



# АПАРАТ ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

## Головне науково-експертне управління

01008, м.Київ-8, вул. М. Грушевського, 5, тел.:255-40-25, 255-45-01; факс: 255-41-86

До реєстр. № 2683-1 від 16.01.2020  
Народні депутати України  
Н. Королевська та інші

### ВИСНОВОК

#### **на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо накопичувальної системи державного пенсійного страхування»**

Законопроект поданий як альтернативний до проекту Закону України «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» (реєстр. № 2683 від 27.12.2019), але має самостійне значення, оскільки його положення не збігаються за змістом з положеннями основного проекту.

Головна відмінність проекту реєстр. № 2683-1 від основного проекту полягає в тому, що у ньому вдосконалення правового регулювання накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування як другого рівня системи пенсійного забезпечення в Україні здійснюється у межах чинної системи такого забезпечення (ст. 2 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» – далі Закон). Водночас у основному проекті другий рівень системи пенсійного забезпечення розглядається як система загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення, що базується на засадах обов'язковості накопичення коштів учасниками системи у Пенсійному казначействі або в авторизованих недержавних пенсійних фондах та отримання пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення, що змінює існуючу модель пенсійного забезпечення в Україні (запропоновані у проекті зміни до вказаного положення ст. 2 Закону).

Як зазначено у пояснювальній записці до проекту, його метою є посилення «складових накопичувальної системи державного пенсійного страхування та критеріїв, за досягнення яких можливе функціонування другого рівня системи пенсійного забезпечення в Україні» (п. 2), а його прийняття, зокрема, «сприятиме ... ефективному упровадженню накопичувальної системи пенсійного страхування» (п. 6).

Для забезпечення цього у законопроекті реєстр. № 2683-1, зокрема, пропонується надати право Кабінету Міністрів України здійснювати управління пенсійними активами Накопичувального пенсійного фонду (далі – Накопичувальний фонд). Крім того, після п'яти років з дня запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування управління пенсійними активами Накопичувального фонду може здійснюватися

компаніями з управління активами, що обираються за результатом конкурсу відповідно до цього Закону. Передбачається також, що протягом п'яти років з дня запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування розміщення коштів Накопичувального фонду може здійснюватися лише в активи у державних облігаціях України, казначейських зобов'язаннях України та інших цінних паперах, емітентом яких є держава в особі уповноважених нею органів державної влади. Крім того, встановлюється, що протягом 10 років з дня запровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування внески до Накопичувального фонду сплачуються застрахованими особами виключно на добровільних засадах, а перерахування страхових внесків до Накопичувального фонду запроваджуватиметься лише після того, як протягом двох років поспіль забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України та протягом двох років поспіль буде досягнуто економічне зростання (статистично зафіксований приріст реального валового внутрішнього продукту відбувається не менше двох років).

Головне управління підтримує необхідність подальшого реформування пенсійної системи України, та, одночасно з приводу запропонованого у проекті способу запровадження ЗНПЗ, вважає за доцільне висловити такі міркування.

1. На нашу думку, зазначений процес має розпочинатися лише після об'єктивного визначення факту зростання економіки в Україні, що дасть можливість для ефективного розміщення та використання коштів накопичувальної пенсійної системи, оскільки в іншому випадку зібрані кошти не дадуть бажаного для нормального функціонування цієї системи прибутку, що призведе до дискредитації самої ідеї такого страхування. При цьому, на нашу думку, визначені у новій редакції п. 9 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону орієнтири (бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України та статистично зафіксований приріст реального валового внутрішнього продукту також протягом 2 років) не є такими, що з високою гарантією забезпечать успішне впровадження накопичувальної пенсійної системи.

Зазначимо, що наслідками невдалого вибору моменту запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування можуть бути не тільки порушення прав громадян, що є очевидним, а й негативний вплив на подальшу долю самої ідеї використання вказаних форм пенсійного забезпечення у зв'язку з недовірою громадян в цілому до системи недержавного пенсійного забезпечення. Важливість правильного обрання вказаного моменту підтверджується, зокрема, тим, що «після 14 років існування системи недержавного пенсійного забезпечення в Україні (3-й рівень) виявилось, що це невдалий експеримент. Невдалий з погляду охоплення фізичних осіб, загальної суми накопичених активів, витрат і реальних показників діяльності, а також, найголовніше, результатів (майбутніх виплат). Більшість населення України не заощаджує або не має змоги заощадити на пенсію, мало або зовсім нічого не знає про недержавні пенсійні фонди, погано орієнтується у фінансових

питаннях загалом та в інвестиціях зокрема, а також не довіряє фінансовим установам».<sup>1</sup>

У цьому контексті необхідно взяти до уваги й приклад негативного досвіду країн Східної Європи з більш розвиненою економікою і більш досконалим правовим порядком, у яких законодавчими рішеннями намагаються повернути накопичені громадянами кошти у солідарну пенсійну систему, або й націоналізувати ці кошти (як, наприклад, в Угорщині). У Литві і Латвії ставку внесків у другий рівень пенсійної системи протягом декількох років знижували до 2% від зарплати, а в Естонії звели до нуля. Чехія у січні 2016 року оголосила про ліквідацію другого рівня, який був створений лише у 2013 році. У Польщі у лютому 2014 року через введені державою обмеження на форми інвестування фондами страхування останні почали отримувати негативну дохідність (зокрема, було заборонено інвестувати у державні облігації, а попередні інвестиції необхідно було безоплатно повернути державі для скорочення державного боргу). Згодом польський уряд дав громадянам термін у три місяці на повернення до солідарної системи за мовчазною згодою, якщо не буде заявлено про відмову, і продовжує у подальшому таку практику<sup>2</sup>.

На жаль, запровадження накопичувальної пенсійної системи у цих країн не виправдало сподівань на побудову такого рівня пенсійного забезпечення громадян, який напрацьовано у Західній Європі, зокрема, через нижчий рівень зарплат і відповідних йому внесків, слабкий розвиток фінансових інститутів і невеликий вибір фондів для інвестування з достатньою дохідністю на пенсійні накопичення.

**2.** Вважаємо, що передача Кабінету Міністрів України функцій з управління пенсійними активами Накопичувального фонду (нова редакція ч. 3 ст. 78 Закону) суперечить його конституційному визначенню як вищого органу у системі виконавчої влади (ст. 113 Конституції України). При цьому, зазначимо, що згідно з наведеними у ст. 1 Закону визначеннями «діяльністю з управління активами» є «професійна діяльність з управління активами інституційних інвесторів, порядок провадження якої визначено законодавством про цінні папери та фондовий ринок», якою має займатися «компанія з управління активами - юридична особа, яка здійснює управління активами на підставі ліцензії на провадження професійної діяльності на фондовому ринку (діяльності з управління активами інституційних інвесторів) та обирається за результатами конкурсу», а не вищий орган у системі виконавчої влади держави.

**3.** Слід також зазначити, що призначення Верховною Радою України членів Ради Накопичувального фонду (нова редакція абз. 3 ч. 2 ст. 81 Закону) не узгоджується з Конституцією України, згідно зі ст. 85 якої Верховна Рада України здійснює повноваження, які відповідно до Конституції України віднесені до її відання.

З цього приводу варто також зазначити, що одним із викликів функціонування накопичувальної пенсійної системи є саме спокуса урядових

<sup>1</sup> - Звіт Агентства США з міжнародного розвитку (USAID), URL: [http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/07/Voluntary\\_Private\\_Pensions\\_in\\_Ukraine-Assessment\\_jul2019\\_ua.pdf](http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/07/Voluntary_Private_Pensions_in_Ukraine-Assessment_jul2019_ua.pdf)

<sup>2</sup> - URL: <http://carnegie.ru/commentary/2016/08/08/ru-64261/j3hc>

структур використовувати кошти обов'язкових накопичувальних пенсійних систем (Рівня II) для погашення дефіциту державного бюджету чи дефіциту коштів на Рівні I (солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування), або ж на інші цілі, що може негативно позначитися на ефективності пенсійної системи.

4. В абз. 1 нової редакції п. 9 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону визначається, що протягом 10 років з дня запровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування внесків до Накопичувального фонду застрахованими особами виключно на добровільних засадах. Проте слід звернути увагу, що у цьому випадку Накопичувальний фонд буде фактично виконувати функції недержавного пенсійного фонду, що працюють на третьому рівні системи пенсійного забезпечення України, якою є «система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень з метою отримання громадянами пенсійних виплат на умовах та в порядку, передбачених законодавством про недержавне пенсійне забезпечення» (ст. 2 Закону). Зазначимо, що участь Накопичувального фонду у недержавному пенсійному забезпеченні не узгоджується з його визначенням у ст. 1 Закону як цільового позабюджетного фонду.

5. Вимагають більш конкретного змістовного та редакційного визначення запропоновані положення абз. 2, 4 нової редакції п. 9 розділу IV «Прикінцеві положення» Закону щодо обмеження права осіб, які стали учасниками накопичувальної системи державного пенсійного страхування, на перехід до сплати внесків до солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, а також щодо застрахованих осіб, які не сплачуючи страхові внески до Накопичувального фонду, повинні будуть їх сплачувати до солідарної системи. На нашу думку, реалізація запропонованої редакції вказаних положень може призвести до порушення принципів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування щодо рівноправності застрахованих осіб щодо отримання пенсійних виплат та виконання обов'язків стосовно сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (ст. 7 Закону), а, отже, і до порушення прав громадян на пенсійне забезпечення.

Керівник Головного управління

С. Тихонюк

Вик.: Н. Лаврухіна, Е.Вальковський



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ТИХОНЮК СВІТЛАНА АНДРІЙВНА  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA104000000733B42008E588D01  
Дійсний до: 27.05.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 16/3-2020/65500 від 03.06.2020



97269