласно которой размер пенсии повышается в случае отсрочки времени ее назначения с 3 % до 85,32 %.

Таким образом, закон «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» создал условия для реформирования пенсионной системы и определил роль государственного пенсионного страхования в этом процессе. Определенная законом роль каждого из участников предусматривает для отдельного субъекта ряд финансовых прав и обязательств. Как видно из табл. 1, в законодательном акте предусмотрено паритетное участие всех субъектов государственного пенсионного страхования в составе органов управления – правления Пенсионного фонда и его Наблюдательного совета. Принимая во внимание отсутствие формальных институтов, предусматривающих четкую структуризацию работодателей и застрахованных лиц, по нашему мнению, действенность указанной нормы преимущественно зависит от наличия четких норм, регламентирующих механизм назначения таких представителей работодателей и застрахованных лиц, реально представляющих интересы этих субъектов. На сегодня соответствующие официальные институты отсутствуют.

Государственное пенсионное страхование как элемент финансовой системы имеет значительное влияние на распределение и перераспределение созданной в стране стоимости. Следует отметить, что роль субъектов государственного пенсионного страхования в перераспределительном процессе определяется официальными нормами. Законодательными актами как предусмотрены для каждого участника финансовые обязательства, так и определены отдельные выгоды. Обязанность уплаты взносов возложена как на работодателей, так и на работников и государство. Законом Украины «О сборе и учете единого взноса на общеобязательное государственное социальное страхование» № 2464-VI от 8.07.2010 г. предусмотрено обязательство уплаты страховых взносов различными хозяйствующими субъектами.

Таблица 1

**Основные финансовые полномочия
субъектов государственного пенсионного страхования**

Сфера полномочий	Застрахованные лица	Работодатели	Государство
<i>Управление финансами</i>	Паритетные основания. В состав правления Пенсионного фонда входят по пять представителей от государства, застрахованных лиц и работодателей. В Наблюдательный совет, состоящий из 15 лиц, входят в равном количестве представители от государства, застрахованных лиц и работодателей.		
<i>Финансовые обязательства основных участников</i>	Удержание из заработной платы 2 % (4,5 % для госслужащих) (часть единого социального взноса)	Начисление на зарплату 33,2 % (часть единого социального взноса).	Ассигнования из бюджета.
<i>Получатели выгод</i>	Пенсии. Социальные услуги.	Переложение социальных рисков на фонд социального страхования. Стимулирование потребительского спроса.	Дополнительное поощрение для госслужащих и других категорий работников. Социальная стабильность.

Источник: составлено авторами.

Основная финансовая нагрузка на наполнение Пенсионного фонда возлагается настоящим законодательным актом на работодателей, которые должны платить взнос в размере 33,2 % от фонда оплаты труда. Гораздо меньшие финансовые обязательства возлагаются на наемных работников, из заработной платы которых удерживают обычно 2 % (для госслужащих – 4,5 %). Участие государства в формировании ресурсов Пенсионного фонда predetermined, в первую очередь, наличием многочисленных законодательных актов, в которых предусмотрены льготные условия назначения пенсий отдельным категориям лиц за счет ассигнований из бюджета. Кроме того, государство часто вынуждено изыскивать финансовые ресурсы с целью сбалансирования доходов и расходов Пенсионного фонда.

Что касается выгод, которые получают субъекты государственного пенсионного страхования, то прямые выгоды официальными институтами предусмотрены лишь для застрахованных лиц. Эти выгоды они получают в виде пенсионных выплат, а в отдельных случаях – в форме социальных услуг. Другие субъекты этого вида социального страхования получают, скорее, не прямые выгоды. Своим участием в государственном социальном страховании работодатели переводят часть социальных рисков на Пенсионный фонд. Кроме того, экономические агенты в целом получают выгоды от стимулирования совокупного спроса благодаря увеличению потребительского спроса неработоспособного населения. Для государства экономические выгоды заключаются, в первую очередь, в возможности дополнительного поощрения отдельных категорий работников и, следовательно, обеспечения экономии расходов на содержание персонала.

Таким образом, институциональная среда государственного пенсионного страхования в период реформирования пенсионной системы определяет асимметричное участие работодателей, застрахованных лиц и государства в этом виде социального страхования. Основная нагрузка формирования ресурсов Пенсионного фонда возложена на работодателей. При этом застрахованные лица, оплачивая непропорционально меньшие взносы, получают основные прямые выгоды от пенсионного страхования. В значительной степени это предопределено традициями государственного пенсионного обеспечения в условиях командно-административной экономики, а также тяжелым материальным положением значительного количества наемных работников. Однако, по нашему мнению, это является свидетельством также несостоятельности гражданского общества играть важную роль в государственном пенсионном страховании. Низкий уровень взносов, уплачиваемых застрахованными лицами, уменьшает их реальное влияние на управление финансами Пенсионного фонда, который и так четко не определен формальными институтами.

Препятствием для развития государственного пенсионного страхования на рыночных принципах выступает функционирование социального страхования в Украине. Помимо упомянутого законодательного акта, существует около 30 законодательных актов, регламентирующих определение размеров пенсий для отдельных категорий работников, установление к пенсиям надбавок, доплат, повышений и пр. [8, с. 22]. Как видно из табл. 2, на 01.01.2012 г. Пенсионный фонд Украины осуществлял выплаты на основе Закона Украины «Об общеобязательном государственном пенсионном страховании» лишь 12,6 млн пенсионеров, а остальным 0,6 млн пенсионеров выплаты проводились на основании других законодательных актов. Следует отметить, что, в отличие от указанного закона, в других нормативно-правовых актах, регламентирующих механизм выплаты пенсий, обычно предусмотрены более выгодные условия для населения.

Таблица 2

Численность пенсионеров, выплата пенсий которым осуществляется Пенсионным фондом Украины на основании отдельных нормативно-правовых актов (по состоянию на 1 января)

Название нормативно-правового акта	2006 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
«Об общеобязательном государственном пенсионном страховании»	12 702 906	12 563 826	12 533 984	12 527 813	12 557 159	12 629 886
«О пенсионном обеспечении»	430 309	264 373	238 918	222 074	207 812	195 827
«О статусе и социальной защите граждан, пострадавших вследствие Чернобыльской катастрофы»	67 394	78 706	75 903	75 946	75 119	85 270
«О пенсионном обеспечении военнослужащих и лиц руководящего и рядового состава органов внутренних дел»	83 089	106 020	84 120	74 177	66 722	61 050
«О государственной службе»	71 839	89 175	96 580	104 484	112 909	121 867
«О прокуратуре»	4 397	4 981	5 222	5 474	5 805	6 081
«О статусе народного депутата Украины»	636	824	893	935	988	1 027
«О статусе судей»	9	1 002	1 016	1 035	1 140	1 394
«О судебной экспертизе»	207	243	230	242	251	222
Таможенный кодекс	19	181	236	332	459	658
Положение о помощнике-консультанте народного депутата	609	750	770	798	808	801
«О научной и научно-технической деятельности»	79 111	84 294	79 862	76 514	75 035	74 061
«О государственной поддержке средств массовой информации и социальной защите журналистов»	3 042	3 618	3 801	3 959	4 125	4 217
«О службе в органах местного самоуправления»	5 600	10 494	12 796	15 640	18 984	22 136
«О Национальном банке Украины»	325	645	765	889	1 038	1 233
«О дипломатической службе»	1	1	1	1	0	0
«О Кабинете Министров Украины»	–	103	103	101	94	86
Всего	13 449 493	13 209 236	13 135 200	13 110 414	13 128 448	13 205 816

Источник: составлено на основании [9, с. 27].

Наличие официальных институтов, устанавливающих разные условия выплаты пенсий для разных категорий лиц, отрицательно отражается на прозрачности государственного пенсионного страхования, ведь многочисленные отклонения от стандартного алгоритма назначения пенсий часто являются непонятными и нелогичными для общества. Это приводит к росту проблем эффективного взаимодействия участников пенсионного страхования, поскольку люди теряют четкие ориентиры рационального поведения с целью надлежащего обеспечения материальных условий в неработоспособном возрасте. По нашему мнению, все это значительно ухудшает перспективы оптимизации роли государственного пенсионного страхования в период реформирования пенсионной системы.

Успешность функционирования государственного пенсионного страхования в условиях реформирования пенсионной системы в значительной степени зависит от наличия официальных институтов, обеспечивающих его развитие в соответствии с принципами социального страхования в рыночных демократических странах. В этом контексте имеет значение наличие формальных институтов, обеспечивающих паритетную роль в этом процессе застрахованных лиц. Существенными недостатками законодательства, регламентирующего государственное пенсионное страхование, являются:

- сложность и непонятность пенсионной системы для подавляющего большинства граждан;
- неразвитость норм, регламентирующих прозрачность и обнародование общественно важной информации о формировании и использовании бюджета Пенсионного фонда;
- отсутствие эффективного общественного контроля за функционированием государственного пенсионного страхования.

В таких условиях сложно ожидать адекватного восприятия населением целесообразности участия в государственном пенсионном страховании, являющегося одним из важных условий успешного реформирования пенсионной системы нашего государства.

Вопрос функционирования государственного пенсионного страхования в условиях пенсионной реформы является также главной темой официальных документов, регламентирующих реформирование пенсионной системы Украины. В конце 2009 г. Кабинетом Министров Украины было принято распоряжение № 1224-р «Об одобрении Концепции дальнейшего проведения пенсионной реформы». Анализ указанного документа позволяет сделать вывод о том, что в нем отражена, в первую очередь, позиция государства, выступающего лишь одним из трех основных субъектов государственного пенсионного страхования. Подтверждением этого является ряд норм, предусматривающих усиление фискального давления на других участников государственного пенсионного страхования, и в то же время нечеткость и

декларативность положений, предусматривающих участие в нем застрахованных лиц и работодателей.

В указанном нормативно-правовом акте достаточно подробно определен перечень мероприятий, направленных на привлечение финансовых ресурсов в Пенсионный фонд. Основными из таких мероприятий определены: усиление платежной дисциплины уплаты страховых взносов; расширение базы начисления страховых взносов, в том числе за счет легализации зарплаты и повышения ее уровня, сокращение неполной занятости и безработицы. При этом мероприятия, целью которых является повышение справедливости и эффективности государственного пенсионного страхования на принципах, приемлемых для рыночной экономики, носят, скорее, декларативный характер. Несмотря на то, что в концепции определена целесообразность повышения прозрачности управления финансами Пенсионного фонда и необходимость активизации участия в этом процессе общественности, не приведены конкретные механизмы реализации этих мероприятий.

Таким образом, официальные институты, регламентирующие функционирование государственного пенсионного страхования в условиях реформирования пенсионной системы, не предусматривают достаточных объективных предпосылок для того, чтобы оно обеспечивало эффективное выполнение предусмотренных функций. Системные недостатки действующих нормативно-правовых актов заключаются, в первую очередь, в несостоятельности обеспечить равноценное участие в государственном пенсионном страховании всех групп его участников, а также в отсутствии действенных норм, обеспечивающих прозрачность и публичность формирования и использования ресурсов Пенсионного фонда.

Характеристика неформальных институтов государственного пенсионного страхования

Неотъемлемой составляющей институтов, влияющих на развитие государственного пенсионного страхования, являются неформальные институты. Несмотря на то, что им в целом не принадлежит ведущая роль в организации государственного пенсионного страхования, они, все же, существенно влияют на его результативность. В первую очередь, следует отметить, что поведение застрахованных лиц и работодателей далеко не всегда регулируется установленными в стране нормами. Организация взаимоотношений внутри групп застрахованных лиц, а также в среде работодателей очень часто законодательно не определена. Кроме того, в нашей стране довольно часто происходит нарушение тех или иных законодательно установленных правил поведения. Учитывая это, полностью разделяем мнение

профессора О. Е. Румянцевой относительно того, что многие отрицательные явления невозможно урегулировать законодательством [10, с. 3]. Значение исследования неформальных институтов в нашем государстве растет, ведь уровень тенезации отечественной экономики, по различным оценкам, составляет почти 50 %. В таких условиях невозможно не только обеспечить полноценное регулирование официальными институтами соответствующих взаимоотношений, но и сложно получить всю необходимую информацию о финансовом состоянии основных субъектов экономической системы.

Фундаментальным институтом, определяющим поведение людей относительно государственного пенсионного страхования, является идентификация субъекта экономической системы, ответственного за благосостояние домохозяйства. Несмотря на то, что на протяжении последних лет произошли радикальные изменения в отечественной экономике, предусматривающие становление рыночных принципов ведения хозяйства, уровень личной ответственности населения за собственное благосостояние остается очень низким. Проявлением неразвитости институтов, стимулирующих активное экономическое поведение людей, является доминирование в обществе мысли о том, что ответственность за обеспечение их благосостояния должно нести преимущественно государство.

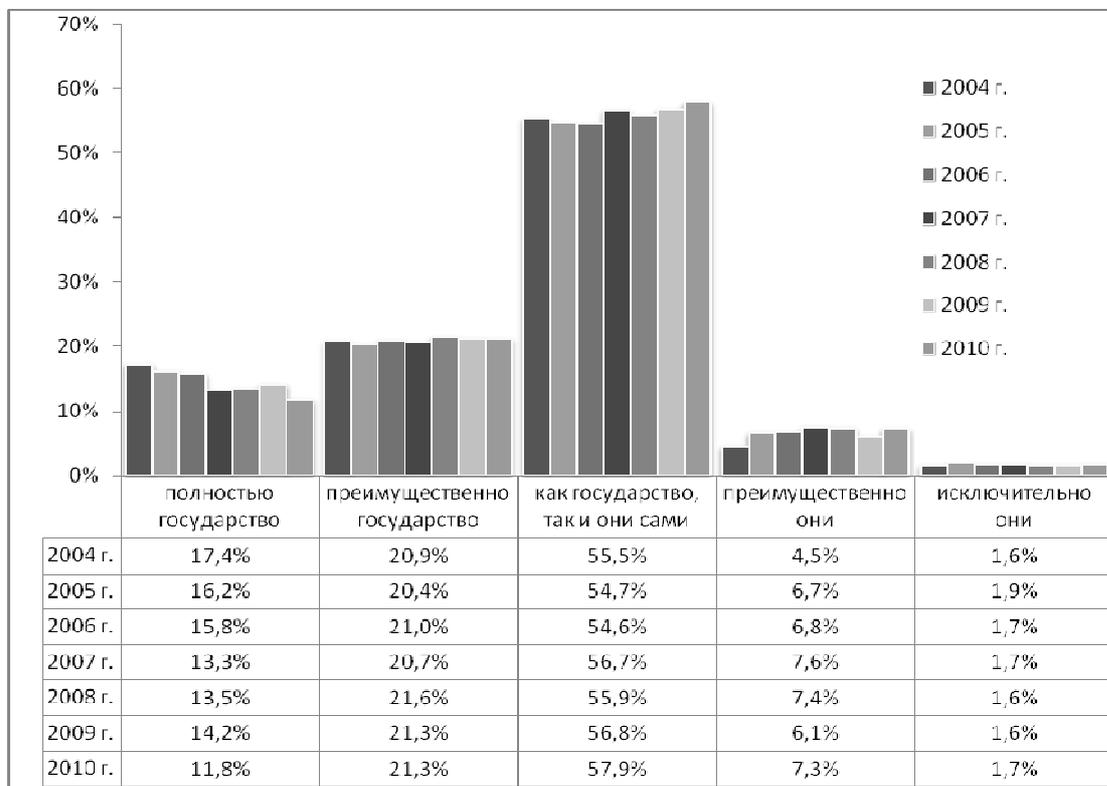
В соответствии с результатами опроса домохозяйств, ежегодно проводимого Государственной службой статистики Украины, в 2010 г. только 1,7 % домохозяйств считали, что за личное благосостояние ответственность должны нести исключительно они, а еще 7,3 % считали, что преимущественно они (рис. 1). При этом 11,8 % домохозяйств утверждали, что за их благосостояние должно отвечать полностью государство, а еще 21,3 % – что преимущественно государство. Учитывая то, что общество склонно перекладывать ответственность за обеспечение собственного благосостояния на государство, ухудшаются перспективы рационального поведения ответственности в государственном пенсионном страховании. Подтверждением правильности сделанного вывода являются результаты социологического опроса, проведенного в конце 2010 г. На вопрос, относительно того, кто должен отвечать за обеспечение старости респондентов, лишь 8 % ответили, что они сами, еще 53 % считали, что государство и они сами, однако 36 % считают, что это должно делать государство [11, с. 13]. В таких условиях сложно ожидать успешной реализации нормативно-правовых актов, предусматривающих повышение ответственности застрахованных лиц за обеспечение собственного благосостояния.

Достаточно высокий уровень возложения на государство обязательств пенсионного обеспечения наблюдается в условиях низкого доверия людей к органам государственного управления. Это подтверждает несформированность в обществе правил поведения, отвечающих рыночным принципам. В соответствии с устоявшимися правилами поведения, подавляющее большинство населения (76 %) ожидает, что государственная пенсия

будет основным источником дохода после выхода на пенсию. И в то же время, 41 % опрошенных граждан нашего государства утверждает, что они не будут иметь достаточного дохода после выхода на пенсию, а еще 29 % считают, что, скорее всего, не будут иметь такого источника, и только 5 % возлагают надежду на надлежащий уровень дохода. Таким образом, можно говорить о том, что в нашей стране отсутствуют действенные институты, побуждающие людей к эффективному обеспечению материальными ресурсами в неработоспособный период. Понятно, что главным образом такая ситуация вызвана в целом тяжелым материальным положением значительной части работающего населения. Однако нерешенность проблемы подавляющего отстранения общественности от задания собственного обеспечения материальными ресурсами на должном уровне создает значительные препятствия на пути развития государственного пенсионного страхования в Украине.

Рисунок 1

Распределение домохозяйств в зависимости от того, как они определяют ответственность за собственное благосостояние



Источник: составлено на основании [12].

Решая задачу обеспечения собственного благосостояния в неработоспособном возрасте, индивиды способны осуществлять положительное влияние на экономические процессы в государстве. Отдельные экономисты даже считают, что домашние хозяйства являются главным фактором в финансовой системе государства, поскольку поступки и поведение людей определяют ход и результаты экономического процесса [13, с. 60]. Именно наличие развитых традиций участия населения в пенсионном страховании не только способно положительно повлиять на обеспечение благосостояния домохозяйств, но и может иметь положительные последствия для экономики страны. Следует отметить, что в украинском обществе не было достаточных предпосылок для создания таких неформальных институтов. Принятие в конце 90-х гг. XIX ст. – начале XX ст. законодательных норм, регламентирующих государственное пенсионное страхование, фактически внедрило этот вид социального страхования в соответствии с принципами рыночной экономики. Не удивительно, что за такой короткий промежуток времени в нашем государстве не сформированы неформальные институты, определяющие рациональное поведение людей относительно эффективного пенсионного обеспечения. Это значительно усложняет реализацию законодательных норм, предусматривающих реформирование пенсионной системы и развитие государственного пенсионного страхования в условиях многоуровневой пенсионной системы. В соответствии с социологическим опросом, проведенным в 2010 г., лишь 2 % опрошенных считали привлекательным негосударственное пенсионное обеспечение, и только 20 % опрошенных было известно о таком виде сбережения и инвестирования ресурсов.

Перечисленные выше проблемы неформальных институтов касаются институтов первого типа, вступающих в действие, когда один, несколько или все индивидуумы сообщества для достижения поставленной цели постоянно ведут себя или вынуждены вести себя одинаково (либо очень похоже). Однако большие проблемы наблюдаются также в институциональном обеспечении эффективной организации субъектов государственного страхования в действенные социальные организации. Функции организации застрахованных лиц в формальные объединения в демократических странах берут на себя профсоюзные формирования. Низкая общественная активность населения в нашем государстве, низкий уровень взаимного доверия, высокий уровень зависимости от работодателей, отсутствие соответствующих положительных традиций значительно ослабляют профсоюзное движение, делают официальные профсоюзные организации часто эфемерными, марионетками в руках работодателей или органов власти. Учитывая это, реализация даже тех ограниченных прав, которые предусмотрены для застрахованных лиц официальными институтами, зависит от возможности организации людей в действенные группы влияния.

Выводы

Таким образом, в исследовании констатировано несоответствие формальных и неформальных институтов. Несмотря на то, что официальные нормы и правила определяют перспективы развития государственного пенсионного страхования в пределах многоуровневой системы, имеются неформальные институты, определяющие поведение индивидов и свидетельствующие о склонности последних к переложению ответственности за свое материальное положение на государство. Это усиливает нагрузку на государственное пенсионное страхование в обеспечении общественного благосостояния. Нерешенность данной проблемы значительно усложняет перспективы развития государственного пенсионного страхования и ухудшает эффективность выполняемых им функций, особенно функции оплаты части стоимости рабочей силы. Следовательно, выявленное несоответствие между формальными и неформальными институтами государственного пенсионного страхования, вызванное медленным развитием последних, предопределяет необходимость учитывать фактор времени для обоснования тех или иных направлений совершенствования государственного пенсионного страхования.

Литература

1. Блауг М. Экономічна теорія в ретроспективі / Марк Блауг / Пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. – 670 с.
2. Бортіс Г. Інституції, поведінка та економічна теорія: Внесок до класико-кентіанської політичної економії / Генріх Бортіс / Пер. з англ. Т. Бардадим. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 560 с.
3. Норт Д. Інституції, інституційна зміна та функціонування економіки / Даглас Норт / Пер. з англ. І. Дзюб. – К. : Основи, 2000. – 198 с.
4. Ольсевич Ю. О специфике экономических институтов социальной сферы (теоретический аспект) / Ю. Ольсевич, В. Мазарчук // Вопросы экономики. – 2005. – № 5. – С. 50–64.
5. Конституція України від 26.06.1996 р. зі змінами і доповненнями станом на 10.03.2011 р. [Електронний ресурс] : Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%E2%96-%E2%F0>.
6. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування № 16/98 ВР від 14.01.1998 р. [Електронний ресурс]:

Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=16%2F98-%E2%F0>.

7. Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» № 1058-VI від 9 липня 2003 р. зі змінами і доповненнями. [Електронний ресурс] : Режим доступа: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1058-15>.
8. Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації «пенсійного портфеля» : аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова : за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 104 с.
9. Соціальний захист населення України. Статистичний збірник. – К. : Державна служба статистики України, 2012. – 119 с.
10. Румянцева Е. Е. Нравственные законы экономики / Е. Е. Румянцева. – М. : Инфра-М, 2010. – 96 с.
11. Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки 2010. – К. : USAID. – 2010. – 22 с.
12. Самооцінка домогосподарствами України рівня своїх доходів у 2010 році [Електронний ресурс] : Режим доступа: <http://www.ukrstat.gov.ua>
13. Глухов В. В. Сбережения и инвестиции домашних хозяйств / В. В. Глухов // Финансы и кредит. – 2008. – № 19 (307). – С. 59–63.

Статья поступила в редакцию 28 января 2013 г.