

ЗВІТ
про діяльність Громадської ради
при Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку
за 2015-2016 рр.

Громадська рада при Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі - Громадська рада, ГР) є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом при Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – Комісія, НКЦПФР), утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю Комісії, налагодження її ефективної взаємодії з громадськістю, врахування громадської думки під час формування єдиної державної політики у сфері розвитку та регулювання ринку цінних паперів.

Громадська рада обрана на установчих зборах інститутів громадянського суспільства 16 липня 2014 р. згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 р. № 996, «Положенням про громадську раду при Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку», а її персональний склад затверджено рішенням НКЦПФР від 09 грудня 2014 р. № 1699.

До складу Громадської ради увійшли 19 представників від інститутів громадянського суспільства - громадських організацій, об'єднань професійних учасників фондового ринку, засобів масової інформації, а саме: Всеукраїнської громадської організації «Українське товариство оцінювачів», Всеукраїнської асоціації кредитних спілок, Громадської організації «Українське юридичне товариство», Професійної асоціації реєстраторів і депозитаріїв, Української асоціації інвестиційного бізнесу, Журналу «Акціонерне товариство», Громадської організації «Фундація сприяння європейській інтеграції», Українського кредитно-банківського союзу, Громадської організації «Професійна асоціація корпоративного управління», Української професійної асоціації по захисту інвесторів, кредиторів та страхувальників, Громадської спілки «Асоціація акціонерних товариств», Національної асоціації недержавних пенсійних фондів України та адміністраторів недержавних пенсійних фондів, Друкованого засобу масової інформації «Фондовий ринок. Київ», Асоціації юристів фондового ринку, Українського товариства фінансових аналітиків, Всеукраїнської благодійної організації «Фонд соціальної інтеграції та захисту прав людей з хронічними психічними розладами «Повернення в співробітництво», Громадської організації «Комітет сприяння боротьбі з економічною злочинністю і корупцією», Благодійного фонду підтримки та розвитку підприємництва «XXI СТОЛІТТЯ», Всеукраїнської громадської організації «Асоціація адвокатів України».

Відповідно до покладених на неї завдань Громадська рада проводила громадську експертизу діяльності Комісії, громадську антикорупційну експертизу проектів нормативно-правових актів, а також організувала публічні громадські обговорення та інформувала громадськість про свою діяльність.

У своїй діяльності Громадська рада керувалася відповідними Положенням та Регламентом, які були розроблені та схвалені рішенням Громадської ради, та в нових редакціях, підготовлених Громадською радою у 2015 році, погоджені Комісією, а також затвердженою громадською радою «Інструкцією щодо порядку організації та проведення громадської експертизи діяльності НКЦПФР».

I. Організація роботи Громадської ради

Основною формою роботи Громадської ради були засідання, які проводилися за потребою, але не рідше ніж один раз на квартал. Засідання Громадської ради проводилися відкрито. Було передбачено також порядок скликання і проведення позачергових засідань. З метою оперативного реагування громадськості та здійснення дієвого громадського контролю Громадською радою було запроваджене проведення оперативних обговорень та прийняття рішень шляхом опитування засобами електронного зв'язку.

До складу керівництва Громадської ради входили голова Громадської ради, секретар Громадської ради та керівники постійних комітетів Громадської ради.

За рішенням Громадської ради та з урахуванням специфіки діяльності Комісії було створено постійні комітети за основними напрямками громадського контролю, зокрема, Комітет аналізу практики регулювання фондового ринку, Комітет з питань захисту прав інвесторів, Комітет з питань інформаційної прозорості фондового ринку.

Тимчасові робочі органи (експертні групи, тимчасові комісії тощо) створювалися Громадською радою на визначений період часу для виконання конкретних завдань.

За звітний період були створені робочі групи:

- з внесення змін до внутрішніх документів Громадської ради (Положення та Регламенту);
- з розробки «Інструкції щодо порядку організації та проведення громадської експертизи діяльності НКЦПФР»;
- з підготовки зауважень та пропозицій до нормативно-правових актів НКЦПФР, що регулюють діяльність рейтингових агентств, та проекту закону про рейтингові агентства;
- з підготовки зауважень та пропозицій до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо покращення умов ведення бізнесу, спрощення доступу до інформації»;
- з питань запровадження системи пруденційних нормативів діяльності професійних учасників фондового ринку;
- з опрацювання збалансованого підходу стосовно законопроекту щодо врегулювання участі акціонерів в управлінні акціонерним товариством;
- з підготовки звернень Громадської ради до вищих органів державної влади та центральних органів виконавчої влади, з питань окремих напрямків регулювання ринку цінних паперів тощо.

Також представники Громадської ради входять до робочих груп, які утворені при інших державних органах та установах (зокрема, комітетах Верховної Ради України, Національному банку України, Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг тощо), а також громадськими організаціями (зокрема, Цільова команда реформ тощо).

Рішення Громадської ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду Комісією.

II. Загальна інформація про діяльність Громадської ради

На засіданнях Громадської ради, які відбулися протягом 2015-2016 рр., розглядалися організаційні питання її діяльності та взаємодії з Комісією, проводились обговорення проблемних аспектів розвитку фондового ринку та його державного регулювання, здійснювалася експертиза актів законодавства та регуляторних актів Комісії.

За звітний період Громадською радою організовано 12 громадських обговорень, в тому числі 8 - під час засідань Громадської ради, 4 – шляхом електронного опитування.

Представники Громадської ради також приймали активну участь в роботі інших громадських рад, створених при органах державної влади, та у публічних заходах, що

проводилися за участю органів державної влади, представників об'єднань професійних учасників фінансового ринку та бізнесу, наукових установ та засобів масової інформації.

Громадською радою підтримано «Меморандум про зважений підхід до визначення ділової репутації», підготовлений професійними об'єднаннями фінансових установ, також Громадська рада схвалила розповсюдження єдиної системи визначення ділової репутації на всі сегменти фінансового ринку. Члени Громадської ради увійшли до відповідного громадського органу із визначення ділової репутації на фінансовому ринку.

Громадською радою у 2016 р. були здійснені усі заходи, визначені законодавством та чинним «Положенням про Громадську раду при Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку», щодо забезпечення обрання нового складу Громадської ради при НКЦПФР, а саме сформовано склад ініціативної групи з підготовки установчих зборів нової Громадської ради при НКЦПФР та своєчасно передано його до Комісії для затвердження та оприлюднення у строки та у порядку, встановленому законодавством.

III. Громадські обговорення стратегії розвитку фондового ринку

Стратегічні напрямки роботи НКЦПФР на 2015-2016 рр. на засіданнях Громадської ради презентували Голова та члени НКЦПФР, а саме:

- сприяння розвитку інфраструктури фондового ринку, депозитарно-клірингова складова якої повинна відповідати європейським стандартам (12 місяців);
- розвиток ступеню інформаційної прозорості фондового ринку, включаючи розкриття інформації у стандартах міжнародних норм;
- розвиток корпоративного управління, зокрема, шляхом нормотворчої діяльності з метою досягнення відповідності директивам ЄС (за 12-24 місяці);
- покращення функціонального рівня НКЦПФР щодо забезпечення профілактики та припинення правопорушень у вигляді відмивання грошей, неправомірного розголошення інсайдерської інформації, для чого належить забезпечити належне фінансування НКЦПФР.

Також представниками НКЦПФР було:

- задекларовано, що у сфері управління активами, діяльності ІСІ та пенсійних фондів зі сторони НКЦПФР повинне бути забезпечене максимальне сприяння їх подальшого розвитку та створення умов для проведення пенсійної реформи;
- підкреслено важливість розвитку інфраструктури фондового ринку, яка могла б забезпечити обіг капіталу. Зокрема, схвалено наміри впровадити європейські стандарти діяльності фондових бірж та запобігання виникненню та функціонуванню «майданчиків» з ухилення від сплати податків;
- визначено основним напрямком правозастосування та контрольної діяльності НКЦПФР як державного регулятора профілактику правопорушень, а також забезпечення визначення належної диференціації та адекватності штрафних санкцій.

Представники НКЦПФР, приймаючи участь у засіданнях Громадської ради, підкреслювали, що регулятор не повинен бути чи сприйматися як «ворог» професійних учасників фондового ринку, однак НКЦПФР буде працювати чітко в межах закону при правозастосуванні.

Представники громадськості звертали увагу Комісії на проблему оцінки вартості активів та її значення для капіталізації компаній. Аудит та оцінка часто носять формальний характер, зокрема, при здійсненні оцінки справедливої вартості активів ІСІ. Голова НКЦПФР запевнив представників громадськості у тому, що НКЦПФР докладе максимум зусиль для підвищення норм якості оцінки активів та витіснення з ринку фіктивних цінних паперів за рахунок зпровадження адекватних критеріїв для їх визначення.

ГР також обговорила проблему володіння, користування та визначення вартості активів на окупованій території та у зоні АТ, до яких взагалі немає фізичного доступу. Представники НКЦПФР зобов'язалися знайти відповіді на наявні проблемні питання звітності емітентів,

проведення зборів акціонерів, облік прав власності на цінні папери та активи, оскільки ігнорувати наявність емітентів українських цінних паперів у зоні АТО та на тимчасово окупованій території неможливо. З іншої сторони, належить убезпечити права інвесторів, в тому числі іноземних.

Члени ГР відзначили, що особливо гострою є проблема обліку прав власності на цінні папери кримських емітентів в активах торговців цінними паперами та інституційних інвесторів та підкреслили, що блокування обігу цінних паперів кримських емітентів унеможливить для їх власників можливість продажу цих активів в українському правовому полі. На думку представників громадськості виходом із ситуації може бути впровадження практики індивідуального розблокування НКЦПФР обігу таких цінних паперів у випадках їх правомірної реалізації згідно з вимогами українського законодавства.

Представники ГР звертали увагу Комісії на те, що під формальні критерії фіктивності інколи попадали реальні підприємства, включаючи великі. ГР запропонувала Комісії долучити її представників до вдосконалення системи запобігання фіктивності на ринку цінних паперів.

Також була висловлена думка, що критерієм правозастосування зі сторони НКЦПФР у вигляді блокування обігу цінних паперів повинне стати лише спричинення шкоди інтересам інвесторів.

Члени Громадської ради та інститути громадянського суспільства, які вони представляють, розглянули проект «Комплексної програми розвитку фінансового ринку України на 2015-2020 роки», оприлюднений на сайті НКЦПФР.

Стислі терміни, встановлені для громадського обговорення зазначеного документу, унеможливили здійснення обговорення за стандартною процедурою в рамках регламенту Громадської ради при НКЦПФР. Враховуючи це, Громадська рада оперативно зібрала та впорядкувала зауваження та пропозиції, отримані від членів Громадської ради, та надала їх до НКЦПФР.

IV. Громадська експертиза проектів законодавчих актів, що здійснювалася Громадською радою

Члени Громадської Ради здійснювали моніторинг та надавали свої рекомендації до проектів законодавчих актів, зокрема, щодо проблемних питань державного регулювання фондового ринку, які потребують нагального втручання громадськості.

1. Громадська експертиза проектів законів у сфері функціонування ринку цінних паперів та у суміжних сферах

Насамперед увага Громадської ради була зосереджена на супроводженні тих законопроектів, які суттєво впливали на систему регулювання та на подальший розвиток окремих сегментів фондового ринку і на права інвесторів на цьому ринку, та які знаходилися на розгляді комітетів Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, або проходили етап громадського обговорення на рівні відповідальних органів влади - розробників відповідних нормативно-правових актів, зокрема, НКЦПФР.

Слід зазначити, що не всі з розглянутих законопроектів отримали схвальну оцінку громадськості. До багатьох законопроектів були висунуті конструктивні зауваження щодо їх доопрацювання. Окремі законопроекти взагалі були негативно оцінені Громадською радою з огляду на можливі негативні наслідки їх прийняття, формальність або неадекватність запропонованих у них підходів.

Протягом 2015-2016 рр. Громадською радою на засіданнях було проведено експертизу 26 законопроектів.

Позитивну оцінку (підтримку Громадської ради) отримали 3 (три) законопроекти. Негативну оцінку отримали 8 (вісім) законопроектів. Такими що мають суперечливий характер, але можуть бути доопрацьовані та прийняті в новій редакції (підтримані із зауваженнями), визнані 15 (п'ятнадцять) законопроектів.

Позитивно оцінені Громадською радою та рекомендовані до підтримки при їх розгляді та прийнятті Верховною Радою України були наступні проекти законів:

1) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо емісії цінних паперів» (дата подання 27 листопада 2014 р., номер реєстрації 0956). Законопроект був розроблений на виконання положень вже прийнятих законів, зокрема, у частині розширення видів корпоративних облігацій, а також містить важливі приписи, що впорядковують відносини у разі дефолту, реструктуризації та конвертації облігацій, посилення вимог до андерайтерів. ГР дійшла висновку про те, що цей законопроект має бути підтриманий;

2) проект Закону України про внесення зміни до статті 47 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» щодо додаткових гарантій захисту пенсійних накопичень вкладників недержавних пенсійних фондів (реєстраційний № 3473). Внесення змін до законодавства стосовно державних деривативів є елементом реструктуризації міжнародних боргів України. Оскільки національні інституційні інвестори обмежені переліком фінансових інструментів, зокрема, деривативів, імперативно наведеним у законодавстві, але одночасно є власниками державних боргових зобов'язань, по яких можуть бути випущені деривативи, то для пенсійних фондів впроваджується дозвіл на володіння цими деривативами. ГР дійшла висновку про те, що цей законопроект має бути підтриманий;

3) законопроект, що спрямований на законодавче врегулювання повернення пенсійних активів НПФ із банківської системи. З 2012 р. не виконується припис низки актів законодавства про вилучення активів недержавних пенсійних фондів з ліквідаційної маси банків. Більше того, у 2014 р. було реалізовано видалення такого припису з окремих актів законодавства (зокрема, із Закону України «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб»), що створило колізію норм законодавства та підґрунтя для ухилення органу, відповідального за ліквідацію комерційних банків (ФГВО) від виконання відповідного припису Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення». З врахуванням такої ситуації головою ГР Леоновим Д.А. було розроблено законопроект, який захищає інтереси НПФ та, в кінцевому результаті, пенсіонерів, а також регулює процедуру відшкодування шкоди, завданої НПФ ігноруванням припису закону про вилучення активів недержавних пенсійних фондів з ліквідаційної маси банків з дати набуття ним чинності у 2012 р. і по цей час. Законопроект встановлює прозору процедуру та відповідальність уповноваженого органу за виконання цього припису у майбутньому. Зазначений законопроект пройшов експертизу та схвалення міжвідомчою робочою групою із вдосконалення системи недержавного пенсійного забезпечення (до якої були залучені представники НКЦПФР, Нацфінпослуг, саморегульованих організацій та міжнародні експерти). ГР дійшла висновку про те, що цей законопроект має бути підтриманий.

Негативно оцінені Громадською радою та не рекомендовані до підтримки при їх розгляді та прийнятті Верховною Радою України були наступні проекти законів:

1) проект Закону України «Про внутрішній аудит» (дата подання 07 липня 2015 р., реєстраційний № 2308а). ГР дійшла висновку про те, що цей законопроект зі сторони ГР не повинен бути підтриманий, оскільки відповідні правовідносини вже врегульовані чинними спеціальними нормами (зокрема, для банків та інших фінансових установ), а також

нормативно-правовими актами відповідних регуляторних органів із урахуванням специфіки діяльності відповідних установ, а тому питання не потребує додаткової та надмірної регламентації; також зайвим стане створення адміністративної надбудови для централізованого регулювання такої професійної діяльності;

2) проект Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» (17 серпня 2015 р. був оприлюднений на сайті Мінфіну України). ГР дійшла висновку про те, що законопроект відноситься до того правового регулювання, що уже існує. У вигляді «імплементатії» директив ЄС Мінфін України по-суті ліквідує самоврядування у сфері аудиторської діяльності, виникає підконтрольний Мінфіну України орган по нагляду за суб'єктами аудиторської діяльності. Цей орган планується фінансувати за кошт кінцевих споживачів аудиторських послуг, якими оплачується і послуга аудитора, і державне регулювання. Законопроект не на часі, він створює додаткове навантаження на систему аудиту, обмежується доступ до аудиторських послуг для споживачів через зменшення кількості аудиторських фірм. ГР вирішила не підтримувати цей законопроект;

3) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо покращення умов ведення бізнесу, спрощення доступу до інформації» (реєстраційний № 2407 від 18 березня 2015 р.). ГР дійшла висновку про низький рівень підготовки законопроекту (як першої його редакції, так і редакції, поданої авторами законопроекту на заміну), яким пропонується механічна заміна по тексту низки законодавчих актів щодо розкриття емітентами цінних паперів обов'язкової для оприлюднення інформації в друкованих засобах масової інформації на її розміщення в загальнодоступній інформаційній базі даних НКЦПФР про ринок цінних паперів. Така заміна не призводить до розвитку системи розкриття інформації на вищому технологічному рівні, як це помилково стверджують автори законопроекту, а лише звужує канали розкриття інформації та доступу до неї різних верств користувачів, оскільки наразі розкриття інформації в загальнодоступній інформаційній базі даних НКЦПФР про ринок цінних паперів вже відбувається на основі нормативно-правових актів НКЦПФР, виданих в межах її повноважень, та не потребує додаткового законодавчого закріплення. В той же час відмова від розкриття інформації в друкованих ЗМІ позбавляє частину користувачів інформації, насамперед громадян, можливості її отримання безкоштовно в бібліотечних фондах та з обов'язкових контрольних примірників, які надсилаються ЗМІ до органів влади, незалежно від наявної можливості (матеріальної та технічної), а також бажання користування громадянами мережею Інтернет та платним доступом до неї. Таким чином, зазначений законопроект погіршує систему розкриття інформації та інформаційну прозорість фондового ринку України, порушує права громадян на доступ до інформації, не відповідає вимогам Директив ЄС щодо здійснення розповсюдження інформації емітентів каналами, які забезпечують охоплення максимально можливого кола споживачів цієї інформації;

ГР звернулася до авторів законопроекту та інших народних депутатів України та відповідних комітетів Верховної Ради України з конструктивною критикою положень законопроекту та з пропозиціями створити робочу групу з його доопрацювання на базі профільного Комітету з питань фінансової політики та банківської діяльності замість Комітету з питань інформатизації та зв'язку, який наразі визначений головним у просуванні цього законопроекту. Низка народних депутатів України підтвердила слушність зауважень, висловлених ГР, зокрема, в частині, яка збігається із зауваженнями до законопроекту з боку Головного експертного управління Верховної Ради України, та необхідність їх врахування при доопрацюванні законопроекту. Як наслідок, законопроект був відкликаний авторами;

4) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо покращення умов ведення бізнесу, спрощення доступу до інформації» (реєстраційний № 4805). Зазначений законопроект за змістом повністю відповідає попередньому законопроекту за № 2407, тому отримав аналогічні зауваження та оцінку ГР;

5) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питання участі акціонерів в управлінні акціонерним товариством», який оприлюднено на сайті НКЦПФР. ГР висловила зауваження до цього законопроекту, зокрема, відзначивши, що має місце порушення ст. 41 Конституції України, де вилучення об'єктів права приватної власності наведене в якості винятку. Крім цього, виникає додаткове навантаження на емітентів по викупу акцій. Встановлений у законопроекті річний строк для здійснення викупу акцій є занадто коротким. З іншої сторони, існує проблема, яка обтяжує функціонування акціонерних товариств (у вигляді акціонерів, які не ідентифікували своє право на акції та не відкрили рахунки в цінних паперах). ГР вирішила не підтримувати цей законопроект у наявній редакції та долучитися до його доопрацювання;

6) проект Закону України «Про деривативи та організовані регульовані ринки» (№ 3498), який розроблявся за фінансування ЄБРР для уряду України з метою збільшення кількості фондових інструментів для залучення грошових ресурсів. Однак законопроект у Верховну Раду України внесений не урядом, а народним депутатом України, що викликало запитання стосовно автентичності його змісту. Крім цього, після доопрацювання законопроект остаточно втратив первинне змістовне наповнення та перетворився із законопроекту про фінансові інструменти у законопроект про повноваження НКЦПФР, тобто вступив у суперечність із своєю ідеологією та метою. Цей законопроект не був підтриманий ГР, оскільки несе величезну кількість загроз та ризиків, а також встановлює повноваження для НКЦПФР, непридатні цьому регулятору виходячи із світової практики, та виводить Комісію за межі єдиної правової системи України, скасувавши вимогу про державну реєстрацію нормативно-правових актів НКЦПФР Міністерством юстиції України. Крім цього, у законопроекті є положення про те, що працівники НКЦПФР не несуть відповідальності за виконання ними своїх службових обов'язків, а уповноважені органи влади не мають права давати вказівки, обов'язкові для НКЦПФР.

ГР відзначено, що у НКЦПФР повинні бути можливості адекватно впливати на ситуацію на фондовому ринку. Однак у законопроектній діяльності не належить підміняти та дублювати Закон України «Про державне регулювання ринків фінансових послуг». Крім цього, у законопроекті № 3498 мають місце надмірні вимоги до капіталу професійних учасників фондового ринку, які сформульовані в євро, а більш доцільно зробити це в гривні, чим з учасників будуть зняті валютні ризики. Строки капіталізації професійних учасників фондового ринку слід встановити виходячи з можливостей нарощування капіталу, а не прив'язувати до 2020 року. У тексті законопроекту необґрунтовано розширені вимоги НКЦПФР стосовно сертифікації працівників професійних учасників не тільки фондового ринку, але й суміжних ринків. На думку ГР, гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС та дати набуття чинності певних вимог до суб'єктів ринку не мають збігатися у часі. Вимоги, ідентичні тим, які висуваються до суб'єктів ринку у країнах-членах ЄС, можуть застосовуватися до суб'єктів ринку України лише після вступу України в ЄС;

7) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання питання участі акціонерів в управлінні акціонерним товариством» (реєстраційний № 5043 від 26 серпня 2016 р.). ГР визначила такі зауваження до цього законопроекту, сформульовані за підсумками проведеної громадської експертизи:

- відповідно до ст. 41 Конституції України примусове відчуження об'єктів права приватної власності, що передбачено законопроектом, може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану;

- чинне законодавство України не передбачає способу набуття права власності на підставі закону, зокрема й оплатного. Набуття права власності - це завжди правочин, тобто активна дія особи, тому що право власності це не тільки благо, але і тягар (зокрема,

податковий). Тобто емітент повинен самостійно прийняти рішення про набуття права власності на акції, що належать так званим «сплячим акціонерам»;

- вирішення проблеми «сплячих» акціонерів шляхом автоматичного визнання акцій таких акціонерів викупленими емітентом, може породити для самих емітентів ще більші проблеми під час залучення додаткового капіталу, зокрема іноземних інвестицій, оскільки законодавством України забороняється здійснювати емісію акцій у разі наявності викуплених акцій;

- законопроект не враховує обмежень щодо викупу акцій акціонерним товариством, що передбачені ст. 67 Закону України «Про акціонерні товариства»;

- запропонований законопроектом порядок переведення акцій «сплячих» акціонерів на обслуговування в Центральній депозитарій в автоматичному порядку може призвести до значних витрат з боку акціонерних товариств у зв'язку зі здійсненням депозитарними установами операцій із закриття рахунків таких акціонерів, відкритих в процесі дематеріалізації, та операцій з переведення цих акцій до Центрального депозитарію. При цьому законопроектом не передбачено жодних обмежень вартості цих послуг або будь-яких інших компенсаторних механізмів для емітентів.

ГР підкреслює, що дійсно існує проблема, яка фінансово обтяжує акціонерні товариства (у зв'язку з необхідністю здійснювати персональне поштове повідомлення «сплячих» акціонерів, а також оплачувати за них депозитарні послуги), але вирішення цієї проблеми не повинне призводити до позбавлення таких акціонерів права власності на акції;

8) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо підвищення вимог до розкриття інформації на фондовому ринку та вдосконалення вимог до проспектів та порядку емісії цінних паперів)» (розроблений НКЦПФР). ГР було визначено такі його недоліки, як:

- примусове введення контрольованих НКЦПФР «посередників» (агентств) між учасниками фондового ринку, НКЦПФР та користувачами інформації як на етапі розміщення обов'язкової до розкриття інформації, так і на етапі забезпечення комплексного доступу до неї користувачів, є недоцільним, витратним та має корупційні ризики з огляду на завідомо складну процедуру авторизації НКЦПФР таких посередників та платність їх послуг як для осіб, які розкривають інформацію, так і для її користувачів;

- публікації в офіційних друкованих виданнях частково залишаються, попри попередні заяви НКЦПФР про відмову від паперових форм розкриття інформації. Зокрема, це стосується, щонайменше, повідомлень про проведення загальних зборів акціонерів. Більш того, НКЦПФР переводить ці публікації до офіційних друкованих видань Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України та Президента України. При цьому тарифи у цих виданнях (зокрема, в «Голосі України» та в «Урядовому кур'єрі») є вищими в два рази за тарифи в офіційних друкованих виданнях НКЦПФР, термін публікації - довшими, а можливості щодо публікації великого обсягу інформації (наприкінці березня кожного року) – сумнівними;

- позбавлення приватних акціонерних товариств необхідності розміщувати інформацію в загальнодоступній базі даних НКЦПФР про ринок цінних паперів зруйнує централізовану публічну систему накопичення та оприлюднення інформації про емітентів цінних паперів, яка створювалась з 2002-го року;

- запроваджуються передчасні нововведення стосовно повноважень НКЦПФР в сфері інформації (зокрема, «обгрунтованої підзори про порушення», «підозри, що порушення буде вчинене в майбутньому», можливості відмови у реєстрації випуску акцій, якщо інформація у поданих документах буде «незрозумілою» і таке інше). Зазначені зміни не містять чіткого опису підстав для їх застосування. Перелічені повноваження мають бути врівноважені у законопроекті відповідальністю працівників НКЦПФР за неправомірне використання таких повноважень;

- запропонований законопроект обов'язковий календарний план розкриття інформації учасником фондового ринку не має сенсу з огляду на фіксовані законодавчими актами терміни розкриття регулярної інформації;

- запропонований законопроект не узгоджено із чинними редакціями актів законодавства та їх останніми змінами. Зокрема, у порівняльній таблиці в статті 41 Закону України «Про цінні папери та фондовий ринок» стовпчик «чинна редакція» не враховує зміни, внесені Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів»;

- запропоноване у законопроекті видалення типу акціонерного товариства з найменування може мати наслідком вимогу щодо обов'язкового перейменування акціонерних товариств, їх перереєстрації та внесення змін до усіх дозвільних та інших документів, які містять назву акціонерного товариства ;

- відмова від застосування механізму переважного права при приватному розміщенні акцій у поточних економічних та політичних умовах може мати наслідком навмисне розмивання пакетів акцій невеликих акціонерів, в тому числі держави.

ГР надала негативну оцінку законопроекту та звернулася до НКЦПФР з пропозицією його суттєвого доопрацювання.

Законопроекти, які були визнані такими, що мають суперечливий характер та не можуть бути прийняті в запропонованій редакції без їх суттєвого доопрацювання:

1) проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» (дата подання 10 серпня 2015 р., реєстраційний № 2486а). Законопроект вирішено підтримати із зауваженнями. Зокрема, належить чітко визначити наявне у законопроекті поняття «підприємство, що становить суспільний інтерес», врахувати наявність стажу роботи бухгалтером (9 років) у бухгалтерів, які не мають економічної освіти, як її альтернативи, чітко визначити коло суб'єктів, на яких вимоги про створення бухгалтерської служби не можуть розповсюджуватися згідно з положеннями спеціального законодавства (зокрема, корпоративні інвестиційні фонди, недержавні пенсійні фонди, фонди операцій з нерухомістю), яке встановлює обов'язкове виконання функцій бухгалтерського обліку спеціалізованими надавачами послуг цим установам (КУА, адміністратором, управителем);

2) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах» (дата подання 06 липня 2015 р., реєстраційний № 2302а). Законопроектом запроваджується механізм придбання акцій ПАТ за наслідками придбання контрольних пакетів акцій, зокрема, обов'язковий продаж акцій акціонерами на вимогу власника 95% акцій та обов'язкове придбання таким власником простих акцій товариства на вимогу міноритарних акціонерів. ГР дійшла висновку про те, що законопроект можна підтримати із зауваженнями, що, зокрема, стосуються віднесення витрат на оформлення примусового викупу на рахунок особи, яка придбає акції, необхідності більш чіткого встановлення процедури визначення справедливої ціни обов'язкового продажу/придбання акцій із запобіганням інсайдерським операціям та маніпулюванню на ринку. Також необхідно визначити функціональні механізми депонування коштів акціонерів, які втратили зв'язок із товариством (зокрема внаслідок знаходження в зоні АТО, на території АР Крим тощо), з використанням можливостей Ощадбанку та/або Розрахункового центру Національного депозитарію України;

3) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо виконавчих органів юридичних осіб та покращення інвестиційної політики)» (дата подання 22 грудня 2014 р., реєстраційний № 1526). Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту, запропонований механізм передачі повноважень виконавчого органу юридичної особи іншим організаціям шляхом укладання спеціального договору є спрямованим на

забезпечення управління суб'єктами господарювання, створеними за участі засновників походженням із країни-агресора. Проте за текстом законопроекту не визначена сфера його застосування, що створює ризики подальшого розповсюдження зазначеного механізму на невизначене коло суб'єктів. Запропоновано доповнити цей законопроект виключним переліком суб'єктів та відносин, на яких він розповсюджується. ГР вирішила підтримати законопроект з урахуванням висловлених зауважень;

4) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо консолідації функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг» (дата подання 20 липня 2015 р., реєстраційний № 2413а). У результаті обговорення сформулювалася загальна позиція ГР про те, що належить підтримати вказаний законопроект для прийняття за основу в першому читанні, однак із зауваженнями до прикінцевих положень, де належить полегшити процедури, пов'язані зі зміною органу нагляду, та виключити положення щодо запровадження відсутніх зараз процедур ліцензування до окремих фінансових установ, зокрема НПФ, діяльність яких таких процедур не вимагає. Рекомендувати впровадити вимогу про те, що регуляторам слід розробити свою підзаконну базу на протязі 3-х місяців з дня набуття цим законом чинності;

5) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо захисту прав споживачів на ринку фінансових послуг» (дата подання 26 грудня 2014 р., реєстраційний № 1652). ГР вирішила підтримати цей законопроект із зауваженнями щодо розподілу функцій між регуляторами фінансового ринку, оскільки законопроект стосується функцій органу (Нацфінпослуг), який ліквідується за іншим законопроектом (а саме 2413а);

6) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо законодавства з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» (дата подання 22 липня 2015 р., реєстраційний № 2430а). У результаті обговорення сформувалася загальна думка про те, що такий законопроект доцільно підтримати, оскільки він кореспондується з вимогами FATF. Однак пропонується збільшити граничну суму, яка встановлюється для віднесення операцій до тих, що підлягають обов'язковому моніторингу до 500000 гривень (у законопроекті – 250000 гривень);

7) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації стандартів IOSCO та виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом в частині протидії зловживанням на фондовому ринку» (03 серпня 2015 р. був оприлюднений на сайті НКЦПФР). ГР дійшла висновку про те, що закон наповнений правами та санкціями, однак не містить відповідальності регуляторів, наявність яких в національному законодавстві передбачена стандартами IOSCO. Після обговорення змісту законопроекту сформувалася позиція ГР про те, що законопроект доцільно підтримати із зауваженнями, оскільки він має носити комплексний характер та не розривати у часі запровадження повноважень та відповідальність регулятора;

8) проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо регульованих ринків та деривативів) (реєстраційний № 3498) та пов'язаних законопроектів (№ 3499, № 3500, зміни до Бюджетного та Податкового кодексів). ГР зосередила увагу на тому, що законопроект № 3498 фактично поділяється на два блоки. Перший – стосується випуску нових видів цінних паперів (деривативів), організації їх біржового та позабіржового обігу, що дозволяє поєднати ринок цінних паперів із грошовим та товарними ринками, тому у цій частині вказаний законопроект належить підтримати. Другий блок стосується значних змін у інфраструктурі ринків капіталу та інших регульованих ринків, професійної діяльності на цих ринках, які не сприймаються однозначно та певною мірою є суперечливими, відповідно, потребують суттєвого доопрацювання, тому їх доцільно підтримати із зауваженнями. ГР прийнято рішення підтримати проект Закону у частині, що стосується випуску нових видів цінних паперів (деривативів) та сформулювати конкретні зауваження до інфраструктурної складової частини законопроекту;

9-10) альтернативні проекти нової редакції Податкового кодексу України, представлені Кабінетом Міністрів України та Комітетом Верховної ради України з питань податкової та митної політики оцінені ГР як такі що не сприймаються однозначно та певною мірою є суперечливими, відповідно, потребують суттєвого доопрацювання, тому їх доцільно підтримати із зауваженнями лише в частинах, які є слушними;

11) проект Закону України «Про споживче кредитування» (реєстраційний № 2455 від 23 березня 2015 р.) визнано суперечливим стосовно формулювання заборони на отримання споживчих кредитів та можливості використання цих коштів для придбання цінних паперів без урахування особливостей окремих видів цінних паперів та прав інвесторів за ними. При цьому ГР зазначено, що просування законопроекту відбувається без залучення представників саморегулівних організацій фондового ринку України та широкого кола громадських організацій;

12) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг» (реєстраційний № 2456-д від 29 грудня 2015 р.) на думку ГР потребує суттєвого доопрацювання, оскільки у поточній редакції він негативно впливає на правовідносини, що реалізуються у сфері фондового ринку. При цьому просування законопроекту відбувається без залучення представників саморегулівних організацій фондового ринку України та широкого кола громадських організацій;

13) проект Закону України «Про облігації, забезпечені відокремленими активами» (реєстраційний № 2784 від 6 травня 2015 р.). Щодо цього законопроекту ГР висловлено істотні зауваження до змісту (зокрема, стосовно наведеної класифікації облігацій при відсутності критеріїв такої класифікації);

14-15) законопроекти, що стосуються особових інвестиційних та особових пенсійних рахунків (законопроекти № 4259 та № 4260), притаманних, зокрема фінансовим ринкам США та Великобританії, щодо яких встановлено особливий пільговий податковий режим. У українських законопроектах передбачається, що на пенсійні рахунки можливо вносити не більше 15 відсотків від заробітної плати, і ці внески звільняються від ПДФО. По інвестиційних рахунках з прибутку на внески до 120 мінімальних заробітних плат не стягується ПДФО. ГР відзначено, що законопроекти є перспективними, оскільки створюють ефективні інструменти для принципово нових масштабів інвестування на фондовому ринку, проте потребують суттєвого доопрацювання, зокрема, у частині узгодження із вимогами до диверсифікації інвестування, встановленими для аналогічних фінансових послуг.

Також ГР звертала увагу розробників проектів актів законодавства на те, що з'являється достатньо значна кількість законів та підзаконних нормативно-правових актів, які безпосередньо чи дотично стосуються фондового ринку України, характерних тим, що вони містять неуніфіковану чи некоректну термінологію (зокрема, відхиляються від прийнятого у міжнародній біржовій практиці розуміння понять «ф'ючерсний контракт», «форвардний контракт», «опціон», «дериватив» тощо).

Громадська рада офіційно повідомляла голову Верховної Ради України, комітети Верховної Ради України, відповідні центральні органи влади-розробники законопроектів про негативне ставлення Громадської ради до законопроектів, які знаходилися на стадії розгляду, та надавала конкретні пропозиції щодо проектів актів законодавства, які отримали зауваження під час громадських обговорень.

2. Громадська експертиза проектів підзаконних регуляторних актів у сфері функціонування ринку цінних паперів

Представники Громадської ради брали постійну активну участь у засіданнях комітетів НКЦПФР та вносили свої пропозиції до проектів регуляторних актів Комісії та законопроектів, які розглядалися на засіданнях комітетів.

Зокрема, голови комітетів Громадської ради (Комітет аналізу практики регулювання фондового ринку (Кий О.М.), Комітет з питань захисту прав інвесторів (Рибальченко А.А.), Комітет з питань інформаційної прозорості фондового ринку (Шапран В.С.) прийняли участь в обговоренні 47 проектів нормативно-правових актів НКЦПФР, 28 проектів законів України, 5 концепцій та програм.

Комітетом з питань інформаційної прозорості фондового ринку проведено обстеження ринку послуг рейтингових агентств. Результати обстеження були публічно обговорені головою Комітету з інформаційної прозорості Шапраном В.С. із представниками УАІБ, УОФА, Нацкомфінпослуг, НКЦПФР, а також під час засідань Цільової команди реформ (ЦКР). Зокрема, було підкреслено недостатність та недосконалість державного регулювання та нагляду за діяльністю рейтингових агентств, що призводить до непрозорості інформації та маніпулювання рейтинговими оцінками, наприклад, внаслідок розбіжностей між рейтинговими оцінками, підтвердженими паперовими та електронними джерелами інформації, неактуальності наданих рейтингових оцінок, недостатньої оперативності розкриття інформації про надані рейтингові оцінки, зокрема, на веб-сайті АРІФРУ тощо. Як наслідок, система рейтингових оцінок визначена такою, що не виконує покладені на неї функції.

Пропозиції ГР щодо вдосконалення регулювання діяльності рейтингових агентств, підготовлені робочою групою та схвалені ГР, були надані НКЦПФР та на 80 % були враховані. Неврегульованим залишилося питання прихованих рейтингів, які робляться лише для регуляторів. ГР підкреслила також проблему стосовно розкриття інформації емітентами муніципальних облігацій. При цьому у таких емітентів самий високий (майже 100 %) процент дефолту по облігаціях. Для аналізу у порядку оприлюднення подається скудна інформація, у якій немає ні особливої інформації, ні регулярної інформації, тобто існує інформаційна прогалина. Проте з питань інформаційної відкритості зі сторони НКЦПФР відсутні звернення до ГР із запрошенням останньої до участі чи за допомогою у розробці пропозицій.

Робочою групою з підготовки зауважень та пропозицій до нормативно-правових актів НКЦПФР, які регулюють діяльність рейтингових агентств, та проекту закону про рейтингові агентства, створеною ГР, було проведено низку обговорень, за результатами яких до НКЦПФР було направлено:

- Пропозиції щодо реформування ринку рейтингових послуг в Україні на 2015-2020 рр.;
- Пропозиції щодо оперативних змін у нормативно-правових актах НКЦПФР в рамках реформування ринку рейтингових послуг.

Пропозиції робочої групи щодо оперативних змін в рамках реформування ринку рейтингових послуг були враховані при підготовці змін до «Правил визначення уповноваженим рейтинговим агентством рейтингової оцінки за Національною рейтинговою шкалою». Також очікується прийняття запропонованої нової редакції Правил рейтингування на початку 2016 року. Відповідні зміни збільшують відповідальність рейтингових агентств за порушення вимог до їх діяльності, а також наближують регулювання діяльності рейтингових агентств до міжнародних стандартів.

Комітетом з питань інформаційної прозорості фондового ринку проведено обстеження різноспрямованих позицій експертної спільноти стосовно напрямків модифікації системи розкриття інформації на фондовому ринку. Зокрема, було проаналізовано пропозиції

експертів Цільової команди реформ (ЦКР) щодо запровадження подвійної системи обліку та розкриття інформації, з комбінуванням прикладів із різних зарубіжних практик. Пропонувалося одночасно повернутися до моделі уповноважених інформаційних агентств (раніше розвинутої у РФ), та запровадити відображення інформації в ЄДР (як це робиться, наприклад, у Німеччині).

Комітет з питань інформаційної прозорості фондового ринку звернув увагу на те, що діяльність уповноважених агентств у РФ була пронизана корупцією і починаючи з 2007 р. ця система у РФ скасована.

ГР зазначено, що позиція ГР спрямована не проти скасування паперової форми розкриття інформації, а проти запропонованої процедури такої відмови розкриття інформації у друкованих ЗМІ без урахування достатніх для цього об'єктивних передумов, враховуючи, що відповідними нормами Директив ЄС передбачено наявність такої сукупності способів системи розкриття інформації, яка дозволяє отримати доступ до неї максимальному числу користувачів. З цього приводу статистичні дані щодо охоплення населення України послугами мережі Інтернет свідчать, що майже 50% населення не користуються цим платним способом доступу до джерел інформації. Отже, комбінація різних каналів розкриття інформації наразі є актуальною для забезпечення безперешкодної та повністю безоплатної реалізації прав громадян на вільний доступ до інформації.

Також ГР звернула увагу на те, що при розвитку системи розкриття інформації на фондовому ринку належить орієнтуватися на максимальну реалізацію принципу найбільш короткого шляху від емітента до користувача. ГР підкреслювала, що згідно з чинним законодавством саме регулятор (НКЦПФР) має завдання забезпечити функціонування Єдиної загальнодоступної бази даних на фондовому ринку і, відповідно, саме регулятор несе відповідальність за її наповнення, збереження баз даних та доступ до інформації усіх зацікавлених осіб. При цьому емітент повинен безкоштовно подавати інформацію один раз регулятору, а подальше питання про те, де ця інформація буде розкрита та яким чином та кому передана на оприлюднення регулятором - це його внутрішній адміністративний процес, який не повинен накладати вимоги та витрати на учасників ринку.

Також, враховуючи роль Агентства з розвитку інфраструктури фондового ринку України (АРІФРУ) у забезпеченні інформаційної прозорості фондового ринку, ГР неодноразово зверталася до НКЦПФР із пропозицією включити до складу Колегії Державної установи «Агентство з розвитку інфраструктури фондового ринку України» представників Громадської ради. Проте звернення ГР не були розглянуті Комісією.

Робочою групою ГР з питань запровадження системи пруденційних нормативів діяльності професійних учасників фондового ринку було розроблено пропозиції щодо вдосконалення проекту «Положення щодо пруденційних нормативів професійної діяльності на фондовому ринку та вимог до системи управління ризиками», підготовленого та схваленого НКЦПФР. За результатами проведеної експертизи ГР вказано на розбіжності вимог Директив ЄС та проекту нормативно-правового акту НКЦПФР. Стосовно ж нормативів достатності капіталу, на думку ГР, слід врахувати, що в Європі діє система надання послуг на фондовому ринку на основі довірчої власності. Відповідно, для виконання зобов'язань перед клієнтами при недостатності інших джерел використовується власний капітал. В Україні застосовується переважно модель зовнішнього управління. Відповідно, таких боргових зобов'язань професійні учасники фондового ринку не мають, майно клієнтів на балансі професійних учасників не обліковується. ГР було підкреслено, що запропоновані НКЦПФР строки впровадження нових пруденційних нормативів професійної діяльності на фондовому ринку України суперечать строкам імплементації європейського законодавства щодо ринку цінних паперів, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС (4-6 років для відповідних вимог з дати набуття чинності економічної частини Угоди). Цей перехідний

період є об'єктивно необхідним для початку зростання економіки країни і досягнення відповідних показників іншими сегментами, для яких встановлені більш ранні строки імплементації положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Намагання запровадити «випереджаючими темпами» вимоги, які відповідають рівню розвитку ринків та фінансових установ ЄС для українських професійних учасників фондового ринку є не тільки необґрунтованими, а й вкрай шкідливими, вони матимуть руйнівні наслідки і проковуватимуть виникнення на ринку цінних паперів кризи, аналогічної кризи у банківській сфері, а також порушуватимуть інтереси значної кількості інвесторів. Результати аналізу впливу регуляторного проекту акту було затверджено ГР та надано до НКЦПФР.

Зауваження до остаточної редакції «Положення щодо пруденційних нормативів професійної діяльності на фондовому ринку та вимог до системи управління ризиками» були направлені до НКЦПФР та Мінюсту.

З метою підвищення якості розробки проектів регуляторних актів НКЦПФР та посилення професійної аналітично-експертної складової процесу їх опрацювання ГР висловлено до Комісії пропозицію поновлення роботи Консультаційно-експертної ради при НКЦПФР, яка наразі існує лише формально.

V. Інформаційна прозорість діяльності Громадської ради

З метою своєчасного та регулярного інформування громадськості про свою роботу на офіційному веб-сайті Комісії постійно підтримувалася рубрика «Громадська рада», у якій Громадською радою здійснювалося оприлюднення матеріалів, пов'язаних із її діяльністю (установчі документи, керівний склад, прийняті рішення, протоколи засідань, звіти про її роботу, звернення Громадської ради до органів влади та громадськості тощо).

Підписи:

Голова
Громадської ради

Леонов Д.А.

Секретар
Громадської ради

Січевлюк В.А.

Продумано на протяжении 14 (четырнадцати) дней

с момента подписания настоящего документа

Сторона

Генеральный директор

Сторона

Генеральный директор



Иванов И.И.
Генеральный директор

Петров П.П.
Генеральный директор