

Інформаційна довідка **щодо удосконалення законодавства з питань** **накопичувального пенсійного забезпечення***

***Анотація.** В інформаційній довідці представлено результати аналізу концептуальних засад реформування накопичувального рівня пенсійної системи у контексті проекту Закону України «Про добровільні пенсійні фонди» (реєстр. № 15570 від 28.08.2026). Акцентовано на новаціях та ризиках ухвалення законопроекту. Наведено моделі організації добровільного пенсійного забезпечення в іноземних державах.*

***Ключові слова:** пенсійна система, вигодонабувач добровільного пенсійного фонду, пенсійна компанія, одиниця пенсійних активів, пруденційний нагляд.*

Вступ

Серед чинників, що призводять до економічної нестабільності пенсійної системи України, найбільш вагомими є фінансова неспроможність та демографічні проблеми. Низький рівень доходів переважної більшості пенсіонерів і демографічна криза, яка посилилася в умовах правового режиму воєнного стану, зумовлюють пошук нових систем (схем) пенсійного страхування.

У зв'язку з цим удосконалення національного законодавства в частині захисту прав вкладників недержавних пенсійних фондів та покращення прозорості управління пенсійними активами відповідно до європейських стандартів є надзвичайно актуальним і таким, що дозволить підвищити рівень пенсійного забезпечення в Україні.

Основна частина

Світовий досвід демонструє, що навіть за сприятливих економічних і безпекових умов солідарна пенсійна система здатна забезпечити приблизно до 30 % попереднього заробітку (доходу) застрахованої особи у разі виходу на пенсію. Участь у накопичувальному пенсійному страхуванні (державному чи недержавному) дозволяє отримати пенсіонерам ще додаткових 20–30 % доходу. У такий спосіб низка європейських держав забезпечує «стандарт заміщення пенсії», відповідно до якого розмір пенсійної виплати становить близько 60 % від попереднього заробітку (доходу) пенсіонера, що дозволяє уникнути різкого падіння рівня життя¹.

Із метою реформування законодавства про накопичувальне пенсійне страхування та забезпечення пруденційного нагляду за діяльністю пенсійних фондів і компаній з управління активами розроблено проект Закону України «Про добровільні пенсійні фонди» (реєстр. № 15570 від 28.08.2026) (далі – законопроект). Законопроектом передбачено умови створення нових учасників ринку недержавного пенсійного страхування – добровільних пенсійних фондів; визначено заходи захисту пенсійних накопичень їхніх учасників; посилено

¹ Огляд пенсій 2025 року. Чисті коефіцієнти заміщення пенсій. URL: https://www.oecd.org/en/publications/pensions-at-a-glance-2025_e40274c1-en/full-report/net-pension-replacement-rates_a7a9e376.html

вимоги до системи управління та внутрішнього контролю відповідно до Директиви (ЄС) 2016/2341 про діяльність та нагляд за установами професійного пенсійного забезпечення (IORP II)² (далі – Директива (ЄС) 2016/2341); визначено вимоги щодо прозорості діяльності фондів, власної оцінки ризиків і надання інформації учасникам фонду; передбачено принципи діяльності спеціалізованих пенсійних компаній; встановлено гарантії для учасників фондів та вигодонабувачів тощо.

Розглянувши законопроект, вважаємо за доцільне висловити міркування *концептуального характеру*.

Пенсійні накопичення відрізняються від багатьох інших фінансових активів одним вагомим фактором – часом. Гроші мають не просто залишатися в системі десятиліттями, а й приносити інвестиційний дохід, щонайменше більший за інфляцію. Оскільки за цей період змінюватимуться економіка, ринки та фінансові установи, правове регулювання заходів з управління пенсійними коштами повинно мати прогностичний характер та гнучкість, що дозволить нормам залишатися актуальними протягом значного часу без втрати регулятивного потенціалу. У цьому аспекті ідеї законопроекту, у тому числі щодо посилення вимог до тих, хто відповідає за управління пенсійними коштами (ліцензування пенсійних компаній, дворівнева структура управління (впровадження внутрішнього контролю), корпоративна відповідальність, оцінка ризиків, перспективне інвестиційне планування), та оновлення правил інвестування пенсійних активів із дотриманням принципу «обачливого інвестора» (що є базовою вимогою Директиви (ЄС) 2016/2341) заслуговують на підтримку.

Положення законопроекту, якими впроваджується ризик-орієнтований пруденційний нагляд із боку Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – Комісія), який передбачає, що Комісія оцінюватиме не лише факт виконання пенсійними компаніями формальних нормативів, а й якість інвестиційного процесу (наскільки зваженою є стратегія та чи відповідає вона довгостроковим інтересам учасників фонду), є безсумнівною перевагою порівняно з поточним адміністративним наглядом, який здійснює Комісія за недержавними пенсійними фондами.

Водночас у положеннях законопроекту не простежується чіткий механізм гарантування пенсійних виплат. Директива (ЄС) 2016/2341, встановлюючи обов'язок держави забезпечити високий рівень захисту прав вигодонабувачів, не передбачає конкретних заходів такого захисту. Держави мають самостійно їх визначити та адаптувати під правила національного фінансового ринку. Однак, умови та строки здійснення пенсійних виплат, форма довідки про пенсійні накопичення, визначення критеріїв, які впливають на інвестиції, обсяг інформації, яка повинна надаватися через особистий електронний кабінет, та інші аспекти права на інформування, а також гарантії деяких прав вигодонабувача передбачається врегульовувати актами Комісії. Це закладає

² Directive (EU) 2016/2341 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2016 on the activities and supervision of institutions for occupational retirement provision (IORPs) (recast) (Text with EEA relevance). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2016/2341/oj/eng>

певну правову невизначеність щодо змісту та обсягу цих прав. Окрім того, функціонування Фонду гарантування пенсійних внесків, його статус та порядок виплат відшкодування за пенсійними внесками учасникам та вигодонабувачам пропонується визначати іншим законом.

Законопроект містить визначення базових термінів і передбачає закріплення основних принципів інвестування, регулювання особливостей виконання функцій комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту в пенсійній компанії. На нашу думку, положення законопроекту про «ідентифікацію екологічних, соціальних та управлінських ризиків, пов'язаних з інвестиційним портфелем, та управління ними» не означають запровадження повноцінного ESG-скринінгу, обов'язковість якого передбачено Директивою (ЄС) 2016/2341. Оскільки в Україні ESG-скринінг поступово перетворюється з добровільної ініціативи на обов'язковий інструмент фінансового сектору (і основним рушієм цього процесу є євроінтеграція), положення законопроекту щодо механізмів застосування цього скринінгу, визначення уповноваженого суб'єкта для розробки рекомендацій щодо управління ризиками доцільно доопрацювати.

Дискусійними є питання про відсутність у законопроекті положень про транскордонну діяльність (Cross-border activity). Звичайно, в умовах правового режиму воєнного стану існує низка обмежень, але визначення передумов для інтеграції українського фінансового та пенсійного секторів у ринки Європейського Союзу (далі – ЄС) після війни є стратегічно доцільним.

Варто зазначити, що в європейських державах система добровільного пенсійного забезпечення (як особистого, так і пов'язаного з роботодавцем), є складовою пенсійної системи. Пенсійні кошти за таким страхуванням спрямовуються не на поточні пенсійні виплати, а на фінансування інвестиційних проєктів, які зазвичай приносять доходи, захищаючи пенсійні заощадження від інфляційних процесів.

У державах-членах ЄС функціонування цього сектору регулюється як національним законодавством, так і загальноєвропейськими нормами, зокрема згаданою Директивою (ЄС) 2016/2341 (IORP II), яка встановлює високі стандарти пруденційного нагляду, прозорості та управління ризиками. Третій рівень пенсійної системи більшості європейських держав (сфера *добровільного* недержавного пенсійного забезпечення) характеризується різноманітністю видів фондів (відкритих, корпоративних, професійних). Працівники та роботодавці можуть вільно вибирати між зовнішніми фінансовими установами залежно від умов та інвестиційних стратегій. Моделі добровільного пенсійного забезпечення можна розділити на кілька типів:

- за формою організації: професійні / корпоративні фонди (створюються роботодавцем / групою роботодавців або галузевими профспілками) (Швеція, Данія); індивідуальні (особа самостійно укладає пенсійний договір з банками, страховими компаніями, сплачує внески незалежно від свого місця роботи) (Франція, Німеччина);

- за типом інвестиційних зобов'язань: визначений розмір внесків (DC), визначені розміри пенсійних виплат (DB) та гібридні схеми (Швейцарія).

Добровільні пенсійні фонди моделі DC є домінуючими в Європі (понад 80 % ринку). У таких фондах розмір майбутньої пенсії не гарантований, він залежить від суми накопичених вкладень та успішності інвестицій. Модель пенсійного фонду DB поширена у Німеччині та Великій Британії;

– за способом залучення (дистрибуції): добровільні (Pure Voluntary, людина самостійно виявляє ініціативу), автоматичне залучення (Opt-out, нового працівника автоматично реєструють у добровільному фонді під час прийняття на роботу).

До вимог, які висувуються до накопичувальних пенсійних систем, належать: помірність (ефективне адміністрування пенсійних рахунків та низькі операційні витрати); надійність (адекватне фінансове реагування, спрямоване на захист учасників цієї системи від шахрайства шляхом інвестування у надійні активи); простота (розумне обмеження інвестиційного вибору, пасивне інвестування в індексні фонди і фонди життєвого циклу).

Таким чином, наявність різних видів добровільних пенсійних фондів у одній державі є ознакою розвиненої та стійкої фінансової системи, а підхід, що забезпечує такий плюралізм, – диверсифікацією третього рівня пенсійної системи. Із урахуванням зазначеного, положення законопроекту, якими передбачено обов'язкову реорганізацію недержавних пенсійних фондів, що функціонують відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», а також обмежено коло суб'єктів, які мають право бути засновниками добровільних пенсійних фондів, є дискусійними.

Висновки

Накопичувальний рівень пенсійного забезпечення є важливою складовою пенсійної системи європейських держав та одним із механізмів формування додаткового доходу громадян після завершення трудової діяльності. Недостатність власних доходів Пенсійного фонду України для гарантування пенсіонерам достатнього рівня забезпечення зумовлює необхідність удосконалення законодавства з метою реформування пенсійної системи, зокрема її накопичувального рівня.

Урахування наведених вище міркувань та досвіду іноземних держав щодо функціонування добровільних пенсійних фондів дозволить уникнути ризику правової невизначеності щодо гарантій прав вигодонабувача добровільного пенсійного фонду, а також можливості вільного вибору способу реалізації участі у добровільному накопичувальному страхуванні.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

** Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*