

## ПРАВОВІ КРИТЕРІЇ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

*Олег Орловський,*

*доцент кафедри цивільного права*

*юридичного факультету*

*Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича, Чернівці*

Накопичувальна система пенсійного страхування, як альтернатива і доповнення до обов'язкової солідарної системи, діє у багатьох країнах. Її головне призначення і мета - залучити пенсійні внески громадян, розмістити їх у різного роду інвестиційних проектах, тобто здійснити **накопичення пенсійного капіталу**. Таким чином отримується інвестиційний прибуток, а при настанні пенсійного віку та інших соціально-значимих обставинах - громадяни отримують додаткові пенсійні виплати.

На шляху створення в Україні системи накопичувального пенсійного страхування було прийнято ряд важливих нормативних актів. Вперше на законодавчому рівні в якості самостійного рівня пенсійної системи України накопичувальна система була закріплена Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року №1058 [1, ст.1]. На його розвиток було схвалено Стратегію розвитку пенсійної системи, затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 груд. 2005 р. № 525-р., якою **створення обов'язкової накопичувальної системи визначено пріоритетним завданням**. Концепія реформування пенсійної системи України передбачає послідовну реалізацію накопичувальних начал. Запровадження накопичувальної системи повинне завершити формування нової пенсійної системи України. На першому етапі планується здійснити заходи щодо збалансування пенсійної системи України та завершити формування інституційно-технічних компонентів накопичувальної системи пенсійного страхування (2010-2013 роки), а на другому (2014-2017 роки) - поступове її впровадження [2, с.6]. Однак

практична реалізація згаданих кроків значно ускладнюється різного роду факторами, у більшій мірі політичного та економічного характеру. Тому розв'язати питання запровадження накопичувального пенсійного страхування можна лише комплексним чином, засновуючись на загальнодержавних програмах соціально-економічного розвитку.

Пенсійна реформа в Україні супроводжується активним науковим доробком, гострими науковими дискусіями та полемікою. Особливо гостро питання пенсійного забезпечення постали при проведенні другого етапу пенсійної реформи у 2011 році. Серед вітчизняних науковців, які досліджують питання реформування пенсійної системи України, і, зокрема, проблему запровадження накопичувального пенсійного страхування, варто відзначити В.В. Андрієва, О.П. Ковалю, С.О. Кропельницьку, О.В. Москаленку, І.В. Оклею, П.Д. Пилипенку, С.М. Прилипку, Б.І. Сташківа, Т.В. Солоджук, М.П. Стадник, Н.М. Хуторян, М.М. Шумила, О.Я. Ярошенка [8, 9] та інших науковців. Активним чином питання пенсійного накопичення висвітлюється російськими науковцями Вороніним Ю.В., М.Л. Захаровим, Е.Г. Тучковою, Є.Є. Мачульською, Г.В. Сулеймановою та іншими вченими.

**Мета статті** полягає у дослідженні факторів, які впливають на запровадження накопичувальної системи пенсійного забезпечення в Україні та її функціонування, аналізі передумов ефективності та дієвості введення накопичувального компонента пенсійної системи.

Об'єктивними факторами, що зумовлюють потребу у запровадженні в Україні накопичувальної системи пенсійного страхування, є **соціально-демографічна та економічна ситуація** в державі. Демографічна ситуація в Україні є однією з найскладніших у Європі, адже домінуючими демографічними тенденціями в Україні є старіння населення й зниження народжуваності. Згідно з даними Аналітично-дорадчого центру «Блакитна стрічка» показник співвідношення кількості пенсіонерів до кількості платників пенсійних внесків у 2012-2-13 році становить 87%, а до 2050 року він сягне 125%. Іншими словами, за умови збереження існуючих

демографічних тенденцій четверо працівників повинні будуть утримувати п'ятьох пенсіонерів [3, с.11].

Подібні тенденції притаманні практично всім зарубіжним країнам, однак розвинені європейські держави вже давно розпочали вживати заходів до мінімізації негативних наслідків фінансової кризи та складної демографічної ситуації. Останніми роками у пенсійних системах розвинених країн спостерігається тенденція до встановлення **щільнішого зв'язку розмірів пенсій з обсягами фактично сплачених страхових внесків** [4, с.3]. Такий підхід дозволяє підсилити страховий характер пенсійних систем та створити механізм, який мотивує застрахованих осіб до участі у фінансуванні системи, знизити можливості та мотивацію уникнення сплати страхових внесків. В офіційних документах ЄС встановлені конкретні напрями переходу до нових пенсійних схем до 2020 року. Прогнозується, що за цей період у пенсійних виплатах частка солідарної системи знизиться з 84% до 64%, при цьому накопичувальний компонент збільшиться з 25% до 29%, а незначна на сьогодні частка добровільного приватного страхування збільшиться у три рази – з 1,5% до 4,5% [5, С.25].

Пострадянські країни, країни Східної та Центральної Європи лише нещодавно відчули нагальну потребу введення додаткових фінансових джерел у систему пенсійного забезпечення. У Російській федерації другий та третій рівень пенсійної системи заснований на принципі накопичення. Накопичувальна частина пенсії (2-6% фонду оплати праці) надходить на індивідуальний рахунок працівника. Майбутній розмір виплат залежить від внесків працівника і доходів від інвестування накопичувальної частини пенсії [6, с.4]. У Казахстані з 1998 року відбувається реформа пенсійної системи за чилійським зразком: протягом 30 років передбачається збереження солідарного рівня, але внески до нього знижуються з 25,5% до 15% фонду заробітної плати. Обов'язковий другий рівень фінансується працівниками у розмірі, що дорівнює 10% заробітної плати. Третій – добровільний рівень формується за рахунок відрахувань або роботодавцем

або за рахунок приватних добровільних внесків [6, с.4]. Накопичувальні пенсійні системи, сформовані на принципах пенсійного страхування, почали запроваджувати останніми роками в Болгарії, Словаччині, Хорватії, Румунії, Словенії, Македонії.

На жаль, Україна відстає не лише від розвинених країн Західної Європи, але й від країн постсоціалістичного простору у темпі та формах проведення пенсійної реформи, зокрема і у питанні запровадження накопичувального елемента пенсійного забезпечення.

Питання запровадження накопичувального пенсійного страхування в Україні поки, на жаль, не вирішене. Багато у чому відповідь на нього повинен був дати Закон України «Про заходи щодо законодавчого реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року №3668 [7, ст.82] . Однак головним чином він закріпив зміни щодо умов призначення пенсій у солідарній системі, зокрема у частині підвищення пенсійного віку для жінок та тривалості страхового стажу. Тим часом конкретні питання запровадження накопичувальної частини пенсії, визначення правової природи самого накопичувального механізму пенсійного страхування залишилися відкритими. Розробники Закону апелювали до цифр і наводили дані статистики, за якими у 2010 році з державного бюджету на покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України було виділено майже 34, 4 млрд. гривень. У 2011 році дефіцит бюджету Пенсійного фонду України склав понад 20 млрд. гривень або майже 10 відсотків від загальних видатків бюджету Пенсійного фонду України [8, с.3]. На сьогодні ситуація не лише не виправилася, але й значно погіршилася. За даними Пенсійного фонду за наслідками 2012 року сума реального дефіциту коштів Фонду у 2012 році сягнула 27,2 млрд. грн., з яких 15,3 млрд. грн. покривалися за рахунок коштів державного бюджету, передбачених на цю мету Законом України «Про Державний бюджет України на 2012 рік [9]. Це свідчить про **подальше зростання дефіциту бюджету Пенсійного фонду України**, яке не можна подолати лише підвищенням пенсійного віку та збільшенням тривалості

страхового стажу. Потрібні комплексні заходи щодо збалансування трьох рівнів пенсійної системи, насамперед, між солідарною та накопичувальною системами. Однак, відповіді на питання про те, коли ж почне функціонувати накопичувальна система, Закон не дає. Відповідно до п.9 Прикінцевих положень Закону України №1058 від 9 липня 2003 року прийняття закону про спрямування частини страхових внесків до Накопичувального фонду здійснюється лише після виконання таких умов: забезпечення виплати пенсій у солідарній системі в розмірі, передбаченому частиною третьою статті 46 Конституції України; збалансованості бюджету Пенсійного фонду відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку; створення інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування, у тому числі: повного впровадження системи персоніфікованого обліку та створення системи автоматизованого звітування щодо стану накопичувальних пенсійних рахунків застрахованих осіб з урахуванням стану пенсійних активів; створення програмно-технічного комплексу для системи збирання страхових внесків до Накопичувального фонду, сумісного з системою електронних переказів банків; прийняття законодавчих актів, необхідних для функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування; призначення всіх членів Ради Накопичувального фонду; проведення тендерів та укладання договорів з компаніями з управління активами, зберігачем та аудитором Накопичувального фонду; набуття досвіду роботи системи недержавного пенсійного забезпечення; забезпечення фінансування з державного бюджету втраченої частини страхових коштів у солідарній системі у зв'язку з перерахуванням частини страхових внесків до Накопичувального фонду. Зауважимо, що Законом України №3668 від 8 липня 2011 року була скасована така умова запровадження накопичувальної системи, як економічне зростання країни протягом двох останніх років, а саме: якщо в кожному з них валовий внутрішній продукт зростав не менше ніж на 2 відсотки порівняно з попереднім роком. Натомість ст.1 Закону України №3668 зазначає, що

перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду запроваджується починаючи з року, в якому буде забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України. Якщо взяти до уваги вищенаведені показники дефіциту бюджету Пенсійного фонду України на даний час, то питання запровадження накопичувальної системи відкладається ще на багато років.

**Вважаємо, що умова про бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду є суттєвою перепорою на шляху реформування пенсійної системи.** Справедливою є думка відомого науковця Н.М. Хуторян про те, що введення накопичувальної системи пенсійного страхування не слід пов'язувати з бездефіцитністю бюджету Пенсійного фонду, який на наданий час забезпечує солідарну систему пенсійного страхування. П.3 ст.1 Закону від 8 липня 2011 року передбачено, що страхові внески до Накопичувального фонду є складовою частиною внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, сплаченого учасниками накопичувальної системи пенсійного страхування. Н.М. Хуторян цілком справедливо наголошує: якщо 2% а в подальшому 7% будуть сплачуватись працівниками понад розмір відрахувань від бази нарахування єдиного внеску, передбаченого ст.8 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», тоді не витримує жодної критики аргументація щодо неможливості введення накопичувальної пенсійної системи у зв'язку з дефіцитом бюджету Пенсійного фонду, оскільки внески до Накопичувального пенсійного фонду відраховуватимуться незалежно від внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (до солідарної системи) [10, с.35].

Хотілося б звернути увагу і такий важливий момент, як визначення **правової природи самого накопичувального механізму пенсійного страхування.** Ст.2 Закону України №1058 від 9 липня 2003 року, закріплюючи трирівневу структуру пенсійної системи України, перший (солідарну систему) та другий (накопичувальну систему) рівні відносить до системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

Відповідно, другий (накопичувальна система) та третій рівень (система недержавного пенсійного забезпечення) становлять систему накопичувального пенсійного забезпечення. Вважаємо, що це вносить невизначеність у з'ясування правової природи накопичувальної системи. Логіку законодавця зрозуміти можна, адже запровадження накопичувального механізму пенсійного страхування повинне «розвантажити» солідарну систему, залучивши додаткові фінансові інвестиції. Причому залучення громадян до участі у накопичувальній системі відбувається шляхом імперативної вказівки у законі. Зокрема, ст.2 Закону України №3668 від 8 липня 2011 року встановлює віковий ценз участі у накопичувальній системі – громадяни, яким на дату запровадження перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду виповнилось не більше 35 років. Такі норми надають накопичувальному пенсійному страхуванню рис обов'язкового та імперативного характеру. При цьому сам порядок участі у накопичувальній системі, умови та розміри пенсійних виплат визначаються договором страхування довічної пенсії (ст.55 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»). Таким чином, накопичувальна система пенсійного страхування носить подвійну правову природу, поєднуючи у собі **публічно-правові начала обов'язкового соціального страхування та приватно-диспозитвні норми** щодо реалізації права на певний вид страхового пенсійного забезпечення. Знайти оптимальне поєднання цих компонентів – ось головне завдання для подальших кроків у напрямку реформування пенсійної системи.

У більшості країн світу функціонування накопичувальних пенсійних систем здійснюється на добровільній основі, вони розглядаються як важливий додатковий структурний елемент системи пенсійного забезпечення, що залучає значні обсяги фінансових інвестицій. У Російській Федерації накопичувальна частина пенсійного страхування як обов'язковий елемент пенсійної системи почала функціонувати з 2002 року. На накопичувальних засадах побудована пенсійна система Казахстану, де

ставка внеску на обов'язкове пенсійне страхування складає 10% від заробітку [11, с.17]. Ця країна обрала для прикладу чилійську модель пенсійного забезпечення, засновану виключно на накопичувальній системі. Однак відокремлене функціонування виключно накопичувальної системи виявило значні проблеми пов'язані із зниженням рівня доходів громадян, отриманням мінімальної пенсії та незабезпеченням прожиткового мінімуму. Крім цього, держава самоусувається від підтримки осіб пенсійного віку, весь тягар сплати страхових внесків лягає на працівника. У свою чергу, у тих країнах, де була обрана модель комплексного і паралельного співіснування солідарних та накопичувальних пенсійних систем, було досягнуто високого рівня пенсійного забезпечення.

Нова 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 [12, с. 94]. Однак сама по собі накопичувальна система не спроможна вирішити всі проблемні питання пенсійної системи, адже вона у більшій мірі слугує додатком до солідарних розподільчих моделей.

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. Такі кошти будуть власністю учасника другого рівня і використовуватимуться для виплати йому пенсії, а разі його смерті будуть успадковані, а не виплачені іншим учасникам, як у солідарній системі. До позитиву накопичувальної пенсійної системи слід віднести збільшення



заощаджень для фінансування економічного розвитку, підвищення ефективності адміністративного управління системою пенсійного забезпечення. Сутнісною особливістю цієї системи є те, що в ній, на відміну від солідарної, не відбувається негайної виплати пенсійних коштів, які надійшли у вигляді страхових внесків. Відповідно створюється можливість для інвестування достатньо значного обсягу фінансових ресурсів у економіку країни. Крім цього, запровадження накопичувальної системи дозволить нівелювати досить вагомий на сьогодні фактор старіння населення.

Вирішити питання запровадження в Україні накопичувальної системи пенсійного страхування не можна, лишень обмежившись прийняттям нормативних актів. Потрібно чітко усвідомити, що **без послідовної соціально-економічної політики держави не варто сподіватися на вирішення проблем у сфері пенсійного страхування.** Тому пенсійна реформа повинна супроводжуватись паралельними змінами у податковій та фінансово-кредитній політиці, реформами у медичній сфері, сфері соціального обслуговування. Лише реальне і якісне підвищення рівня життя населення та середньої тривалості життя може викликати довіру у додаткові інструменти пенсійного забезпечення.

Перспективними напрямками подальшого наукового дослідження видаються аналіз правової природи накопичувального пенсійного страхування, з'ясування потенційних наслідків її запровадження та функціонування.

### **Література:**

1. *Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»* від 3 липня 2003 року // Відомості Верховної Ради України. – 2003. - №49-51. – Ст.1.
2. *Концепція подальшого проведення пенсійної реформи* / Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 2009 року №1224-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1224-2009-%D1%80>

3. *Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні*. Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні. Прогноз – 2050 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.undp.org.ua/files/ua\\_60467Demography\\_Pension\\_UKR.pdf](http://www.undp.org.ua/files/ua_60467Demography_Pension_UKR.pdf)
4. *Коваль О.П.* Проблеми становлення накопичувальної складової пенсійного забезпечення в Україні: аналіт. доп. / О.П. Коваль. – К.: НІСД, 2011. – 96 с.
5. *Законодательство зарубежных стран: обзорная информация*. – Вып. 190. законодательство о пенсиях по старости европейских стран / Цивилев Р.М., Брагинский М.И., Ковачев Д.А. и др. – М., 2002. – 42 с.
6. *Міжнародний пенсійний вісник*. – 2010. – Вип. 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://pension.kiev.ua/files/newsletter\\_issue16\\_apr2010\\_ua.pdf](http://pension.kiev.ua/files/newsletter_issue16_apr2010_ua.pdf)
7. *Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 8 липня 2011 року // Відомості Верховної Ради України*. – 2012. - №12-13. – Ст.82.
8. *Науково-практичний коментар Закону України «Про пенсійну реформу» / За заг. ред. Ю.І. Руснака*. – К.: Центр учбової літератури, 2012. – 158 с.
9. *Інформація про виконання бюджету Пенсійного фонду України за 2012 рік* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art\\_id=210010&cat\\_id=94750](http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=210010&cat_id=94750)
10. *Хуторян Н.* Нова пенсійна реформа в період незалежності України: проблемні питання / Н. Хуторян // *Право України*. – 2012. - №6. – С.33-39.
11. *Колбун В.А.* Накопичувальна пенсійна система Казахстану: підсумки, проблеми, перспективи / В. А. Колбун // *Вісник Пенсійного фонду України*. – 2004. – № 25 (7). – С. 17.

**12.** Правові проблеми пенсійного забезпечення в Україні: монографія / Н.М. Хуторян, М.М. Шумило, М.П. Стадник [та ін.]. – К.: Ін Юре, 2012. – 540 с.