

**НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ
З ЦІННИХ ПАПЕРІВ
ТА ФОНДОВОГО РИНКУ**

вул. Московська, 8, корпус 30
м. Київ, 01010, Україна
тел./факс 280-40-95
тел./факс 254-23-31
Код ЄДРПОУ 37956207
Web: [http:// www.nssmc.gov.ua](http://www.nssmc.gov.ua)



**NATIONAL SECURITIES
AND STOCK MARKET
COMMISSION**

Building 30, 8, Moskovska St.,
Kyiv, 01010, Ukraine
phone/fax +38(044)254-25-70
phone/fax +38(044)254-23-77
Code of USRCOU 37956207
Web: [http:// www.nssmc.gov.ua](http://www.nssmc.gov.ua)

10.12.20 № 08/03/20716

На № _____

**Голові Комітету з питань соціальної
політики та захисту прав ветеранів
Верховної Ради України
Третьяковій Г.М.**

Шановна Галино Миколаївно!

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку на Ваш лист від 27.11.2020 № 04-30/15-2020/223151 розглянула проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накопичувальної професійної пенсійної системи» (реєстраційний № 4408 від 20.11.2020), внесений на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, та надає довідку Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо зазначеного законопроекту (додається).

Додаток: на 6 арк.

З повагою

Голова Комісії

Г. Хромаєв

Остапенко Ю.В.
254-37-30



279164

ДОВІДКА

Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накопичувальної професійної пенсійної системи» (реєстраційний № 4408 від 20.11.2020), внесеного на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України

1. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку не підтримує прийняття зазначеного законопроекту.

2. Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накопичувальної професійної пенсійної системи» (реєстраційний № 4408 від 20.11.2020), внесений на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України (далі – Законопроект), передбачає запровадження накопичувальної професійної пенсійної системи для окремих категорій осіб віком до 35 років (станом на 1 січня 2021 року) з числа зайнятих на роботах за Списками № 1, № 2 та деяких інших категорій осіб, які мають право на пільгове пенсійне забезпечення, як складової другого рівня пенсійної системи шляхом інтеграції механізмів накопичувальної професійної пенсійної програми до чинної законодавчої бази, зокрема, до Законів України «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та інших. Законопроектом передбачено, що страхові внески за учасників накопичувальної професійної пенсійної системи, які надійдуть до Пенсійного фонду України, спрямовуватимуться ним до недержавних пенсійних фондів, які пройдуть процедуру авторизації.

Законопроект не підтримується з огляду на наступне.

2.1. Запровадженню загальнообов'язкової накопичувальної та професійної пенсійної систем має передувати побудова та запровадження ефективного державного регулювання пенсійної галузі, що має бути завершена в тому числі із прийняттям відповідного Закону щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу.

2.2. Чинна законодавча база, яка врегульовує функціонування другого рівня пенсійної системи, не є впровадженою й апробованою та потребує реформування.

Закон України від 09.07.2003 № 1058-IV «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» в частині функціонування другого рівня пенсійної системи не діє, оскільки не створена інфраструктура для функціонування другого рівня накопичувальної системи пенсійного забезпечення, утворення якої передбачено абзацом сорок шостим підпункту 27 пункту 19 розділу I Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII, яким передбачено забезпечення створення інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного

страхування.

На даний час в Україні триває реформа накопичувальної пенсійної системи та здійснюються заходи щодо запровадження в Україні другого рівня системи пенсійного забезпечення.

Так, на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Третяковою Г.М., Струневичем В.О., Гривком С.Д. та Халімоном П.В. внесено проект Закону України «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» (реєстраційний № 2683 від 27.12.2019).

На засіданні Комітету Верховної Ради України з питань соціальної політики та захисту прав ветеранів 03.06.2020 прийнято рішення рекомендувати Верховній Раді України проект Закону України «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» (реєстраційний № 2683 від 27.12.2019) за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу.

Оскільки Законопроектом передбачається поширення принципів функціонування другого рівня пенсійної системи на функціонування накопичувальної професійної пенсійної системи, вважаємо, що для запровадження накопичувальної професійної пенсійної системи необхідно закласти основи для розбудови всієї накопичувальної пенсійної системи.

Законопроектом передбачено залучення недержавних пенсійних фондів до надання послуг у накопичувальній професійній пенсійній системі шляхом їх авторизації, порядок та умови якої будуть діяти тимчасово до початку запровадження другого рівня системи пенсійного забезпечення.

Слід зазначити, що побудова професійної пенсійної системи на основі використання суб'єктів третього рівня пенсійної системи без реформування принципів їх роботи та підвищення вимог до них, може призвести до негативних наслідків через незадовільні умови та недостатню ефективність роботи таких суб'єктів.

Незважаючи на достатньо довгий період існування, система недержавного пенсійного забезпечення в Україні так і не стала популярним напрямком накопичень: станом на 31.03.2020 в Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 63 НПФ та 22 адміністратори НПФ, кількість вкладників станом на 31.03.2020 становить 878,3 тис. вкладників (або 6,6% від числа працюючих осіб), що є наочним свідченням відсутності довіри населення до суб'єктів третього рівня пенсійної системи. Важливим є і те, що основні кошти системи формуються за рахунок внесків роботодавців та приросту вартості активів, а не за рахунок внесків громадян.

Проблеми ринку недержавного пенсійного забезпечення мають системний характер, що зробило НПФ особливо вразливими під час кризи 2013 - 2015 років, та призвело до знецінення та втрати значної частини пенсійних накопичень. Як зазначається у Звіті "Недержавне пенсійне забезпечення в Україні: оцінка та рекомендації", представленому у липні 2019 року проектом USAID "Трансформація фінансового сектору", поряд із об'єктивними причинами негативних результатів

діяльності НПФ, такими як несприятлива макроекономічна ситуація, відсутність розвинутих ринків капіталу й надійних фінансових інструментів, низький рівень доходів населення тощо, «великою мірою проблема полягає в самих НПФ», які асоціюються з безвідповідальністю, неефективним управлінням, значними супутніми витратами та численними випадками безконтрольності, що призвела до непоодиноких випадків шахрайства.

Проблема «самих НПФ» має інституційний характер та значною мірою викликана наступними особливостями організації управління цими установами.

По-перше, ані Збори учасників, ані призначена ними Рада НПФ не здійснюють виконання покладених на них завдань - забезпечення надійного управління та здійснення контролю за поточною діяльністю НПФ. Пряме або опосередковане (отримання різних видів винагород тощо) підпорядкування Ради НПФ його Засновникам ставить під сумнів основоположний принцип діяльності Ради, а саме - діяти незалежно та в інтересах його учасників, особливо коли такі інтереси не збігаються з інтересами засновників фонду. Однак найголовнішою проблемою є розмита відповідальність органів управління фондом в тому числі через впроваджені механізми аутсорсингу основних функцій (управління активами, адміністрування, зберігання активів) при одночасній відсутності прямої кінцевої відповідальності за наслідки цієї діяльності.

По-друге, Рада фонду зазвичай не має можливість своєчасно отримувати необхідну для прийняття рішень інформацію та спроможність оперативно реагувати на неї, оскільки її засідання проводяться з певною періодичністю.

По-третє, відсутність чіткої незалежної та неупередженої системи внутрішнього контролю суб'єктів системи в процесі управління НПФ, призводить до низького рівня надійності основних операційних процесів.

Закладені в систему управління НПФ інституційні недоліки стали причинами численних гучних інцидентів, серед яких поява фактично «покинутих» НПФ (ВНПФ «Конкорд», ВНПФ "Пенсійний фонд робітників морського транспорту", КНПФ «Стирол», ВНПФ Українського союзу промисловців і підприємців), втрата НПФ значної або навіть більшої частини пенсійних активів (Корпоративний НПФ НБУ, Корпоративний НПФ ТПП України), інвестування у «дружні» компанії, завищення розміру винагород за отримані послуги, запізнене реагування на ті рішення та дії надавачів послуг, які суперечать інтересам учасників НПФ, тощо.

Також зазначаємо, що діючим Законом України «Про недержавне пенсійне забезпечення» не охоплені основні положення актів законодавства ЄС у сфері діяльності установ з надання пенсійного забезпечення, а саме Директиви (ЄС) 2016/2341 Європейського Парламенту та Ради від 14 грудня 2016 року «Про діяльність та нагляд за установами з надання професійного пенсійного забезпечення», зокрема вимог щодо ключових функцій, забезпечення безперервної діяльності установи пенсійного забезпечення, розкриття інформації потенційним учасникам, збереження кінцевої відповідальності органів управління установи пенсійного

забезпечення у випадку делегування (аутсорсингу) основних функцій тощо.

Отже, існуюча система недержавного пенсійного забезпечення потребує суттєвого реформування з метою підвищення її ефективності та приведення у відповідність до європейських стандартів, і перш за все з метою підвищення відповідальності та надійності її суб'єктів.

Накопичувальна професійна пенсійна система та її суб'єкти повинні бути готовими для забезпечення надання якісних послуг та недопущення ризику втрат учасників професійної пенсійної системи через незадовільні умови надання послуг, зокрема, є необхідність удосконалення вимог до капіталу, структури власності, організаційної структури таких суб'єктів (адміністраторів, компаній з управління активами, зберігачів), щодо здійснення ними ключових функцій – ризик-менеджменту та внутрішнього контролю в таких суб'єктах.

2.3. Крім зазначених концептуальних зауважень, зазначаємо, що окремі норми Законопроекту суперечать чинному законодавству щодо розподілу повноважень у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг.

Так, пунктом 3 розділу I Законопроекту (щодо змін до статей 7 та 8 Закону України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні») передбачено, зокрема, віднесення до повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку наступних функцій:

- здійснення авторизації страхових організацій, які мають намір провадити діяльність у накопичувальній системі пенсійного страхування, та проведення перевірки їх відповідності умовам авторизації;

- здійснення систематичного контролю діяльності авторизованих суб'єктів другого рівня системи пенсійного забезпечення (до яких віднесено також авторизовані страхові організації) в частині дотримання ними законодавства з питань накопичувальної системи пенсійного страхування, вимог, які є умовами для їх авторизації у цій системі, порядку оприлюднення ними інформації, визначеної законодавством, і перевірка достовірності такої інформації;

- винесення рішення про заборону страховій організації укладати нові договори з учасниками накопичувальної системи пенсійного страхування у разі невідповідності такої організації передбаченим законодавством вимогам до провадження діяльності у накопичувальній системі пенсійного страхування; у разі неусунення такою організацією порушень у передбачений законодавством строк винесення рішення про відкликання авторизації.

Необхідно зазначити, що Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» від 12.09.2019 № 79-IX функції з державного регулювання та нагляду у сфері страхування віднесено до повноважень Національного банку України.

Враховуючи зазначене, норми Законопроекту, які передбачають віднесення до повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку функцій,

пов'язаних з авторизацією, наглядом та контролем за діяльністю страхових компаній, суперечать актам законодавства щодо розподілу повноважень у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг.

Крім того, абзацом другим пункту 2 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Законопроекту передбачено, що порядок та умови проведення авторизації страхових організацій, недержавних пенсійних фондів для включення їх до реєстру авторизованих суб'єктів другого рівня системи пенсійного забезпечення, в тому числі вимоги до компаній з управління активами, адміністраторів та зберігачів, з якими такими фондами укладено договори про обслуговування, а також умови відкликання авторизації тимчасово визначаються Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку спільно з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення, та діють протягом періоду, який закінчується не пізніше дня початку сплати внесків до другого рівня системи пенсійного забезпечення за умови надання послуг недержавними пенсійними фондами у другому рівні.

Зазначена норма суперечить актам законодавства щодо розподілу повноважень у сфері державного регулювання ринків фінансових послуг, оскільки центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері соціального захисту населення, не наділений повноваженнями державного нагляду та контролю за діяльністю страхових компаній та недержавних пенсійних фондів.

Також вважаємо, що порядок та умови проведення авторизації не можуть мати тимчасовий характер, а повинні діяти постійно, оскільки процес допуску суб'єктів до другого рівня пенсійної системи повинен тривати протягом всього періоду її функціонування.

Крім того, не підтримується закладений Законопроектом принцип визначення вимог до суб'єктів другого рівня пенсійної системи – у нормативному акті, посилання на який міститься лише у «Прикінцевих та перехідних положеннях» Законопроекту та не передбаченому в базових законах, які регулюють діяльність таких суб'єктів.

Вважаємо, що з метою забезпечення надійності функціонування професійної пенсійної системи, основні вимоги до її суб'єктів, а саме вимоги до організаційної структури, здатної забезпечити здійснення ключових функцій, які є системно-важливими для провадження діяльності такими суб'єктами (ризик-менеджмент, комплаєнс та внутрішній контроль), вимоги до членів ради НПФ, направлені на забезпечення надійного управління та здійснення контролю за поточною діяльністю НПФ, та підвищення рівня відповідальності членів ради НПФ, повинні бути визначені на рівні закону.

2.4. Пунктом 4 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Законопроекту передбачено наступне:

«4. Кабінету Міністрів України під час розроблення проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік передбачати випуски цільових облігацій внутрішньої державної позики відповідно до частини четвертої статті 10

Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” та визначити пріоритетне право на придбання таких облігацій для недержавних пенсійних фондів — суб’єктів другого рівня системи пенсійного забезпечення.».

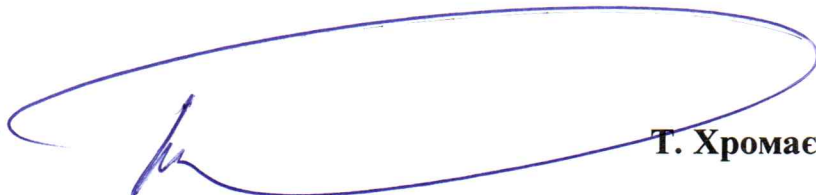
Звертаємо увагу на те, що 16.08.2020 р. набув чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів» від 19.06.2020р. №738-ІХ, яким, зокрема, внесено зміни до Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» шляхом викладення його в новій редакції зі зміною назви цього Закону на Закон України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки». Ці зміни набувають чинності з 1 липня 2021 року.

Зазначаємо, що Законом України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки» не передбачено існування цільових облігацій внутрішньої державної позики.

За результатами проведеної експертизи проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо накопичувальної професійної пенсійної системи» (реєстраційний № 4408 від 20.11.2020), внесений на розгляд Верховної Ради України Кабінетом Міністрів України, не підтримується.

3. Відповідальною особою за супроводження Законопроекту в межах компетенції на пленарних засіданнях Верховної Ради України визначено Голову Комісії Хромаєва Тимура Заурбековича.

Голова Комісії



Т. Хромаєв