

**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**  
**до проєкту Закону України**  
**«Про Національну комісію з цінних паперів та бірж»**

**1. Обґрунтування необхідності прийняття акта**

Пунктом 24 Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну і фінансову політику передбачено завдання щодо прийняття законопроекту (раніше зареєстрований за номером № 6303), який посилює незалежність та інституційну спроможність, повноваження щодо транскордонної та внутрішньої співпраці, та правозастосовні повноваження Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку для того, щоб забезпечити дотримання нею стандартів IOSCO.

Необхідно зазначити, що Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – Комісія) є членом Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO) з 1996 року, яка об'єднує понад 100 регуляторів зі всього світу. Однак, Комісія й досі не приєдналась до Багатостороннього меморандуму про взаєморозуміння щодо консультування та співробітництва і обміну інформацією Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO) (далі – Меморандум IOSCO), що негативно впливає як на ефективність державного регулювання вітчизняного фондового ринку внаслідок неможливості отримання допомоги, зокрема інформації, в рамках міжнародної співпраці, так й на міжнародний імідж України.

Зазначене пов'язано з тим, що у разі приєднання до Меморандуму IOSCO Комісія буде зобов'язана забезпечити виконання вимог, які містяться у зазначеному Меморандумі, але які на даний час не має можливості виконати без внесення відповідних змін до законодавства.

Так, у Комісії недостатньо повноважень для забезпечення обміну інформацією (в тому числі інформацією, яка містить банківську таємницю), проведення розслідувань та здійснення інших заходів правозастосування в рамках надання міжнародної допомоги регуляторам іноземних держав.

З метою виконання завдання, передбаченого Меморандумом між Україною та Міжнародним валютним фондом, а також за результатами технічної місії Міжнародного валютного фонду щодо розширення повноважень і зміцнення незалежності Комісії розроблено проєкт Закону України «Про Національну комісію з цінних паперів та бірж».

Реалізація запропонованих законодавчих змін дозволить вітчизняному регулятору ринків капіталу та організованих товарних ринків досягти відповідності загальноприйнятим стандартам функціонування зазначених ринків, які втілені в Принципах та цілях регулювання ринку цінних паперів Міжнародної організації комісій з цінних паперів (далі – Принципи IOSCO).

Необхідно зазначити, що зазначені Принципи IOSCO встановлюють ряд вимог до рівня незалежності регуляторного органу в сфері фінансового ринку. Зокрема, передбачено, що регуляторний орган повинен функціонувати таким чином, щоб не виникало перешкод у його незалежності та підзвітності функції регулювання.

При цьому, незалежність регулятора залежить, зокрема, й від рівня забезпечення його фінансування. Регулятор повинен мати адекватне

фінансування для здійснення своїх повноважень і обов'язків та мати стабільні й постійні джерела фінансування, яке повинно бути достатнім для задоволення його регуляторних та операційних потреб.

За наслідками здійсненої оцінки поточного стану дотримання Україною Принципів IOSCO, яка проводилася ще у середині 2000-х років Світовим банком та Міжнародним валютним фондом було зроблено висновок, що Комісії бракує фінансової незалежності, а рівень забезпеченості Комісії ресурсами вкрай незадовільний. Комісії не вистачає бюджетного фінансування для створення та модернізації автоматизованих систем, ІТ систем, комп'ютерного та програмного забезпечення для полегшення відповідного виконання своїх функцій в ситуації, коли кількість технічного персоналу є дуже невеликою відносно розміру галузі, яку вона регулює, а також для утримання кваліфікованого персоналу. У 2013 році Комісією спільно зі Світовим банком було повторно проведено оцінку поточного стану дотримання Україною Принципів IOSCO, якою було підтверджено висновки Світового банку та Міжнародного валютного фонду щодо необхідності покращення регулювання з метою забезпечення відповідності вимогам, передбаченим принципом незалежності регулятора, в тому числі й щодо необхідності покращення системи фінансування Комісії.

Отже, необхідний рівень незалежності регулятора, який би зокрема відповідав Принципам IOSCO, може бути досягнутий шляхом законодавчого закріплення гарантій інституційної та фінансової незалежності Комісії.

Інституційна незалежність полягає у виконанні Комісією своїх функцій самостійно, без втручання будь-якого іншого державного органу або політичних сил.

Фінансова незалежність Комісії визначається достатністю власних фінансових ресурсів, необхідних для виконання її функцій, реалізації відповідних програм і забезпечення достатнього рівня заробітної плати працівників.

Досвід країн з розвинутою економікою свідчить про можливість використання альтернативних шляхів фінансування регуляторів ринків цінних паперів за рахунок недержавних джерел. Можна відзначити, що навіть при наявності фінансування регулятора з державного бюджету, певна, а в деяких країнах – значна частина надходжень, отримується з інших джерел фінансування. Зокрема, серед інших джерел фінансування можна виділити: платежі нагляду, які стягуються із юридичних та фізичних осіб, над якими здійснюється нагляд, залежно від розміру їх активів та/або доходів; плата за надання адміністративних послуг (як-то: видача ліцензій, реєстрація проспектів емісії тощо); транзакційні збори; відшкодування окремих послуг регулятора; штрафи; надходження від продажу періодичних видань та від здійснення іншої діяльності, дозволеної законом.

Так, зокрема, фінансування регуляторів ринку цінних паперів Швеції (FI) та Хорватії (FSA) здійснюється за рахунок адміністративних доходів, платежів нагляду та штрафних санкцій; Польщі (KNF) та Англії (FCA Uk) - за рахунок платежів нагляду та штрафних санкцій, а Німеччини (BaFin) - за рахунок платежів нагляду та адміністративних доходів.

З огляду на вищезазначене, проєктом Закону України «Про Національну комісію з цінних паперів та бірж» передбачено норми щодо забезпечення інституційної й фінансової незалежності вітчизняного регулятора ринків капіталу та організованих товарних ринків, підвищення ефективності захисту інвесторів, споживачів фінансових послуг та інших учасників ринків капіталу та організованих товарних ринків від зловживань на зазначених ринках, а також норми щодо забезпечення міжнародної співпраці Комісії, а саме норми щодо:

- закріплення у законодавстві гарантій незалежності Комісії, у тому числі фінансової;
- вдосконалення законодавчих норм щодо міжнародного співробітництва Комісії;
- створення передумов для приєднання до Меморандум IOSCO;
- імплементації положень Регламенту ЄС № 596/2014 від 16 квітня 2014 року про зловживання на ринку, а також інших актів Європейського Союзу в частині визначення відповідальності за порушення законодавства на ринках капіталу;
- побудови ефективної системи нагляду на ринках капіталу та організованих товарних ринків у відповідності з Принципам IOSCO з метою забезпечення функціонування ефективної системи запобігання зловживанням на зазначених ринках.\

## **2. Мета і шляхи досягнення**

Проект Закону України «Про Національну комісію з цінних паперів та бірж» розроблено з метою побудови на вітчизняних ринках капіталу та організованих товарних ринках ефективної системи запобігання зловживанням у відповідності з Принципам IOSCO та положеннями відповідних актів Європейського Союзу, що регулюють питання в сфері боротьби із зловживаннями на ринку, а також з метою забезпечення виконання Україною вимог, необхідних для приєднання вітчизняного регулятора фондового ринку до Меморандуму IOSCO, що забезпечить правові умови для здійснення ним міжнародної співпраці в зазначеній сфері.

## **3. Загальна характеристика та основні положення законопроєкту**

Прикінцевими положеннями проєкту Закону України «Про Національну комісію з цінних паперів та бірж» (далі - Законопроєкт) передбачено внесення змін, зокрема, до Кодексу законів про працю України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Законів України «Про товарні біржі», «Про нотаріат», «Про оплату праці», «Про Комітети Верховної Ради України», «Про банки і банківську діяльність», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про рекламу», «Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень», «Про міжнародні договори України», «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», «Про захист персональних даних», «Про безоплатну правову допомогу», «Про судовий збір», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про депозитарну систему України», «Про

запобігання корупції», «Про національну поліцію», «Про державну службу», «Про виконавче провадження», «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» та Декрету Кабінету Міністрів України «Про державне мито».

Передбачається, що майбутній Закон України «Про Національну комісію з цінних паперів та бірж» міститиме вісім розділів, а саме:

Розділ I. Загальні положення

Розділ II. Комісія як колегіальний орган

Розділ III. Колегія уповноважених на розгляд справ

Розділ IV. Апарат Комісії. Соціальний, правовий захист та відповідальність працівників Комісії

Розділ V. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення Комісії

Розділ VI. Державне регулювання на ринках капіталу та організованих товарних ринках

Розділ VII. Викриття порушень на ринках капіталу та організованих товарних ринках

Розділ VIII. Заходи впливу на ринках капіталу та організованих товарних ринках

Перший розділ «Загальні положення» містить норми, якими передбачено визначення термінів, статусу Комісії, її завдання та повноваження, принципів діяльності та гарантій здійснення повноважень Комісії, а також передбачено врегулювання питання здійснення Комісією міжнародного співробітництва.

Другий розділ «Комісія як колегіальний орган» містить норми щодо повноважень Комісії як колегіального органу, вимог до кандидатів на посаду члена Комісії, порядку призначення та звільнення членів Комісії, порядку обрання та припинення повноважень Голови Комісії.

Третій розділ «Колегія уповноважених на розгляд справ» містить норми, якими визначено статус та права Колегії уповноважених на розгляд справ, вимоги до кандидатів на посаду уповноважених на розгляд справ, порядок відбору, призначення та звільнення уповноважених на розгляд справ, а також норми щодо забезпечення незалежності уповноважених на розгляд справ.

Четвертий розділ «Апарат Комісії. Соціальний, правовий захист та відповідальність працівників Комісії» містить норми, якими врегульовано питання функціонування апарату Комісії, статусу, професійної підготовки та правового захисту працівників Комісії, а також передбачено встановлення заборон та обмежень для працівників Комісії та порядок проведення дисциплінарних проваджень стосовно членів Комісії та працівників Комісії.

П'ятий розділ «Фінансове та матеріально-технічне забезпечення Комісії» містить норми, якими врегульовано питання фінансового та матеріально-технічного забезпечення Комісії, порядку планування фінансування Комісії, а також здійснення контролю за фінансуванням Комісії та аудиту річної фінансової звітності Комісії.

Шостий розділ «Державне регулювання на ринках капіталу та організованих товарних ринках» містить норми, якими, зокрема, визначено

форми державного регулювання на ринках капіталу та організованих товарних ринках, ліцензування діяльності на зазначених ринках, акти Комісії та порядок їх затвердження, функціонування Комітетів Комісії та громадської ради Комісії, порядок здійснення нагляду, інспекцій та розслідувань, розгляду справ, укладення угод про врегулювання наслідків вчинення правопорушення, порядок призначення Комісією тимчасових керівників та управління системними ризиками на ринках капіталу та організованих товарних ринках.

Сьомий розділ «Викриття порушень на ринках капіталу та організованих товарних ринках» містить норми, якими, зокрема, передбачено механізми здійснення повідомлень до Комісії про порушення на ринках капіталу та організованих товарних ринках, встановлено порядок розгляду таких повідомлень, порядок обліку та зберігання Комісією інформації, переданої інформаторами, а також передбачено врегулювання питання захисту інформації про інформаторів, державного захисту інформаторів та осіб, щодо яких розпочато розслідування, та відповідальності за порушення, пов'язані з викриттям на ринках капіталу та організованих товарних ринках.

Восьмий розділ «Заходи впливу на ринках капіталу та організованих товарних ринках» містить норми, якими, зокрема, визначено перелік заходів впливу, які Комісія може застосовувати на ринках капіталу та організованих товарних ринках, а також врегульовано питання застосування фінансових санкцій (штрафів) за порушення законодавства про ринки капіталу та організовані товарні ринки, законодавства про акціонерні товариства, законодавства про захист прав споживачів.

З метою законодавчого закріплення незалежності та спроможності вітчизняного регулятора ринків капіталу та організованих товарних ринків у Законопроекті передбачається наступне:

1) закріплення у законодавстві гарантій незалежності Комісії, зокрема, шляхом передбачення:

- операційної незалежності Комісії при здійсненні своїх повноважень;
- захисту працівників Комісії від будь-якого незаконного впливу, тиску, втручання;
- установа особливостей фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності Комісії;

2) надання можливості здійснення фінансування та матеріально-технічного забезпечення Комісії за рахунок надходжень від надання Комісією адміністративних послуг, сплати внесків на регулювання професійними учасниками ринків капіталу та організованих товарних ринків та коштів, які надходять для Комісії в рамках програм допомоги Європейського Союзу, урядів іноземних держав, міжнародних організацій, донорських установ, інших джерел, не заборонених законодавством, а також надання Комісії права самостійно розподіляти та розпоряджатися такими коштами;

3) забезпечення нагляду за процесом формування кошторису Комісії та контролю за його використанням;

4) закріплення особливостей порядку прийняття, набуття чинності та оскарження актів Комісії;

5) закріплення статусу працівників Комісії, передбачення для них

заборон та обмежень, а також встановлення їх відповідальності;

6) врегулювання питання проведення Комісією інспекцій та розслідувань;

7) удосконалення процедури розгляду Комісією справ про порушення законодавства та порядку застосування заходів впливу та фінансових санкцій.

З метою створення правових умов для приєднання Комісії до Меморандуму IOSCO та забезпечення можливості здійснення міжнародного співробітництва Комісією Законопроектом пропонується передбачити:

1) надання Комісії повноважень щодо проведення розслідувань для надання допомоги регулятору іноземної держави у рамках міжнародного співробітництва;

2) правові засади здійснення Комісією обміну інформацією, зокрема, інформацією, яка містить банківську таємницю та персональні данні, а також забезпечення збереження інформації, отриманої в рамках міжнародного співробітництва.

З метою імплементації положень Регламенту ЄС № 596/2014 від 16 квітня 2014 року про зловживання на ринку Законопроектом, зокрема, передбачено викладення у новій редакції Розділу XII «Протидія зловживанням на ринках капіталу» Закону України «Про ринки капіталу та організовані товарні ринки», яким передбачено врегулювання питання протидії маніпулюванню на ринках капіталу, вчиненню інсайдерських правочинів та неправомірного розкриття інсайдерської інформації. Крім того, зазначений розділ доповнено нормами, які спрямовані на протидію фінансовим пірамідам.

Також, Законопроектом передбачено доповнення Закону України «Про товарні біржі» новим розділом VI-I «Протидія зловживанням на товарних біржах» з метою врегулювання питання протидії маніпулюванню на організованих товарних ринках, вчиненню інсайдерських правочинів та неправомірного розкриття інсайдерської інформації.

#### **4. Правові аспекти**

Правовідносини у цій сфері регулюються Законом України «Про Національну комісію з цінних паперів та бірж», іншими законодавчими та нормативно-правовими актами в цій галузі.

Реалізація акта не потребує внесення змін до інших законів України, але потребуватиме розробки нових нормативно-правових актів.

#### **5. Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація Законопроекту потребує додаткових витрат з Державного бюджету України на підвищення фінансової спроможності Національної комісії з цінних паперів та бірж. Зазначені витрати будуть нівельовані внаслідок ефекту покращення якості державного регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків, підвищення ефективності роботи зазначених ринків та співмірні з надходженнями до бюджету від застосування фінансових санкцій (штрафів) за порушення законодавства про ринки капіталу та організовані товарні ринки, законодавства про акціонерні товариства, законодавства про захист прав споживачів.

## **6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття Закону**

Прийняття проекту Закону України «Про Національну комісію з цінних паперів та бірж» дозволить:

- з метою запобігання зловживанням на ринках капіталу та організованих товарних ринках побудувати ефективну систему нагляду та правозастосування на зазначених вітчизняних ринках у відповідності з Принципам IOSCO та положеннями відповідних актів Європейського Союзу, що регулюють питання в сфері боротьби із зловживаннями на ринку;

- з метою виконання Україною зобов'язання, визначеного пунктом 24 Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну і фінансову політику, забезпечити приведення повноважень, незалежності та інституційної спроможності національного регулятора фондового ринку у відповідність з Принципам IOSCO;

- з метою забезпечення виконання Україною вимог, необхідних для приєднання вітчизняного регулятора фондового ринку до Меморандуму IOSCO, забезпечити правові умови для здійснення ним міжнародної співпраці в сфері боротьби із зловживаннями на ринку;

- покращити дисциплінованість учасників ринків капіталу та організованих товарних ринків та сприяти боротьбі з порушеннями законодавства на зазначених ринках;

- збільшити інвестиції в економіку України, зокрема через підвищення довіри до ефективності державного регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків.

**Народний депутат України**

**Д. О. Гетманцев  
та інші народні депутати**



СЕДО ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: ГЕТМАНЦЕВ ДАНИЛО ОЛЕКСАНДРОВИЧ  
Сертифікат: 2B6C7DF9A3891DA10400000006743D0087F6A301  
Дійсний до: 17.07.2021 23:59:59

Апарат Верховної Ради України  
№ 20д9/1-2021/24154 від 29.01.2021



365347