



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11 м. Київ 01011

тел. (044) 254-56-73, факс 254-43-93
e-mail: inform@dkrp.gov.ua

Від _____ № _____

**Національна комісія, що здійснює
державне регулювання у сфері ринків
фінансових послуг (Нацкомфінпослуг)**

*Про розгляд проекту
регуляторного акта*

Державною регуляторною службою України здійснено розгляд проекту Закону України «Про внесення змін до законів України з питань накопичувального пенсійного забезпечення» (далі – проект Закону) на його відповідність вимогам Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», а також документи, що додаються до проекту Закону, надіслані листом Нацкомфінпослуг від 25.04.2016 № 3458/14-5.

В супровідному листі до проекту Закону зазначено, що даний проект спрямований на вдосконалення законодавства України, що пов'язане з питанням недержавного пенсійного забезпечення, і має врегулювати питання, зокрема, щодо відповідальності членів ради недержавного пенсійного фонду, розширення повноважень ради недержавного пенсійного фонду, обов'язків та відповідальності адміністратора недержавного пенсійного фонду, осіб, які здійснюють управління активами та зберігача, врегулювання питання щодо обмежень інвестиційної діяльності з пенсійними активами недержавного пенсійного фонду, а саме поступовий перехід до застосування «правил розумного інвестора», тощо.

Для досягнення вказаної цілі розробник проекту Закону пропонує внести зміни до Законів України «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Проте вказаний проект регуляторного акта у запропонованій редакції не може бути погоджений Державною регуляторною службою України з огляду на нижчезазначене.

Щодо ліцензування

Так, у статті 3 розділу I проекту Закону зазначається, що законодавство про недержавне пенсійне забезпечення складається з цього Закону, законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, законів України «Про страхування», «Про банки і банківську

Державна регуляторна служба України
ВІХ №3325/0/20-16 від 27.05.2016



діяльність», «Про інститути спільного інвестування пайові та корпоративні інвестиційні фонди», «Про цінні папери та фондовий ринок», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та інших нормативно-правових актів, прийнятих відповідно до цього Закону.

Звертаємо увагу на відсутність у переліку вищезазначених нормативно-правових актів посилання на Закон України від 02.03.2015 № 222- VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності» (далі – Закон № 222), згідно якого, ліцензуванню підлягає вид господарської діяльності *«надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів)»* (пункт 2 частини першої статті 7).

Постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» *органом ліцензування з надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів) визначено Нацкомфінпослуг.*

Повноваження органів ліцензування встановлено статтею 6 Закону №222.

Однак, проектом Закону, розробник наділяє Національну комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі – Нацкомфінпослуг) повноваженнями встановлення порядку анулювання ліцензії на надання послуг у накопичувальній системі пенсійного страхування пенсійним фондом – суб'єктом другого рівня (абзац другий частини 9 статті 22 розділу II) та ліцензії на провадження діяльності з адміністрування пенсійних фондів (частина перша статті 31 розділу III).

Слід зазначити, що Законом № 222 *не передбачено особливостей щодо ліцензування згаданого вище виду господарської діяльності.* Ліцензування зазначеного виду господарської діяльності здійснюється на загальних підставах, тобто у відповідності до норм Закону № 222, а правові основи анулювання ліцензії встановлено у рамках статті 16 Закону № 222.

Отже, зазначені вище норми проекту Закону потребують приведення у відповідність до Закону № 222.

Нормами статті 30 розділу III проекту Закону встановлено, зокрема, що Нацкомфінпослуг визначає порядок ліцензування діяльності з адміністрування пенсійних фондів (частина друга статті 30) та має право проводити виїзні перевірки відповідності адміністратора встановленим вимогам та достовірності документів, поданих таким адміністратором згідно з установленими нею ліцензійними умовами (абзац 4 частини третьої статті 30).

Однак, статтею 2 Закону № 222 встановлено, що цей Закон регулює суспільні відносини у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначає виключний перелік видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, *встановлює уніфікований порядок їх ліцензування, нагляд і контроль у сфері ліцензування, відповідальність за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності.*

Поряд з цим, згідно з нормами Закону № 222, до повноважень органів ліцензування віднесено розробку проектів ліцензійних умов (нормативно-

правовий акт Кабінету Міністрів України, положення якого встановлюють вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, та вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії) і змін до них.

Ліцензійні умови провадження господарської діяльності із надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів), якими встановлюється вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом та вичерпний перелік документів, що додаються здобувачем ліцензії до заяви на отримання ліцензії, зокрема, на провадження господарської діяльності з надання фінансових послуг у системі накопичувального пенсійного забезпечення в частині адміністрування недержавних пенсійних фондів, та проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності із надання фінансових послуг (крім професійної діяльності на ринку цінних паперів), погоджено Державною регуляторною службою України (лист від 04.02.2016 № 1024/0/19-16).

Отже, пропонуємо розробнику статтю 30 розділу III проекту Закону привести у відповідність до норм Закону № 222.

Щодо державного нагляду та контролю

У частині першій статті 19 проекту Закону вказується, що у випадку ліквідації пенсійного фонду, *протягом трьох місяців з дня отримання повідомлення про ліквідацію* пенсійного фонду кожен його учасник повинен надіслати (надати) до ліквідаційної комісії письмову заяву, в якій зазначити фінансову установу, куди мають бути передані належні йому пенсійні кошти. Проте, *у який строк, в якому порядку та ким* (ліквідаційна комісія пенсійного фонду, що ліквідується, або Нацкомфінпослуг), повинні бути проінформовані учасники пенсійного фонду проектом не визначається.

Також, частиною четвертою статті 19 проекту Закону встановлюється, що передача пенсійних коштів здійснюється лише після продажу всіх активів пенсійного фонду і проводиться у строк, передбачений планом ліквідації пенсійного фонду, погоджений з Нацкомфінпослуг, *але не пізніше як протягом шести місяців* з дня затвердження проміжного ліквідаційного балансу пенсійного фонду. У разі коли продаж активів пенсійного фонду в цінних паперах протягом зазначеного часу може призвести до значного зниження їх вартості, *Нацкомфінпослуг має право продовжити строк передачі пенсійних коштів* учасників фонду.

За результатом аналізу механізму дії зазначеної норми, з метою уникнення суб'єктивного підходу щодо її застосування, пропонуємо визначити хто саме встановлює можливість зниження вартості активів пенсійного фонду та максимальний строк продовження передачі пенсійних коштів.

Статтею 23 проекту Закону встановлюються особливості заборони або обмеження функціонування пенсійних фондів.

При цьому, якщо випадки обмеження функціонування пенсійних фондів чітко зазначені цією нормою проекту Закону, то *за яких умов та*

обставин можлива заборона функціонування пенсійного фонду взагалі не передбачається. Частина третя статті 23 проекту Закону лише констатує, що заборона функціонування пенсійного фонду на підставі рішення Нацкомфінпослуг, передбачає припинення усіх операцій пенсійного фонду, пов'язаних із здійсненням пенсійним фондом діяльності з недержавного пенсійного забезпечення. Нацкомфінпослуг приймає рішення про заборону функціонування пенсійного фонду та подає позов до суду про ліквідацію такого пенсійного фонду.

Так, частинами першою та другою статті 23 проекту Закону встановлюються норми щодо обмеження функціонування пенсійного фонду на підставі рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Частиною третьою статті 23 проекту Закону встановлюється, що заборона функціонування пенсійного фонду на підставі рішення Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, передбачає припинення усіх операцій пенсійного фонду, пов'язаних із здійсненням пенсійним фондом діяльності з недержавного пенсійного забезпечення.

Також, частиною третьою статті 23 проекту Закону встановлюється, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг приймає рішення про заборону функціонування пенсійного фонду та подає позов до суду про ліквідацію такого пенсійного фонду.

Зазначаємо, що норми статті 23 проекту Закону суперечать частині п'ятій статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», відповідно до якої виробництво (виготовлення) або реалізація продукції, виконання робіт, надання послуг суб'єктами господарювання можуть бути призупинені виключно за рішенням суду.

З огляду на зазначене, статтю 23 проекту Закону необхідно привести у відповідність до частини п'ятої статті 4 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

Також зазначаємо, стаття 59 проекту Закону визначає істотні умови пенсійного контракту. Разом з цим, у частині першій цієї статті зазначається, що *істотними умовами пенсійного контракту є: дані паспорта* громадянина України або паспортних документів іноземця вкладника фонду та реєстраційний номер його облікової картки платника податків. Таке формулювання є вкрай некоректним, оскільки згідно статті 638 Цивільного кодексу України істотними умовами договору є умови про предмет договору, умови, що визначені законом як істотні або є необхідними для договорів даного виду, а також усі ті умови, щодо яких за заявою хоча б однієї із сторін має бути досягнуто згоди. Дані паспорта вкладника пенсійного фонду, його ідентифікаційний номер є лише особовими даними вкладника, як однієї із сторін пенсійного контракту, а не його істотними умовами.

Таким чином, вважаємо за доцільне виключити із статті «Істотні умови пенсійного контракту» паспортні дані та ідентифікаційний номер.

Також можливо затвердження Нацкомфінпослуг форми типового пенсійного контракту.

Крім того, статтею 69 проекту Закону передбачається визначити органи, що здійснюватимуть державний нагляд та контроль у сфері недержавного пенсійного забезпечення.

Зазначаємо, що правові та організаційні засади, основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю) визначено Законом України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі – Закон).

Частиною першою статті 69 проекту Закону пропонується затвердити положення, згідно з яким, «держава гарантує дотримання законодавства з метою захисту прав і законних інтересів учасників недержавного пенсійного забезпечення шляхом здійснення нагляду та контролю відповідними державними органами».

Відповідно до положень статті 1 Закону, *державний нагляд (контроль) – діяльність уповноважених законом центральних органів виконавчої влади, їх територіальних органів, державних колегіальних органів, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування в межах повноважень, передбачених законом, щодо виявлення та запобігання порушенням вимог законодавства суб'єктами господарювання та забезпечення інтересів суспільства, зокрема належної якості продукції, робіт та послуг, допустимого рівня небезпеки для населення, навколишнього природного середовища.*

Отже, частину першу статті 69 проекту Закону необхідно викласти в редакції, яка б мала враховувати, що держава забезпечує інтереси суспільства, зокрема належну якість фінансових послуг у сфері недержавного пенсійного забезпечення, шляхом виявлення та запобігання порушенням суб'єктами господарювання вимог законодавства. Крім того, частину першу цієї статті після слова «здійснення» необхідно доповнити словом «державного».

Частиною другою статті 69 проекту Закону пропонується затвердити норму, згідно якої, державний нагляд та контроль у системі накопичувального пенсійного забезпечення здійснює Нацкомфінпослуг у межах повноважень і в порядку, визначених цим Законом, Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» та іншими актами законодавства України.

Оскільки, порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності затверджено Законом, необхідно частину другу статті 69 проекту акта доповнити посиланням на Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності».

З цих же підстав, у першому реченні частини третьої статті 69 проекту Закону необхідно надати посилання на Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» і при

цьому, вилучити з речення слова «та в порядку передбачених законодавством».

Абзацами першим та другим частини сьомої статті 69 проекту Закону передбачається затвердити положення, згідно з якими, у разі виявлення порушень особами, що здійснюють управління пенсійними активами та банківською установою, що відкриває пенсійні депозитні рахунки, Нацкомфінпослуг *порушує* перед Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку і Національним банком України відповідно, «*питання про застосування санкцій*».

Фактично, цими положеннями проекту Закону надаються Нацкомфінпослуг повноваження щодо здійснення державного нагляду (контролю) з питань, які законодавством віднесено до компетенції Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та Національного банку України та за результатами перевірок суб'єктів господарювання рекомендувати застосування до них санкцій.

Утім, зазначені положення проекту Закону суперечать положенням Закону, зокрема статті 3 щодо неприпустимості дублювання повноважень органів державного нагляду (контролю) та неприпустимості здійснення заходів державного нагляду (контролю) різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання.

Також, вищезазначені положення статті 69 проекту Закону суперечать частині четвертій статті 4 Закону, якою затверджено, що виключно законами встановлюються види господарської діяльності, які є предметом державного нагляду (контролю) та заборона органу державного нагляду (контролю) здійснювати державний нагляд (контроль) у сфері господарської діяльності, якщо закон прямо не уповноважує такий орган на здійснення державного нагляду (контролю) у певній сфері господарської діяльності та не визначає повноваження такого органу під час здійснення державного нагляду (контролю).

Таким чином, положення абзаців першого та другого частини сьомої статті 69 проекту Закону потребують суттєвого доопрацювання з урахуванням вимог статей 3 та 4 Закону.

Частиною восьмою статті 69 проекту Закону встановлюється, що Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, повинна вживати заходів щодо захисту прав учасників недержавного пенсійного забезпечення, в тому числі шляхом подання позову до суду в інтересах таких осіб, якщо їх права порушуються будь-якими особами, підприємствами, установами, організаціями, включаючи органи державної влади та органами місцевого самоврядування.

Зазначаємо про необхідність приведення положень абзацу першого частини восьмої статті 69 проекту акта у відповідність до Закону, оскільки Законом не встановлено повноваження органу державного нагляду (контролю) на вжиття заходів щодо захисту прав учасників недержавного пенсійного забезпечення, «*шляхом подання позову до суду в інтересах таких осіб*».

Слід зауважити, що зазначена редакція частини восьмої статті 69 проекту Закону суперечить положенням пункту 3 частини першої статті 27 Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», згідно з яким, одним із завдань Нацкомфінпослуг у сфері ринків фінансових послуг є *захист прав споживачів фінансових послуг шляхом застосування у межах своїх повноважень заходів впливу з метою запобігання і припинення порушень законодавства на ринку фінансових послуг.*

Отже, положення абзацу першого частини восьмої статті 69 проекту Закону необхідно привести у відповідність до Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та завдань, які покладено на Нацкомфінпослуг Законом України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг».

Крім того, в статті 69 проекту Закону необхідно чітко сформулювати назву сфер господарської діяльності у яких органами державного нагляду (контролю) здійснюватиметься державний нагляд (контроль).

Також, у наданих на розгляд документах відсутній АРВ, тобто документ, який містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття регуляторного акта, аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, а також обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Так, відповідно до статті 8 Закону про регуляторну політику розробник проекту регуляторного акта при підготовці АРВ повинен, серед іншого:

визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта, у тому числі здійснити розрахунок очікуваних витрат та вигод суб'єктів господарювання, громадян та держави внаслідок дії регуляторного акта;

визначити цілі державного регулювання;

визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей, у тому числі ті з них, які не передбачають безпосереднього державного регулювання господарських відносин;

аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;
обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;
визначити показники результативності регуляторного акта;
визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття.

Також, у відповідності до Закону про регуляторну політику, кожен проект регуляторного акта має бути оприлюднений з метою одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань.

Однак, наданий на розгляд проект Закону не містить вищезазначених супровідних документів, як цього вимагає Закон про регуляторну політику, внаслідок чого відсутня можливість у повному обсязі провести відповідний аналіз зазначених норм враховуючи зміни, що відбулись в законодавстві України та в економічній ситуації в цілому, та надати об'єктивну оцінку впливу редакції проекту Закону на регуляторне середовище у разі його подальшого запровадження.

Одночасно звертаємо вашу увагу, що 15 березня поточного року набрала чинності постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1151 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2004 р. № 308», у зв'язку з чим, підготовка аналізу регуляторного впливу до проекту регуляторного акта, має відбуватися з урахуванням змін, передбачених цією постановою.

Ураховуючи викладене, за результатами проведеної експертизи відповідно до статті 30 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» Державна регуляторна служба України повідомляє про невідповідність проекту Закону України «Про внесення змін до законів України з питань накопичувального пенсійного забезпечення» принципам державної регуляторної політики.

**Голова Державної
регуляторної служби України**



Ляпіна К.М.