УДК 349.3:340
DOI https://doi.org/10.32782/2524-0374/2023-11/50

НАКОПИЧУВАЛЬНЕ ПЕНСІЙНЕ СТРАХУВАННЯ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ СУТНОСТІ ТА МЕХАНІЗМУ ЗАПРОВАДЖЕННЯ

FUNDED PENSION INSURANCE: THEORETICAL AND LEGAL ANALYSES OF ITS ESSENCE AND MECHANISMS OF IMPLEMENTATION

Орловський О.Я., к.ю.н.,
доцент кафедри приватного права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Одовічена Я.А., к.ю.н.,
доцент кафедри приватного права
Чернівецький національний університет імені Юрія Федьковича

Стаття присвячена аналізу сутності, правовій природі системи накопичувального пенсійного страхування, а також з'ясуванню об'єктивних чинників, що визначають ефективність її запровадження в Україні. Стверджується, що докорінна трансформація системи пенсійного забезпечення України має невідкладний характер, адже зумовлена багатьма об'єктивними чинниками. У ході багаточисельних спроб вдосконалення не досягнуто головної мети – не гарантовано реалізацію права людини на розмір пенсійної виплати, що спроможна забезпечити гідне життя. Підвищення пенсійного віку та вимоги до тривалості страхового стажу для одержувачів пенсій із солідарної системи не принесли ефекту у вигляді зростання розмірів їх пенсій. Важливо подолати патерналістські настрої у суспільстві, оскільки людина сама повинна бути стане зацікавлена у майбутньому розмірі власної пенсійної виплати.

Пенсійна система, особливо її накопичувальна частина, спрямована на виховання економічної самостійності та відповідальності громадян за стан особистого матеріального добробуту після виходу на пенсію. Пенсійна виплата повинна гарантувати людині гідний коефіцієнт заміщення втраченого доходу після виходу на пенсію. Система накопичувального пенсійного страхування дає змогу для більшого контролю за накопиченням, інвестуванням та виплатою коштів. Пенсійні накопичення при цьому не підлягають розподілу, а перебувають на індивідуальному пенсійному рахунку особи протягом тривалого періоду. Тому її слід розглядати як додаткову систему обов'язкового державного пенсійного страхування, покликану забезпечити одержання стабільного додаткового доходу після виходу на пенсію (з урахуванням солідарної пенсійної системи першого рівня). Наголошено, що дискусійною виглядає пропозиція щодо запровадження обов'язкової участі в системі накопичувального пенсійного забезпечення всіх вікових категорій працюючих осіб. Висловлена думка, що учасниками накопичувальної системи пенсійного страхування повинні бути особи, яким на дату запровадження перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду виповнилося не більш як 35 років та які сплачують внески/за яких сплачуються внески до накопичувальної системи пенсійного страхування. Головною метою для учасника другого рівня повинен стати обсяг накопиченого пенсійного капіталу, що, в свою чергу, стане можливим за умови досить тривалого періоду сплати пенсійних внесків. Зазначено, що для ефективного запровадження накопичувальної складової системи пенсійного страхування необхідними є подолання низки чинників: подолання впливу «тіньового» сектору економіки на систему пенсійного страхування; збільшення числа застрахованих осіб; розробка дієвих правових та економічних засобів для надійного інвестування пенсійних накопичень; подолання патерналістських настроїв суспільства, усвідомлення громадянами власної відповідальності за майбутнє гідне пенсійне забезпечення.

Ключові слова: накопичувальне пенсійне страхування, пенсійна виплата, трансформація пенсійної системи, гідний рівень життя.

The article under studies reveals the essence and legal nature of the funded pension insurance, as well as identifies the objective factors that determine the effectiveness of its implementation in Ukraine. The article lays particular emphasis on the urgency of a fundamental transformation of Ukraine's pension system. There have been numerous attempts to improve it; however, they have not achieved the main goal – to ensure the implementation of the human right to a pension payment that is capable of providing decent living standards. Raising the retirement age and requiring a longer term of insurance record for PAYG pension recipients have not resulted in an increase in their pensions. It is important to overcome paternalistic attitudes in society, as people should become interested in the future size of their pension payments.

The pension system, especially its funded part, aims at fostering citizens' economic independence and responsibility for their personal financial well-being after retirement. A pension payment should guarantee a retiree a decent compensation rate for the lost income after retirement. The funded pension insurance system allows for greater control over the accumulation, investment, and payment of funds. In this case, pension savings are not subject to distribution, but remain in an individual pension account for a long period of time. Consequently, it should be regarded as an additional system of mandatory state pension insurance, which is designed to provide a stable additional income after retirement (with a due regard to the first-level PAYG pension system). It is also essential that the proposal to introduce mandatory participation in the funded pension system for all age categories of employees seems rather controversial. It is suggested in the article that participants in the funded pension insurance system should attain at least 35 years of age as of the date of introduction of the transfer of insurance contributions to the Accumulative Pension Fund, as well as should pay contributions to the funded pension insurance system. The main goal for a second-level PAYG participant should be the amount of accumulated pension capital. This will be possible provided that the pension contributions are paid for a sufficiently long period. Besides, for the effective implementation of the funded component of the pension insurance system, it is necessary to overcome a number of factors. These are the negative impact of the "shadow" sector of the economy on the pension insurance system and the paternalistic attitudes of society. In addition, it is essential to increase the number of insured persons, to develop the effective legal and economic tools for reliable investment of pension savings, and to enhance citizens' awareness of their own responsibility for future decent pension provision.

Key words: funded pension insurance, pension payment, transformation of the pension system, decent standard of living.

Постановка проблеми. Система пенсійного забезпечення України об'єктивно потребує глибокої модернізації, адже не спроможна ефективно реагувати на сучасні виклики. У ході багато чисельних спроб її вдосконалити не досягнуто головної мети – не гарантовано реалізацію права людини на розмір пенсійної виплати, що спроможна забезпечити гідне життя. Пенсійні нововведення, головним чином, зосередились на прагненні держави мінімізувати власні фінансові ризики, навантаження на бюджет Пенсійного фонду. Як наслідок, зросли пенсійний вік та вимоги до тривалості страхового стажу, проте для одержувачів пенсій із солідарної системи це не принесло ефекту у вигляді зростання їх розмірів.

Актуальність теми дослідження. Питання докорінної реформації існуючої системи пенсійного забезпечення має невідкладний характер, адже прогнозовані наслідки існування її у нинішньому вигляді вкрай невтішні. Зокрема, за оцінками експертів ООН за умови збереження поточ-

них показників народжуваності, смертності та міграцій прогнозується зменшення чисельності населення України до 2050 р. на 28%, водночас частка осіб віком 60 років і старше зросте до 32%.; за таких умов населення скоротиться на 18%, а рівень старіння зросте до 34%. Співвідношення між чисельністю населення пенсійного і працездатного віку зросте майже вдвічі [1]. Очевидно, що солідарна система система не спроможна самостійно реагувати на такі демографічні зміни, тому нагальною є потреба впровадження додаткової системи пенсійних виплат. Це дасть змогу сподіватися її потенційним учасникам на отримання після досягнення пенсійного віку виплати, яка стане наслідком їх власних накопичень впродовж періоду сплати пенсійних внесків. Крім того, вітчизняна економіка отримає досить потужний інвестиційний капітал, спрямований на втілення відповідних економічних проектів. Власне, це дасть змогу подолати, врешті, патерналістські настрої у суспільстві, оскільки людина сама стане зацікавлена у майбутньому розмірі пенсії .

Повномасштабна збройна агресія рф проти України значно загострила проблеми пенсійної системи. За даними порталу Управління верховного комісара ООН у справах біженців станом на 18.04.2023 кількість біженців з України склала більше 8 млн. осіб. З них статус тимчасового захисту в ЄС отримали більше 5 млн осіб4, в першу чергу, це молодь (і діти) та інші особи працездатного віку [2]. Зміни на ринку праці об'єктивно зменшують кількість платників єдиного внеску на соціальне страхування, тобто, обсяг фінансових надходжень на виплату пенсій у солідарній системі. З огляду на це пошук додаткового джерела виплати пенсій, зокрема через запровадження другого рівня системи пенсійного страхування набуває вкрай важливого значення.

Стан дослідження. Проблема реформування системи пенсійного забезпечення належить до числа однієї з найбільш досліджуваних у науці права соціального забезпечення. Серед вітчизняних науковців питання сутності накопичувального пенсійного страхування досліджують В. В. Андріїв, О. П. Коваль, С. О. Кропельницька, О. В. Москаленко, І. В. Оклей, П. Д. Пилипенко, С. М. Прилипко, Б. І. Сташків, Т. В. Солоджук, М. П. Стадник, Н. М. Хуторян, М. М. Шумило, О. Я. Ярошенко та інші. Варто при цьому вказати на потребу подальших досліджень об'єктивних передумов ефективності запровадження накопичувального пенсійного страхування на сучасному етапі.

Мета статті. Метою статті є теоретико-правовий аналіз сутності накопичувальної системи пенсійного страхування, з'ясування її особливостей та визначення об'єктивних передумов щодо дієвого запровадження.

Виклад основного матеріалу. Як показують розрахунки Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. Птухи, у 2050 році внески до пенсійного фонду робитимуть 9,7 млн працівників, яким доведеться утримувати 11,7 млн пенсіонерів. Низький рівень народжуваності та збільшення тривалості життя матимуть істотні наслідки для публічних фінансів, особливо для пенсійної системи; Україні на 10,7 млн українців, які працюють і сплачують Єдиний соціальний внесок (ЄСВ), припадає 10,8 млн пенсіонерів, що отримують виплати в межах солідарної системи, і це співвідношення продовжує змінюватися не в кращий бік [3]. Фахівці USAID підкреслюють, що «нинішній незадовільний стан справ з розмірами пенсій в солідарній системі обумовлений трьома групами чинників. Насамперед, чинники глобального масштабу, характерні не лише для України, але й для більшості європейських країн. Це, зокрема: зниження коефіцієнтів народжуваності; підвищення середньої очікуваної тривалості життя; невідповідність пенсійного віку демографічним тенденціям; підвищення мобільності робочої сили [4]. На сьогодні існує тотальна невдоволеність солідарною пенсійною системою всіх віковим груп населення. В якості головного аргумента, що пояснює існуючу установку серед молодших вікових груп, О. П. Коваль виокремлює «панування негативного «пенсійного досвіду» в середовищі, що їх оточує. Той факт, що пенсійні права попередніх поколінь порушуються, провокує у представників молодших вікових групп» [5, с. 8].

Одним із засобів вирішення вказаних проблем повинне стати впровадження накопичувального пенсійного страхування. Пенсійна система, особливо її накопичувальна частина, спрямована на виховання економічної самостійності та відповідальності громадян за стан особистого матеріального добробуту після виходу на пенсію. Це повинно змусити людей вже сьогодні замислитися над тим, що вони отримають після завершення своєї трудової діяльності, підвищити їхню зацікавленість у контролі за належною сплатою роботодавцями страхових коштів до Пенсійного фонду [6, с. 94]. За допомогою системи накопичувального пенсійного страхування створюється можливість більшого контролю за накопиченням, інвестуванням та виплатою коштів, адже пенсійні активи громадян не перерозподіляються, як в солідарній системі, а перебувають на індивідуальному пенсійному рахунку особи протягом тривалого періоду [7, с. 83]. У підсумку пенсійна виплата повинна гарантувати людині гідний коефіцієнт заміщення втраченого доходу після виходу на пенсію. О. П. Коваль зазначає, що «коефіцієнт заміщення традиційно прийнятий як показник ефективності функціонування пенсійної системи стосовно об'єкта пенсійної системи – застрахованої особи – й виражений співвідношенням його пенсії і колишнього заробітку (відношення середньої пенсії до середньої заробітної плати) [5, с. 4]. З моменту ратифікації Україною мінімальних стандартів соціального забезпечення на вітчизняну пенсійну систему поширюються рекомендовані МОП коефіцієнти: не менше 40% втраченого заробітку пенсіонера (Конвенція № 102 Про мінімальні норми соціального забезпечення, МОП, 1952 р.; вище 45% втраченого заробітку (Конвенція № 128 Про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника МОП); 50% втраченого заробітку (Європейський кодекс соціального забезпечення, 1964) [8, с. 254]. На жаль, в умовах функціонування виключно солідарної системи пенсійного страхування вказаний коефіцієнт в Україні має тенденцію до зниження, за різними оцінками до 32,4% [5, с. 9].

Другий рівень пенсійної системи слід розглядати як додаткову систему обов'язкового державного пенсійного страхування, покликану забезпечити одержання стабільного додаткового доходу після виходу на пенсію (з урахуванням солідарної пенсійної системи першого рівня). До другорядних цілей другого рівня пенсійної системи можна віднести сприяння економічному розвитку шляхом збільшення національних заощаджень і розвитку ринків капіталу [9, с. 8].

Етапи проведеної в Україні пенсійної реформи неодноразово супроводжувались декларацією введення другого рівня пенсійної системи. Однак до нинішнього часу, терміни запровадження накопичувального пенсійного страхування залишаються невизначеними. Вирішити це питання покликаний законопроектом «Про накопичувальне пенсійне забезпечення». В якості мети запровадження 2-го рівня пенсійної системи ним визначено «трансформацію системи пенсійного забезпечення громадян України шляхом створення додаткової опори – обов'язкової накопичувальної системи, яка дозволить здійснювати громадянам додаткові індивідуальні пенсійні накопичення на старість» [10]. Пропонується комбінована модель функціонування системи накопичувального пенсійного забезпечення, яка передбачає акумулювання внесків в уповноваженому пенсійному фонді, створеному державою, на період до 31.12.2025 року, після чого учасник системи

може обрати для себе буд-який авторизований недержавний пенсійний фонд, куди будуть сплачуватись внески на його користь та формуватись пенсійні накопичення [10]. При цьому дискусійною, на наш погляд, виглядає пропозиція щодо запровадження обов'язкової участі в системі накопичувального пенсійного забезпечення всіх вікових категорій працюючих осіб (ст. 4 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування») до досягнення ними 55 річного віку, особливо, що стосується осіб, яким до досягнення пенсійного віку залишилося менше 10 років. Норма ч. 2 ст. 1 Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» визначає, що «учасниками накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування є особи, які підлягають загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванню згідно із Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», яким на дату запровадження перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду виповнилося не більш як 35 років та які сплачують внески/за яких сплачуються внески до накопичувальної системи пенсійного страхування» [11]. Вважаємо такий підхід виправданим, адже головною метою для учасника другого рівня повинен стати обсяг накопиченого пенсійного капіталу, що, в свою чергу, стане можливим за умови досить тривалого періоду сплати пенсійних внесків. Основними чинниками, які впливають на розмір пенсійних виплат з 2-го рівня є: розмір заробітної плати (доходу), з якої сплачуються пенсійні внески працівника, і темпи її зростання протягом періоду накопичення; ставка внеску (у відсотках від заробітку); регулярність сплати внесків протягом економічно активного періоду життя (від 20 до 65 років). Щоб накопичити достатній обсяг пенсійних заощаджень, тривалість участі в накопичувальній пенсійній системі повинна становити принаймні 30 років для працівників із заробітками нижче середнього рівня по країні, і не менше 20–25 років для працівників із заробітком, що перевищує середній рівень; дохідність інвестування пенсійних заощаджень в періоди накопичення та здійснення виплат (тобто, впродовж приблизно 50–60 років); розмір комісійних винагород (зборів) та оплати послуг з адміністрування та управління інвестиціями, які стягуються пенсійними фондами (у відсотках до пенсійних активів або внесків); рівень інфляції в періоди накопичення та здійснення пенсійних виплат; очікувана тривалість життя після досягнення пенсійного віку (впливає на вартість довічного ануїтету) [4, с. 26].

Наголосимо, що накопичувальну систему не можна розглядати як альтернативу солідарному пенсійному страхуванню. За оцінками МОП, в країнах, які запровадили виключно ІІ рівень системи пенсійного забезпечення рівень охоплення населення пенсійним страхуванням не збільшився або, навпаки, зменшився; зменшилися пенсійні виплати; збільшилися гендерна нерівність та нерівність доходів; великі перехідні витрати призвели до значного фіскального тиску; мають місце зависокі адміністративні витрати; вплив системи на ринки капіталу в країнах, що розвиваються, є обмеженим; має місце погіршення соціального діалогу [12]. На цьому ж наголошують експерти USAID: «політика приватизації пенсійного забезпечення, що в минулому була впроваджена низкою країн, не принесла очікуваних результатів. Тому внаслідок цього в більшості країн відмовляються від приватизаційних заходів і повертаються до державних солідарних пенсійних систем» [4]. Вважаємо, що запровадження накопичувального пенсійного страхування повинне мати метою не ліквідацію солідарних засад пенсійної системи, а стати каталізатором переходу на повноцінну страхову модель пенсійного забезпечення. Ґрунтуватись така модель повинна на базовій солідарній основі та системі власних пенсійних накопичень як важливій складовій майбутньої пенсійної виплати. Саме додаткові джерела пенсійних надходжень є найбільш дієвим засобом підвищення розміру пенсії до гідного людини рівня.

Міжнародний досвід вказує на те, що «запровадження накопичувальних пенсійних систем із визначеним внеском може не забезпечити виплату адекватних пенсій через вплив таких чинників або лише деяких із них: недостатність розміру внесків; надто великий розмір операційних витрат (адміністративних зборів і плати за управління активами); надмірну мінливість кон'юнктури ринків у період перед виходом на пенсію; недостатність або відсутність захисту, що пропонується інвестиційними стратегіями; надто низький рівень суспільної довіри й розуміння накопичувальних пенсійних систем з визначеним внеском; неспроможність або неготовність громадян обирати відповідні інвестиційні стратегії чи фонди (коли більшість учасників не роблять вибору, користуючись натомість «опцією автоматичного зарахування») [9, с. 9]. Обов'язкова накопичувальна пенсійна система може і повинна бути: дешевою (централізоване адміністрування пенсійних рахунків та низькі операційні витрати); простою (розумне обмеження інвестиційного вибору, пасивне інвестування в індексні фонди та фонди життєвого циклу); надійною (адекватне фінансове регулювання, спрямоване на захист учасників від шахрайства; інвестування пенсійних коштів у надійні та диверсифіковані активи приватними КУА) [9, с. 8]. У випадку накопичувальної пенсійної системи з визначеним внеском існує три рушійні чинники, що визначають результати її функціонування: тривалість сплати внесків (розпочати пенсійні заощадження слід якомога раніше), ставка внесків, інвестиційний дохід та операційні витрати. Пенсійна система 2-го рівня може допомогти в розв'язанні демографічних проблем довгострокового характеру й поліпшити достатність пенсійних виплат, але лише за умови її належної побудови, належного управління та регулювання [13, с. 23]. Варто погодитися із думкою Людмили Алєксєєнко про те, що «глобальний світ вступив в турбулентний період, що знаменує становлення нової генерації метаморфоз і більш складних факторів суспільного відтворення. В історичному контексті трансформація пенсійної системи є довготривалим та суперечливим процесом, тому теоретичний концепт становлення багатокомпонентної накопичувальної системи пенсійного забезпечення має визначати цінності, принципи й норми соціуму» [13, с. 30].

Висновки. Запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування без створення надійних економіко-правових важелів її надійності поставить під загрозу саму її мету, призведе до зневіри у можливість створення додаткових пенсійних накопичень. До впровадження накопичувальної пенсійної системи необхідно суттєво зміцнити ринок капіталів та вдосконалити нормативну основу базу, щоб забезпечити формування достатнього пенсійного капіталу. Для ефективного запровадження накопичувальної складової системи пенсійного страхування необхідними є подолання низки чинників: подолання впливу «тіньового» сектору економіки на систему пенсійного страхування; збільшення числа застрахованих осіб; розробка дієвих правових та економічних засобів для надійного інвестування пенсійних накопичень; подолання патерналістських настроїв суспільства, усвідомлення громадянами власної відповідальності за майбутнє гідне пенсійне забезпечення. Визначальними факторами, які впливатимуть на дієвість другого рівня пенсійної системи є тривалість сплати внесків, обґрунтована ставка внесків, реальність отримання інвестиційного доходу. Тому визначальними засадами побудови та втілення системи накопичувального пенсійного страхування мають стати послідовність, адекватність і ефективність.

ЛІТЕРАТУРА

1. World Population Prospects 2017. United Nations Population Division. URL: esa.un.org/unpd/wpp/Download/Standard/Population/
2. Operational Data Portal. URL: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine
3. Накопичувальна пенсійна система: новий етап розвитку пенсійного забезпечення в Україні. URL: https://pravo.ua/nakopychuvalna-pensiina-systema-novyi-etap-rozvytku-pensiinoho-zabezpechennia-v-ukraini
4. Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору». URL: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/KeyIssues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf
5. Коваль О.П. Реформування солідарної пенсійної системи України. Аналіт. доп. К: НІСД, 2020. 28 с.
6. Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: монографія / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Стадник [та ін.]. К. : Ін Юре, 2012. 540 с.
7. Орловський О.Я. Правові критерії ефективності запровадження в Україні накопичувальної системи пенсійного забезпечення. *Підприємництво, господарство і право*. 2013. № 12. С. 83. С. 80–84.
8. Фінансові, соціальні та правові аспекти пенсійної реформи в Україні. Світовий досвід та українські реалії. URL: http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017-PENSII.pdf/ С. 254.
9. Обов'язкові накопичувальні пенсійні системи (2-й рівень). Міжнародний досвід: уроки для України. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору». Лютий 2018. URL: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Mandatory-Retirement-Savings_Pillar2_February2018_ua.pdf
10. Проект закону «Про накопичувальне пенсійне забезпечення» № 9212 від 17.04.2023. URL: https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41768
11. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17#Text
12. Скасування приватизації пенсій: Перебудова державних пенсійних систем в Східній Європі та Латинській Америці // Матеріали Національного тристороннього круглого столу з питань загальнообов'язкового пенсійного забезпечення другого рівня в Україні. Київ, 4 грудня 2018 р. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2019-11/analit-koval-social-policy-4-2019-2.pdf
13. Алєксєєнко Людмила. Накопичувальна система пенсійного забезпечення в Україні: теоретико-прикладний диспурс. *Вісник* економіки. 2021. № 1. С. 22–32.