Інформаційна довідка
щодо недержавного пенсійного забезпечення в Україні*

Анотація. *В інформаційній довідці проаналізовано засади регулювання третього рівня пенсійної системи у контексті проєкту Закону України «Про систему недержавного пенсійного забезпечення» (реєстр. № 15570-1 від 11.09.2026). Акцентовано на перевагах інституційної диверсифікації недержавного пенсійного страхування. Наведено досвід іноземних держав щодо збереження набутих прав за пенсійними схемами у разі законодавчих змін щодо недержавного пенсійного забезпечення.*

Ключові слова: *пенсійна система України, реформа, добровільні пенсійні фонди, недержавні пенсійні фонди, пенсійні схеми.*

Вступ

Вітчизняна пенсійна система перебуває під впливом безпрецедентних викликів, спричинених демографічною кризою, масштабною міграцією працездатного населення та високим рівнем тіньової зайнятості. Негативні наслідки цих факторів, підсилені воєнним станом, призвели до критичного дисбалансу: кількість платників єдиного соціального внеску стрімко скорочується відносно кількості пенсіонерів, що унеможливлює підвищення пенсій за рахунок коштів солідарного рівня пенсійної системи.

В Україні пенсійні накопичення в межах третього рівня пенсійної системи здійснюються на засадах добровільності. З урахуванням зазначеного, оновлення законодавства має передбачати надійні гарантії збереження пенсійних коштів та створення сприятливих умов для їх інвестування.

Основна частина

До завдань законодавства у сфері недержавного пенсійного забезпечення належить створення умов для активізації функціонування на внутрішньому фінансовому ринку недержавних пенсійних фондів, страхових організацій тощо. Ефективне правове регулювання недержавного пенсійного забезпечення сприятиме адаптуванню механізмів накопичення та інвестування пенсійних коштів для всієї пенсійної системи, а також стане способом підвищення довіри громадян до зазначених інструментів. Це є важливим аспектом, оскільки запровадження обов'язкового накопичувального пенсійного страхування (другого рівня пенсійної системи) потребує розвиненої, надійної та прозорої інфраструктури.

Із метою оновлення законодавчого регулювання засад функціонування третього рівня пенсійної системи розроблено проєкт Закону України «Про систему недержавного пенсійного забезпечення» (реєстр. № 15570-1 від 11.09.2026) (далі – законопроєкт). Законопроєкт є альтернативним до проєкту Закону України «Про добровільні пенсійні фонди» (реєстр. № 15570 від 28.08.2026) (далі – основний законопроєкт).

Законопроєктом передбачено створення «гібридної» моделі третього рівня пенсійної системи України, структура якої матиме два рівні, якими можуть скористатися вкладники: накопичення та інвестування через класичні недержавні пенсійні фонди (що вже діють на фінансовому ринку України) або

накопичення та інвестування через добровільні пенсійні фонди (нові суб'єкти), засновниками яких будуть та управління якими здійснюватимуть пенсійні компанії. Із урахуванням зазначеного, положення законопроєкту видаються компіляцією норм чинного Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення»[1] та положень основного законопроєкту[2] щодо умов створення добровільних пенсійних фондів, заходів захисту пенсійних накопичень їхніх учасників, дотримання вимог до системи управління та внутрішнього контролю (відповідно до Директиви (ЄС) 2016/2341 про діяльність та нагляд за установами професійного пенсійного забезпечення (IORP II)[3]), принципів діяльності пенсійних компаній тощо.

Новаціями законопроєкту є пропозиції щодо створення Пенсійного гарантійного товариства, що провадитиме діяльність виключно з метою виконання спеціальних функцій (у системі накопичувального пенсійного забезпечення), пов'язаних із захистом пенсійних накопичень та персональних даних учасників пенсійних фондів. Передбачається, що участь фондів у цьому Товаристві є обов'язковою. Окрім того, у роботодавців і вигодонабувачів з'являється можливість вибрати між «класичним» недержавним пенсійним фондом і новим добровільним пенсійним фондом залежно від того, яка модель корпоративного управління здається їм надійнішою.

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

Ринок недержавних пенсійних фондів в Україні хоча й повільно, але все ж розвивається протягом останніх 20 років, що дозволяє вважати ці фонди «класичними». У цьому аспекті ідея законопроєкту щодо збереження корпоративних та професійних фондів, у яких великі підприємства-роботодавці та профспілки зберігають право створювати корпоративні пенсійні програми для своїх працівників без необхідності залучати сторонню пенсійну компанію, є зрозумілою, зокрема в контексті вибору м'якого способу реформування системи недержавного пенсійного забезпечення, захисту інтересів наявних учасників фінансового ринку та запобігання відтоку пенсійних коштів із фінансового ринку.

Водночас збереження старих інституціональних форм у сфері недержавного пенсійного забезпечення без поширення на них вимог і принципу «обачливого інвестора» (відповідно до Директиви (ЄС) 2016/2341) консервує поточні проблеми ринку, де значна частина недержавних пенсійних фондів існує лише «на папері» і не забезпечує відповідно до європейських вимог необхідного рівня захисту пенсійних активів. Відсутність прозорості цього сектору фінансового ринку гальмує повноцінну інтеграцію з європейським фінансовим ринком.

---

[1] Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України від 9 липня 2003 року № 1057-IV. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#Text

[2] Про добровільні пенсійні фонди : Проєкт Закону України (реєстр. № 15570 від 28.08.2026). URL: https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/70591

[3] 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

Пропозиція законопроєкту щодо створення Пенсійного гарантійного товариства заслуговує на підтримку. Однак передбачається, що порядок фінансування Товариства (розміри регулярних або початкових внесків пенсійних фондів, гранична сума відшкодування), організації роботи та принципи функціонування цього гарантійного механізму «*визначатимуться окремим законом».* Створення обов'язку (брати участь і платити кошти) без визначення гарантій збереження пенсійних коштів є проявом юридичної невизначеності.

Пропозиції, надані Дослідницькою службою Верховної Ради України в Інформаційній довідці щодо удосконалення законодавства з питань накопичувального пенсійного забезпечення до основного законопроєкту, є релевантними до положень цього законопроєкту, які стосуються засад функціонування добровільних пенсійних фондів (зокрема, щодо механізму гарантування пенсійних виплат, визначення базових термінів і закріплення основних принципів інвестування, регулювання особливостей виконання функцій комплаєнсу, управління ризиками та внутрішнього аудиту в пенсійній компанії тощо).

Варто зазначити, що недержавні (накопичувальні, приватні або корпоративні) пенсійні системи в іноземних державах періодично піддаються реформуванню. Як правило, необхідність законодавчих змін зумовлена зниженням «коефіцієнта заміщення» пенсіями солідарного пенсійного страхування попереднього заробітку (доходу), а також необхідністю підвищення гнучкості й надійності недержавних пенсійних фондів.

Класичні корпоративні пенсійні схеми створювалися під модель трудових відносин, відповідно до якої людина працювала на одному підприємстві все професійне життя. Наразі основним завданням пенсійних реформ є надання індивідуальним пенсійним рахункам характеру «мобільності».

Велика Британія належить до тих держав, які мали розвинену систему традиційних корпоративних пенсійних схем із визначеними виплатами (Defined Benefit, DB). Через їх високу вартість низка компаній була вимушена їх закрити. Щодо середнього та малого бізнесу, обов'язку щодо додаткового пенсійного страхування працівників не передбачалося.

Законом про пенсії 2008 року (далі – Закон)[4] було докорінно змінено засади функціонування системи недержавного та корпоративного пенсійного забезпечення. Традиційні схеми DB дозволено було зберегти, але не для нових працевлаштованих. У зв'язку з цим, низка великих корпорацій, а також господарюючих суб'єктів державного сектору продовжують обслуговувати традиційні схеми.

Законом передбачено запровадження нових пенсійних схем додаткового пенсійного страхування з визначеними внесками (Defined Contribution, DC), а також системи автоматичного зарахування (Auto-Enrollment) через створений державою, але незалежний Національний фонд пенсійних заощаджень працівників (NEST), який зобов'язаний приймати будь-якого роботодавця та працівника, утримуючи при цьому мінімальні комісії.

[4] Pensions Act 2008. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/30/contents

Запуск реформи відбувся у 2012 році. У чотирирічний період (із дати ухвалення Закону) здійснювалися розробка IT-системи, розбудова інфраструктури NEST Pensions та надавався бізнесу час на підготовку. Відповідно до Закону кожен роботодавець зобов'язаний автоматично зареєструвати у пенсійній програмі (схемі) найнятого працівника віком від 22 років із зарплатою понад £10 000 на рік. Працівники зберігають пенсійні накопичення в NEST, навіть якщо вони змінюють роботодавця. Окрім того, вони мають право на відмову (Opt-out) від участі у пенсійній програмі. Щоправда, кожні 3 роки роботодавець зобов'язаний автоматично приєднати до програми тих працівників, які раніше написали заяву про відмову від участі.

Реформа стала успішною. Мільйони британців, які не мали додаткових пенсій, почали накопичувати капітал через DC-схеми, тоді як права учасників старих DB-схем залишилися повністю захищеними[5]. Завдяки реформі залученість працівників приватного сектору до накопичень зросла із 42 % до 86 %. Кількість людей, що беруть участь у накопичувальних схемах, збільшилася з 0,9 млн осіб до понад 10,6 млн осіб. Це перетворило пенсійні накопичення на непомітну, але обов'язкову норму для кожного працівника[6].

Польща мала складний досвід з обов'язковим накопичувальним рівнем пенсійної системи (OFE), частину якого було націоналізовано. Щодо недержавного пенсійного забезпечення, у 2019 році уряд перезапустив систему приватних пенсійних схем за британським зразком.

Відкриті пенсійні фонди (OFE) та добровільні індивідуальні рахунки (IKE/IKZE) не ліквідовані, а продовжують діяти як старі елементи системи, але з правом вигодонабувача переказати кошти з OFE до IKE чи накопичувального рівня солідарної системи (ZUS). Запроваджено нову Програму співфінансованих заощаджень працівників (далі – PPK) відповідно до Закону від 4 жовтня 2018 року про плани капіталу працівників[7]. PPK – приватна система довгострокових пенсійних накопичень, до якої працівники приєднуються автоматично з можливістю відмови (opt-out). Мета програми – допомогти працівникам сформувати додатковий капітал, який зазвичай використовують після досягнення 60 років. Фінансування пенсійних схем здійснюється коштом працівника, роботодавця та держави.

Усі працюючі особи віком від 18 до 55 років реєструються в PPK автоматично. Якщо вік працівника від 55 до 70 років, то приєднатися до програми він може лише добровільно за заявою. Попри автоматичний запис, працівник має право відмовитися від участі в PPK у будь-який момент, подавши роботодавцю письмову декларацію про відмову. Кожні 4 роки відбувається «повторний автозапис». Якщо працівник знову не виявив бажання брати участь, декларація про відмову надається повторно. Гроші на рахунку є приватною

---

[5] UK Pensions Briefing | Auto-Enrolment: The basics and practicalities for employers. URL: https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/412722f5/uk-pensions-briefing-auto-enrolment-the-basics-and-practicalities-for-employers

[6] Pensions: Automatic enrolment – current issues. URL: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06417/

[7] Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych. URL: https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20180002215

власністю працівника. Передбачено можливість дострокового зняття на будь-які цілі (Zwrot), але в такому разі анулюються всі доплати від держави (які повертаються до бюджету), 30 % від внесків роботодавця переводяться на рахунок працівника у ZUS (які стануть доступними після виходу на пенсію) та з інвестиційного прибутку вираховується податок на дохід 19 %[8].

Попри початкову недовіру через попередні маніпуляції з OFE, охоплення PPK у Польщі постійно зростає (вже перевищує 40–50 % у великих компаніях), а старі інструменти (IKE/IKZE) залишаються популярними серед середнього бізнесу.

Висновки

Створення ефективних правових умов для активізації та розвитку недержавного пенсійного забезпечення в Україні дозволить акумулювати внутрішній фінансовий ресурс для інвестиції в національну економіку, державні зобов'язання та інфраструктурні об'єкти повоєнного відновлення.

Головними факторами успіху таких реформ є: правова визначеність положень законодавства та дотримання принципу збереження набутих прав. Доцільно зробити нові схеми фінансово привабливішими (податкові пільги на внески, співфінансування), а також законодавчо визначити правило автоматичного зарахування та вільного виходу з них.

Закриття або повна трансформація старих схем (навіть із тривалим у 10 років періодом відповідно до основного законопроєкту) може сприйматися фінансовим ринком і вигодонабувачами як «експропріація». На наш погляд, доцільніше застосувати досвід іноземних держав, дозволивши функціонуючим недержавним пенсійним фондам «дожити свого віку» або добровільно перейти у нову форму.

Добровільні пенсійні фонди мають функціонувати на ринку паралельно. Завдяки вищому стандарту надійності, кращому сервісу й технологічності вони природним чином витиснуть неефективних «старих гравців».

Урахування наведених вище міркувань дозволить уникнути ризику правової невизначеності щодо гарантій прав вигодонабувача добровільного чи недержавного пенсійного фонду.

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.*

[8] Instrukcja PPK: Nie musisz rezygnować z PPK, aby wypłacić pieniądze. Jak to zrobić? URL: https://www.mojeppk.pl/aktualnosci/instrukcjaPPK-nie-musisz-rezygnowac-z-ppk-aby-wyplacic-pieniadze.html