

Експертний висновок
Міністерства фінансів України до законопроекту
згідно зі статтею 27 Бюджетного кодексу України

1. Назва законопроекту

«Про внесення змін до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» та деяких інших законодавчих актів України щодо регулювання та нагляду на ринках капіталу та організованих товарних ринках» (реєстр. № 5865 від 26.08.2021), внесений народними депутатами України Гетманцевим Д. О., Мотовиловцем А. В., Василевською-Смаглюк О. М. та іншими.

2. Завдання законопроекту

Законопроектом пропонується внести зміни до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» та деяких інших законодавчих актів України в частині:

- встановлення інституційної спроможності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – Комісія) як національного регулятора ринків капіталу та організованих товарних ринків, розширення її повноважень та забезпечення фінансової незалежності Комісії;

- вдосконалення законодавчих норм щодо міжнародного співробітництва Комісії;

- підвищення ефективності захисту інвесторів, споживачів фінансових послуг та інших учасників ринків шляхом побудови ефективної системи нагляду та встановлення відповідальності за порушення законодавства на ринках капіталу та організованих товарних ринках;

- врегулювання питань запобігання створенню фінансових пірамід, маніпулювання на ринках капіталу, вчинення інсайдерських правочинів тощо.

3. Оцінка впливу на показники бюджетів

Реалізація зазначеного законопроекту не призведе до збільшення видаткової частини Державного бюджету України поточного бюджетного періоду.

4. Вартісна величина впливу на показники бюджетів

Реалізація положень законопроекту може потребувати додаткових видатків з державного бюджету.

Разом з тим до законопроекту не надано відповідного фінансово-економічного обґрунтування (включаючи необхідні розрахунки), передбаченого вимогами статті 27 Бюджетного кодексу України (далі – Кодекс).

5. Пропозиції щодо можливостей фінансового забезпечення у відповідному бюджетному періоді законопроекту у разі його прийняття

Реалізація положень законопроекту не впливає на виконання закону про Державний бюджет України у поточному бюджетному періоді та не потребує внесення до нього змін.



ДОКУМЕНТ СЕД Мінфін АСКОД

Сертифікат 58E2D9E7F900307B040000009E0E2F0014838300

Підписувач Драганчук Юрій Олегович

Дійсний з 24.04.2020 13:01:11 по 24.04.2022 13:01:11

Міністерство фінансів України



14030-02-3/28076 від 14.09.2021

6. Пропозиції щодо відповідності законам, що регулюють бюджетні відносини

Законопроект не узгоджується із законами, що регулюють бюджетні відносини.

7. Пропозиції щодо розгляду законопроекту

Законопроект потребує доопрацювання з огляду на таке.

Щодо розділу I законопроекту, яким вносяться зміни до Закону України «Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків» (далі – Закон).

До пункту 28 частини першої статті 7 (пункт 3 законопроекту, яким пропонується статтю 7 Закону викласти в новій редакції).

Підпунктом 28 частини першої статті 7 законопроекту запропоновано надання повноважень Комісії в частині встановлення вимог та затвердження переліку та складу статей фінансової звітності відповідно до Таксономії UA XBRL МСФЗ (далі – Таксономія фінансової звітності за МСФЗ) для учасників ринків капіталу (крім інвесторів) та професійних учасників організованих товарних ринків.

Проте слід зазначити, що Таксономія фінансової звітності за МСФЗ випускається та щорічно оновлюється Фондом міжнародних стандартів фінансової звітності (м. Лондон, Велика Британія).

Відповідно до Договору із Фондом міжнародних стандартів фінансової звітності Міністерству фінансів України надано неексклюзивне право перекладати українською мовою Таксономію фінансової звітності за МСФЗ, яка щорічно публікується Фондом міжнародних стандартів фінансової звітності, та публікувати поточне сучасне видання Таксономії фінансової звітності за МСФЗ за єдиним вказівником на ресурс (URL).

Відповідно до статті 1 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» таксономія фінансової звітності – це склад статей і показників фінансової звітності та її елементів, які підлягають розкриттю. Таксономія фінансової звітності затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку.

На виконання вимог вищезазначеного Закону наказом Міністерства фінансів України від 13.11.2020 № 709 затверджено переклад Таксономії фінансової звітності за МСФЗ 2020 року, який розміщено на офіційному вебсайті (<https://mof.gov.ua/>) у розділі Діяльність / Бухгалтерський облік та аудиторська діяльність/ Бухгалтерський облік / Запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності / Таксономія, та визначено єдиний електронний формат із застосуванням розширюваної мови ділової звітності XBRL для подання фінансової звітності на основі Таксономії фінансової звітності за МСФЗ.

Згідно із визначеними повноваженнями регулятори, зокрема Комісія, можуть лише встановлювати вимоги щодо додаткового галузевого розкриття показників фінансової звітності відповідно до Таксономії фінансової звітності за МСФЗ.

Таким чином, редакція підпункту 28 частини першої статті 7 законопроекту потребує приведення у відповідність до законодавства.

До підпункту д) пункту 45 частини першої статті 7 (пункт 3 законопроекту, яким пропонується статтю 7 Закону викласти в новій редакції).

Відповідно до положень Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» підпункт д) пункту 45 частини першої статті 7, передбачений законопроектом, слід доповнити після слова «діяльності» словами «щодо надання доступу до робочих документів з питань аудиту».

До частини першої статті 9 (пункт 3 законопроекту, яким пропонується статтю 9 Закону викласти в новій редакції).

Частиною першою статті 9 Закону передбачається, що Комісія підзвітна Верховній Раді України, Президенту України та Кабінету Міністрів України в межах їх конституційних повноважень.

Разом з цим відповідно до абзацу першого статті 6 діючої редакції Закону, яка залишається без змін, Комісія є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України.

З огляду на зазначене, норма законопроекту потребує доопрацювання.

До статті 22 (пункт 4 законопроекту, яким пропонується доповнити Закон статтею 22).

Статтею 22 законопроекту визначаються умови оплати праці працівників Комісії (визначається структура заробітної плати, розміри посадових окладів, доплат, премій). А саме, передбачається розширити перелік складових заробітної плати посадових осіб Комісії, при цьому окремі виплати визначити у більших розмірах, ніж діючі.

Так, пропонується виплачувати додатково доплату за науковий ступінь, а доплату за вислугу років виплачувати у розмірі до 80 відсотків посадового окладу (замість 50 відсотків).

Законопроектом також передбачається встановити розміри посадових окладів службовців Комісії в залежності до кількості розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, визначеного законом про Державний бюджет України станом на 1 січня відповідного року.

Так, розмір посадового окладу Голови Комісії пропонується встановити у розмірі 75 прожиткових мінімумів (157 650 грн), члена Комісії – 60 прожиткових мінімумів (126 120 грн), уповноваженої особи Комісії – 50 прожиткових мінімумів – (105 100 грн), інших службовців – 15 – 30 прожиткових мінімумів (31 530 грн – 63 060 грн).

Запропоновані розміри посадових окладів службовців Комісії значно перевищують розміри посадових окладів відповідних працівників, наприклад, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Апарату Ради національної безпеки і оборони України, міністерств тощо.

Так, посадовий оклад спеціаліста (31 530 грн) перевищить розмір посадового окладу керівника центрального органу виконавчої влади (29 400 грн).

Крім того, вищезазначене не відповідає нормам статті 8 Закону України «Про оплату праці» та статті 21 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», якими визначено, що умови оплати праці працівників бюджетних установ та організацій, які фінансуються з бюджету, визначаються Кабінетом Міністрів України.

Водночас слід зазначити, що Верховна Рада України в першому читанні прийняла проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питань формування прожиткового мінімуму та створення передумов для його підвищення» (реєстр. № 3515 від 20.05.2020), яким визначено, що мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) працівників підприємств, установ, закладів та організацій, що фінансуються з бюджету, встановлюється у розмірі, не меншому за мінімальний розмір посадового окладу, встановлений на 1 січня календарного року для відповідних категорій працівників у законі про Державний бюджет України.

Отже, встановлення особливих порівняно з працівниками інших центральних органів виконавчої влади умов оплати праці є необґрунтованим.

До частини другої статті 23 (пункт 4 законопроекту, яким пропонується доповнити Закон статтею 23).

Частиною другою статті 23 передбачено, що виключно на забезпечення Комісії до спеціального фонду Державного бюджету України спрямовуються внески на регулювання, які сплачуються учасниками ринків капіталу та професійними учасниками організованих товарних ринків відповідно до статті 24 цього Закону (далі – внески на регулювання); плата за надання Комісією адміністративних послуг; кошти, що надходять для Комісії в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ.

Вказані положення законопроекту не відносяться до предмета регулювання Закону і не узгоджуються із вимогами Кодексу, якими встановлено таке:

розподіл бюджету на загальний та спеціальний фонди, їх складові частини визначається виключно Кодексом та законом про Державний бюджет України (частина п'ята статті 13);

джерела формування спеціального фонду держбюджету (частина третя статті 29). При цьому якщо законом встановлено новий вид доходу державного бюджету, його зарахування до загального чи спеціального фонду визначається законом про Державний бюджет України на період до внесення відповідних змін до цього Кодексу (частина четверта статті 29);

плата за надання адміністративних послуг належить до джерел формування доходів загального фонду держбюджету і загального фонду місцевих бюджетів відповідних рівнів (пункт 24 частини другої статті 29, пункт 36 частини першої статті 64, пункт 14 частини першої статті 64¹).

Реалізація вищевказаних положень законопроекту може призвести до порушення принципу єдності бюджетної системи України (стаття 7 Кодексу), який забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності, та порушення принципу збалансованості.

Частиною другою статті 4 Кодексу визначено, що бюджетна система України і Державний бюджет України встановлюються виключно Кодексом та законом про Державний бюджет України. Якщо іншим нормативно-правовим актом бюджетні відносини визначаються інакше, ніж у Кодексі, застосовуються відповідні норми Кодексу.

Положеннями законопроекту (пункт 4 розділу I щодо нових статей 22, 23, 26 Закону) пропонується врегулювати особливості підготовки і затвердження проекту бюджетного запиту, проекту паспорта бюджетної програми та проекту кошторису для фінансового забезпечення Комісії.

Зазначене не відноситься до предмета регулювання Закону і не узгоджується із вимогами Кодексу (статті 20, 22, 23, 33 – 36, 58), якими визначено повноваження розпорядників бюджетних коштів у бюджетному процесі і засади фінансового забезпечення бюджетних установ, до яких відноситься і Комісія як державний орган та розпорядник бюджетних коштів (бюджетна установа).

До пункту 2 частини шостої статті 27 та частини першої статті 28 (пункт 4 законопроекту, яким пропонується доповнити Закон статтями 27 та 28).

Пунктом 2 частини шостої статті 27 передбачено, що Бюджетна рада визначає аудиторську фірму для проведення аудиту річної фінансової звітності Комісії.

При цьому частиною першою статті 28 пропонується, що аудит річної фінансової звітності Комісії проводиться не рідше одного разу на рік державною аудиторською службою.

Відповідно до статті 363 Господарського кодексу України аудит фінансової звітності – це аудиторська послуга з перевірки даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності та консолідованої фінансової звітності юридичної особи або представництва іноземного суб'єкта господарювання, або іншого суб'єкта, який подає фінансову звітність, з метою висловлення незалежної думки аудитора про її відповідність в усіх суттєвих аспектах вимогам національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, міжнародних стандартів фінансової звітності або іншим вимогам.

Аудит фінансової звітності здійснюється суб'єктами аудиторської діяльності, зареєстрованими у Реєстрі аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності.

Державний фінансовий аудит є різновидом державного фінансового контролю і полягає у здійсненні перевірки та аналізу фактичного стану справ щодо законного та ефективного використання державних чи комунальних коштів і майна, інших активів держави, правильності ведення бухгалтерського обліку і достовірності фінансової звітності, функціонування системи внутрішнього контролю.

Державний фінансовий аудит здійснюється Рахунковою палатою та органами державного фінансового контролю відповідно до закону.

Статтею 23 законопроекту передбачено, що фінансування Комісії та юридичних осіб, управління якими здійснює Комісія, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Ураховуючи зазначене, передбачені законопроектом норми пункту 2 частини шостої статті 27 та частини першої статті 28 не узгоджуються між собою.

До пункту 3 частини шостої статті 27 (пункт 4 законопроекту, яким пропонується доповнити Закон статтею 27).

Відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» підприємства зобов'язані подавати фінансову звітність органам, до сфери управління яких вони належать, трудовим колективам на їх вимогу, власникам (засновникам) відповідно до установчих документів, якщо інше не

передбачено цим Законом. Органам державної влади та іншим користувачам фінансова звітність подається відповідно до законодавства.

Згідно з Порядком подання фінансової звітності, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 28.02.2000 № 419, проміжна (І квартал, перше півріччя, дев'ять місяців) звітність подається розпорядниками коштів державного і місцевих бюджетів до органів Казначейства не пізніше ніж 15 числа місяця, що настає за звітним кварталом, а річна фінансова звітність – не пізніше ніж 22 січня року, що настає за звітним роком.

Ураховуючи зазначене, потребує доопрацювання частина четверта розділу I законопроекту в частині повноважень Бюджетної ради, визначених підпунктом 3 частини шостої статті 27 Закону, щодо встановлення строку затвердження річної фінансової звітності Комісії не пізніше строку, встановленого Порядком подання фінансової звітності.

Крім цього, законопроектом передбачається, що територіальні органи Комісії створюються за рішенням Комісії як її структурні підрозділи, які не мають статусу юридичної особи. При цьому фінансування Комісії та юридичних осіб, управління якими здійснює Комісія, здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Також згідно із законопроектом передбачається діяльність уповноважених осіб Комісії (уповноважених на проведення інспекції, уповноважених на проведення дослідження, уповноважених на супроводження, уповноважених на розгляд справ про правопорушення) та комітетів Комісії. При цьому Колегія уповноважених на розгляд справ про правопорушення діє як самостійний структурний підрозділ апарату Комісії. До складу Колегії входять 15 уповноважених на розгляд справ про правопорушення. Кожний уповноважений має помічників (не більше 5). Посада помічника відноситься до посади Патронатної служби.

Однак відповідно до Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» структуру апарату центрального органу виконавчої влади затверджує керівник центрального органу виконавчої влади, а право на формування Патронатної служби (не більше 10 осіб) має лише міністр.

Разом з цим розширення повноважень Комісії потребуватиме додаткових бюджетних коштів.

Крім того, призведе до збільшення бюджетних витрат реалізація положень законопроекту щодо:

- встановлення особливих умов і розмірів оплати праці працівників Комісії;
- забезпечення призначення працівникам Комісії винагороди у спосіб, що унеможливорює створення загрози незалежності і об'єктивності в їх діяльності;
- створення та забезпечення діяльності комплексної інформаційної системи Комісії (сукупність засобів обчислювальної техніки, засобів автоматичного контролю, програмного забезпечення і комплексу експлуатаційної документації);
- ведення Комісією цілої низки Реєстрів;
- професійної підготовки працівників Комісії;
- залучення Комісією до виконання її повноважень експертів та аудиторів;
- надання права Комісії забезпечувати правовий захист членів Комісії, інших службовців, залучених експертів, у тому числі шляхом забезпечення правової допомоги адвокатами та іншими фахівцями в галузі права, у разі подання проти них

позовів або їх участі в адміністративному чи кримінальному провадженні, що пов'язані з виконанням ними своїх обов'язків;

- здійснення страхування відповідальності членів Комісії, інших працівників та залучених експертів, страхування від нещасного випадку працівників;
- залучення до проведення процесуальних дій свідків, експертів, перекладачів;
- забезпечення державного захисту інформаторів та осіб, щодо яких розпочато розслідування;

- відшкодування Комісією в повному обсязі збитків, заподіяних тимчасовим керівником професійного учасника ринків капіталу, призначеним Комісією, тощо.

Також призведе до збільшення бюджетних витрат передбачене проектом включення до переліку суб'єктів права на безоплатну вторинну правову допомогу, визначених Законом України «Про безоплатну правову допомогу», інформаторів у зв'язку із здійсненням ними повідомлення про фактичні або потенційні порушення вимог законодавства.

Щодо розділу II законопроекту, яким вносяться зміни до деяких інших законодавчих актів України щодо регулювання та нагляду на ринках капіталу та організованих товарних ринках.

Пунктом 20 законопроекту пропонується внести зміни до статті 3 Закону України «Про судовий збір», згідно з якими встановлюється, що судовий збір не справляється за подання заяви, передбаченої статтею 289-2 Кодексу адміністративного судочинства України, а саме у справах за заявою Комісії щодо накладення арешту на майно або зупинення виконання договорів на ринках капіталу та організованих товарних ринках.

Слід зазначити, що відповідно до статті 9 Закону України «Про судовий збір» судовий збір зараховується до спеціального фонду Державного бюджету України. Кошти судового збору спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, а також на забезпечення архітектурної доступності приміщень судів, доступності інформації, що розміщується в суді, для осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення.

Таким чином, запропоноване розширення переліку пільг зі сплати судового збору призведе до зменшення надходжень до спеціального фонду Державного бюджету України, що може призвести до недофінансування судової системи і, як наслідок, порушуватиме конституційні гарантії незалежності судової влади шляхом визначення окремого порядку фінансування судів та забезпечення належних умов для здійснення правосуддя, передбаченого статтями 146, 148 Закону України «Про судоустрій і статус суддів».

У той же час слід зазначити, що судовий збір виконує не лише фіскальну, а й регулюючу функцію, і є певним видом стимулювання належного виконання учасниками правовідносин своїх прав та обов'язків. Тому звільнення від сплати судового збору окремих категорій може призвести до зловживань своїми процесуальними правами шляхом безпідставних звернень до судів, зокрема у справах, які можуть бути вирішені без втручання суду, та безвідповідального оскарження судових рішень з огляду на безкоштовність таких звернень.

Тому запропоноване звільнення окремих органів від сплати судового збору матиме дискримінаційний характер щодо інших органів і може мати ознаки надання таким органам певних процесуальних переваг перед іншими учасниками судового

процесу, які сплачують судовий збір на загальних підставах, чим порушуватиметься принцип рівності учасників судового процесу, встановлений статтею 129 Конституції України.

Враховуючи викладене, вважаємо за необхідне пункт 20 розділу II законопроекту виключити.

Крім того, положення законопроекту (пункти 4 і 5 Прикінцевих та перехідних положень) щодо планування у проектах законів про Державний бюджет України видатків загального фонду Державного бюджету України на фінансування Комісії у визначених розмірах не відносяться до предмета регулювання цього запропонованого законопроекту.

Також слід зазначити, що згідно з вимогами Кодексу (частина перша статті 33) основою для складання проекту Державного бюджету України є Бюджетна декларація – документ середньострокового бюджетного планування, що визначає засади бюджетної політики і показники державного бюджету на середньостроковий період.

Бюджетна декларація на 2022 – 2024 роки, якою визначено основні бюджетні показники та цілі державної політики у відповідній сфері з прогностичними індикаторами їх досягнення на період 2022 – 2024 років, схвалена Урядом (постанова Кабінету Міністрів України від 31.05.2021 № 548) і Верховною Радою України (Постанова від 15.07.2021 № 1652-IX).

**Заступник Міністра фінансів України
з питань європейської інтеграції**

Юрій ДРАГАНЧУК