

# **РАХУНКОВА ПАЛАТА**

**ЗАТВЕРДЖЕНО**  
рішенням Рахункової палати  
від 23.01.2018 № 2-1

## **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**

Київ 2018

## ЗМІСТ

ПРЕАМБУЛА .....	3
ВСТУП .....	4
1. ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЗАГАЛЬНИЙ СТАН ФОНДОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ .....	5
2. АУДИТ СТАНУ ВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ КОМІСІЄЮ З ЦІННИХ ПАПЕРІВ І ФОНДОВОГО РИНКУ ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ .....	8
2.1. <i>Аналіз розроблення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку         проектів актів законодавства щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері         державного регулювання цінних паперів та фондового ринку і стану їх супроводу.....</i>	8
2.2. <i>Аналіз дотримання порядку виконання функцій у сфері ліцензування професійної         діяльності на ринку цінних паперів .....</i>	13
2.3. <i>Аналіз стану виконання функцій щодо здійснення реєстрації учасників фондового         ринку та фінансових установ, випуску цінних паперів, видачі свідоцтв тощо,         ведення, формування та функціонування реєстрів.....</i>	16
2.4. <i>Аналіз виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку         повноважень з боротьби з обігом цінних паперів, що мають ознаки фіктивності .....</i>	19
2.4.1. <i>Аналіз виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку                 особливих функцій нагляду за ринком цінних паперів у зв'язку з анексією                 території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та проведенням                 антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської                 областей .....</i>	22
2.5. <i>Виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку функцій з         надання адміністративних послуг.....</i>	28
2.6. <i>Виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку функцій         щодо здійснення претензійно-позовної роботи та правозастосування .....</i>	31
2.6.1. <i>Аналіз виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку                 функцій щодо перевірок учасників ринку цінних паперів .....</i>	32
2.6.2. <i>Аналіз застосування Національною комісією з цінних паперів та                 фондового ринку передбачених заходів впливу.....</i>	33
2.6.3. <i>Аналіз забезпечення правозастосування.....</i>	34
3. ПЕРЕВІРКА ЗАКОННОСТІ, ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФОНДОВОГО РИНКУ .....	37
3.1. <i>Аналіз планування та використання Національною комісією з цінних паперів та         фондового ринку бюджетних коштів і виконання результативних показників         бюджетної програми.....</i>	37
3.2. <i>Аналіз стану погашення простроченої кредиторської заборгованості.....</i>	39
3.3. <i>Перевірка дотримання вимог законодавства при здійсненні закупівель         за державні кошти.....</i>	40
3.4. <i>Аналіз залучення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку         міжнародної технічної допомоги .....</i>	42
ВИСНОВКИ.....	43
ПРОПОЗИЦІЇ.....	48
Додаток.....	50

## ПРЕАМБУЛА

**Підстава для проведення аудиту:** Конституція України (стаття 98); Бюджетний кодекс України (статті 26 та 110); Закон України «Про Рахункову палату» (статті 1, 4, 7, 27 і 31); План роботи Рахункової палати на II півріччя 2017 року.

**Мета аудиту:** оцінка стану продуктивності, результативності, економності та законності витрачання коштів Державного бюджету України, виділених Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку для виконання її завдань.

**Предмет аудиту:** нормативно-правові, адміністративні, розпорядчі, інші акти (постанови, розпорядження, накази, рішення, положення, порядки, стандарти, інструкції, довідки та ін.), звіти, первинні документи, реєстри бухгалтерського обліку, статистична та фінансова звітність та інші документи з питань використання бюджетних коштів на виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку покладених на неї завдань; кошти Державного бюджету України, виділені Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку за КПКВК 6151010 «Керівництво та управління у сфері фондового ринку».

**Об'єкти аудиту:** Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку.

**Методи аудиту:** аналіз законодавчих та нормативно-правових актів, звітних даних щодо виконання бюджетних програм та кошторисів Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, повідомлень засобів масової інформації; опитування та обговорення проблемних питань з відповідальними фахівцями об'єкта аудиту; здійснення вибірки; письмові запити; аналіз первинних документів і фінансової звітності; підрахунок, зіставлення, порівняння планових і фактичних показників; перевірка фактичного витрачання бюджетних коштів.

### **Критерії оцінки:**

продуктивності – встановлення співвідношення між результатами діяльності і використаними для досягнення таких результатів коштами бюджету;

результативності – встановлення ступеня відповідності фактичних результатів діяльності запланованим результатам;

економності – встановлення стану досягнення запланованих результатів за рахунок мінімального обсягу бюджетних коштів або досягнення максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

### **Початкові обмеження:**

часові: аудитом охоплюється період з 1 січня 2016 року по 30 вересня 2017 року, а в разі необхідності – попередні або наступні періоди, якщо операції, що перевіряються, пов'язані з ними;

територіальні: у м. Києві.

## ВСТУП

Фондовий ринок – це важливий сегмент фінансової системи будь-якої країни. Отже, як фінансовий елемент, він посідає особливе місце в загальній системі ринкової економіки України та є одним із чинників, що формують інвестиційний клімат та сприяють залученню інвестиційного капіталу.

У свою чергу, важливість цього сегмента потребує належного державного регулювання.

В Україні державне регулювання фондового ринку здійснює Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі – НКЦПФР або Комісія), утворена Указом Президента України від 23.11.2011 № 1063, яким також затверджено Положення про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку.

Утворення Комісії як державного колегіального органу передбачено змінами, внесеними до статті 6 Закону України від 30.10.1996 № 448 «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні» (далі – Закон № 448) Законом України від 07.07.2011 № 3610-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг», який набув чинності 07.08.2011.

Відповідно до вимог Закону № 448, державне регулювання ринку цінних паперів здійснюється з метою реалізації єдиної державної політики у сфері випуску та обігу цінних паперів та їх похідних; створення умов для ефективної мобілізації та розміщення учасниками ринку цінних паперів фінансових ресурсів з урахуванням інтересів суспільства; одержання учасниками ринку цінних паперів інформації про умови випуску та обігу цінних паперів, результати фінансово-господарської діяльності емітентів, обсяги і характер угод з цінними паперами та іншої інформації, що впливає на формування цін на ринку цінних паперів; забезпечення рівних можливостей для доступу емітентів, інвесторів і посередників на ринок цінних паперів; гарантування прав власності на цінні папери; захисту прав учасників фондового ринку; інтеграції в європейський та світовий фондові ринки; дотримання учасниками ринку цінних паперів вимог актів законодавства; запобігання монополізації та створення умов розвитку добросовісної конкуренції на ринку цінних паперів; контролю за прозорістю та відкритістю ринку цінних паперів.

У цьому зв'язку, згідно з Положенням про НКЦПФР, до її завдань належать формування та забезпечення реалізації єдиної державної політики щодо розвитку і функціонування ринку цінних паперів та похідних (деривативів) в Україні, сприяння адаптації національного ринку цінних паперів до міжнародних стандартів; координація діяльності державних органів з питань функціонування в Україні ринку цінних паперів та похідних (деривативів); здійснення державного регулювання та контролю за емісією і обігом цінних паперів та похідних (деривативів) на території України; захист прав інвесторів шляхом здійснення заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів та законодавства про

акціонерні товариства, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень; сприяння розвитку ринку цінних паперів та похідних (деривативів); узагальнення практики застосування законодавства України з питань емісії (випуску) та обігу цінних паперів в Україні, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення; здійснення державного регулювання та контролю у сфері спільного інвестування; здійснення у межах компетенції державного регулювання та контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення; здійснення у межах компетенції державного регулювання і нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму; здійснення у межах компетенції заходів щодо запобігання і протидії корупції; здійснення у межах повноважень, визначених законодавством, нагляду на консолідованій та субконсолідованій основі за небанківськими фінансовими групами та їх підгрупами.

Відповідно до чинного на сьогодні Положення про НКЦПФР, Комісія є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України і підзвітним Верховній Раді України.

## **1. ІНФОРМАЦІЯ ПРО ЗАГАЛЬНИЙ СТАН ФОНДОВОГО РИНКУ УКРАЇНИ**

Результати аналізу стану фондового ринку України, здійсненого Комісією за підсумками 2016 року<sup>1</sup> та січня-жовтня 2017 року<sup>2</sup>, свідчать.

Порівняно з 2015 роком за підсумками 2016 року загальний обсяг торгів на ринку цінних паперів знизився на 2,1 відс. (45,12 млрд гривень).

Зниження переважно досягнуто за рахунок зменшення на 50,8 млрд грн обсягу торгів на біржовому ринку. Загалом, за підсумками 2016 року частка біржового ринку в загальному обсязі торгів на ринку цінних паперів зменшилася і становила 11,2 відсотків.

У 2016 році спостерігалось зниження біржового сегмента фондового ринку України. Порівняно з 2015 роком у 2016 році обсяг біржових контрактів з цінними паперами зменшився на 17,75 відс. – до 235,41 млрд грн, що еквівалентне 9,9 відс. ВВП України.

Протягом 2016 року більшість фондових бірж демонстрували зменшення загального обсягу біржових контрактів. Причина такого падіння – різке зменшення неринкових угод на організованому ринку. Крім того, 3 з 8 фондових бірж не виконали вимог щодо мінімальної кількості наявних торговельних днів протягом року. Зростання спостерігалось лише в однієї біржі – Першій фондовій торговельній системі (ПФТС), до якої перейшла частина торгів з облігацій внутрішньої державної позики.

---

<sup>1</sup> Річний звіт НКЦПФР за 2016 рік, затверджений рішенням Комісії від 01.06.2017 № 394.

<sup>2</sup> Інформаційна довідка щодо розвитку фондового ринку України протягом січня-жовтня 2017 року, розміщена на офіційному веб-сайті НКЦПФР.

За групами цінних паперів протягом 2016 року найбільший обсяг торгів зафіксовано з державними облігаціями України – 210,08 млрд грн (89,2 відс. загального обсягу біржових контрактів у 2016 році).

Стан вітчизняного фондового ринку відображено в інформації про кількість випусків цінних паперів, що перебувають в обігу на фондовому ринку (таблиця 1).

Таблиця 1

**Інформація про кількість випусків цінних паперів, що перебувають в обігу на фондовому ринку**

шт.

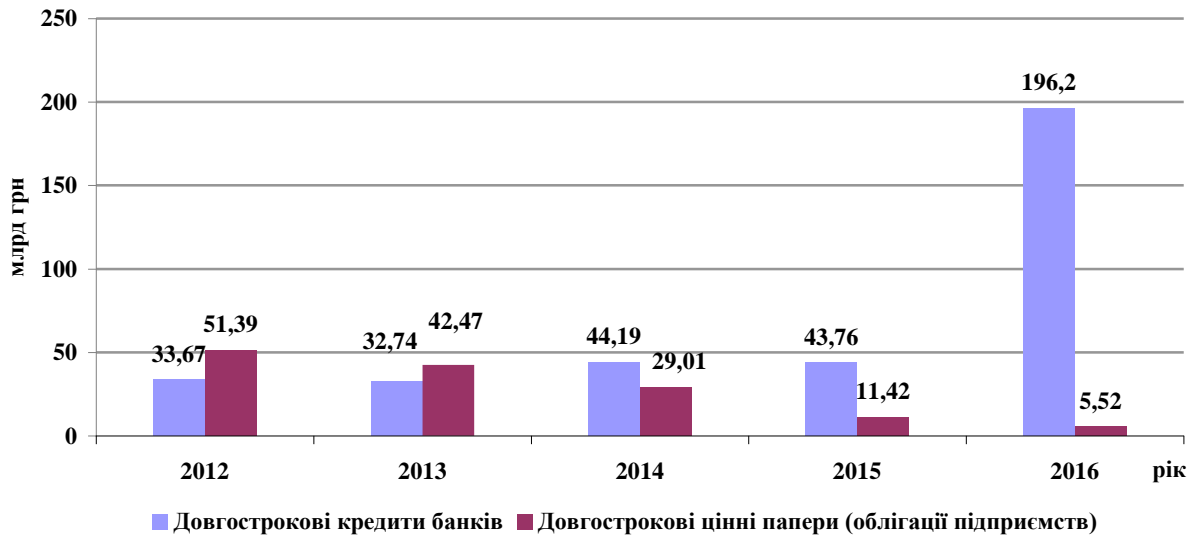
<b>Назва показника</b>	<b>Станом на 31.12.2012</b>	<b>Станом на 31.12.2013</b>	<b>Станом на 31.12.2014</b>	<b>Станом на 31.12.2015</b>	<b>Станом на 31.12.2016</b>
Кількість випусків цінних паперів, що перебувають в обігу на фондовому ринку	22 443	22 036	20 369	20 677	19 904
Кількість випусків цінних паперів, які допущено до торгів на фондових біржах	2 455	2 802	2 829	2 437	1 844
Кількість випусків цінних паперів, які не допущено до торгів на фондових біржах	19 988	19 234	17 540	18 240	18 060

Таким чином, у 2016 році порівняно з 2015 роком при незначному зменшенні загальної кількості випусків цінних паперів, що перебувають в обігу на фондовому ринку, зменшення кількості випусків, допущених до торгів на фондових ринках, становить 24,3 відсотка. Із загальної кількості випусків цінних паперів наприкінці 2016 року кількість випусків акцій, що перебувають в обігу, становила 11 829, з них тільки 8,1 відс. допущено до торгів на фондових біржах.

Незважаючи на те, що аналіз динаміки розвитку фондового ринку України у 2016 році характеризувався збільшенням обсягів випуску цінних паперів (на 48,9 відс. – до 221,2 млрд грн), серед фінансових інструментів провідну позицію за обсягами зареєстрованих випусків посідали акції банківського сектору.

При тому, що одним з пріоритетних завдань ринку цінних паперів є забезпечення умов для залучення інвестицій компаніями, динаміка залучення інвестицій в економіку України свідчить, що у 2016 році обсяг залучених інвестицій через інструменти фондового ринку нижчий, ніж показник обсягу залучених довгострокових кредитів (діаграма 1).

Діаграма 1. Залучення інвестицій в економіку України  
у 2012–2016 роках



У 2016 році обсяг випуску акцій досяг свого максимуму за останні п'ять років і становив 199,4 млрд гривень. Найбільші зареєстровані обсяги випусків акцій належать емітентам, основними видами економічної діяльності яких є фінансова і страхова діяльність – 194,4 млрд грн (97,5 відс. загального обсягу), а також переробна промисловість – 4,3 млрд грн (2,2 відсотка). У розрізі підприємств найбільший обсяг емісії зареєстрований ПАТ КБ «ПРИВАТБАНК» – 146,2 млрд грн (73,35 відс. загального зареєстрованого Комісією обсягу всіх емітентів).

Важливим статистичним показником стану фондового ринку є капіталізація ринку акцій. Проте капіталізація лістингових компаній фондового ринку станом на 31.12.2016 була 19,6 млрд грн, що на 69,1 відс. менше порівняно з даними станом на 31.12.2015 (63,5 млрд гривень).

Показник рівня розвитку біржового ринку – співвідношення капіталізації лістингових компаній до ВВП. За підсумками 2016 року цей показник знизився і становив 0,8 відсотка.

При тому, що обсяг торгів акціями на ринку цінних паперів у 2016 році збільшився на 4,4 відс. порівняно з 2015 роком і становив 482,5 млрд грн, зростання відбулося за рахунок збільшення операцій з цим видом цінних паперів на позабіржовому ринку. В цілому за підсумками 2016 року обсяг торгів акціями на біржовому ринку зменшився у 2,5 рази порівняно з 2015 роком і становив 2,1 млрд гривень. Водночас на неорганізованому ринку спостерігається зростання обсягу торгів акціями на 5,1 відсотка.

Важливим сегментом ринку цінних паперів є ринок, на якому відбувається обіг боргових зобов'язань – облігацій. До інструментів ринку облігацій належать корпоративні, муніципальні та державні облігації.

За останні п'ять років зберігається впевнена тенденція до збільшення кількості випусків державних облігацій України, які допущено до торгів на фондових біржах. У 2016 році із загальної кількості державних облігацій

України, які допущено до торгів на фондових біржах, 99,4 відс. перебували у біржовому реєстрі за I-м рівнем лістингу.

У 2016 році обсяг торгів державними облігаціями України становив 339,5 млрд грн, що більше на 19,8 відс. порівняно з 2015 роком, але частка обсягу торгів державними облігаціями України на біржовому ринку у 2016 році знизилася до 61,9 відс. з 88,3 відс. у 2015 році.

Протягом січня-жовтня 2017 року за результатами торгів на організованому ринку обсяг біржових контрактів з цінними паперами становив 164,8 млрд грн, що порівняно з даними аналогічного періоду 2016 року (188 млрд грн) менше на 14,9 відс. (23,2 млрд гривень). Як і в попередні роки, найбільший обсяг біржових торгів за фінансовими інструментами протягом зазначеного періоду зафіксовано з державними облігаціями України – 152,9 млрд грн (92,8 відс. загального обсягу біржових контрактів протягом січня-жовтня поточного року).

**Таким чином, кризові явища на фондовому ринку України виражаються в його низькій капіталізації, дефіциті високоліквідних цінних паперів і домінуванні позабіржового сегмента (понад 73 відс. обсягів торгів).**

**Облігаційні запозичення держави на фондовому ринку хоча і є одним із найбільш надійних фінансових інструментів, але збільшення їх частки зумовлює згортання діяльності суб'єктів господарювання економіки на фондовому ринку.**

## **2. АУДИТ СТАНУ ВИКОНАННЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ КОМІСІЄЮ З ЦІННИХ ПАПЕРІВ І ФОНДОВОГО РИНКУ ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ**

### ***2.1. Аналіз розроблення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку проектів актів законодавства щодо вдосконалення чинного законодавства у сфері державного регулювання цінних паперів та фондового ринку і стану їх супроводу***

Відповідно до статті 6 Закону № 448 (зі змінами), НКЦПФР розробляє програми розвитку фондового ринку, які затверджуються Президентом України. Робота над проектом Програми розвитку фондового ринку України на 2012–2014 роки (далі – проект Програми) була розпочата Комісією одразу після її утворення відповідно до Указу Президента України від 23.11.2011 № 1063.

Схвалений рішенням Комісії від 09.02.2012 № 267 проект Програми подано на затвердження до Адміністрації Президента України<sup>3</sup>, однак, незважаючи на неодноразові звернення Комісії до Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та відомств, він так і не був затверджений.

Разом з тим у січні 2015 року Указом Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 схвалено Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» (далі – Стратегія 2020), що визначає мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові

---

<sup>3</sup> Лист від 13.02.2012 № 08/940/НК.



пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України. В рамках чотирьох векторів руху Стратегія 2020 передбачає реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, серед яких реформа фінансового сектору (за вектором розвитку).

Рішенням Національної ради реформ (протокол засідання від 17.02.2015), створеної відповідно до Указу Президента України від 13.08.2014 № 644/2014, визнано необхідність розроблення єдиного стратегічного документа щодо розвитку фінансового ринку замість галузевих програм розвитку окремих його секторів, а на її засіданні 15.05.2015 підтримано та схвалено розроблену спільно з регуляторами фінансового ринку (Національним банком, НКЦПФР, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України (далі – НКДРРФП), а також представниками Міністерства фінансів України, Фонду гарантування вкладів фізичних осіб, професійних асоціацій (НАБУ, УФУ тощо), експертами фінансового ринку та керівниками депутатських фракцій Верховної Ради України) Комплексну програму розвитку фінансового сектору України до 2020 року (далі – Програма 2020).

Програму 2020 затверджено відповідними рішеннями регуляторів фінансового ринку<sup>4</sup>. Програма 2020 відповідає вимогам Стратегії 2020, Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, меморандумів (листів про наміри) про співпрацю з Міжнародним валютним фондом, Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» тощо.

Головною метою Програми 2020 є створення фінансової системи, що здатна забезпечувати сталий економічний розвиток за рахунок ефективного перерозподілу фінансових ресурсів в економіці на основі розбудови повноцінного ринкового конкурентоспроможного середовища згідно зі стандартами ЄС. Досягнення мети Програми 2020 забезпечуватиметься шляхом реалізації низки взаємопов'язаних заходів, спрямованих на комплексне реформування фінансового сектору.

У 2017 році з метою актуалізації шляхом доповнення новими заходами, деталізації існуючих заходів та перегляду строків їх виконання Програму 2020 оновлено<sup>5</sup>.

Відповідно до затвердженого в рамках Програми 2020 Комплексного плану заходів на виконання Програми (розділ V Програми 2020), НКЦПФР є відповідальною за виконання 12 заходів (59 дій) за трьома ключовими напрямками: забезпечення фінансової стабільності та динамічного розвитку фінансового сектору; розбудова інституційної спроможності регуляторів

---

<sup>4</sup> Постанова Правління НБУ № 391 від 18.06.2015, рішення НКЦПФР від 30.06.2015 № 931 і розпорядження НКДРРФП від 11.06.2015 № 1367.

<sup>5</sup> Нову редакцію затверджено рішенням Правління НБУ від 16.01.2017 № 28, рішенням НКЦПФР від 19.01.2017 № 31 і рішенням НКДРРФП від 07.02.2017.

фінансового ринку; захист прав споживачів та інвесторів фінансового сектору.

У рамках виконання Програми 2020 Комісією, зокрема, розроблені і вже перебувають на розгляді у Верховній Раді України такі законопроекти (вносилися через суб'єктів законодавчої ініціативи – народних депутатів України), спрямовані як на забезпечення фінансової стабільності, динамічного розвитку фінансового сектору і захист прав споживачів та інвесторів фінансового сектору, так і на розбудову інституційної спроможності НКЦПФР як одного з регуляторів фінансового ринку:

1) **проект Закону України «Про ринки капіталу та регульовані ринки»** (реєстраційний № 7055 від 01.09.2017), який передбачає комплексне реформування відносин на ринках капіталу відповідно до вимог, передбачених європейським законодавством.

Початково ще у 2015 році був зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо регульованих ринків та деривативів)» (реєстраційний номер № 3498 від 20.11.2015), яким пропонувалося врегулювати зазначені питання. Він був прийнятий у I читанні 31.03.2016, але розгляд у другому читанні на пленарному засіданні Верховної Ради України 01.11.2016 було відкладено, надалі, незважаючи на неодноразові включення до порядку денного сесій Верховної Ради України, законопроект так і не розглядався.

Враховуючи зазначене, був розроблений і зареєстрований новий законопроект № 7055, мета якого – комплексне врегулювання питань щодо:

- функціонування ринків похідних цінних паперів і деривативів,
- функціонування регульованих ринків і розбудови їх інфраструктури;
- удосконалення порядку емісії цінних паперів і системи розкриття інформації на ринках капіталу відповідно до вимог європейського законодавства;
- впорядкування діяльності з надання інформаційних послуг на ринках капіталу відповідно до світових практик та європейського законодавства;
- забезпечення захисту прав власників облігацій, зокрема, шляхом передбачення інституту зборів власників облігацій та колективного представника власників корпоративних облігацій відповідно до найкращих світових практик.

Зокрема, з метою комплексного врегулювання питань функціонування ринків похідних цінних паперів і деривативів третім розділом законопроекту «Деривативи» передбачено врегулювання відносин, пов'язаних з деривативами, зокрема, шляхом визначення поняття «деривативи», їх класифікації та основних механізмів укладення деривативів на регульованих ринках та поза ними;

2) **проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу»** (реєстраційний № 6303 від 06.04.2017).

Прийняття законопроекту № 6303 є, зокрема, зобов'язанням України згідно з Меморандумом про економічну та фінансову політику від 02.03.2017, укладеним за результатами третього перегляду спільної з Міжнародним

валютним фондом програми за механізмом розширеного фінансування (далі – Меморандум), у пункті 16а якого містяться серед інших зобов'язання «схвалення Верховною Радою законодавства, що відповідає цілям, викладеним в підпунктах а-і пункту 22 Меморандуму про економічну і фінансову політику від 1 вересня 2016 р. для збільшення повноважень, незалежності та інституційної спроможності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку з метою, перш за все, дозволити їй стати підписантом Багатостороннього меморандуму про взаєморозуміння IOSCO».

Членом Міжнародної організації комісій з цінних паперів (International Organization of Securities Commissions – IOSCO), яка об'єднує більше 170 членів з-понад 115 країн світу, Комісія є з 1996 року.

Головним документом, яким регулюються питання співробітництва між регуляторами в рамках IOSCO, є Багатосторонній меморандум про взаєморозуміння щодо консультування та співробітництва і обміну інформацією IOSCO (далі – Меморандум IOSCO), для приєднання до якого національний регулятор повинен, зокрема, мати такі права та повноваження:

- проводити розслідування правопорушень;
- отримувати інформацію від будь-яких фізичних та юридичних осіб;
- мати доступ до інформації з обмеженим доступом;
- забезпечувати конфіденційність отриманої інформації;
- обмінюватися інформацією з обмеженим доступом з іноземними регуляторами;
- співпрацювати з іноземними регуляторами у розслідуванні порушень, навіть якщо ці порушення не є такими згідно з вітчизняним законодавством.

**На даний час Україна не приєдналася до Меморандуму IOSCO, оскільки Комісія не наділена повноваженнями, які б надавали їй право на проведення розслідувань, а також зважаючи на значні прогалини в її повноваженнях у сфері міжнародного співробітництва та правозастосування.**

За результатами проведення у липні 2015 року місією Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ) оцінки стану реформи регулювання та нагляду у сфері цінних паперів, у т. ч. операційної та фінансової самостійності Комісії, її підзвітності та правозастосовних повноважень і повноважень у сфері міжнародного співробітництва, міжнародними експертами в рамках надання технічної допомоги МВФ були розроблені рекомендації щодо змін, необхідних для зміцнення відповідності законодавчої бази України Принципам та цілям регулювання ринку цінних паперів IOSCO, прийнятим Президентським Комітетом IOSCO на Щорічній конференції IOSCO у вересні 1998 року<sup>6</sup> (далі – Принципи IOSCO).

На підставі цих рекомендацій Комісією підготовлено законодавчі зміни,

---

<sup>6</sup> У 2003 році Принципи переглянуті і була прийнята докладна Методологія для оцінки їх імплементації. У 2010 році Президентський Комітет IOSCO прийняв оновлену групу 38 Принципів, з огляду на події у сфері регулювання цінних паперів та уроки світової фінансової кризи, яка почалася у 2007 році.

спрямовані на підвищення інституційної та фінансової спроможності регулятора фондового ринку, здійснення його міжнародної співпраці з метою забезпечення повноважень і приведення статусу вітчизняного регулятора фондового ринку у відповідність із найкращими світовими стандартами, зокрема Принципам ІОСКО, а також на створення правових умов для приєднання НКЦПФР до Меморандуму ІОСКО.

Прийняття низки законопроектів щодо підвищення інституційної спроможності вітчизняного регулятора фондового ринку, що, крім законопроекту № 6303, представлені **законопроектами «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу»** (реєстраційний номер № 6304 від 06.04.2017) і **«Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо захисту інвесторів від зловживань на ринках капіталу»** (реєстраційний номер № 6305 від 06.04.2017), надасть можливість, зокрема:

- привести повноваження і незалежність Комісії у відповідність з оптимальною міжнародною практикою (підпункт 1.7 пункту 1 розділу Х «Реформа фінансового сектору» Коаліційної угоди, заходи В.1 і В.8 Програми 2020);

- забезпечити створення правових умов для приєднання України до Меморандуму ІОСКО шляхом наділення Комісії достатніми повноваженнями, необхідними для забезпечення нею обміну інформацією та проведення розслідувань у рамках міжнародної співпраці;

- забезпечити імплементацію статей Регламенту ЄС № 596/2014 від 16.04.2014 у частині забезпечення в рамках міжнародної співпраці обміну інформацією та проведення слідчих дій, а також збереження професійної таємниці;

- удосконалити систему нагляду та контролю за діяльністю на фондовому ринку з урахуванням найкращого передового світового досвіду з метою розбудови ефективної системи запобігання зловживанням на фондовому ринку.

З метою підвищення інституційної спроможності НКЦПФР і приведення її повноважень та статусу у відповідність із найкращими світовими стандартами, зокрема Принципами ІОСКО, також передбачається закріпити в законодавстві гарантії незалежності Комісії, зокрема, шляхом:

- надання їй права при виконанні функцій діяти самостійно та незалежно, а також заборони втручання в її діяльність;

- передбачення здійснення фінансування та матеріально-технічного забезпечення її діяльності за рахунок спеціального фонду державного бюджету, джерелами формування якого є надходження від надання НКЦПФР адміністративних послуг, сплати внесків на регулювання учасниками фондового ринку, а також надання Комісії права самостійно розподіляти та розпоряджатися такими коштами;

- передбачення особливостей порядку прийняття, набуття чинності та оскарження актів Комісії;

- врегулювання питання проведення нею оцінювання та перевірок;

- надання їй повноважень проводити перевірки наявності ознак маніпулювання на фондовому ринку та використання інсайдерської інформації, вимагати надання пояснень, документів, інформації (зокрема з обмеженим доступом) під час проведення перевірок, у тому числі в рамках міжнародного співробітництва при наданні допомоги регуляторам ринку цінних паперів іншої держави;

- передбачення правових засад здійснення Комісією міжнародного співробітництва, зокрема, щодо обміну інформацією (у тому числі з обмеженим доступом);

3) проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів)» (реєстраційний номер № 5592-д від 20.04.2017), у якому передбачається переважно удосконалити існуючі порядки діяльності професійних учасників фондового ринку та додаткові механізми запобігання зловживанням на ринку цінних паперів, уже прийнятий Верховною Радою України як закон від 16.11.2017 № 2210-VIII і набрав чинності 06.01.2018.

Таким чином, у 2016–2017 роках Комісією на постійній основі проводилася нормотворча діяльність щодо 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.

Шляхом реалізації низки взаємопов'язаних заходів, спрямованих на комплексне реформування фінансового сектору, уся нормотворча діяльність НКЦПФР була зорієнтована на досягнення мети Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» і Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року, що прийняті згідно з Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та Меморандумом про співпрацю з Міжнародним валютним фондом, а також Угоди про коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» з метою здобуття Комісією в середньостроковій перспективі повноцінного членства в Міжнародній організації комісій з цінних паперів (IOSCO).

## ***2.2. Аналіз дотримання порядку виконання функцій у сфері ліцензування професійної діяльності на ринку цінних паперів***

Відповідно до статті 3 Закону № 448, однією з форм державного регулювання ринку цінних паперів є видача ліцензій на здійснення цієї професійної діяльності та забезпечення контролю за нею.

Згідно з частинами другою і третьою статті 16 Закону України від 22.02.2006 № 3480 «Про цінні папери та фондовий ринок» (далі – Закон № 3480) і статтею 4 Закону № 448, такі види професійної діяльності (крім професійної діяльності Центрального депозитарію цінних паперів і депозитарної діяльності Національного банку України), як діяльність з торгівлі цінними паперами;

діяльність з управління активами інституційних інвесторів; депозитарна діяльність; діяльність з організації торгівлі на фондовому ринку та клірингова діяльність, здійснюються виключно на підставі ліцензії, що видається НКЦПФР.

Регулювання суспільних відносин у сфері ліцензування видів господарської діяльності, визначення виключного переліку видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, встановлення уніфікованого порядку їх ліцензування, нагляду і контролю у сфері ліцензування та відповідальності за порушення законодавства у сфері ліцензування видів господарської діяльності забезпечується Законом України від 02.03.2015 № 222-VIII «Про ліцензування видів господарської діяльності», на виконання якого постановою Кабінету Міністрів України від 05.08.2015 № 609 «Про затвердження переліку органів ліцензування та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» НКЦПФР встановлено органом ліцензування у сфері професійної діяльності на ринку цінних паперів.

Слід зазначити, що в частині третій статті 4 Закону № 448 застосовується посилання на закон про ліцензування певних видів діяльності, який втратив чинність з 28.06.2015.

На кінець 2016 року кількість суб'єктів, яким Комісією видано ліцензії за видами професійної діяльності на фондовому ринку, становила 843 (станом на 30.09.2017 – 805 суб'єктів (таблиця 2). Водночас на початок 2017 року професійну діяльність на ринку цінних паперів здійснювало 666 професійних учасників фондового ринку. Їхня кількість поступово зменшується, що пов'язано насамперед з більш ретельним підходом Комісії до процедури видачі ліцензій і підвищенням вимог регулятора до профучасників.

Таблиця 2

**Динаміка кількості суб'єктів, яким видано ліцензії за видами професійної діяльності на фондовому ринку**

Професійні учасники	Станом на 31.12.2014	Зміна, відс.	Станом на 31.12.2015	Зміна, відс.	Станом на 31.12.2016	Зміна, відс.	Станом на 30.09.2017	Зміна, відс.
Торговці цінними паперами	462	-16,61	369	-20,13	302	-18,16	281	-6,95
Депозитарні установи	306	-3,16	255	-16,67	232	-9,02	218	-6,03
Компанії з управління активами	345	-1,15	320	-7,25	300	-6,25	300	0,00
Особи, що провадять клірингову діяльність	1	0,00	1	0,00	1	0,00	1	0,00
Фондові біржі	10	0,00	10	0,00	8	-20,00	5	-37,5
<b>Усього</b>	<b>1 124</b>	<b>-8,62</b>	<b>955</b>	<b>-15,04</b>	<b>843</b>	<b>-11,73</b>	<b>805</b>	<b>-4,51</b>

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

Зокрема, рішенням НКЦПФР від 12.01.2016 № 11 внесено зміни до умов ліцензування діяльності з управління активами інституційних інвесторів (діяльності з управління активами), затверджених рішенням НКЦПФР від 23.07.2013 № 1281; від 10.03.2016 № 269 – до умов ліцензування діяльності з торгівлі цінними паперами, затверджених рішенням НКЦПФР від 14.05.2013 № 819; від 10.03.2016 № 270 – до умов ліцензування діяльності з організації торгівлі на фондовому ринку, затверджених рішенням НКЦПФР від 14.05.2013 № 818; від 10.03.2016 № 278 – до умов ліцензування діяльності з управління іпотечним покриттям, затверджених рішенням НКЦПФР від 07.02.2012 № 235; від 15.03.2016 № 282 – до умов ліцензування депозитарної та клірингової діяльності, затверджених рішенням НКЦПФР від 21.05.2013 № 862.

Для удосконалення окремих норм, що регулюють порядок зупинення дії та анулювання ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку, зокрема у разі порушення законодавства про цінні папери, прийнято рішення НКЦПФР від 26.02.2016 № 206 «Про внесення Змін до Порядку зупинення дії та анулювання ліцензії на окремі види професійної діяльності на фондовому ринку (ринку цінних паперів)». Для удосконалення окремих норм, що регулюють порядок та умови отримання або переоформлення ліцензії на окремі види професійної діяльності, вимог до ділової репутації особи, яка контролює професійного учасника та/або є керівником, вимог до структури власності заявника та її прозорості прийнято рішення НКЦПФР від 10.03.2016 № 271 «Про внесення змін до рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 14 травня 2013 року № 817».

Протягом 2016 року НКЦПФР продовжила роботу із вдосконалення та модернізації діяльності бірж, а також стимулювання зростання ліквідності національного фондового ринку. З метою посилення біржового сегмента українського фондового ринку та впровадження єдиних стандартів діяльності на фондових біржах, зокрема знаходження у біржовому списку фондової біржі якісних цінних паперів, рішенням НКЦПФР від 19.07.2016 № 771 були затверджені зміни до Положення про функціонування фондових бірж, затвердженого рішенням НКЦПФР від 22.11.2012 № 1688.

**Таким чином, протягом 2016 року і 9 місяців 2017 року спостерігалася стала тенденція до зменшення кількості професійних учасників фондового ринку, що пов'язано насамперед з більш ретельним 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.**

### **2.3. Аналіз стану виконання функцій щодо здійснення реєстрації учасників фондового ринку та фінансових установ, випуску цінних паперів, видачі свідоцтв тощо, ведення, формування та функціонування реєстрів**

Відповідно до вимог чинного законодавства та Положення про НКЦПФР, на Комісію покладено низку функцій зі здійснення реєстрації учасників фондового ринку та фінансових установ, випуску цінних паперів, видачі свідоцтв тощо, ведення, формування та функціонування реєстрів, яких загалом ведеться 8, у тому числі 6 – самостійно, а 1 реєстр і 1 перелік є частинами реєстрів, що формуються та ведуться іншими органами виконавчої влади.

Так, Комісією забезпечується ведення:

1) Єдиного державного реєстру інститутів спільного інвестування (ЄДРІСІ), ведення якого здійснюється відповідно до статті 6<sup>1</sup> Закону України «Про інститути спільного інвестування», підпункту 57 пункту 4 Положення про НКЦПФР, а також Положення про реєстрацію регламенту інститутів спільного інвестування (ІСІ) та ведення ЄДРІСІ, затвердженого рішенням НКЦПФР від 18.06.2013 № 1047.

Станом на 30.09.2017 у ЄДРІСІ внесено відомості та зареєстровано їх регламенти про 2 298 ІСІ, у тому числі 1 782 пайові інвестиційні фонди (ПІФ) і 516 корпоративних інвестиційних фондів (КІФ), виключено відомості про 581 ІСІ, у тому числі 520 ПІФ та 61 КІФ. Протягом 2016 року – 9 місяців 2017 року до реєстру ІСІ вносилися зміни. Зокрема, було внесено відомості та зареєстровано їх регламенти про 167 ІСІ, виключено 65 ІСІ.

*Довідково.* Інформацію про зміни до реєстру ІСІ у розрізі ПІФ і КІФ відповідальним за його складання департаментом ліцензування професійних учасників фондового ринку НКЦПФР не надано.

2) Державного реєстру випусків цінних паперів, ведення якого здійснюється відповідно до статті 7 Закону № 448, статті 31 Закону № 3480, підпункту 125 пункту 4 Положення про НКЦПФР, а також Положення про Державний реєстр випусків цінних паперів, затвердженого рішенням НКЦПФР від 19.04.2012 № 557.

Протягом 2016 року – 9 місяців 2017 року зареєстровано 436 випусків цінних паперів, у тому числі 226 випусків акцій, 199 випусків облігацій підприємств та 11 випусків опціонних сертифікатів. Скасовано реєстрацію 1 419 випусків, відмовлено у скасуванні реєстрації 22 випусків.

За даними Державного реєстру випусків цінних паперів, станом на 30.09.2017:

- зареєстровано випуски акцій 25 607 акціонерних товариств;
- скасовано реєстрацію випусків акцій, анульовано свідоцтва про реєстрацію випусків акцій 14 119 акціонерних товариств у зв'язку з їх припиненням шляхом ліквідації або реорганізації;
- перебувають в обігу акції 11 488 акціонерних товариств (їх випуски акцій зареєстровано та не скасовано).

Натомість, за офіційними даними Державної служби статистики України (показники Єдиного державного реєстру підприємств та організацій



України (ЄДРПОУ), станом на 01.10.2017 нараховувалася 14 831 юридична особа за організаційно-правовою формою господарювання (акціонерні товариства). Отже, дані Держстату не відповідають даним НКЦПФР.

3) *Державного реєстру уповноважених рейтингових агентств*, ведення якого здійснюється відповідно до пунктів 31 і 33 статті 7 Закону № 448 та підпункту 190 пункту 4 Положення про НКЦПФР, а також Порядку ведення Державного реєстру уповноважених рейтингових агентств та видачі Свідоцтв до включення до Державного реєстру уповноважених рейтингових агентств, затвердженого рішенням НКЦПФР від 23.06.2006 № 444, чинного до 10.08.2017, і Положення про порядок проведення конкурсу з визначення уповноважених рейтингових агентств та порядок ведення Державного реєстру уповноважених рейтингових агентств, затвердженого рішенням НКЦПФР від 10.08.2017 № 607, чинного з 10.08.2017.

Станом на 30.09.2017 Державний реєстр уповноважених рейтингових агентств містив інформацію про 5 уповноважених рейтингових агентств, зареєстрованих у 2010 і 2012 роках.

4) *Ліцензійного реєстру професійних учасників фондового ринку*, ведення якого здійснюється відповідно до підпункту 33 пункту 4 Положення про НКЦПФР, а також Порядку формування, ведення і користування відомостями ліцензійного реєстру та подання їх до Єдиного ліцензійного реєстру, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 08.11.2000 № 1658.

Реєстр є частиною Єдиного ліцензійного реєстру, розпорядником та держателем якого є Державна регуляторна служба, ведеться шляхом накопичення інформації. Станом на 30.09.2017 у реєстрі було зроблено 28 266 записів, у тому числі у 2016 році – 344 записи, за 9 місяців 2017 року – 65 записів.

5) *Державного реєстру фінансових установ, які надають фінансові послуги на ринку цінних паперів*, ведення якого здійснюється відповідно до підпункту 38 пункту 4 Положення про НКЦПФР, а також Порядку формування та ведення державного реєстру фінансових установ, які надають фінансові послуги на ринку цінних паперів, затвердженого рішенням НКЦПФР від 03.12.2015 № 2030.

Протягом 2016 року – 9 місяців 2017 року до реєстру внесено 165 записів щодо 147 установ, у тому числі щодо компаній з управління активами – 28, корпоративних інвестиційних фондів – 117 записів.

Станом на 30.09.2017 до цього реєстру було внесено 2 444 установи.

*Довідково.* Інформацію про фінансові установи в розрізі їх видів відповідальним за складання реєстру департаментом ліцензування професійних учасників фондового ринку НКЦПФР не надано.

6) *Реєстру об'єднань професійних учасників фондового ринку і саморегульованих організацій професійних учасників фондового ринку*, ведення якого передбачено підпунктом 19 пункту 3 Положення про НКЦПФР та рішенням НКЦПФР від 27.12.2012 № 1925 «Про затвердження Положення про об'єднання професійних учасників фондового ринку».

Станом на 30.09.2017 до реєстру включено три об'єднання професійних

учасників за трьома видами діяльності, які також є трьома саморегульованими організаціями.

7) *Реєстру аудиторських фірм, які можуть проводити аудиторські перевірки професійних учасників ринку цінних паперів*, ведення якого здійснюється відповідно до статті 7 Закону № 448, підпункту 164 пункту 4 Положення про НКЦПФР, рішення НКЦПФР від 25.10.2012 № 1519 «Про затвердження Порядку ведення реєстру аудиторських фірм, які можуть проводити аудиторські перевірки професійних учасників ринку цінних паперів».

Станом на 01.10.2017 до реєстру внесено 93 аудиторські фірми, з яких 38 зареєстровано у 2016 році (відмовлено 4 фірмам, залишено без розгляду звернення 1 фірми), 12 – у січні-вересні 2017 року (відмовлено 4 фірмам, залишено без розгляду звернення 2 фірм).

8) *Переліку адміністративних послуг*, ведення якого передбачено Законом України «Про адміністративні послуги», постановою Кабінету Міністрів України від 26.10.2011 № 1097 «Деякі питання надання Національною комісією цінних паперів та фондового ринку платних адміністративних послуг», наказом НКЦПФР від 15.03.2013 № 162 «Про подання відомостей до Реєстру адміністративних послуг», наказом НКЦПФР від 21.03.2014 № 77 «Про затвердження Порядку здійснення обліку адміністративних послуг в НКЦПФР, контролю та інформування про результати їх надання» (зі змінами, внесеними наказом НКЦПФР від 03.11.2016 № 172).

Комісія веде перелік адміністративних послуг, який є частиною Реєстру адміністративних послуг, що формується і ведеться центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання адміністративних послуг, – Мінекономрозвитку.

Аудитом встановлено, що, оскільки в ході ведення реєстрів до них включається інформація, яка має приватний характер або містить професійну таємницю, а також враховуючи деякі особливості формування окремих реєстрів, які спричиняють незручності для користувачів (Ліцензійний реєстр професійних учасників фондового ринку), або платну основу ведення окремих реєстрів (Єдиний державний реєстр інститутів спільного інвестування), на головній сторінці офіційного веб-сайта Комісії для широкого доступу розміщені тільки 4 реєстри, що ведуться відповідно до нормативних документів: «Фінансові установи», «Аудиторські фірми», «Рейтингові агентства», «Випуски цінних паперів».

Інша інформація про здійснення реєстрації учасників фондового ринку ведеться за іншим принципом, а саме у розрізі професійних учасників: «Фондові біржі», «Торговці», «Компанії з управління активами», «Депозитарні установи» (ці реєстри містять, зокрема, інформацію про надані ліцензії).

Водночас, незважаючи на те, що, відповідно до Положення про об'єднання професійних учасників фондового ринку, затвердженого рішенням НКЦПФР від 27.12.2012 № 1925, Реєстр саморегульованих організацій

професійних учасників фондового та об'єднань професійних учасників фондового ринку Комісія має розміщувати на своєму офіційному веб-сайті, його там не розміщено.

За поясненням Комісії, модернізована версія її офіційного веб-сайта під час аудиту була в дослідній експлуатації, тому неповною мірою відображала всю інформацію про здійснення Комісією реєстрації учасників фондового ринку. На сьогодні модернізована версія офіційного веб-сайта доопрацьовується і після її запровадження на оновленому веб-сайті Комісії буде розміщено Реєстр саморегульованих організацій професійних учасників фондового та об'єднань професійних учасників фондового ринку.

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

#### ***2.4. Аналіз виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку повноважень з боротьби з обігом цінних паперів, що мають ознаки фіктивності***

Проведення моніторингу та аналізу діяльності емітента цінних паперів (у тому числі його господарської діяльності) є необхідним заходом, спрямованим на захист прав інвесторів для запобігання порушенням законодавства на ринку цінних паперів, зокрема, з метою запобігання неможливості виконання таким емітентом своїх зобов'язань перед власниками цінних паперів.

Аналіз діяльності емітента цінних паперів здійснюється з метою виявлення у нього ознак фіктивності та зупинення обігу цінних паперів такого емітента для захисту прав інвесторів (у тому числі потенційних інвесторів).

Відповідно до Закону № 448 (пункт 4 частини першої статті 7), одне з головних завдань НКЦПФР – це захист прав інвесторів шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів, застосування санкцій за порушення законодавства у межах своїх повноважень.

Згідно з пунктами 37<sup>10</sup> і 37<sup>11</sup> статті 7 Закону № 448, Комісія:

1) встановлює за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну податкову і митну політику, ознаки фіктивності емітента цінних паперів;

2) приймає рішення про включення емітента до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності, у порядку, встановленому НКЦПФР, за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової політики.

Таким чином, Комісії були надані повноваження встановлювати ознаки фіктивності емітентів, ознаки фіктивності цінних паперів та деривативів, порядок прийняття рішення про включення емітента до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності; приймати рішення про включення емітента до

списку емітентів, що мають ознаки фіктивності; зупиняти обіг цінних паперів емітента у зв'язку з включенням його до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності; подавати позов до суду про припинення юридичної особи-емітента у зв'язку з включенням його до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності; скасовувати реєстрацію випуску цінних паперів емітента після ухвалення судом відповідного рішення суду за позовом НКЦПФР.

З набранням з 01.01.2015 чинності Законом України від 28.12.2014 № 71-VIII «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи» внесено зміни до Податкового кодексу України в частині виключення підпункту 153.8.4 статті 153, згідно з яким передбачався порядок визнання емітентів з ознаками фіктивності.

Натомість у чинній редакції Податкового кодексу України (підпункт 170.2.6 статті 170) залишилася норма щодо неврахування понесених (нарахованих) протягом звітного періоду витрат, пов'язаних з придбанням цінних паперів та деривативів, що мають ознаки фіктивності, встановлені Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, при визначенні платником податку фінансового результату за операціями з цінними паперами або деривативами.

На виконання повноважень Комісії, визначених Законом № 448, і з метою забезпечення вимог підпункту 170.2.6 статті 170 Податкового кодексу України рішенням НКЦПФР від 10.07.2015 № 980 за погодженням з Державною фіскальною службою України та Міністерством фінансів України затверджено Положення про встановлення ознак фіктивності емітентів цінних паперів та включення таких емітентів до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності, зареєстроване в Міністерстві юстиції України 17.07.2015 за № 861/27306 (далі – Положення № 980).

Положення № 980 визначає критерії, відповідність яким може бути підставою для визнання емітента таким, що має ознаки фіктивності, пов'язані зі співвідношенням показника капіталізації емітента до інших показників його діяльності; кількістю працівників емітента; розміром витрат емітента на оплату праці одного працівника. Також визначено ознаки, відповідність яким є підставою для прийняття рішення про включення корпоративного інвестиційного фонду до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності.

Відповідно до вимог Положення № 980, за результатами проведеного у 2015–2016 роках аналізу емітентів на їх відповідність критеріям фіктивності до розміщеного на попередній та модернізованій версіях офіційного веб-сайта НКЦПФР списку емітентів, що мають ознаки фіктивності, було внесено 39 учасників професійного ринку, які відповідають чотирьом та більше ознакам фіктивності.

З 2013 року загальний обсяг торгів цінними паперами емітентів, що, за даними НКЦПФР, мають ознаки фіктивності, становить понад 38 млрд грн, серед яких до п'ятірки з найбільшим попитом входять такі емітенти, як ПАТ «Київський завод газового устаткування та приладів» (ЄДРПОУ 05453410,

обсяг торгів – понад 8 млрд грн), ПАТ «Бізнес-Резерв» (ЄДРПОУ 24918926, обсяг торгів – понад 4,3 млрд грн), ПАТ «Домінанта-Колект» (ЄДРПОУ 38003301, обсяг торгів – близько 3,4 млрд грн), ПАТ «Класик-Трейд» (ЄДРПОУ 35372850, обсяг торгів – близько 2,9 млрд грн) та ПАТ «Пересувна механізована колона № 20» (ЄДРПОУ 01354148, обсяг торгів – понад 2,5 млрд гривень).

За поданням ПАТ «Імпульс Плюс» ухвалами Окружного адміністративного суду м. Києва від 29.03.2016 та Київського апеляційного адміністративного суду від 30.06.2016 за справою № 826/23438/15 визнано незаконним та нечинним рішення НКЦПФР від 10.07.2015 № 980 у частині підпунктів 1, 6, 7, 8, 10 пункту 4 Положення № 980 про встановлення ознак фіктивності емітентів цінних паперів та включення таких емітентів до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності.

Одночасно листом Міністерства юстиції України від 06.09.2016 № 6377/10.1/31-16 до НКЦПФР доведено наказ Мін'юсту від 05.09.2016 № 2631/5 «Про скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правового акта», згідно з яким скасовано державну реєстрацію рішення НКЦПФР від 10.07.2015 № 980. Комісія звернулася до Окружного адміністративного суду м. Києва з позовом про визнання протиправним і скасування цього наказу Мін'юсту. Під час аудиту розгляд у цій справі тривав.

При скасуванні державної реєстрації Положення № 980 у цілому Мін'юстом не було враховано, що судовими органами визнано незаконними та нечинними тільки його окремі положення.

Надалі таке рішення Мін'юсту призвело до неможливості виконання Комісією ухвал слідчих органів і суддів стосовно організації проведення в рамках кримінальних проваджень перевірок емітентів на предмет встановлення ознак їх фіктивності.

Крім того, через скасування державної реєстрації всього Положення № 980 є ризик зловживань емітентами, торговцями цінними паперами та іншими особами на фондовому ринку України, що призведе до погіршення інвестиційного клімату в Україні.

Незважаючи на скасування державної реєстрації Положення № 980, НКЦПФР продовжила у робочому порядку аналіз емітентів на відповідність їх критеріям фіктивності.

У зв'язку із скасуванням державної реєстрації Положення № 980 Комісією розроблено та затверджено рішенням від 30.05.2017 № 393 нове Положення про встановлення ознак фіктивності емітентів цінних паперів та включення таких емітентів до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності, зареєстроване в Мін'юсті 13.10.2017 за № 260/31128 (набрало чинності 07.12.2017), у якому визначено перелік ознак, відповідність певній сукупності яких є підставою для прийняття Комісією рішення про включення емітента до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності; порядок прийняття рішень про включення емітента до списку таких емітентів та виключення з нього; порядок прийняття рішень про зупинення (відновлення) обігу цінних паперів у зв'язку з

включенням (виключенням) емітентів зі списку емітентів, що мають ознаки фіктивності.

Таким чином, через скасування Міністерством юстиції України у вересні 2016 року 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 повноваження у цьому напрямі та не приймала 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 та відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом.

#### *2.4.1. Аналіз виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку особливих функцій нагляду за ринком цінних паперів у зв'язку з анексією території Автономної Республіки Крим, м. Севастополя та проведенням антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей*

Відповідно до Закону № 448 (статті 2 та 3, пункту 4 частини першої та пункту 18 частини другої статті 7), гарантування прав власності на цінні папери є метою державного регулювання ринку цінних паперів, що здійснюється, зокрема, у формі прийняття актів законодавства з питань діяльності учасників ринку цінних паперів стосовно захисту прав інвесторів шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів. Комісія, відповідно до покладених на неї завдань, розробляє і організовує виконання заходів, спрямованих на запобігання порушенням законодавства України про цінні папери.

У зв'язку із загостренням суспільно-політичної ситуації в Автономній Республіці Крим, що могла призвести до загрози порушення прав інвесторів, знищення або заволодіння сторонніми особами секретною та конфіденційною інформацією, документами і майном, і з метою запобігання порушенням прав власності на цінні папери рішенням НКЦПФР від 08.04.2014 № 433 «Щодо запобігання порушенням прав власності на цінні папери», яке набрало чинності з 16.05.2014, зобов'язано депозитарні установи, які були зареєстровані та розташовані на території АР Крим та м. Севастополя згідно з доданим переліком, у разі проведення ними починаючи з 28.03.2014 облікових операцій за рахунками в цінних паперах депонентів надавати до ПАТ «Національний депозитарій України» (Центральний депозитарій цінних паперів) відповідні форми електронних документів.

Законом України від 15.04.2014 № 1207 «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (далі – Закон № 1207), що набрав чинності з 27.04.2014, територію АР Крим та м. Севастополя визнано тимчасово окупованою внаслідок збройної агресії

Російської Федерації, встановлено особливий правовий режим на цій території, визначено особливості діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ і організацій в умовах цього режиму, додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина, а також прав і законних інтересів юридичних осіб.

Законом України від 15.09.2015 № 685 «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення дати початку тимчасової окупації» внесено зміни до статті 1 Закону № 1207 і встановлено, що датою початку тимчасової окупації є 20 лютого 2014 року.

27.09.2014 набрав чинності Закон України від 12.08.2014 № 1636-VII «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» (далі – Закону № 1636), який є спеціальним законом, що визначає особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України, створює вільну економічну зону «Крим», та врегульовує інші аспекти правових відносин між фізичними і юридичними особами, які знаходяться на тимчасово окупованій території або за її межами.

У пункті 15.2 перехідних положень Закону № 1636 встановлено, що на тимчасово окупованій території України права на цінні папери і права за цінними паперами емітентів охороняються та обліковуються згідно із законодавством України, з урахуванням того, що НКЦПФР має визначити порядок та строки здійснення операцій з цінними паперами таких емітентів, у тому числі шляхом перереєстрації місцезнаходження депозитарних установ на іншій території України. Ліцензія депозитарної установи, що не пройшла встановлену Комісією спрощену процедуру перереєстрації у визначений строк, вважається анульованою. Протягом тимчасової окупації НКЦПФР надано право зупиняти внесення змін до системи депозитарного обліку щодо цінних паперів емітентів, зареєстрованих на тимчасово окупованій території України, або власників цінних паперів, депозитарний облік яких ведеться депозитарними установами на тимчасово окупованій території України, зокрема у разі виявлення порушень норм Закону № 1636.

На виконання вимог Закону № 1636 рішенням Комісії від 11.11.2014 № 1512 «Про особливості провадження депозитарної діяльності у зв'язку з тимчасовою окупацією території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» (далі – рішення № 1512), зареєстрованим у Мін'юсті 02.12.2014 за № 1536/26313, зареєстровані та розташовані на тимчасово окупованій території депозитарні установи та/або їхні спеціалізовані структурні підрозділи протягом 60 днів з дати набрання рішенням № 1512 чинності (19.12.2014) було зобов'язано змінити своє місцезнаходження у межах України. До зміни місцезнаходження депозитарні установи мали здійснювати операції з цінними паперами лише з контрагентами, розташованими на материковій частині України, крім зони проведення АТО.

Щодо депозитарних установ, що не вчинили дій, передбачених рішенням № 1512, Комісія мала приймати рішення про анулювання відповідних ліцензій

на провадження професійної діяльності на фондовому ринку.

За даними реєстрів НКЦПФР, станом на 31.03.2014 на території АР Крим та м. Севастополя було зареєстровано 9 депозитарних установ, у тому числі одну банківську установу – ПАТ «ЧБРР», ліцензію на депозитарну діяльність якої анульовано в травні 2014 року у зв'язку з рішенням НБУ про позбавлення її банківської ліцензії, депозитарна установа ТОВ «Таврійські цінні папери» ще у травні 2014 року змінила своє місцезнаходження.

Щодо депозитарних установ, які протягом встановленого у рішенні № 1512 строку не змінили свого місцезнаходження, рішенням НКЦПФР від 14.02.2015 № 151 (не зареєстроване в Мін'юсті) їх ліцензії на провадження професійної діяльності на фондовому ринку були анульовані.

На виконання вимог законів № 1636 і № 1207 та з метою захисту інтересів інвесторів рішенням НКЦПФР від 13.03.2015 № 344 «Щодо зупинення внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів емітентів, які зареєстровані на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя» (далі – рішення № 344) з 13.03.2015 за 642 емітентами, які зареєстровані на території АР Крим та м. Севастополя, зупинено внесення змін до системи депозитарного обліку щодо їх цінних паперів. Проте Комісією не забезпечено державної реєстрації рішення № 344 у Мін'юсті та не визначено дати його чинності.

Рішенням № 344 лише рекомендовано визначеним емітентам вчиняти дії щодо зміни свого місцезнаходження шляхом перереєстрації на іншій території України, а ПАТ «Національний депозитарій України» мав встановити часткові обмеження на здійснення операцій у системі депозитарного обліку щодо цінних паперів зазначених емітентів.

При цьому 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.

**Таким чином, виконання вимог законодавчих актів, прийнятих Верховною Радою України ще у 2014 році з метою якомога скорішого унормування правового режиму та здійснення економічної діяльності, у тому числі на ринку цінних паперів, на тимчасово окупованій території АР Крим та м. Севастополя, було забезпечено Комісією тільки протягом I кварталу 2015 року.**

**При цьому прийняте Комісією рішення № 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.**

**Крім того, за умовами цього рішення 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.**

Законом України від 02.09.2014 № 1669-VII «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» (далі – Закон № 1669), який набрав чинності 15.10.2014, визначено тимчасові заходи для забезпечення підтримки суб'єктів господарювання, що здійснюють діяльність на території проведення АТО, та осіб, які проживають у цій зоні або переселилися з неї під час проведення антитерористичної операції.

У статті 1 Закону № 1669 початком періоду проведення АТО визначено дату набрання чинності Указом Президента України від 14.04.2014 № 405/2014 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» (з 14.04.2014).

Водночас наказом Антитерористичного центру при Службі безпеки України від 17.10.2014 № 33/6/а, прийнятим відповідно до статті 11 Закону України від 20.03.2003 № 638 «Про боротьбу з тероризмом», визначено райони проведення АТО і терміни її проведення: Донецька і Луганська області – з 07.04.2014; Харківська область – з 07.04.2014 по 14.09.2014.

У зв'язку із соціально-політичною ситуацією, що склалась у Донецькій та Луганській областях, що призводить до загрози заволодіння сторонніми особами документами та майном учасників фондового ринку, та на виконання вимог Закону № 1669 Комісією прийнято рішення від 11.11.2014 № 1511 «Щодо запобігання порушенням прав інвесторів та уникнення ризиків професійних учасників» (далі – рішення № 1511), зареєстроване в Мін'юсті 01.12.2014 за № 1534/26311, яке набрало чинності з 19.12.2014.

Рішенням № 1511 зобов'язано депозитарні установи, що здійснювали провадження відповідної професійної діяльності на території проведення АТО, тимчасово змінити місцезнаходження на іншу територію України або здійснити передання баз даних депозитарного обліку до Центрального депозитарію цінних паперів у встановленому ним порядку за допомогою сервісу зберігання.

Центральний депозитарій цінних паперів повинен був припинити за рахунками у цінних паперах цих депозитарних установ проведення усіх облікових операцій, крім корпоративних операцій емітентів (за винятком операцій з розміщення, викупу та продажу раніше викуплених цінних паперів) і безумовних операцій на підставі розпорядження уповноваженої особи реєструвального органу про скасування реєстрації випуску цінних паперів, і не приймати до виконання відповідні документи для скликання та проведення загальних зборів акціонерних товариств, якщо їх проведення відбуватиметься на території АТО.

Рішення № 1511 передбачає, що у разі невчинення відповідною депозитарною установою дій щодо тимчасової зміни свого місцезнаходження, але передання баз даних депозитарного обліку до Центрального депозитарію власник цінних паперів або емітент має право розірвати договірні відносини з

відповідною депозитарною установою, обрати нову поза межами території АТО та тимчасово окупованої території України, укласти з нею відповідний договір і здійснити переведення обліку прав на цінні папери.

Станом на початок АТО на території її проведення розташовувалися 23 депозитарні установи, з яких ПАТ КБ «ПІВДЕНКОМБАНК» на час набрання рішенням № 1511 чинності було у стадії ліквідації та не підпадало під його дію, а в подальшому припинило провадження відповідної професійної діяльності на фондовому ринку. Виконали рішення № 1511 і змінили своє місцезнаходження (постійно або тимчасово) 14 депозитарних установ. Чотири депозитарні установи (банки) не змінили місцезнаходження, але ліквідатори цих банків розташовувалися на іншій території України (поза межами території АТО).

Чотири депозитарні установи не змінили свого місцезнаходження, з яких ТОВ «ЛФЦ-Брок», ТОВ «УКРФІНКМ», ТОВ «УКРАЇНСЬКА ІНВЕСТИЦІЙНО-ДЕПОЗИТАРНА КОМПАНІЯ» (у серпні 2017 року за рішенням НКЦПФР ліцензія на депозитарну діяльність анульована) передали бази даних до Центрального депозитарію цінних паперів.

ТОВ «ФК «АВІСТА-БРОК» (код ЄДРПОУ 36736448) вимоги рішення № 1511 ані щодо зміни місцезнаходження, ані щодо передачі баз даних так і не виконало, однак Комісією щодо товариства заходи з анулювання ліцензій не вживалися.

Стосовно інших учасників професійного ринку цінних паперів (крім депозитарних установ), зареєстрованих і розташованих у зоні проведення АТО, конкретні заходи щодо захисту прав інвесторів Комісією не вживалися.

Рішенням НКЦПФР від 03.03.2015 № 282 (далі – рішення № 282), яке не було зареєстроване у Мін'юсті, схвалено лише рекомендації, згідно з якими вирішено сформувати Перелік учасників фондового ринку (торговці цінними паперами, компанії з управління активами та корпоративні інвестиційні фонди) на території АТО та тимчасово окупованій території (далі – Перелік) і рекомендувати їм здійснити дії щодо зміни свого місцезнаходження поза її межі.

Цим учасникам професійного фондового ринку також рекомендовано з дати оприлюднення Переліку на офіційному веб-сайті НКЦПФР утриматися від вчинення будь-яких правочинів щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів до вчинення та документального підтвердження дій щодо зміни місцезнаходження, а учасникам ринку, розташованим поза межами проведення АТО та тимчасово окупованої території України, утриматися від вчинення дій щодо укладання будь-яких правочинів щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів за участю торговців цінними паперами та компаній з управління активами, які включені до Переліку.

З дати оприлюднення Переліку також рекомендовано іншим учасникам фондового ринку (фондовим біржам, Розрахунковому центру з обслуговування договорів на фінансових ринках, депозитарним установам, корпоративним інвестиційним фондам, компаніям з управління активами тощо), розташованим

як на території проведення АТО, так і поза її межами, утриматися від певних відносин стосовно цінних паперів та інших фінансових інструментів, поданих учасниками, які є в Переліку, та враховувати ризики під час вжиття заходів з фінансового моніторингу стосовно фінансових операцій за участю торговців цінними паперами та компаній з управління активами (у тому числі тих, що діють за рахунок коштів спільного інвестування інвестиційних фондів), включених до Переліку.

Відповідно до рішення НКЦПФР від 13.03.2015 № 321 (не зареєстроване в Мін'юсті), Перелік, у якому спочатку перебувало 40 учасників, сформовано. Надалі, згідно з рішеннями НКЦПФР від 31.03.2015 № 425, від 13.05.2015 № 659, від 22.08.2017 № 640 і від 20.09.2017 № 702, з Переліку було виключено 9 учасників.

Слід зазначити, що, відповідно до пункту 2 рішення НКЦПФР № 321, оприлюдненню на офіційному веб-сайті Комісії підлягало саме рішення, а не сформований Перелік, тоді як пунктом 5 рішення № 282 було встановлено, що Перелік ведеться в електронному вигляді і містить виключно відкриту інформацію, яка оприлюднюється в тому числі на офіційному веб-сайті НКЦПФР.

**Таким чином, НКЦПФР не було вжито дієвих заходів для забезпечення вимог законодавства щодо захисту прав інвесторів і 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 № 282 лише рекомендовано утриматися від певних відносин щодо цінних паперів та інших фінансових інструментів, поданих учасниками, які включено до сформованого цим рішенням 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.**

## **2.5. Виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку функцій з надання адміністративних послуг**

Комісія є суб'єктом надання адміністративних послуг на фондовому ринку України. Адміністративні послуги надаються нею відповідно до Закону України від 06.09.2012 № 5203-VI «Про адміністративні послуги» (далі – Закон № 5203) з урахуванням вимог законодавства про цінні папери та фондовий ринок, про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні, про ліцензування видів господарської діяльності та інших нормативно-правових актів.

Відповідно до Закону № 5203, НКЦПФР за надання адміністративних послуг справляється плата (адміністративний збір).

Згідно із частиною другою статті 6 Закону № 5203, суб'єкти звернення мають право на безоплатне отримання інформації про адміністративні послуги та порядок їх надання, що забезпечується шляхом надання їм безоплатного доступу до Реєстру адміністративних послуг, розміщеного на урядовому порталі, функціонування телефонної довідки та інформування таких суб'єктів через засоби масової інформації.

На дату проведення аудиту на офіційному веб-сайті НКЦПФР розміщено узагальнений перелік адміністративних послуг, який включає 67 найменувань адміністративних послуг, 10 з яких надаються на платній основі, а інші є безоплатними. Перелік найменувань адміністративних послуг деталізовано не лише за їх видами, а і за напрямками професійної діяльності учасників фондового ринку.

На виконання вимог Закону № 448 Кабінетом Міністрів України 26.10.2011 прийнято постанову № 1097 «Деякі питання надання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку платних адміністративних послуг» (далі – постанова № 1097), у якій визначено 11 найменувань послуг і розмір плати за їх надання, у тому числі за видачу ліцензій на провадження професійної діяльності на ринку цінних паперів, їх дублікатів і копій, переоформлення зазначених ліцензій та за видачу сертифікатів на право здійснення професійної діяльності з цінними паперами в Україні і їх дублікатів, а також за реєстрацію документів та надання відповідної інформації на запит юридичних і фізичних осіб, яка зараховується до Державного бюджету України.

Слід зазначити, що положення додатка до постанова № 1097 у частині визначення розміру плати за надання адміністративних послуг, крім плати за видачу ліцензії на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів, не відповідає статті 11 Закону № 5203

Згідно з Класифікацією доходів бюджету, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11, плата за надання НКЦПФР адміністративних послуг справляється за кодами 22010900 «Плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань)» і 22011800 «Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачується ліцензіатами за

місцем здійснення діяльності».

Крім того, відповідно до Декрету Кабінету Міністрів України від 21.01.1993 № 7-93, за здійснення НКЦПФР операцій з реєстрації випусків емісії цінних паперів, крім облігацій державних і місцевих позик, до бюджету місцевого самоврядування справляється також державне мито за кодом 22090100 «Державне мито, що сплачується за місцем розгляду та оформлення документів, у тому числі за оформлення документів на спадщину і дарування».

Постановою Кабінету Міністрів України від 16.02.2011 № 106 затверджено Перелік кодів бюджетної класифікації в розрізі органів, що контролюють справляння надходжень бюджету, згідно з яким за кодами 22011800 і 22010900 контроль забезпечують центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, місцеві держадміністрації та органи місцевого самоврядування, які є відповідальними за надання адміністративних послуг та/або до сфери управління яких належать підприємства, установи і організації, що, відповідно до закону, мають повноваження з надання платних адміністративних послуг, а за кодом 22090100 – держадміністрації та органи місцевого самоврядування.

Для забезпечення ведення обліку доходів, що надходять як плата за надання адміністративних послуг відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07.08.2013 № 600, якою зобов'язано органи Державної казначейської служби за зверненням головних розпорядників коштів відкрити для них окремі бюджетні рахунки за відомчою ознакою<sup>7</sup> та надавати виписки з таких рахунків, листом від 25.10.2013 № 20/01/22079/нк НКЦПФР подала інформацію про законодавчі підстави для надання адміністративних послуг і коди класифікації доходів бюджету для зарахування таких надходжень (у тому числі було поінформовано і про стягнення державного мита).

Проте, як впливає з інформаційного листа Державної казначейської служби України від 23.12.2013 № 17-10/463-33917, з 03.01.2014 у дію було введено рахунки лише за ККДБ 22011800 «Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності», 21081300 «Адміністративні штрафи у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху» та 22012500 «Плата за надання інших адміністративних послуг», символи звітності – 896, 149 і 028 відповідно.

Протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року на виконання 25-ти листів НКЦПФР від 25.01.2016 №№ 1476–1521, листа від 22.02.2017 № 20/02/3424 і від 11.04.2017 № 20/01/6914 до Комісії шокварталу подається в розрізі головних управлінь Державної казначейської служби в Україні та окремо зведена інформація за бюджетами областей про стан виконання місцевих бюджетів за доходами (ККДБ 22011800 «Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності») з виписками за рахунками.

---

<sup>7</sup> Наказом Державної казначейської служби України від 27.12.2013 № 217 затверджено Порядок відкриття аналітичних рахунків для обліку операцій в системі Державної казначейської служби України, у якому для НКЦПФР встановлено відомчу ознаку 36, що використовується в разі необхідності ведення деталізованого обліку надходжень бюджету.

Окремо наказом НКЦПФР від 21.03.2014 № 77 затверджено Порядок здійснення обліку адміністративних послуг в НКЦПФР, контролю та інформування про результати їх надання (далі – Порядок).

Згідно з Порядком, до листопада 2016 року запроваджено щомісячний (зведення за управлінням внутрішнього аудиту НКЦПФР), а відповідно до наказу НКЦПФР від 03.11.2016 № 172 – щоквартальний (зведення за управлінням фінансового та господарського забезпечення Комісії, за наказом НКЦПФР від 16.11.2017 № 202 – департаментом фінансового та господарського забезпечення Комісії) контроль за обліком адміністративних послуг у НКЦПФР.

Результати аналізу даних Державної казначейської служби України та Комісії засвідчили, що за підсумками 2016 року загалом структурними підрозділами центрального апарату НКЦПФР надано 5 675 послуг, з яких 3 350 – безоплатно, а за 2 325 послугами сплачено до бюджету 13 095,2 тис. гривень.

Із загальної суми фактичних надходжень у 2016 році до бюджету:

- 1 106,1 тис. грн зараховано за ККДБ 22011800 «Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності», що відповідає даним форми «Довідка про надходження плати за надання адміністративних послуг, які зараховуються до бюджету на 01 січня 2017 року», поданої НКЦПФР у складі зведеної фінансової та бюджетної звітності за 2016 рік та схваленої Державною казначейською службою України (лист від 20.02.2017 № 14-08/117-2838);

- 324,9 тис. грн зараховано за ККДБ 22010900 «Плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань)»;

- 11 664,2 тис. грн сплачено як державне мито за ККДБ 22090100 «Державне мито, що сплачується за місцем розгляду та оформлення документів, у тому числі за оформлення документів на спадщину і дарування».

За підсумками I півріччя 2017 року загалом структурними підрозділами центрального апарату НКЦПФР надано 3 233 послуги, з яких 2 214 – безоплатно, а за 1 019 послугами сплачено до бюджету 7 296,8 тис. гривень. За підсумками I–III кварталів 2017 року за надання 1 350 адміністративних послуг (у т.ч. сплата держмита) до бюджету спрямовано 11 509,5 тис. гривень.

Із загальної суми фактичних надходжень протягом 9 місяців 2017 року до бюджету:

- 435,8 тис. грн зараховано за ККДБ 22011800 «Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачується ліцензіатами за місцем здійснення діяльності».

Разом з тим, відповідно до інформації про виконання місцевих бюджетів за доходами (ККДБ 22011800 «Плата за ліцензії та сертифікати, що сплачуються ліцензіатами за місцем здійснення діяльності») за 9 місяців 2017 року, наданої Державною казначейською службою Україною, обсяг коштів, зарахованих до місцевих бюджетів, становив 453,8 тис. гривень.

За поясненням департаменту фінансового та господарського забезпечення Комісії, різницю у сумі 18 тис. грн між обсягом фактично наданих НКЦПФР адміністративних послуг та обсягом коштів, зарахованих до місцевих бюджетів Державною казначейською службою України, становлять кошти, перераховані суб'єктами звернень з метою отримання адміністративних послуг (отримання відповідних ліцензій, сертифікатів), термін фактичного надання яких ще не настав (очікують рішень НКЦПФР (наказу Голови) про надання або відмову в наданні платних адміністративних послуг), і суб'єктами, що не подали до НКЦПФР документів, необхідних для оформлення відповідних ліцензій чи сертифікатів;

- 222,4 тис. грн зараховано за ККДБ 22010900 «Плата за державну реєстрацію (крім адміністративного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань)»;

- 10 851,2 тис. грн сплачено як державне мито за ККДБ 22090100 «Державне мито, що сплачується за місцем розгляду та оформлення документів, у тому числі за оформлення документів на спадщину і дарування».

Вибірковою перевіркою своєчасності та повноти внесення до Державного бюджету України плати за надання зазначених послуг порушень не встановлено. Кошти перераховувалися на рахунки головних управлінь Державної казначейської служби України за місцезнаходженням заявника.

**Таким чином, НКЦПФР забезпечено аналітичний облік і внутрішній контроль за перерахуванням набувачами адміністративних послуг належних сум адміністративного збору до доходів держбюджету.**

**Проте Державною казначейською службою України не в повному обсязі забезпечено виконання вимог постанови Кабінету Міністрів України від 07.08.2013 № 600 щодо відкриття для НКЦПФР за її відомчою ознакою 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 цьому зв'язку звіряння НКЦПФР даних її аналітичного обліку з даними бухгалтерського обліку Державної казначейської служби України щодо повноти надходження до дохідної частини Державного бюджету України належних коштів не є можливим і не здійснюється.

## ***2.6. Виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку функцій щодо здійснення претензійно-позовної роботи та правозастосування***

Завдання Комісії із захисту прав інвесторів шляхом застосування заходів щодо запобігання і припинення порушень законодавства на ринку цінних паперів та застосування санкцій за порушення законодавства у межах її

повноважень врегульовано Законом № 448 (статті 7, 8 і 11), Законом України від 14.10.2014 № 1702-VII «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та Положенням про НКЦПФР.

Комісія забезпечує відповідні повноваження через її центральний апарат та чотири територіальні органи: Центральний територіальний департамент (м. Київ), Департамент НКЦПФР у Західному регіоні (м. Львів), Департамент НКЦПФР у Східному регіоні (м. Харків) і Департамент НКЦПФР у Південному регіоні (м. Одеса).

Виконання зазначених функцій НКЦПФР забезпечують практично всі профільні департаменти, які отримують і аналізують інформацію з ринку цінних паперів, але основна робота покладена на департамент контрольно-правової роботи, що забезпечує проведення перевірок, отримання доказів наявності правопорушень; юридичний департамент, що організовує позовну роботу та здійснює оскарження судових рішень за результатами розгляду судових справ (за винятком штрафів); департамент правозастосування, що здійснює фіксацію фактів сплати штрафів і подання позовів про примусове стягнення штрафних санкцій.

### ***2.6.1. Аналіз виконання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку функцій щодо перевірок учасників ринку цінних паперів***

Упродовж 2016 року порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів були виявлені Комісією в діяльності 75 суб'єктів первинного фінансового моніторингу.

Загалом НКЦПФР застосовано 80 заходів впливу у сфері фінансового моніторингу: застосовано 54 штрафні санкції на загальну суму 296,8 тис. грн і одне попередження; винесено 12 вимог стосовно усунення порушень законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення; застосовано 7 санкцій у вигляді анулювання ліцензій (анульовано 16 ліцензій); складено 6 протоколів про адміністративні правопорушення.

Під час аналізу документів, отриманих Комісією від суб'єктів первинного фінансового моніторингу, виявлено порушення законодавства на ринку цінних паперів і застосовано штрафні санкції в розмірі 10,2 тис. гривень.

Комісією за результатами перевірок до правоохоронних органів (з метою врахування в роботі та вжиття відповідних заходів) надіслано інформацію про виявлені підозрілі фінансові операції на суму понад 28 млрд грн щодо 92 юридичних осіб – учасників підозрілих фінансових операцій (професійні учасники фондового ринку, клієнти тощо) та щодо 33 фізичних осіб. Загалом надіслано 16 листів про підозрілі фінансові операції.

За підсумками III кварталу 2017 року у сфері фінансового моніторингу Комісією проведено 90 перевірок суб'єктів первинного фінансового моніторингу – професійних учасників фондового ринку (ринку цінних паперів),



з яких 56 планових і 34 позапланових.

У розрізі видів професійної діяльності на ринку цінних паперів Комісією проведено перевірки, зокрема, 33 торговців цінними паперами (виявлено порушення в діяльності 76); 13 торговців цінними паперами – депозитарних установ (виявлено порушення в діяльності 85); двох депозитарних установ (виявлено порушення в діяльності 10); 40 компаній з управління активами (виявлено порушення в діяльності 123); двох бірж (виявлено порушення в діяльності одної). При цьому щодо 15 суб'єктів первинного фінансового моніторингу складено акти про відсутність їх за місцезнаходженням, зазначеним у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань.

За результатами перевірок у I–III кварталах 2017 році в діяльності 77 суб'єктів первинного фінансового моніторингу Комісією виявлені порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення, що становить 85,55 відс. загальної кількості перевірених суб'єктів.

За результатами перевірок Комісією застосовано 62 штрафні санкції на суму 246,25 тис. грн, винесено 26 вимог стосовно усунення порушень законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення, складено п'ять протоколів про адміністративне правопорушення.

#### ***2.6.2. Аналіз застосування Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку передбачених заходів впливу***

За результатами здійснення Комісією нагляду за учасниками ринку цінних паперів протягом 2016 року розглянуто 5 078 справ, за їх результатами накладено 3 573 штрафи на загальну суму 38,48 млн гривень. Крім того, у 2016 році винесено 1 341 попередження, зупинено дію двох ліцензій та анульовано 33 ліцензії на здійснення професійної діяльності на ринку цінних паперів, закрито 129 справ про правопорушення на фондовому ринку, винесено 2 854 розпорядження про усунення порушень законодавства про цінні папери.

Уповноваженими особами Комісії розглянуто 58 справ про порушення вимог законодавства у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму, за результатами яких накладено 57 штрафів на загальну суму 297,80 тис. грн, одну справу було закрито.

Аналіз застосування Комісією заходів впливу засвідчив, що найбільш типовими порушеннями на ринку цінних паперів у 2016 році були неподання адміністративних даних професійними учасниками фондового ринку, неподання регулярної та особливої інформації емітентами цінних паперів, невиконання розпоряджень про усунення порушень законодавства про цінні папери, недотримання пруденційних показників і неподання плану заходів

щодо поліпшення свого фінансового стану.

У рамках системної протидії маніпулюванню цінами на фондовому ринку Комісією впродовж 2016 року розглянуто 84 справи і прийнято відповідні рішення: за 54 справами за умисні дії, що мають ознаки маніпулювання на фондовому ринку, застосовано санкції у вигляді штрафу на суму 5,44 млн грн; вісьмох професійних учасників фондового ринку – торговців цінними паперами позбавлено ліцензій (за результатом розгляду 25 справ); п'ять справ закрито у зв'язку з відсутністю достатніх доказів маніпулювання; провадження однієї справи закрито до підписання акта у зв'язку з припиненням діяльності юридичної особи, яка підозрювалася у маніпулюванні цінами на фондовому ринку. Загалом уповноваженими особами Комісії у справах щодо маніпулювання цінами на фондовому ринку було винесено 36 постанов, з яких 33 – про накладення санкцій, 3 – про закриття справ. За 2016 рік юридичні та фізичні особи за правопорушення на ринку цінних паперів сплатили до державного бюджету штрафів на загальну суму 3,79 млн гривень.

Упродовж 2016 року до центрального апарату Комісії надійшло 95 позовних заяв від учасників професійного фондового ринку. Представники юридичного департаменту брали участь у 519 судових засіданнях у справах як 2016 року, так і справах, провадження за якими було відкрито в попередні роки. Протягом 2016 року в справах, у яких Комісія була відповідачем, судами винесено 108 рішень, з яких 72 – на її користь. Серед категорій справ, що найчастіше розглядалися, можна виділити такі: 24 справи – про визнання протиправними і скасування рішення Комісії щодо зупинення торгівлі цінними паперами певних емітентів на будь-якій фондовій біржі; 13 справ – про зобов'язання скасувати реєстрації випуску акцій; 13 справ – про визнання протиправними і скасування рішення Комісії щодо зупинення внесення змін до депозитарного обліку та 7 справ – про визнання протиправними і скасування рішення Комісії про встановлення ознак фіктивності емітентів.

Протягом дев'яти місяців 2017 року до центрального апарату Комісії надійшла 51 позовна заява, з них у 30 Комісія виступала як відповідач, у 21 позові – як третя особа. Представники юридичного департаменту брали участь у 337 судових засіданнях у справах як 2017 року, так і справах, провадження за якими було відкрито в попередні роки. За цей період у справах, у яких Комісія була відповідачем, судами винесено 51 рішення, з яких 35 – на користь НКЦПФР. Серед категорій справ, що найчастіше розглядалися у 2017 році, можна виділити справи про визнання протиправними і скасування рішення Комісії (5) і справи про зобов'язання скасувати реєстрації випуску акцій (4).

### **2.6.3. Аналіз забезпечення правозастосування**

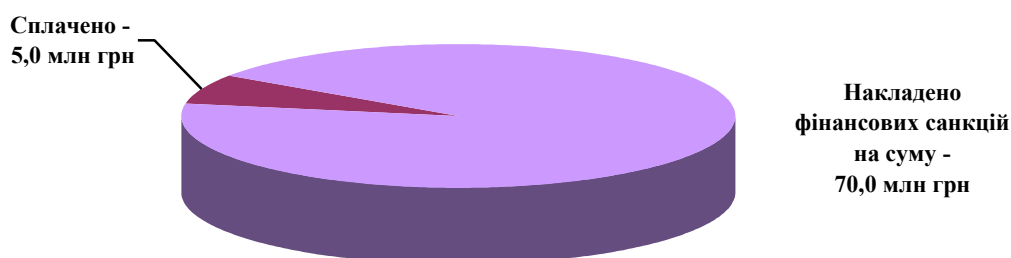
Правозастосування – це кінцева стадія дій Комісії в боротьбі з правопорушеннями на ринку цінних паперів. Важливим завданням Комісії є, зокрема, запобігання протиправній поведінці шляхом порушення справ про правопорушення з відповідними наслідками у вигляді накладення санкцій за

правопорушення та невідворотного застосування санкцій за правопорушення.

Департамент правозастосування НКЦПФР організовує позовну роботу зі стягнення фінансових санкцій, проведення аналізу їх результатів та забезпечення в межах компетенції оскарження судових рішень за результатами розгляду судових справ.

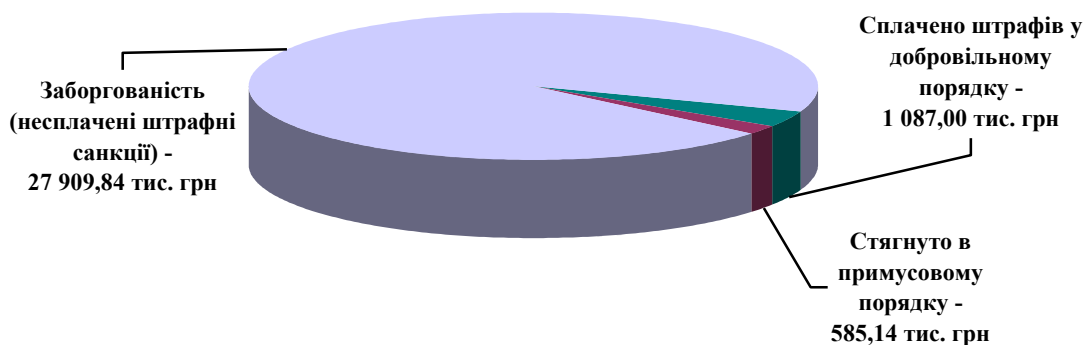
Аналіз виконання Комісією функцій із забезпечення стягнення з порушників законодавства належних до сплати сум нарахованих штрафних санкцій засвідчив, що за 2016 рік і 9 місяців 2017 року за правопорушення на ринку цінних паперів на професійних учасників фондового ринку Комісією було накладено штрафів (діаграма 2) на суму понад 70 млн грн, з яких фактично сплачено порушниками лише 5 млн грн (7 відсотків).

**Діаграма 2. Сплата штрафів (2016 рік – 9 місяців 2017)**



За результатами організації НКЦПФР протягом I півріччя 2017 року позовної роботи щодо порушників законодавства у сфері фондового ринку в примусовому порядку стягнуто 585,1 тис. грн штрафних санкцій, що становить лише 2 відс. загальних нарахувань у розмірі 29 581,9 тис. гривень. У добровільному порядку сплачено 4 відс. штрафів на суму 1 087 тис. гривень. На 27 909,8 тис. грн у I півріччі 2017 року збільшився загальний розмір заборгованості зі сплати нарахованих НКЦПФР штрафних санкцій (діаграма 3). При цьому лише незначна частка фінансових санкцій регулятора, нарахованих у I півріччі 2017 року, оскаржувалася порушниками законодавства у судовому порядку.

**Діаграма 3. Стягнення штрафних санкцій у I півріччі 2017 року**



Аналіз застосованої НКЦПФР процедури правозастосування показав, що вона є досить довготривалою та потребує удосконалення.

Так, практично вся робота з правозастосування проводиться відповідним департаментом Комісії в ручному режимі та без оперативної інформаційної співпраці з департаментами, що забезпечують здійснення претензійної та позовної роботи. Використання технічного забезпечення зі спеціальними інформаційними програмами полегшило б роботу з обробки інформації та дало б можливість виявляти факти правопорушень в автоматичному режимі.

У 2016–2017 роках штрафні санкції щодо порушників законодавства нараховувалися Комісією здебільшого за формальними ознаками через прострочення подання учасниками ринку відповідної звітної інформації та допущені ними технічні помилки.

Як наслідок, рішення Комісії про нарахування штрафних санкцій оскаржуються в суді, що призводить до додаткових витрат бюджетних коштів на сплату судового збору як у результаті подання НКЦПФР зустрічних позовних заяв, так і через відшкодування цього збору за програними справами. Усього протягом 2016 року та I–III кварталів 2017 року витрати Комісії на сплату судового збору становили 727,6 тис. гривень.

Таким чином, Комісія у 2016–2017 роках у цілому забезпечувала виконання функцій щодо здійснення контролю за професійними учасниками фондового ринку, емітентами та суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

Однак результативність і ефективність роботи НКЦПФР 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 (7 відсотків).

Одна з причин низьких показників фактичної оплати штрафних санкцій – 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 забезпечено.

### **3. ПЕРЕВІРКА ЗАКОННОСТІ, ЕФЕКТИВНОСТІ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ПЕРЕДБАЧЕНИХ НА КЕРІВНИЦТВО ТА УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФОНДОВОГО РИНКУ**

#### ***3.1. Аналіз планування та використання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку бюджетних коштів і виконання результативних показників бюджетної програми***

Відповідно до законів України про держбюджет на 2016 і 2017 роки, за бюджетною програмою 6151010 «Керівництво та управління у сфері фондового ринку» бюджетні призначення, у тому числі на утримання центрального апарату НКЦПФР та її територіальних підрозділів, затверджено в сумі 52 476,2 і 86 977,4 тис. грн відповідно.

З урахуванням внесених змін у частині збільшення на загальну суму 937,8 тис. грн запланованих видатків Комісії з оплати праці та нарахувань на неї остаточні бюджетні призначення за КПКВК 6151010 на 2016 рік було затверджено в розмірі 53 414 тис гривень.

Аналіз документів, які щороку подавалися Комісією при обґрунтуваннях своєї потреби в бюджетному фінансуванні, і даних звітності про використання коштів засвідчив, що обсяги асигнувань, спрямовані протягом 2016 року на видатки споживання, в цілому забезпечили потреби НКЦПФР.

Згідно із затвердженим кошторисом Комісії на 2016 рік, витрати профінансовано в повному обсязі. Із виділених коштів використано загалом 53 105,6 тис. грн, що становить 99,4 відсотка. Залишок невикористаних відкритих асигнувань станом на 31.12.2016 – 308,4 тис. грн, що пояснюється економією бюджетних коштів у зв'язку з проведенням Комісією державних закупівель у системі ProZorro.

Станом на 01.10.2017 із 86 977,4 тис. грн затверджених кошторисом видатків Комісією використано 47 510,4 тис. грн (54,6 відсотка).

Зокрема, на 2017 рік НКЦПФР витрати на оплату комунальних послуг затверджено в сумі 2 943,5 тис. грн, що на 1 143,1 тис. грн (61,2 відс.) більше плану на 2016 рік та фактичних витрат (1 800,4 тис. гривень). Протягом 9 міс. 2017 року витрати за комунальні послуги проведено в розмірі 1 171,4 тис. грн, що відповідає лише майже 40 відс. запланованого.

Відповідно до пояснень Комісії, при плануванні цих витрат на 2017 рік вона керувалася вимогами пункту 4<sup>8</sup> листа Міністерства фінансів України від 28.07.2016 № 31-04110-09-9/21934 «Щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2017 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2018–2019 роки».

З урахуванням вимог цього інструктивного листа Мінфіну розрахунковий показник витрат на опалення приміщень Комісії на 2017 рік мав становити

---

<sup>8</sup> Пункт 4: «Для розрахунку потреби в коштах на оплату комунальних послуг та енергоносіїв у 2017 році установами та організаціями, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету, базові обсяги коштів, які передбачені у розписі державного бюджету 2016 року зі змінами (КЕКВ 2270), пропонується збільшити в середньому на коефіцієнт 1,1095,....».

2 019,7 тис. грн, що на 923,8 тис. грн (майже 32 відс.) менше затвердженого.

Проте, за поясненням НКЦПФР, при розрахунках витрат на опалення службових приміщень вона також застосовувала норми постанови Кабінету Міністрів України від 03.10.2007 № 1198 «Про затвердження Правил користування тепловою енергією», згідно з якими за відсутності лічильника тепла розрахунок оплати здійснюється залежно від площі приміщення, кількості днів і встановленого коефіцієнта опалення.

При цьому Комісією при плануванні видатків на 2017 рік не взято до уваги те, що на опалення приміщень у 2016 році було затверджено та фактично використано 346 гКал на суму 622 тис. грн, а за результатами застосування при обрахунку плану на 2017 рік постанови Кабінету Міністрів від 03.10.2007 № 1198 без збільшення тарифів та опалювальних площ обсяг необхідної кількості енергоносія збільшився в 1,9 раза.

**Таким чином, при обрахунку на 2017 рік планових показників видатків на опалення приміщень Комісією не було застосовано принципу економності та раціональності.**

Як наслідок – ризик неосвоєння у 2017 році усієї затвердженої на оплату комунальних послуг суми коштів.

Навпаки, за відсутності затверджених на 2017 рік бюджетних призначень за видатками розвитку Комісією не забезпечено закупівлю послуг з відновлення функціонування абонентського пункту спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи НКЦПФР (далі – СІТС), який на виконання вимог Закону України від 10.01.2002 № 2919-III «Про національну систему конфіденційного зв'язку» та постанови Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 303 «Деякі питання організації міжвідомчого обміну інформацією в Національній системі конфіденційного зв'язку» (далі – нормативно-правові акти про СІТС) мав забезпечувати використання ресурсу Національної системи конфіденційного зв'язку для міжвідомчого обміну інформацією.

Паспорт бюджетної програми 6151010 затверджено спільним наказом НКЦПФР і Мінфіну від 23.02.2016 № 24/188 на загальну суму 52 476,2 тис. грн за загальним фондом, що відповідає Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік».

Відповідно до статті 20 Бюджетного кодексу України, головний розпорядник бюджетних коштів розробляє та протягом 45 днів з дня набрання чинності законом про Державний бюджет України затверджує спільно з Мінфіном паспорт бюджетної програми.

Як встановлено аудитом, цього терміну не було дотримано, зокрема **затримка** становила 9 днів.

Паспортом передбачалося досягнення 39 результативних показників: 5 – затрат, 15 – продукту, 7 – ефективності, 12 – якості.

При цьому паспортом було передбачено такий показник продукту, як «кількість розроблених Комісією законопроектів» – 3 од., і показник якості «частка прийнятих законопроектів у загальній кількості розроблених» – 50 відсотків. Отже, за результатами забезпечення виконання показника якості

кількість прийнятих законопроектів мала дорівнювати 1,5 од., що не є цілим числом.

Відповідно до звіту про виконання паспорта бюджетної програми, станом на 01.01.2017 виконано лише 9 результативних показників (3 – затрат, 2 – продукту, 4 – якості), або 23 відс. запланованих, не досягнуто планової величини за 18 показниками, перевиконано 12 показників.

Крім того, за результатами виконання паспорта бюджетної програми визначено, що протягом 2016 року розроблено три законопроекти<sup>9</sup>, але жоден у 2016 році не прийнято.

**Таким чином, відповідно до затвердженого кошторису Комісії на 2016 рік, її витрати було профінансовано в повному обсязі, водночас із передбачених результативних показників бюджетної програми 6151010 виконано тільки 23 відсотки.**

**На 2017 рік видатки на оплату комунальних послуг заплановані Комісією без застосування принципів економності та раціональності, що призвело до значної економії бюджетних коштів.**

**Водночас на 2017 рік Комісія не врахувала потреби в бюджетних асигнуваннях для створення абонентського пункту спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи, який, згідно з чинним законодавством, має забезпечувати використання ресурсу Національної системи конфіденційного зв'язку для міжвідомчого обміну інформацією.**

### ***3.2. Аналіз стану погашення простроченої кредиторської заборгованості***

Відповідно до звітності НКЦПФР, складеної за підсумками 2016 року та 9 місяців 2017 року, за обліком Комісії рахується прострочена кредиторська заборгованість у сумі 2 928,1 тис. гривень.

Заборгованість виникла ще у 2013 році за поставлене до НКЦПФР комп'ютерне обладнання та виконані роботи із заміни ліфтового обладнання за бюджетною програмою 6151800 «Проведення капітального ремонту покрівлі адміністративного будинку, придбання обладнання та предметів довгострокового користування».

Відповідно до рішення<sup>10</sup> Комітету Верховної Ради України з питань бюджету та розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.07.2013 № 472-р<sup>11</sup>, за бюджетною програмою 6151800 передбачалося виділення 3 800 тис. грн, які не були виділені.

Прийняті Господарським судом м. Києва протягом березня-червня

<sup>9</sup> «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах»; «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих видів облігацій»; «Про внесення змін до деяких законів України щодо врегулювання питання участі акціонерів в управлінні акціонерним товариством».

<sup>10</sup> Лист від 17.07.2013 № 04-14/10-1825.

<sup>11</sup> «Про перерозподіл деяких видатків та передачу бюджетних призначень, передбачених у 2013 році Міністерству фінансів».

2014 року на користь постачальників і виконавців робіт рішення щодо стягнення з НКЦПФР сум заборгованості за відсутності коштів Комісією виконані не були<sup>12</sup>.

Протягом 2015–2017 років Комісія неодноразово зверталася в установленому порядку до Мінфіну щодо додаткового виділення фінансування на погашення цієї кредиторської заборгованості, але, за інформацією НКЦПФР, ці кошти передбачені тільки у проекті закону про держбюджет на 2018 рік.

Водночас, відповідно до заходів щодо економного та раціонального використання державних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів, утворених органами державної влади підприємств, установ та організацій, які використовують кошти державного бюджету<sup>13</sup>, НКЦПФР не розробляла та не затверджувала щорічних планів заходів з погашення кредиторської заборгованості за рахунок коштів загального та спеціального фонду державного бюджету.

Таким чином, у НКЦПФР рахується прострочена кредиторська заборгованість у сумі 2 928,1 тис. грн, яка виникла ще у 2013 році за бюджетною програмою 6151800 «Проведення капітального ремонту покрівлі адміністративного будинку, придбання обладнання та предметів довгострокового користування».

Протягом чотирьох років, незважаючи на неодноразові звернення НКЦПФР до Мінфіну, бюджетні асигнування для погашення цієї заборгованості не планувалися.

### ***3.3. Перевірка дотримання вимог законодавства при здійсненні закупівель за державні кошти***

Проведення тендерів забезпечувалося Комітетом з конкурсних торгів НКЦПФР<sup>14</sup> і Тендерним комітетом НКЦПФР<sup>15</sup>.

Річним планом закупівель на 2016 рік<sup>16</sup> НКЦПФР було заплановано проведення 11 процедур закупівель (10 відкритих торгів та одної переговорної процедури) із загальною очікуваною вартістю предмета закупівель 7 242,6 тис. гривень. Протягом 2016 року до плану закупівель вносилися зміни, в результаті кількість закупівель зменшилася до чотирьох із загальною очікуваною вартістю 5 922,73 тис. гривень.

Однією із закупівель НКЦПФР, що не проведено у 2016 році, була закупівля послуг з відновлення функціонування абонентського пункту СІТС.

---

<sup>12</sup> Дві апеляційні та одну касаційну скаргу НКЦПФР залишено без задоволення.

<sup>13</sup> Постановами Кабінету Міністрів України від 01.03.2014 № 65 «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» і від 11.10.2016 № 710 «Про ефективне використання державних коштів».

<sup>14</sup> Наказом НКЦПФР від 01.03.2012 № 176 затверджене Положення про Комітет з конкурсних торгів НКЦПФР.

<sup>15</sup> Наказом НКЦПФР від 28.07.2016 № 113 затверджене Положення про Тендерний комітет НКЦПФР.

<sup>16</sup> Рішення Комітету з конкурсних торгів НКЦПФР від 22.02.2016 № 2.



На виконання вимог нормативно-правових актів про СІТС його функціонування передбачено для забезпечення використання ресурсу Національної системи конфіденційного зв'язку для міжвідомчого обміну інформацією (далі – НСКЗ).

Відповідно до Положення про спеціальну інформаційно-телекомунікаційну систему органів виконавчої влади, затвердженого наказом Служби безпеки України від 26.09.2003 № 76/ДСК, здійснення безпосередніх функцій щодо розгортання, забезпечення функціонування та надання послуг у підсистемах НСКЗ покладено на державне підприємство «Українські спеціальні системи» (далі – ДП «УСС»).

У зв'язку з цим Тендерним комітетом НКЦПФР (протокол від 22.11.2016 № 22) було ухвалено рішення про здійснення закупівлі послуг з відновлення функціонування абонентського пункту СІТС за переговорною процедурою.

Відповідно до інформації НКЦПФР<sup>17</sup>, надіслана до неї листом від 02.12.2016 №12-1367 тендерна пропозиція ДП «УСС» не містила усього необхідного переліку послуг та обладнання для повноцінного відновлення функціонування абонентського пункту СІТС НКЦПФР. Це пов'язано з відсутністю повноцінного фінансування НКЦПФР за даним напрямом (відсутність капітальних видатків для закупівлі необхідного обладнання, брак часу на надання послуг у повному обсязі). Крім того, в процесі переговорів НКЦПФР планувала отримати частину послуг у 2016 році, які і були зазначені в пропозиції ДП «УСС», і наступну частину у 2017 році, проте на етапі підготовки угоди виявилось, що такий поділ послуг не є можливим, оскільки неможливо провести всі необхідні випробування та закрити відповідні акти надання послуг.

У зв'язку з відсутністю можливості підписання договору департамент інформаційних технологій НКЦПФР запропонував не закуповувати цей предмет закупівлі у 2016 році. На засіданні Тендерного комітету НКЦПФР від 14.12.2016 (протоком № 25) було прийнято рішення про відміну цієї переговорної процедури.

**У 2017 році закупівля послуг з відновлення функціонування абонентського пункту СІТС НКЦПФР взагалі не планувалася і не проводилася.**

Річний план закупівель на 2017 рік затверджено рішенням Комітету з конкурсних торгів від 01.02.2017 № 1. Протягом 2017 року до цього плану вносилися зміни. У результаті кількість закупівель становила 12 із загальною очікуваною вартістю 5 019,8 тис. гривень. Станом на 01.10.2017 три процедури не було проведено.

Слід зазначити, що рішенням від 20.09.2017 № 703 НКЦПФР погодила із зауваженнями проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2018 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування».

---

<sup>17</sup> Службова записка від 13.12.2016 № 17/244 директора департаменту інформаційних технологій голові Тендерного комітету НКЦПФР.

Зокрема, НКЦПФР зазначила, що у додатку до проекту розпорядження відсутнє завдання щодо впровадження комплексної системи захисту інформації на телекомунікаційні системи Комісії очікуваною вартістю 839 тис. грн, яке подавалося НКЦПФР у складі пропозицій для формування Національної програми інформатизації, та запропонувала включити його до проекту розпорядження.

**Таким чином, у 2016–2017 роках НКЦПФР не забезпечено закупівлі послуг з відновлення функціонування абонентського пункту спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи НКЦПФР.**

**Як наслідок, не виконано вимог постанови Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 303 «Деякі питання організації міжвідомчого обміну інформацією в Національній системі конфіденційного зв'язку» щодо забезпечення безпеки та умов використання Національної системи конфіденційного зв'язку.**

### ***3.4. Аналіз залучення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку міжнародної технічної допомоги***

Протягом 2016–2017 років Комісія здійснювала заходи із залучення міжнародної технічної допомоги в рамках 9 проектів: 5 – у 2016 році («Розвиток комерційного права в Україні – Фаза II», «Технічна допомога за пріоритетним и напрямками фінансового сектору», «Міжнародні партнерства за для стабільності фінансового сектору», співробітництва з Комісією з фінансового нагляду Польщі, співробітництва з МВФ) і 4 – за 9 міс. 2017 року («Технічна допомога за пріоритетним и напрямками фінансового сектору», «Трансформація фінансового сектору в Україні», «Посилення ефективності роботи НКЦПФР», «Підтримка реформ фінансового сектору в Україні»).

У рамках проектів проводилися навчальні семінари, круглі столи, зустрічі з експертами, працівники НКЦПФР брали участь у конференціях і симпозиумах, відбувалися візити іноземних експертів, розроблялися проекти документів і здійснювалися дослідження. Загалом протягом 2016 року було проведено 37 заходів, а за 9 місяців 2017 року – 9.

Зокрема, на прохання НКЦПФР про надання технічної допомоги та в рамках співпраці з МВФ його експертами було проведено детальну оцінку відповідності української законодавчої бази вимогам Меморандуму IOSCO і зроблено висновок, що НКЦПФР не має важливих повноважень, які є необхідними для дотримання Комісією його вимог.

Крім оцінки відповідності української законодавчої бази вимогам Меморандуму IOSCO, експертами МВФ було проведено обстеження операційної і фінансової самостійності та підзвітності НКЦПФР. За оцінкою експертів МВФ, рівень операційної незалежності НКЦПФР не відповідає рівневі, який очікується від незалежного органу регулювання. Найсуттєвішими є обмеження, накладені на інспекційну діяльність НКЦПФР. Деякі елементи процесу нормотворення, зокрема рівень дискреційних повноважень,

покладених на Мін'юст, щодо оцінки відповідності нормативних актів НКЦПФР законодавству під час їх реєстрації, також можуть підривати операційну незалежність Комісії.

На думку експертів МВФ, дуже імовірно, що правила оплати праці державних службовців, які застосовуються до НКЦПФР, не дають Комісії можливості залучати та утримувати працівників із необхідним досвідом і навичками, а особливо тих, хто знає і розуміє ринок і може перетворити НКЦПФР на ефективного регулятора.

Також існує висока імовірність того, що відсутність інвестицій у технології заважає НКЦПФР ефективно та результативно одержувати та аналізувати інформацію і вживати заходів на її підставі. Ринки цінних паперів є технологічно ємними секторами, тому для належного виконання своєї роботи органам регулювання цих ринків потрібні технології відповідного рівня. Брак належних технологій дедалі негативно впливає на ефективність і результативність діяльності Комісії.

Відповідно до Порядку участі центральних органів виконавчої влади у діяльності міжнародних організацій, членом яких є Україна, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 13.09.2002 № 1371, НКЦПФР визначено відповідальним органом за виконання зобов'язань, що випливають із членства України в IOSCO, у тому числі щодо сплати членських внесків.

У 2016 році на сплату членських внесків до IOSCO витрачено загалом 649 тис. грн (21 тис. євро). На дату проведення аудиту сплата членських внесків до IOSCO за 2017 рік Комісією ще не здійснювалася.

**Таким чином, аналіз звітності експертної групи МВФ, зокрема інформації звіту «Розширення повноважень і зміцнення незалежності Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку», складеного за результатами оцінки достатності операційної та фінансової самостійності НКЦПФР, проведеної в рамках технічної допомоги МВФ, засвідчив, що експерти дійшли висновку про те, що рівень операційної незалежності Комісії не відповідає рівневі, який очікується від незалежного органу регулювання.**

Крім того, за висновками експертів, правила оплати праці державних службовців ускладнюють залучення та утримання Комісією досвідчених працівників, а відсутність інвестицій у технології знижує ефективність її наглядової діяльності.

## **ВИСНОВКИ**

**1. У 2016–2017 роках на фінансування Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку було витрачено 136,2 млн грн бюджетних коштів, що відповідає 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 № 391 від 18.06.2015, 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 консультивання 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».

## ПРОПОЗИЦІЇ

1. 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.

2. 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.

3. 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.

Член Рахункової палати

В.П.Пилипенко

**ОПИС**  
**ідентифікованих ризиків та їх можливих наслідків під час управління**  
**бюджетними коштами, які використовуються Національною комісією з**  
**цінних паперів та фондового ринку на державне регулювання ринку**  
**цінних паперів**

№ з/п	Ідентифікований ризик	Наслідок	Пріоритет
	Нормативно-правове забезпечення регулювання фондового ринку України не відповідає світовим стандартам.	Внаслідок відсутності в Україні повноцінного фондового ринку у 2016–2017 роках не було забезпечено ефективного функціонування Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку.	Високий
2	Україна не приєднана до Меморандуму IOSCO (Комісія не наділена повноваженнями, які б надавали їй право на проведення розслідувань, а також з огляду на існування значних прогалин у її повноваженнях у сфері міжнародного співробітництва та правозастосування)	Ускладнений обмін інформацією та проведення розслідувань у рамках міжнародної співпраці. Недосконала система нагляду та контролю за діяльністю на фондовому ринку.	Середній
3	На офіційному веб-сайті Комісії не розміщено Реєстру саморегульованих організацій професійних учасників фондового ринку та об'єднань професійних учасників фондового ринку.	Комісією не забезпечено повноти виконання функцій із ведення реєстрів.	Низький
4	Скасування Мін'юстом державної реєстрації Положення про встановлення ознак фіктивності емітентів цінних паперів та включення таких емітентів до списку емітентів, що мають ознаки фіктивності. Мін'юстом у цілому не було враховано, що судовими органами визнано незаконними та нечинними тільки його окремі положення.	Неможливість виконання Комісією ухвал слідчих органів і суддів щодо організації проведення в рамках кримінальних проваджень перевірок емітентів на предмет встановлення ознак їх фіктивності.  Через скасування державної реєстрації всього Положення є ризик зловживань емітентами, торговцями цінними паперами та іншими особами на фондовому ринку України, що призведе до погіршення інвестиційного клімату в Україні.	Високий
5	НКЦПФР не забезпечено державної реєстрації в Мін'юсті рішення № 344 щодо зупинення внесення змін до системи депозитарного обліку цінних паперів емітентів, які	Внаслідок рекомендаційного характеру умов рішення № 344 щодо здійснення визначеними емітентами цінних паперів перереєстрації свого місцезнаходження на іншій території України, у разі невиконання ними цих умов застосування Комісією	Високий

№ з/п	Ідентифікований ризик	Наслідок	Пріоритет
	зареєстровані на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, і не визначено дати його чинності.	будь-яких санкцій не передбачалося.	
6	НКЦПФР несвоєчасно запроваджено механізми запобігання зловживанням із цінними паперами. Тільки наприкінці грудня 2014 року такий механізм запроваджено щодо депозитарних установ, розташованих на тимчасово непідконтрольній території Донецької та Луганської областей.	Відповідальність депозитарних установ у вигляді позбавлення їх ліцензії на здійснення депозитарної діяльності у разі невиконання ними вимог НКЦПФР не передбачена.	Середній
7	НКЦПФР надавалися адміністративні послуги, які не включено до узагальненого переліку адміністративних послуг, розміщеного на офіційному веб-сайті (протягом 2016 року Комісією надавалися адміністративні послуги за зазначеним у постанові Кабінету Міністрів України № 1097 видом послуг «Переоформлення ліцензії на провадження окремих видів професійної діяльності на ринку цінних паперів» (розмір плати 1500 грн), який не включено до узагальненого переліку адміністративних послуг, розміщеного на офіційному веб-сайті).	Порушення НКЦПФР прав суб'єктів звернення на отримання повної інформації про адміністративні послуги, що передбачено частиною другою статті 6 Закону України № 5203 «Про адміністративні послуги».	Високий
8	Довготривала процедура щодо правозастосування. Відсутність налагодженої співпраці структурних підрозділів Комісії, відповідальних за виявлення порушень законодавства на професійному ринку та ведення претензійно-позовної роботи. Штрафні санкції нараховувалися НКЦПФР здебільшого за формальними ознаками внаслідок прострочення подання учасниками ринку відповідної звітної інформації або техніч-	Низька результативність і ефективність роботи НКЦПФР із застосування щодо учасників ринку штрафних санкцій за допущені ними правопорушення. Із-понад 70 млн грн штрафних санкцій, нарахованих Комісією протягом 2016 року та 9 місяців 2017 року, сплачено порушниками лише 5 млн грн (7 відсотків).  Рішення Комісії про нарахування штрафних санкцій оскаржуються в суді, що призводить до додаткових витрат бюджетних коштів на сплату судового збору як в результаті подання НКЦПФР зустрічних позовних заяв, так і через відшкодування цього збору за	Високий

№ з/п	Ідентифікований ризик	Наслідок	Пріоритет
	них помилок.	програмими справами.	
9	Не застосовано принципу економності та раціональності. (при обрахунку на 2017 рік планових показників видатків на опалення приміщень Комісією не було застосовано принципу економності та раціональності).	Неосвоєння у 2017 році усієї затвердженої на оплату комунальних послуг суми коштів.	Середній
10	Не забезпечено закупівлі послуг з відновлення функціонування абонентського пункту спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи НКЦПФР	Не виконано вимог постанови Кабінету Міністрів України від 14.05.2015 № 303 «Деякі питання організації міжвідомчого обміну інформацією в Національній системі конфіденційного зв'язку» щодо забезпечення безпеки та умов використання Національної системи конфіденційного зв'язку.	Високий