

ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА

до проекту Закону України 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

1. Обґрунтування необхідності прийняття акта

Верховною Радою України 19 червня 2020 року був прийнятий Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів" № 738-IX, яким зокрема, було затверджено закони України "Про ринки капіталу та організовані товарні ринки" та "Про товарні біржі". Цими законами, що набули чинності 1 липня 2021 року, були системно запроваджені фундаментальні засади побудови сукупності ринків фінансових інструментів, зокрема деривативних контрактів, перелік яких було суттєво розширено, комплексне законодавче врегулювання функціонування таких ринків, забезпечення уніфікованих підходів до організації торгівлі фінансовими інструментами, взаємодії між суб'єктами зазначених ринків тощо.

Названі законодавчі новації потребують відповідного забезпечення механізмами регулювання та державного нагляду. Реалізація державної політики у цій сфері покладена на національного регулятора – Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР). Відтак, існує потреба посилення регуляторної спроможності НКЦПФР, розширення її повноважень та запровадження належних механізмів реалізації цих повноважень.

Одним із зобов'язань України, взятих відповідно до Меморандуму про економічну та фінансову політику, підписаного з Міжнародним валютним фондом 2 червня 2020 року, було передбачено (пункт 24 підрозділу С "Політика у фінансовому секторі" Меморандуму) *"прийняття законопроекту, 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"*. Згадана міжнародна фінансова організація (International Organization of Securities Commissions - Міжнародна організація комісій з цінних паперів) об'єднує понад 100 національних органів регулювання ринків цінних паперів зі всього світу.

Необхідно зазначити, що НКЦПФР є членом Міжнародної організації комісій з цінних паперів з 1996 року, проте НКЦПФР й досі не приєдналась до Багатостороннього меморандуму про взаєморозуміння щодо консультування та співробітництва і обміну інформацією Міжнародної організації комісій з цінних паперів (Меморандум IOSCO) та не набула статусу повноцінного членства у цій організації. Зазначене негативно впливає як на ефективність державного регулювання вітчизняного ринку капіталів, зокрема, внаслідок неможливості отримання допомоги, зокрема інформаційної, в рамках міжнародної співпраці, так й, загалом на міжнародний інвестиційний імідж України. Натомість, однією

з передумов набуття повноцінного членства в IOSCO, є, зокрема, законодавче забезпечення високого рівня інституційної спроможності національного регулятора, а також наділення НКЦПФР можливостями для обміну фінансовою інформацією (у тому числі, яка містить банківську таємницю), проведення досліджень та здійснення інших заходів на ринках, зокрема, в рамках міжнародної співпраці.

Слід зауважити, що стандарти (приципи) IOSCO встановлюють ряд вимог до рівня незалежності регуляторного органу. Зокрема, передбачено, що він повинен функціонувати таким чином, щоб не виникало перешкод у його незалежності та підзвітності. При цьому, незалежність регулятора залежить, зокрема, й від рівня забезпечення його фінансування. Регулятор, згідно з вимогами IOSCO, 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.

Рівень спроможності та незалежності регулятора, який би, зокрема, відповідав принципам IOSCO, може бути досягнутий шляхом законодавчого закріплення гарантій інституційної спроможності та фінансової незалежності НКЦПФР, що повинно забезпечуватись 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 (в деяких країнах значна) частина надходжень, отримується з інших джерел фінансування. 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, потребує законодавчого врегулювання забезпечення інституційної спроможності та 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 НКЦПФР.

Крім наведеного вище, необхідно зазначити, що Верховною Радою України 2 лютого 2021 року було прийнято Постанову № 1165-IX "Про План законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік". Пунктом 138 (питання захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу) підрозділу 6.4 "Розвиток фінансового сектору" Розділу 6 "Фінансова система" затвердженого Плану законопроектної роботи Верховної Ради на 2021 рік передбачено подання не пізніше жовтня 2021 року Проекту Закону, яким має бути

врегульовано питання захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу. Також Планом зазначено, що Комітетом Верховної Ради України, відповідальним за реалізацію згаданого пункту, є Комітет з питань фінансів, податкової та митної політики.

Питання захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу та організованих товарних ринках неможливо без законодавчого запровадження належних механізмів та інструментів реалізації регулювання та нагляду у цій сфері компетентним державним органом – Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Насамперед, таке законодавче врегулювання повинно також полягати, зокрема, у вже зазначеному вище підвищенні інституційної спроможності НКЦПФР.

Викладене доводить нагальну необхідність розробки та подання до Верховної Ради України проекту Закону 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 (далі – Законопроект), яким пропонується вирішити наведені вище проблемні питання.

2. Мета і шляхи досягнення

Законопроект розроблено з метою побудови на вітчизняних ринках капіталу та організованих товарних ринках, створення яких було забезпечено раніше прийнятими законами, ефективної системи здійснення регулювання, нагляду та запобігання зловживанням у відповідності з Принципам Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO) та іншою міжнародною практикою, що також дозволить реалізувати зобов'язання відповідно до Меморандуму про економічну та фінансову політику з Міжнародним валютним фондом.

Крім того, законопроект має на меті виконання пункту Плану законопроектної роботи Верховної Ради України на 2021 рік щодо питання захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу.

Для досягнення зазначених цілей законопроектом пропонується:

підвищення інституційної спроможності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку як національного регулятора ринків капіталу та організованих товарних ринків, розширення її повноважень, закріплення у законодавстві гарантій незалежності НКЦПФР, у тому числі фінансової;

вдосконалення законодавчих норм щодо міжнародного співробітництва НКЦПФР;

побудова 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;

впровадження дієвих механізмів запобігання маніпулюванню, інсайдерській торгівлі, незаконному використанню інсайдерської інформації та

іншим зловживанням на ринках капіталу та організованих товарних ринків, зокрема, заборони фінансових пірамід та боротьби із спробами їх організації. Зокрема, у цій частині Законопроектом пропонується імплементація 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 тощо.

3. Загальна характеристика та основні положення

Положення законопроекту містять суттєві зміни профільного Закону України "Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків", якими пропонується перегляд цілей та засад функціонування НКЦПФР, підвищення її регуляторної спроможності, розширення її повноважень, запровадження нових структурних механізмів їх реалізації, уточнення статусу службовців НКЦПФР тощо. Зокрема, передбачено запровадження нових категорій службовців – уповноважених Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку на проведення інспекції, на проведення досліджень, на супроводження та на розгляд справ про правопорушення тощо.

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

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

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

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

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

4) закріплення особливостей порядку прийняття, набуття чинності та оскарження актів НКЦПФР, зокрема, збільшення ролі у цьому процесі представників громадськості;

5) закріплення статусу працівників НКЦПФР, передбачення для них заборон та обмежень, а також встановлення їх відповідальності;

- 6) врегулювання питання проведення НКЦПФР інспекцій та досліджень;
- 7) удосконалення процедури розгляду НКЦПФР справ про порушення законодавства та порядку застосування заходів впливу та фінансових санкцій;
- 8) уточнення засад функціонування саморегулювальної діяльності на зазначених ринках тощо.

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

- 1) надання НКЦПФР повноважень щодо проведення досліджень для надання допомоги регулятору іноземної держави у рамках міжнародного співробітництва;

- 2) правові засади здійснення НКЦПФР 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.

Крім наведених, пропонуються зміни до Кодексу законів про працю України, Господарського процесуального кодексу України, Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, законів "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 недержавне пенсійне забезпечення", "Про рекламу", "Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень", "Про холдингові компанії в Україні", "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності", "Про міжнародні договори України", "Про захист персональних даних", "Про безоплатну правову допомогу", "Про судовий збір", "Про адміністративні послуги", "Про депозитарну систему України", "Про запобігання корупції", "Про державну службу", "Про виконавче провадження", "Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади" та Декрету Кабінету Міністрів України "Про державне мито".

4. Правові аспекти

Правовідносини у цій сфері регулюються Законом України "Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків", "Про ринки капіталу та організовані товарні ринки", "Про товарні біржі", "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", а також спеціальними законами щодо регулювання окремих видів діяльності у цій сфері за відповідними напрямками.

Слід зазначити, що Проект Закону про фінансові послуги та фінансові компанії (реєстр.№ 5065), підготовлений у Комітеті з питань фінансів, податкової та митної політики до розгляду в другому читання, що, зокрема, передбачає заміну чинного Закону України "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", містить певні положення, які, у разі його прийняття в цілому, зумовлюють необхідність певного уточнення норм цього Законопроекту, наприклад, у частині посилань на назву Закону.

5. Фінансово-економічне обґрунтування

Реалізація Законопроекту потребує додаткових витрат з Державного бюджету України на підвищення фінансової спроможності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.

Зазначене збільшення бюджетних видатків буде компенсовано внаслідок ефекту покращення якості державного регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків, підвищення ефективності роботи зазначених ринків, а також за рахунок зростання надходженнями до бюджету від застосування суттєво збільшених фінансових санкцій (штрафів) за порушення законодавства про ринки капіталу та організовані товарні ринки, законодавства про акціонерні товариства, законодавства про захист прав споживачів.

Разом із тим, з метою належного бюджетного планування пропонується набрання Законопроектом чинності, у разі прийняття, з 1 січня 2023 року.

6. Прогноз соціально-економічних та інших наслідків прийняття

Прийняття Законопроекту 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;

- 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, підписати Меморандуму IOSCO та набути статусу повноцінного члена цієї міжнародної фінансової організації;

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

- збільшити інвестиційну привабливість економіки України, зокрема через підвищення довіри до ефективності державного регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків та рівня захищеності інвесторів.

Народний депутат України

Д.О. Гетманцев

та інші народні депутати України



ЄАС ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

Підписувач: Гетманцев Данило Олександрович
Сертифікат: 58E2D9E7F900307B04000000440A3100AB198F00
Дійсний до: 25.01.2023 0:00:00

Апарат Верховної Ради України
№ 04-32/03-2021/268292 від 25.08.2021



621590