

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**до проекту Закону України "Про внесення змін до деяких**  
**законів України щодо накопичувальної системи**  
**державного пенсійного страхування"**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Верховною Радою України 29 квітня 2021 року направлено на повторне перше читання проект Закону України "Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення" (реєстр. № 2683), яким, згідно з пояснювальною запискою, передбачено впровадження обов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення як додаткового елемента (так званого другого рівня) пенсійної системи України.

Вочевидь, діюча конфігурація пенсійної системи України не є оптимальною та потребує коригування. Однак, визначальним при цьому є те, що для подальшого пенсійного реформування мають бути створені відповідні макроекономічні та інституційні умови, ураховано досвід зарубіжних країн (передусім, країн Європейського Союзу) та запропоновано професіональний і всебічно виважений підхід до вибору стратегії та інструментів упровадження накопичувальної системи пенсійного страхування. На жаль, запропоновані проектом реєстр. № 2683 підходи пенсійного реформування не відповідають зазначеним критеріям, а тому їх реалізація може призвести до подальшого розбалансування діючої пенсійної системи, порушення соціальних прав українців та погіршення фінансового і соціально-економічного стану держави. На сьогодні посилюється вплив низки вагомих чинників, який об'єктивно унеможливорює запровадження загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування в Україні на поточному етапі.

*По-перше*, поточна макроекономічна кон'юнктура, надзвичайно погіршена кризовими явищами останніх років, у т.ч. впливом пандемії COVID-19, та інституційне середовище в Україні не відповідають необхідним умовам для створення ефективно діючого другого рівня пенсійної системи з уникненням надвисоких корупційних ризиків і загроз макрофінансової дестабілізації, пов'язаних із розбалансуванням солідарної системи пенсійного забезпечення.

*По-друге*, зазначене розбалансування унаслідок проведеної так званої пенсійної реформи, ухваленої Законом України № 2148-VIII від 3 жовтня 2017 р., має чітку тенденцію до посилення. Фактично, ця "пенсійна реформа" виявилася абсолютно провальною й у підсумку справила значний негативний вплив як на функціонування пенсійної системи України так і на рівень соціального захисту та якості життя пенсіонерів, а також найманих працівників, які здійснюють пенсійні відрахування. Поточні параметри солідарної пенсійної системи не лише не досягли рівня докризового 2013 року, але й відчутно погіршились.

Зокрема, фактичний дефіцит бюджету Пенсійного фонду України зріс у 2,3 раза – з 83,2 млрд. грн. у 2013 році до 195,3 млрд. грн. у 2021 році.

Величина заборгованості платників до бюджету Пенсійного фонду збільшилася у 3,7 раза – з 10,1 млрд. грн. у 2013 р. до 37,6 млрд. грн. станом на початок 2021 р. У тому числі заборгованість зі сплати єдиного соціального внеску зросла у 8 разів – з 2,6 до 20,7 млрд. гривень.

Оцінений у валютному еквіваленті розмір мінімальної пенсії в Україні скоротився майже вдвічі – зі 119 дол. США (934 грн.) у грудні 2013 р. до 64 дол. США (1769 грн.) у січні 2021 р. А розмір середньої пенсії українських пенсіонерів за вказаний період скоротився у півтора рази – з 191 дол. США (1526 грн.) до 127 дол. США (3507 грн.).

За офіційними даними Пенсійного фонду України, станом на початок 2021 року 8,5 млн. або 76% з 11,1 млн. українських пенсіонерів отримували середню пенсію в розмірі не вище 4 тис. гривень, що приблизно відповідає фактичному прожитковому мінімуму для осіб, які втратили працездатність, – за оцінкою Мінсоцполітики, у цінах лютого поточного року його розмір склав 3474 гривні. Тобто, на сьогодні три чверті українських пенсіонерів фактично перебувають за межею бідності, що є ганебним явищем.

Цілком очевидно, що саме подолання кризового стану солідарної (першого рівня) вітчизняної пенсійної системи виступає необхідною передумовою для переходу до її другого (загальнообов'язкового накопичувального) рівня.

*По-третє*, за нинішніх умов впровадження загальнообов'язкового накопичувального пенсійного забезпечення напругу суперечить міжнародним зобов'язанням України та відповідним рекомендаціям провідних міжнародних інституцій.

Так, ще у 2017-2018 рр. проти запуску в Україні накопичувальної системи пенсійного забезпечення виступили МВФ і Світовий банк. Вони зазначили, що запровадження накопичувального (другого) рівня пенсійної системи є передчасним, ураховуючи рівень розвитку фінансових ринків і нормативно-правову базу в Україні, а також необхідність попереднього виправлення недоліків діючої солідарної системи пенсійного забезпечення, зокрема, значне зростання дефіциту бюджету Пенсійного фонду України<sup>1</sup>. Керівництво та експерти МВФ і Світового банку наголосили, що запуск накопичувальної пенсійної системи в Україні без сильного фінансового регулятора, без належного рівня розвитку фондового ринку, без урегулювання проблем збору єдиного соціального внеску негативно вплине на діючу пенсійну систему держави<sup>2</sup>.

Показово, що у Меморандумі про співпрацю України з Міжнародним валютним фондом в рамках нової програми stand-by на 2018-2020 роки було чітко зафіксовано зобов'язання українського Уряду протягом програмного періоду – тобто, до кінця 2020 р., – "утримуватися від запровадження (елементів) накопичувального другого рівня пенсійної системи" (Додаток 1,

<sup>1</sup> МВФ: Введение накопительной пенсионной системы в Украине является преждевременным // Фокус, 18.04.2017. URL: <https://focus.ua/economics/370721>

<sup>2</sup> У Світовому банку порадили відкласти запровадження накопичувальних пенсій//Економічна правда, 10.04.2018. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2018/04/10/635865/>

пункт 5с). Вказаний пункт було внесено за підсумками роботи місії МВФ, яка відповідно оцінила серйозні загрози макрофінансовій стабілізації, пов'язані зі станом пенсійної системи України.

Також у 2018-2019 рр. проти запровадження обов'язкового накопичувального пенсійного рівня на основі індивідуальних рахунків в Україні виступила Міжнародна організація праці (МОП)<sup>3</sup>. Посилаючись на власне ґрунтовне дослідження "Скасування приватизації пенсій: відновлення державних пенсійних систем у Східній Європі та Латинській Америці" (2018 р.) МОП закликала Україну врахувати негативний досвід функціонування накопичувальних пенсійних систем у зазначених країнах, а саме: рівні охоплення громадян пенсійним забезпеченням не зростали або зменшувалися; погіршувалися пенсійні виплати; фінансові та демографічні ризики перемістилися на фізичних осіб – майбутніх і нинішніх пенсіонерів; зросла нерівність доходів; погіршився соціальний діалог. Крім того, у багатьох державах Центрально-Східної Європи, що впровадили накопичувальну пенсійну систему, зросли дефіцити бюджетів пенсійних фондів; адміністративні витрати приватних (недержавних) пенсійних фондів були набагато вищими, аніж планувалося; очікування, що накопичувальні (індивідуальні) пенсійні рахунки сприятимуть розвитку ринків капіталу в цих країнах, не виправдалися.

Аналогічні застереження МОП стосовно передчасності запровадження в Україні накопичувальної системи пенсійного забезпечення за нинішньої кон'юнктури світової і вітчизняної економіки були надані наприкінці 2019 року<sup>4</sup>, і досі не втрачають своєї актуальності.

Даним законопроектом запропоновано альтернативний підхід до законодавчого врегулювання проблем, пов'язаних із упровадженням накопичуваної системи пенсійного забезпечення в Україні.

## **2. Цілі і завдання прийняття акта**

Основною метою прийняття законопроекту є посилення до складових накопичувальної системи державного пенсійного страхування та критеріїв, за досягнення яких можливе функціонування другого рівня системи пенсійного забезпечення в Україні.

## **3. Загальна характеристика і основні положення проекту акта**

Законопроектом передбачено виконання низки умов, необхідних для ефективного упровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні. У тому числі, досягнення макроекономічної стабілізації та створення надійного економічного підґрунтя, яке дозволить

<sup>3</sup> Пенсійна реформа: МОП рекомендує Україні не рухатися вперед з приватизацією пенсій / Бюро МОП для країн ЦСЄ, Будапешт, 16.01.2019. URL: [https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS\\_662968/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/budapest/whats-new/WCMS_662968/lang-en/index.htm)

<sup>4</sup> Міжнародна організація праці радить Україні поки не вводити накопичувальну пенсійну систему//Економічна правда, 24.10.2019. URL: <https://www.epravda.com.ua/news/2019/10/24/652914/>

одночасно забезпечити результативну роботу солідарної системи та відповідну доходність активів накопичувальної системи.

Проект акта містить базові принципи, на яких має будуватися участь вкладників (застрахованих осіб) у накопичувальній пенсійній системі, а саме, принципи добровільної участі та вираженого вибору.

З метою підвищення рівня функціональності та відповідальності в роботі Накопичувального фонду пропонується тимчасово делегувати управлінські функції Кабінету Міністрів України, а формування складу Спостережної Ради Накопичувального фонду здійснювати із забезпеченням соціального партнерства. Також передбачено посилення вимог до компаній з управління пенсійними активами.

Законопроект урегулює вирішення такої ключової задачі упровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення як відстоювання економічних і соціальних інтересів її вкладників. Передбачається, що гарантований захист пенсійних доходів вкладників накопичувальної системи від ризиків інвестування буде досягнуто за рахунок надання державних гарантій щодо збереженості вкладень пенсійної системи; інвестування пенсійних активів протягом перших п'яти років діяльності Накопичувального фонду виключно у придбання державних цінних паперів.

#### **4. Стан нормативно-правової бази у даній сфері правового регулювання**

Питання, яких торкається законопроект, регулюються Конституцією України, законами України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", "Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи".

Реалізація проекту не потребує внесення змін до інших законодавчих актів.

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація проекту не потребуватиме додаткових фінансових витрат за рахунок коштів Державного бюджету України.

#### **6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття акта**

Прийняття законопроекту та його реалізація сприятиме удосконаленню діючої пенсійної системи України, ефективному упровадженню накопичувальної системи пенсійного страхування, а також забезпеченню належного соціального захисту громадян, у тому числі у сфері їх пенсійного страхування та пенсійного забезпечення.



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Королевська Наталія Юріївна  
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B040000007FAE280094288F00  
Дійсний до: 26.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України  
№ 128д9/1-2021/151377 від 06.05.2021



499424