



РАХУНКОВА ПАЛАТА

вул. М. Коцюбинського, 7, м. Київ, 01601, тел. (044) 234-95-65, 234-10-41, факс (044) 288-09-59
E-mail: rp@ac-rada.gov.ua

31.01.2018 № 08-206

На № _____ від _____

Прем'єр-міністру України

Гройсману В. Б.

Щодо результатів аудиту
ефективності

Шановний Володимире Борисовичу!

Рахункова палата провела аудит ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2016–2017 роках Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку на державне регулювання ринку цінних паперів, результати якого розглянуті на її засіданні.

Згідно з частиною третьою статті 39 Закону України «Про Рахункову палату» надсилаємо відомості у формі рішення Рахункової палати і просимо поінформувати про вжиті заходи.

Додаток: на 7 арк.

З повагою

Т. в. п. Голови

О. С. Яременко



РАХУНКОВА ПАЛАТА

РІШЕННЯ

від 23 січня 2018 року № 2-1

м. Київ

Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2016–2017 роках Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку на державне регулювання ринку цінних паперів

Відповідно до статті 98 Конституції України, статей 1, 4, 7, 27 і 31 Закону України «Про Рахункову палату» розглянуто «Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2016–2017 роках Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку на державне регулювання ринку цінних паперів». За результатами розгляду Рахункова палата

ВСТАНОВИЛА:

1. У 2016–2017 роках на фінансування Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – Комісія) було витрачено 136,2 млн грн бюджетних коштів, що відповідало бюджетним призначенням. Водночас нормативно-правова база щодо регулювання ринку цінних паперів застаріла та не відповідає світовим вимогам. Як наслідок, не досягнуто визначеної Законом України «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» мети державного регулювання ринку цінних паперів – створення умов для ефективної мобілізації та розміщення учасниками ринку цінних паперів фінансових ресурсів з урахуванням інтересів суспільства.

Отже, фондовий ринок України характеризується низькою капіталізацією, дефіцитом високоліквідних цінних паперів і домінуванням позабіржового сегмента (понад 73 відс. обсягів торгів).

Облігаційні запозичення держави на фондовому ринку хоча і є одним з найбільш надійних фінансових інструментів, але збільшення їх частки призводить до згортання діяльності суб'єктів господарювання економіки на фондовому ринку, що свідчить про неефективне функціонування Комісії.

2. Оскільки законодавство України у сфері державного регулювання ринків цінних паперів остаточно так і не приведене у

відповідність із кращими світовими практиками, подальша реструктуризація ключових процесів, включаючи механізми управління Комісією, процедури оперативного прийняття нею рішень, відповідальність, систему внутрішнього контролю і запобігання операційним ризикам, не завершена, що продовжує створювати відповідні ризики у питаннях захисту прав інвесторів.

Так, через скасування у вересні 2016 року Мін'юстом державної реєстрації Положення про встановлення ознак фіктивності емітентів цінних паперів та включення таких емітентів до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності, затвердженого рішенням НКЦПФР від 10.07.2015 № 980, Комісія не реалізувала повною мірою повноважень у цьому напрямі та не ухвалила відповідних рішень про зупинення обігу так званих «сміттєвих» цінних паперів, які, за даними НКЦПФР, продовжують використовуватися на позабіржовому ринку цінних паперів в операціях на мільярди гривень, що створює передумови для ухилення від сплати податків і відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом.

3. Незважаючи на те, що впродовж 2016–2017 років Комісією здійснено окремі заходи щодо упорядкування, контролю і нагляду за ринком цінних паперів та запобігання зловживанням і порушенням у цій сфері, на сьогодні процес законодавчої трансформації державного регулятора на ринку цінних паперів не завершений.

Зокрема, Комісією на постійній основі проводиться нормотворча діяльність, орієнтована на створення фінансової системи, спрямованої на забезпечення сталого економічного розвитку держави за рахунок ефективного перерозподілу фінансових ресурсів в економіці на засадах розбудови повноцінного ринкового конкурентоспроможного середовища згідно зі стандартами ЄС.

Усі ініціативи НКЦПФР спрямовані на досягнення мети Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015, і Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року, затвердженої відповідними рішеннями регуляторів фінансового ринку (постанова Правління Національного банку України від 18.06.2015 № 391, рішення НКЦПФР від 30.06.2015 № 931 та розпорядження Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг від 11.06.2015 № 1367), що прийняті згідно з Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, і меморандумами (листами про наміри) про співпрацю з Міжнародним валютним фондом, у середньостроковій перспективі сприятимуть здобуттю Комісією повноцінного членства у Міжнародній організації комісій з цінних паперів (International Organization of Securities Commissions – IOSCO).

Оскільки спрямовані на комплексне реформування фінансового сектору законопроекти не прийняті, Комісія об'єктивно не могла забезпечити

ефективного регулювання відносин у зазначеній сфері.

4. Відповідно до вимог чинного законодавства Комісія здебільшого виконує функції з реєстрації учасників фондового ринку та фінансових установ, випуску цінних паперів, ведення, формування, функціонування реєстрів і переліків.

Протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року спостерігається стала тенденція до зменшення кількості професійних учасників фондового ринку, що пов'язано насамперед з ретельнішим підходом НКЦПФР до процедури видачі ліцензій і підвищенням вимог регулятора до професійних учасників.

Комісією на постійній основі забезпечується приведення нормативної бази з питань ліцензування професійних учасників фондового ринку у відповідність із вимогами чинного законодавства та його змінами.

5. НКЦПФР не забезпечено своєчасного реагування на суспільно-політичні виклики, які постали перед Україною у зв'язку з анексією Російською Федерацією Автономної Республіки Крим та м. Севастополя.

Виконання вимог законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою України ще у 2014 році з метою якомога скорішого унормування правового режиму та здійснення економічної діяльності на анексованій території, було забезпечено Комісією тільки на початку 2015 року.

При цьому прийняте Комісією рішення від 13.03.2015 № 344 щодо зупинення внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів емітентів, зареєстрованих і розташованих на тимчасово окупованій території, а отже, і підконтрольній на сьогодні невизнаній владі Криму, не забезпечує повною мірою припинення обігу їх цінних паперів на ринку України.

Згідно з рішенням емітентам цінних паперів було лише рекомендовано здійснити перереєстрацію свого місцезнаходження на іншій території України, а у разі невиконання ними цих умов застосування Комісією будь-яких санкцій не передбачалося.

Крім того, операції щодо спадкування та правонаступництва цінних паперів, операції на виконання рішення суду, операції щодо переведення прав на цінні папери з рахунку в цінних паперах власника, відкритого в одній депозитарній установі, на рахунок у цінних паперах цього власника, відкритий в іншій депозитарній установі, операції емітента щодо викупу, погашення, виплати доходу за цінними паперами, а також операції, пов'язані з припиненням емітента, обмеженню не підлягали.

6. НКЦПФР не було вжито дієвих заходів для забезпечення вимог законодавства щодо захисту прав інвесторів та запобігання уникненню порушень професійними учасниками фондового ринку, розташованими в зоні проведення АТО.

Тільки наприкінці грудня 2014 року щодо депозитарних установ, розташованих на тимчасово непідконтрольній території Донецької та Луганської областей, Комісією запроваджено механізми запобігання зловживанням із цінними паперами, але відповідальність цих установ у

вигляді позбавлення їх ліцензії на здійснення депозитарної діяльності у разі невиконання ними вимог НКЦПФР не передбачена.

Стосовно запобігання порушенням прав інвесторів та уникнення ризиків у діяльності інших професійних учасників фондового ринку (торговці цінними паперами, компанії з управління активами та корпоративні інвестиційні фонди), розташованих на території проведення АТО, незареєстрованим у Мін'юсті рішенням Комісії від 03.03.2015 № 282 лише рекомендовано утриматися від певних відносин щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів, поданих учасниками, які включено до сформованого цим рішенням НКЦПФР Переліку учасників фондового ринку на території АТО та тимчасово окупованій території.

До того ж цим рішенням визначено, що всі рекомендації НКЦПФР мають виконуватися учасникам фондового ринку з дати оприлюднення Переліку на офіційному веб-сайті Комісії, однак таке оприлюднення не забезпечено.

7. Незважаючи на те, що НКЦПФР забезпечено аналітичний облік і внутрішній контроль за перерахуванням набувачами адміністративних послуг належних сум адміністративного збору до доходів держбюджету, Державною казначейською службою України не в повному обсязі забезпечено виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 07.08.2013 № 600.

Зокрема, для НКЦПФР за її відомчою ознакою не відкрито окремих бюджетних рахунків для забезпечення ведення обліку доходів, які надходять як плата за надання адміністративних послуг за ККДБ 22010900 «Плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань)» і ККДБ 22090100 «Державне мито, що сплачується за місцем розгляду та оформлення документів, у тому числі за оформлення документів на спадщину і дарування».

У зв'язку з цим звіряння НКЦПФР даних її аналітичного обліку з даними бухгалтерського обліку Державної казначейської служби України щодо повноти надходження до дохідної частини Державного бюджету належних коштів не є можливим і не здійснюється.

8. Протягом 2016–2017 років Комісія забезпечувала виконання функцій щодо здійснення контролю за професійними учасниками фондового ринку, емітентами і суб'єктами первинного фінансового моніторингу, однак результативність і ефективність її роботи із застосування щодо учасників ринку штрафних санкцій за допущені ними правопорушення залишається низькою.

Так, із-понад 70 млн грн штрафних санкцій, нарахованих Комісією протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року, сплачено порушниками лише 5 млн грн, або 7 відсотків.

Однією з причин низьких показників фактичної оплати штрафних санкцій є відсутність налагодженої співпраці структурних підрозділів Комісії, відповідальних за виявлення порушень законодавства на професійному ринку та ведення претензійно-позовної роботи.

Зокрема, за підсумками I півріччя 2017 року підрозділами Комісії, відповідальними за правозастосування, примусове стягнення штрафних санкцій забезпечено лише на 2 відс. суми їх загального нарахування. Ще 4 відс. штрафних санкцій сплачено професійними учасниками ринку добровільно. Надходження до бюджету 94 відс. нарахованих санкцій на суму майже 28 млн грн Комісією так і не забезпечені.

9. У межах чинного законодавства з питань державного регулювання ринку цінних паперів в Україні НКЦПФР здійснює постійне співробітництво з державними органами і неурядовими організаціями іноземних держав та міжнародними організаціями, в тому числі шляхом залучення міжнародної технічної допомоги, яка полягає у здійсненні експертної оцінки інституційної спроможності Комісії.

Так, за результатами експертного аналізу, проведеного експертами МВФ у рамках детальної оцінки відповідності української законодавчої бази вимогам Багатостороннього меморандуму про взаєморозуміння щодо консультування та співробітництва і обміну інформацією IOSCO, обстеження рівня операційної і фінансової самостійності та підзвітності НКЦПФР засвідчило, що він не відповідає рівневі, який очікується від незалежного органу регулювання. На думку експертів МВФ, правила оплати праці державних службовців, які застосовуються до НКЦПФР, не дають перетворити Комісію на ефективного регулятора. Оскільки ринки цінних паперів є технологічно ємними секторами, брак належного обладнання та технологій негативно впливає на ефективність і результативність діяльності Комісії.

Зокрема, через відсутність належного обсягу бюджетних асигнувань при формуванні кошторису на 2017 рік Комісією не враховувалася потреба в коштах для створення абонентського пункту спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи (СІТС), який згідно з чинним законодавством має забезпечувати використання ресурсу Національної системи конфіденційного зв'язку для міжвідомчого обміну інформацією.

Протягом чотирьох років, незважаючи на неодноразові звернення НКЦПФР до Мінфіну, не планувалися та не виділялися бюджетні асигнування для погашення 2,9 млн грн заборгованості за отримане Комісією комп'ютерне обладнання і проведений капремонт ліфтового господарства, що виникла ще у 2013 році.

Хоча протягом 2016 року витрати Комісії профінансовано в повному обсязі, запланованих обсягів бюджетних призначень було замало для забезпечення виконання нею усіх результативних показників бюджетної програми 6151010 «Керівництво та управління у сфері фондового ринку».

За результатами обговорення та на підставі викладеного Рахункова палата

В И Р І Ш И Л А:

1. «Звіт про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2016–2017 роках Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку на державне регулювання ринку цінних паперів» затвердити.

2. Інформацію про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2016–2017 роках Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку на державне регулювання ринку цінних паперів, надіслати Верховній Раді України та Президенту України та запропонувати Верховній Раді України сприяти ухваленню законопроектів, спрямованих на вдосконалення чинного законодавства у сфері державного регулювання цінних паперів та фондового ринку і виконання міжнародних зобов'язань України стосовно збільшення повноважень, незалежності та інституційної спроможності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, а саме:

- проекту Закону України «Про ринки капіталів та регульовані ринки» від 01.09.2017 № 7055;

- проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталів» від 06.04.2017 № 6303;

- проекту Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо захисту інтересів від зловживань на ринку капіталу» від 06.04.2017 № 6304;

- проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо захисту інтересів від зловживань на ринку капіталу» від 06.04.2017 № 6305.

3. Відомості у формі рішення Рахункової палати про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених у 2016–2017 роках Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку на державне регулювання ринку цінних паперів, надіслати Кабінету Міністрів України.

4. Рішення Рахункової палати та Звіт надіслати Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку для усунення виявлених порушень і недоліків та рекомендувати:

- посилити вжиті в межах чинного законодавства заходи, спрямовані на захист прав та інтересів інвесторів і запобігання можливим порушенням законодавства на ринку цінних паперів у зв'язку з анексією та тимчасовою окупацією Російською Федерацією окремих регіонів України;

- забезпечити своєчасність і повноту відображення даних у державних реєстрах та їх оприлюднення;

- забезпечити дотримання вимог нормативно-правових актів при

плануванні видатків і використанні коштів державного бюджету щодо застосування результативних показників своєї діяльності та відповідності встановлених критеріїв оцінки напрямом державного регулювання фондового ринку;

- налагодити відповідну співпрацю з Державною казначейською службою України з метою повноти обліку і своєчасності зарахування до держбюджету належних сум адміністративного збору та державного мита;

- надіслати звернення Міністерству фінансів України з пропозиціями та обґрунтуваннями щодо обсягу капітальних видатків для забезпечення можливості відновлення абонентського пункту СІТС для побудови комплексної системи захисту інформації;

- забезпечити повноту виконання усіх передбачених законодавством заходів впливу до його порушників і вжити дієвих заходів щодо відшкодування до державного бюджету в повному обсязі сум нарахованих, але не стягнутих фінансових санкцій.

6. Звіт та рішення Рахункової палати оприлюднити на її офіційному веб-сайті з урахуванням вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

7. Контроль за виконанням цього рішення покласти на члена Рахункової палати Пилипенка В. П.

Т. в. п. Голови



О. С. Яременко