



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ

Комітет з питань з питань фінансів, податкової та митної політики

01008, м. Київ, вул. Липська, 5, тел. 255-21-37

ВИСНОВОК

**щодо проектів законів України
про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових
інструментів (реєстр.№ 2284 від 29.08.2019) та
про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо
функціонування ринків капіталу (реєстр.№ 2284-1 від 06.11.2019)**

*26 листопада 2019 року
(протокол засідання № 13)*

Комітет на своєму засіданні 26 листопада 2019 року розглянув проект Закону України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів (реєстр.№ 2284 від 29.08.2019), поданий народними депутатами України Гетманцевим Д.О., Кінзбурською В.О., Заблоцьким М.Б., Устенком О.О., Дубінським О.А., Василевською-Смаглюк О.М., (далі – Проект 2284) та альтернативний проект Закону України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо функціонування ринків капіталу (реєстр.№ 2284-1 від 06.11.2019), поданий народним депутатом України Шаховим С.В. (далі – Проект 2284-1).

Обидва законопроекти є тотожними за своєю спрямованістю. Цілями обох проектів їх авторами задекларовано розбудову повноцінно функціонуючих розвинених ринків капіталу, зокрема, шляхом комплексного законодавчого врегулювання принципів функціонування таких ринків, забезпечення уніфікованого підходу до організації торгівлі фінансовими інструментами та іншими активами, допущеними до торгівлі на багатосторонніх торгівельних системах та організованих торгівельних системах тощо. Автори обох проектів стверджують у пояснювальних записках, що запровадження широкого вибору фінансових інструментів на ринках капіталу, умов їх емісії (видачі), погашення та виплати доходу, різні схеми торгівлі та взаємозв'язків між суб'єктами ринків капіталу повинні забезпечувати підприємствам доступ до додаткових джерел капіталу для розвитку їх діяльності, а інвесторам та домогосподарствам - додаткові можливості для інвестування своїх заощаджень, що у підсумку стимулюватиме зростання економіки та утворення додаткових робочих місць.

Метою Проекту 2284, зокрема, є імплементація до національного законодавства України положень нормативних актів ЄС, а саме Директиви ЄС від 15.05.2014р. № 2014/65/ЄС про ринки фінансових інструментів, Регламенту Європейського Парламенту та Ради від 15.05.2014р. № 600/2014 про ринки фінансових інструментів, Регламенту Європейського Парламенту та Ради від 04.07.2014р. № 648/2012 про позабіржові похідні інструменти, центральних контрагентів і торгові депозитарії, Директиви від 19.05.1998р. № 98/26/ЄС про остаточність розрахунків у платіжних системах та системах розрахунків у цінних паперах та Директиви від 06.06.2002р. № 2002/47/ЄС стосовно механізмів застосування фінансової застави тощо.

Також цей Проект 2284, окрім фінансової складової, повинен забезпечити комплексне законодавче врегулювання функціонування організованих товарних ринків, зокрема, забезпечення уніфікованого підходу до організації торгівлі активами, допущеними до торгівлі на таких ринках, з метою забезпечення прозорості цін, які формуються на таких ринках, та запобігання маніпулюванню на них. Законопроект пропонує визначити правові засади функціонування ринків капіталу та організованих товарних ринків в Україні, провадження професійної діяльності на зазначених ринках, врегулює відносини, що виникають під час емісії та обігу цінних паперів, укладення й виконання деривативних контрактів та правочинів з ними тощо.

Проектом 2284 запропоновано викладення у новій редакції законів України "Про цінні папери та фондовий ринок" під назвою "Про ринки капіталу" та "Про товарну біржу" під такою ж назвою, внесення змін до кодексів України про адміністративні правопорушення, Кодексу адміністративного судочинства, Кримінального процесуального, Господарського процесуального, Цивільного процесуального, Господарського, Цивільного кодексів України, Кодексу України з питань банкрутства, до законів України "Про зовнішньоекономічну діяльність", "Про інвестиційну діяльність", "Про споживчу кооперацію", "Про заставу", "Про телебачення і радіомовлення", "Про міжнародний комерційний арбітраж", "Про страхування", "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", "Про Національний банк України", "Про банки і банківську діяльність", "Про захист економічної конкуренції", "Про обіг векселів в Україні", "Про платіжні системи та переказ коштів в Україні", "Про нафту і газ", "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг", "Про кредитні спілки", "Про зерно та ринок зерна в Україні", "Про іпотеку", "Про недержавне пенсійне забезпечення", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", "Про рекламу", "Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень", "Про третейські суди", "Про впорядкування питань, пов'язаних із забезпеченням ядерної безпеки", "Про державну підтримку сільського господарства України", "Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів", "Про міжнародне приватне право", "Про іпотечні облігації", "Про систему інженерно-технічного забезпечення агропромислового комплексу України", "Про акціонерні товариства", "Про Фонд

державного майна України", "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб", "Про інститути спільного інвестування", "Про депозитарну систему України", "Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу та умов функціонування Розрахункового центру з обслуговування договорів на фінансових ринках", "Про запобігання корупції", "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення", "Про ринок природного газу", "Про виконавче провадження", "Про спрощення процедур реорганізації та капіталізації банків", "Про ринок електричної енергії", "Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність", "Про приватизацію державного і комунального майна" та Декрету Кабінету Міністрів України "Про державне мито", а також пропонується скасувати Закон України "Про приватизаційні папери".

У пояснювальній записці до Проекту 2284 зазначено, що його прийняття дозволить сприяти ефективному розвитку ринків похідних цінних паперів та інших деривативів, розбудувати торгівельну інфраструктуру на основі уніфікованих підходів, забезпечити можливість надання учасниками ринків капіталу більш широкого спектру фінансових послуг, сприятиме підвищенню ефективності та надійності функціонування ринків капіталу, розвитку ринку корпоративних облігацій та створенню умов для забезпечення ефективного захисту прав власників корпоративних облігацій, облігацій внутрішніх місцевих позик, облігацій міжнародних фінансових організацій та іпотечних облігацій, збільшенню інвестиції в економіку України, зокрема, через підвищення довіри внутрішніх та іноземних інвесторів внаслідок запровадження цивілізованих та уніфікованих правил на організованому ринку, а також забезпечить виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони у сфері фінансових послуг, корпоративного управління та діяльності компаній тощо.

На відміну від Проекту 2284, Проект 2284-1 не пропонує змін до Закону України "Про товарну біржу", а лише нову редакцію Закону України "Про цінні папери та фондовий ринок" під назвою "Про ринки капіталу та фінансові інструменти". Цей законопроект також пропонує зміни до великої кількості законодавчих актів, зокрема, до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Господарського процесуального кодексу України, Кримінального кодексу України, Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України, Кримінального процесуального кодексу України, та законів України "Про інвестиційну діяльність", "Про застава", "Про міжнародний комерційний арбітраж", "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", "Про страхування", "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні", "Про банки і банківську діяльність", "Про захист економічної конкуренції", "Про платіжні системи та переказ коштів в Україні", "Про фінансові послуги та державне регулювання

ринків фінансових послуг", "Про кредитні спілки", "Про іпотеку", "Про недержавне пенсійне забезпечення", "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", "Про міжнародне приватне право", "Про іпотечні облігації", "Про акціонерні товариства" "Про систему гарантування вкладів фізичних осіб", "Про засади державної мовної політики", "Про інститути спільного інвестування", "Про депозитарну систему України" тощо.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку у своєму висновку підтримала прийняття Проекту 2284. Разом із тим, з метою вдосконалення редакції законопроекту Комісія запропонувала певні зміни до тексту цього законопроекту. Водночас, Комісія не підтримала Проект 2284-1, звернувши при цьому увагу на те, що на відміну від Проекту 2284, на думку Комісії, у Проекті 2284-1 є суттєві недоліки, які не забезпечують імплементацію відповідних актів Європейського Союзу в повній мірі.

Національний банк України у своєму листі повідомив про концептуальну підтримку Проекту 2284, зазначивши при цьому, що він потребує значного доопрацювання. Національним банком були запропоновані напрями доопрацювання проекту, зокрема, щодо: правочинів щодо валютних цінностей, які укладаються поза організованим ринком; визначення та опису клірингової діяльності в частині можливості здійснення двостороннього нетінгу і підготовки документів до розрахунків поза межами клірингової діяльності; нерозповсюдження вимог до корпоративного управління професійних учасників ринку капіталу на банки; особливостей провадження Національним банком діяльності торгового репозиторію; повноважень Національного банку щодо регулювання ринку деривативних контрактів грошового ринку, що укладаються поза організованим ринком; можливості укладання деривативних контрактів грошового ринку з банками-нерезидентами без участі чи посередництва інвестиційної фірми.

Фонд гарантування вкладів фізичних осіб повідомив про підтримку необхідності запровадження процедур ліквідаційного нетінгу у Проекті 2284.

Антимонопольний комітет України висловив свої зауваження до Проекту 2284 та зазначив, що даний проект потребує доопрацювання з урахуванням висловлених зауважень.

Державна служба фінансового моніторингу надала свій висновок, яким підтримала Проект 2284 за умови врахування висловлених зауважень.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, своїм висновком до Проекту 2284, наголосила на невідповідності цього законопроекту вимогам законодавства Європейського Союзу у частині запропонованих підходів до регулювання організованих сегментів ринку електричної енергії та природного газу. Також було привернуто увагу на невідповідність законопроекту законодавству України у сфері енергетики. У підсумку Національна комісія зазначила, що Проект 2284 не враховує наявність спеціальних режимів регулювання відносин на ринку природного газу та електричної енергії, а також окремі положення

законопроекту щодо регулювання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку ринків електричної енергії та природного газу, зокрема, ліцензування операторів таких ринків суперечить вимогам Третього енергетичного пакету законодавства ЄС тощо.

Головне науково–експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило свої зауваження, застереження та пропозиції до обох законопроектів. При цьому обидва висновки Головного науково-експертного управління не містять чітких рекомендацій щодо підтримки якогось з двох законопроектів. Разом із тим, управління зазначило, що позитивні положення Проекту 2484-1 можуть бути використані при подальшому доопрацюванні Проекту 2484.

Під час опрацювання Проекту 2284 до розгляду в першому читанні в Комітеті підкомітетом з питань банківської діяльності, монетарної стабільності, взаємодії з Національним банком України та захисту прав споживачів фінансових послуг та підкомітетом з питань ринку капіталів, інших регульованих ринків, цінних паперів та похідних фінансових інструментів (деривативів) за співголюванням голів підкомітетів народних депутатів України Белькової О.В. та Ніколаєнко А.І. було проведено низку засідань робочих груп за участі представників державних органів, бізнес-середовища, із залученням широкого кола експертів. Учасниками зазначених робочих зустрічей були висловлені численні та слушні зауваження до законопроекту, розгляд яких є важливим під час доопрацювання законопроекту до другого читання.

Під час розгляду на засіданні Комітету були запропоновані, обговорені та попередньо підтримані такі можливі напрямки доопрацювання Проекту 2284 до другого читання.

1. Вдосконалення понятійного апарату законопроекту. Насамперед, вбачається недоцільним включення до понятійного апарату великого за обсягом (68 пунктів статті 2) переліку термінів, що вживаються у ньому. Окрім того, частина понять термінів розкривається по тексту законопроекту, а не у спеціально відведеній для понятійного апарату статті 2. Наприклад, у статті 3 розкривається визначення понять таких термінів як "фондовий ринок (ринок цінних паперів)", "ринок деривативних (похідних) фінансових інструментів", "грошовий ринок", тощо. У статті 4 розкриваються визначення понять таких термінів як "товарний спот-ринок" та "товарний спот-контракт". Окрім того, можна зауважити щодо визначень "конвертації цінних паперів" (стаття 10), "акція" (стаття 14), "облігації", "відсоткові облігації", "дисконтні облігації" (стаття 16) тощо.

Також законопроект містить *низку термінів, поняття яких не розкривається в ньому* (наприклад, "інвестиційна фірма" (зокрема, статті 5, 42), а також термінів, визначення яких надається з порушенням нормативно-проектувальної техніки (наприклад, визначення поняття "маркет-мейкер" надається із використанням терміну, що власне і розкривається – маркет-мейкер, зокрема, у статті 2 зазначено, що маркет-мейкер – юридична особа, яка діє на підставі договору про виконання функцій маркет-мейкера.

Законопроект також містить деякі положення оціночного характеру. Наприклад, пропонується встановити, що однією з ознак високочастотної торгівлі є великі середньодобові обсяги повідомлень, що становлять будь-які котирування, накази та/або розпорядження, або їх скасування. При цьому, норма із визначенням, які саме середньодобові обсяги повідомлень слід вважати великими, відсутня, а також немає відповідного відсилання на рівень підзаконного нормативного акту, внаслідок чого застосування зазначеної вище ознаки, що є кваліфікуючим критерієм, і, відповідно, класифікації високочастотної торгівлі, здійснюватиметься за суб'єктивним фактором.

Також, зокрема, положення оціночного характеру є у статті 72, де передбачено, що професійний учасник повинен створити комплексну, адекватну та ефективну систему внутрішнього контролю.

2. Потребує доопрацювання перелік обмежень щодо кола осіб, які не можуть набути статусу професійного учасника ринків капіталу та професійного учасника організованих товарних ринків, а також і щодо осіб (фізичних та юридичних осіб), які є власниками (мають намір стати власниками) істотної участі в професійному учаснику ринків капіталів та (або) у професійному учаснику організованих товарних ринків.

Статтями 3 та 4 законопроекту визначені юридичні особи, які не можуть бути професійним учасником ринків капіталу, та, відповідно, професійним учасником організованих товарних ринків, а саме: іноземні юридичні особи, які створені відповідно до законодавства держави, що здійснює збройну агресію проти України у значенні, наведеному у статті 1 Закону України "Про оборону України". Щодо власників істотної участі у відповідному професійному учаснику, то ними, згідно із законопроектом, не можуть бути іноземні юридичні або фізичні особи, які є резидентами держави, що здійснює збройну агресію проти України у значенні статті 1 Закону України "Про оборону України", а також особи, до яких застосовані санкції згідно з резолюціями Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй, інших міжнародних організацій, рішень Ради Європейського Союзу, інших міждержавних об'єднань та членом (учасником) яких є Україна, які передбачають обмеження або заборону торговельних та/або фінансових операцій.

Наведений вище перелік обмежень доцільно доповнити, зокрема, положеннями про те, що не можуть бути професійними учасниками ринків капіталу та/або організованих товарних ринків юридичні особи, відносно яких застосовані санкції відповідно до Закону України "Про санкції", юридичні особи, включені до переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності, або щодо яких застосовано міжнародні санкції, юридичні особи, які мають заборгованість зі сплати податків та зборів, передбачених Податковим кодексом України. Аналогічні вимоги варто передбачити також й щодо осіб, які є власниками (мають набір стати власниками) істотної участі в професійному учаснику ринків капіталів та(або) у професійному учаснику організованих товарних ринків.

3. Відповідно до *статті 38* законопроекту на ринках капіталу здійснюються такі види професійної діяльності: діяльність з торгівлі фінансовими інструментами; діяльність з організації торгівлі фінансовими інструментами; клірингова діяльність; депозитарна діяльність; діяльність з управління активами інституційних інвесторів; діяльність з управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю та діяльність з адміністрування недержавних пенсійних фондів, а на організованих товарних ринках – діяльність з організації торгівлі продукцією на регульованих товарних ринках та діяльність з організації торгівлі продукцією на товарних біржах.

При цьому, деякі із означених вище видів професійної діяльності, у свою чергу, подіються на певні види, провадження кожної з яких потребує отримання окремої ліцензії Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Так, відповідно до *статті 39* законопроекту діяльність з торгівлі фінансовими інструментами включає в себе такі види діяльності як: субброкерська діяльність; брокерська діяльність; дилерська діяльність; діяльність з управління портфелем фінансових інструментів; інвестиційне консультування; андеррайтинг та/або діяльність з розміщення з наданням гарантії; діяльність з розміщення без надання гарантії. На провадження кожного виду діяльності з торгівлі фінансовими інструментами Національною комісією цінних паперів та фондового ринку видається окрема ліцензія, передбачена статтею 4 Закону України "Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків".

Відповідно до *статті 46* законопроекту діяльність з організації торгівлі фінансовими інструментами включає: а) діяльність з організації торгівлі на регульованих ринках (включає організацію торгівлі цінними паперами на регульованому фондовому ринку; організацію торгівлі деривативними (похідними) фінансовими інструментами на регульованому ринку деривативних (похідних) фінансових інструментів; організацію торгівлі інструментами грошового ринку на регульованому грошовому ринку); б) діяльність з організації торгівлі на БТМ (включає організацію торгівлі цінними паперами на фондовій БТМ; організацію торгівлі деривативними (похідними) фінансовими інструментами на БТМ деривативних (похідних) фінансових інструментів) та в) діяльність з організації торгівлі на ОТМ (включає організацію торгівлі облігаціями на ОТМ облігацій; організацію торгівлі деривативними (похідними) фінансовими інструментами на ОТМ деривативних (похідних) фінансових інструментів). На провадження кожного виду діяльності з організації торгівлі фінансовими інструментами, згідно з положеннями законопроекту, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку видається окрема ліцензія, передбачена статтею 4 Закону України "Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків".

Таким чином, *суб'єкт господарювання, який матиме намір здійснювати кілька видів діяльності в межах одного виду професійної діяльності буде повинен отримувати відповідну кількість ліцензій, проходячи щодо кожної такої ліцензії тривалу в часі процедуру отримання ліцензії, надаючи, у тому числі, одні й ті ж*

документи та підтверджуючи одні й ті ж обставини/факти.

Тож доцільним є перегляд запропонованих законопроектом підходів щодо ліцензування професійної діяльності на перелічених вище ринках, а саме щодо кількості ліцензій, які необхідно отримувати суб'єктам господарювання. Зокрема, варто розглянути питання щодо видачі ліцензій Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку власне на види професійної діяльності на ринках капіталу та на організованих товарних ринках, в межах яких (як окремі напрями діяльності в межах ліцензованого виду діяльності) здійснюються підвиди відповідного виду професійної діяльності. Для прикладу, суб'єкт господарювання, який має ліцензію на провадження діяльності з торгівлі фінансовими інструментами (в частині субброкерської діяльності), для набуття права щодо здійснення дилерської діяльності повинен звернутися до органу ліцензування щодо розширення напрямів діяльності в межах діяльності з торгівлі фінансовими інструментами за уже наявною в нього ліцензією, а не проходити процедуру отримання ще однієї ліцензії чи кількох окремих ліцензій.

4. Статтею 67 законопроекту передбачається ліцензування професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках. Однак, зазначена процедура, вбачається необґрунтовано тривалою у часі. Так, відповідно до цієї статті: а) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку у встановленому нею порядку приймає рішення про видачу ліцензії або про відмову у видачі ліцензії протягом шести місяців з дня надходження повного переліку документів; б) Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку може витребувати додаткові документи, необхідні для прийняття рішення про видачу ліцензії, зазначивши вичерпний перелік необхідної додаткової інформації. При цьому, на цей період розгляд заяви про видачу ліцензії зупиняється, але не більше ніж на двадцять робочих днів (для резидентів) та не більше тридцяти робочих днів (для нерезидентів).

Тож необхідним є перегляд строків розгляду документів для видачі ліцензії.

5. Відповідно до статті 67 законопроекту перелік документів, які повинні додаватися до заяви про видачу ліцензії, є невичерпним та може визначатися Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку. Водночас, Комісія, згідно із законопроектом, матиме право додатково отримувати від суб'єктів господарювання – заявників додаткову та уточнюючу інформацію. При цьому, ненадання таким суб'єктом вичерпної відповіді на відповідний запит Комісії автоматично робить подані суб'єктом господарювання документи для отримання ліцензії такими, що містять неповну інформацію. Водночас такий критерій як "вичерпні відповіді" є оціночним (суб'єктивним), внаслідок чого не можливе виникнення судових спорів щодо статусу документів та не виключається корупційний чинник.

Таким чином, є необхідним визначення на рівні закону вичерпного переліку документів, які необхідно подати для отримання зазначених ліцензій, а також ненадання Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку повноважень щодо отримання за власної ініціативи будь-якої іншої, визначеної

на власний розсуд службовця Комісії, інформації та документів. Зазначений підхід має відповідати основним засадам щодо регулювання надання адміністративних послуг в Україні та єдності державної політики з нього напряду. Так, відповідно до статті 5 Закону України "Про адміністративні послуги" виключно законами, які регулюються відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються, зокрема, перелік та вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги.

6. Відповідно до статті 67 законопроекту допускається передача професійним учасником ринків капіталу та організованих товарних ринків ліцензії на провадження відповідного виду професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках у разі приєднання, злиття чи поділу ліцензіата. Натомість, у разі приєднання, злиття чи поділу ліцензіата – професійного учасника ринків капіталу та організованих товарних ринків, останній не повинен мати права передавати наявну ліцензію третій особі (правонаступнику), оскільки проведення реорганізації (у тому числі означеними вище способами) може мати наслідком не відповідності такої третьої особи (правонаступника) вимогам законодавства, які висуваються до відповідних учасників ринків капіталів чи організованих товарних ринків.

7. Відповідно до статті 68 законопроекту однією із підстав для прийняття Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку рішення про відмову у видачі ліцензії є те, що структура власності особи, яка має намір провадити професійну діяльність на ринках капіталу та організованих товарних ринках, та структура власності осіб, з якими вона пов'язана тісними зв'язками, перешкоджає здійсненню функцій Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Структура власності є такою, що перешкоджає здійсненню функцій Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, якщо: а) така структура є непрозорою; б) така структура має транскордонний характер, і Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку не має угод, що передбачають співробітництво і обмін інформацією з такими органами з метою забезпечення цілісності ринків капіталу та захисту інвесторів, з органами влади, що здійснюють державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків у країнах, на території яких зареєстровані юридичні особи, що входять до структури власності юридичної особи, яка має намір провадити відповідну професійну діяльність, та до структури власності юридичних осіб, з якими вона пов'язана тісними зв'язками.

При цьому, по-перше, законопроект не визначає, яка структура власності повинна вважатися непрозорою, тобто такий правовий критерій як прозорість/непрозорість структури власності є оціночним (суб'єктивним). Відповідно, таке оціночне поняття в одній із підстав для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії може призвести до виникнення проблем у правозастосовній практиці та до виникнення корупційних чинників.

По-друге, не зрозуміло, яка структура власності є такою, що перешкоджає здійсненню функцій Національної комісії з цінних паперів та

фондового ринку, а саме, яка відповідає сукупності двох критеріїв (непрозора та має транскордонний характер) чи хоча б одному з таких критеріїв. По-третє, недоцільним є включення як підстави для відмови у видачі ліцензії відсутності укладених договорів про співробітництво між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та відповідним органом іноземної держави. Так, за наявності такої підстави, суб'єкт господарювання, який у своїй структурі має іноземну компанію, що володіє, наприклад, 0,000000001% такого суб'єкта господарювання, то такий суб'єкт господарювання, відповідно до законопроекту, не може отримати ліцензію у разі, якщо між Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку та відповідним уповноваженим органом країни резиденства такої іноземної компанії відсутній договір про співробітництво, що не є виваженим підходом.

Окрім того, доцільним є перегляд включення до підстав для прийняття рішення про відмову у видачі ліцензії такої обставини як пов'язаність юридичної особи – заявника із юридичними особами, діяльність яких може перешкоджати Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку проводити ефективну оцінку відповідності акціонерів (учасників) з істотною участю в юридичній особі, яка має намір провадити професійну діяльність на ринках капіталу та організованих товарних ринках, вимогам законодавства, або оцінку впливу юридичних осіб, з якими юридична особа, яка має намір провадити професійну діяльність на ринках капіталу та організованих товарних ринках, пов'язана тісними зв'язками, на діяльність такої юридичної особи, так як дане положення є неоднозначним (оціночним).

8. Відповідно до статті 69 законопроекту Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку приймає рішення про анулювання ліцензії у разі якщо професійний учасник ринків капіталу та організованих товарних ринків не розпочав провадження відповідної діяльності протягом 12 місяців з дати отримання ліцензії або не провадить таку діяльність протягом шести календарних місяців поспіль. Натомість, суб'єкт господарювання самостійно повинен (має право) визначати термін початку провадження такої діяльності, а також період, за якого він може зупинити з тих чи інших поважних для нього причин провадження такої діяльності без настання для нього негативних наслідків як-то позбавлення права на зайняття відповідним видом діяльності шляхом анулювання ліцензії. *Запровадження таких часових обмежень (підстави для анулювання ліцензії) може розцінюватися як втручання в діяльність суб'єкта господарювання, його примушення до здійснення діяльності на ринку капіталів чи організованому товарному ринку.*

Окрім того, для прийняття Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку рішення про анулювання ліцензії підставою є вчинення професійним учасником ринків капіталу та організованих товарних ринків неодноразового та/або грубого правопорушення, а також й інші підстави, передбачені нормативно-правовими актами Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку. Разом із тим, законопроектом не передбачено положень, які б визначали яке порушення вважається грубим, тобто така

підстава для анулювання ліцензії (позбавлення права на здійснення професійної діяльності на ринках капіталів або організованому товарному ринку) є оціночною та суб'єктивною, що є неприпустимо.

Загалом, необхідно передбачити в законопроекті виключний перелік чітких підстав для прийняття Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку рішення про анулювання ліцензії.

9. Статтею 70 законопроекту регламентуються питання участі у професійних учасниках ринків капіталу та організованих товарних ринках фізичних та юридичних осіб. Однак, процедура погодження із Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку набуття участі чи збільшення участі у професійному учаснику ринків капіталу та організованих товарних ринках, потребує перегляду щодо строків її проходження у бік зменшення. Також передбачається 60 робочих днів, які відраховуються з дня, що не визначений чітко (не зрозуміло: з дня відправлення повідомлення про отримання документів (абзац другий частини другої цієї статті) чи з дня відправлення повідомлення щодо підтвердження про отримання повного переліку документів (абзац третій частини другої цієї статті), що також потребує уточнення.

При цьому, необхідним є визначення на рівні закону вичерпного переліку документів та інформації, яка повинна подаватися до Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку щодо погодження набуття участі чи збільшення участі у професійному учаснику ринків капіталів та організованих товарних ринках.

Окрім того, зважаючи на той факт, що обов'язок повідомлення про намір набуття або збільшення участі у професійному учаснику ринків капіталу та організованих товарних ринків покладається на особу, яка планує набути або збільшити участь у професійному учаснику ринків капіталу та організованих товарних ринків, важливим є створення інструментів, які б стимулювали усіх зацікавлених осіб належним чином виконувати зазначений обов'язок. Так, вбачається за необхідне передбачити періодичне звітування самих професійних учасників ринків капіталу та організованих товарних ринків (щонайменше один раз на рік), а також встановити вимогу повідомляти про зміни у структурі власності, у разі якщо їм стає відомо про такі зміни.

Також у контексті збільшення ефективності процедур погодження набуття або збільшення участі у професійному учаснику ринків капіталу та організованих товарних ринків, доцільним є доопрацювання положень законопроекту щодо відповідальності за порушення встановлених законодавством процедур. Наприклад, потребує уточнення визначення суб'єкта притягнення до відповідальності за порушення порядку набуття або збільшення участі у професійному учаснику ринків капіталу та організованих товарних ринків, оскільки стаття 12 Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" (назву якого пропонується викласти у редакції як "Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків") передбачає застосування штрафних санкцій виключно до юридичних осіб, в той

час, як звертатися із заявою можуть не тільки юридичні, але і фізичні особи. До того ж, необхідним є розмежування правопорушення та їх санкції залежно від ступеня наслідків порушення (наприклад, є суттєва різниця у ступені суспільної шкідливості таких порушень як набуття або збільшення участі до отримання погодження таких змін з Комісією, але з подальшим отриманням такого погодження, та набуття або збільшення участі в порушення встановленої Комісією заборони набуття або збільшення такої участі).

10. Законопроект містить низку норм (наприклад, стаття 72), відповідно до яких професійні учасники ринків капіталів та організованих товарних ринків повинні дотримуватися законів, приписи (норми) яких і так є обов'язковими для них. Тобто, законопроект у певній мірі є перевантаженим нормами, які на сьогодні і так повинні виконуватися (дотримуватися, застосовуватися) суб'єктами господарювання, у тому числі професійними учасниками ринків капіталів та організованих товарних ринків.

11. Законопроектом у розділі V регламентується діяльність, пов'язана з ринками капіталу та організованими товарними ринками. Зокрема, юридичні особи, які мають намір провадити види діяльності з надання інформаційних послуг на ринках капіталу та організованих товарних ринках, підлягають включенню до Реєстру осіб, уповноважених надавати інформаційні послуги на ринках капіталу та організованих товарних ринках та повинні отримати свідоцтво про включення до такого Реєстру.

При цьому, законопроект, по перше, не передбачає вичерпного переліку документів, які повинні подаватися юридичними особами для включення до зазначеного Реєстру та отримання відповідного свідоцтва. По-друге, не законопроект не передбачає вичерпного переліку підстав для прийняття рішення щодо відмови у включенні юридичної особи до Реєстру. По-третє, передбачено доволі тривалий (шість місяців) строк розгляду документів для включення до Реєстру, по-четверте, окремі підстави для анулювання свідоцтва про включення до реєстру є оціночними та суб'єктивними, наприклад, встановлення факту грубого порушення особою, яка провадить діяльність з надання інформаційних послуг на ринках капіталу та організованих товарних ринках. При цьому, не визначено, яке порушення необхідно вважати грубим.

12. Законопроект не встановлює фінансові вимоги (окрім початкового капіталу) щодо професійних учасників ринків капіталів та організованих товарних ринках. При цьому, відповідно до законопроекту початковий капітал (мінімальний розмір початкового капіталу) визначається з прив'язкою до євро, а не до національної валюти України. Тож є необхідним визначення мінімального розміру статутного капіталу, власного капіталу для професійних учасників ринків капіталів та організованих товарних ринках на рівні закону із зазначенням їх величини в національній валюті України (або, наприклад, з прив'язкою їх величини до мінімальної заробітної плати).

13. Законопроект не регламентує питання проведення Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку нагляду (контролю) за діяльністю

професійних учасників ринків капіталів та організованих товарних ринках, а також за діяльністю осіб, які здійснюють діяльність, пов'язану з цими ринками. Натомість, порядок проведення державного нагляду (контролю) за згаданими ринками повинен визначатися законом, а не встановлюватися Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку самостійно.

14. Потребують уточнення положення законопроекту, що стосуються надання інвестиційними фірмами додаткових послуг. Так, згідно з вимогами статті 35 Директиви 2014/65/ЄС Європейського Парламенту та Ради "Про ринки фінансових інструментів", додаткові послуги можуть надаватися тільки разом з інвестиційною послугою та (або) інвестиційною діяльністю. Разом з тим, законопроект містить лише обмеження щодо необхідності наявності ліцензії щонайменше на один вид діяльності з торгівлі фінансовими інструментами (частина друга статті 42 Закону України "Про ринки капіталу та організовані товарні ринки" в новій редакції, що пропонується). Однак наявність певного виду діяльності у ліцензії не є свідченням її фактичного провадження. До того ж, у тексті проекту відсутня прив'язка додаткових послуг до діяльності з торгівлі фінансовими інструментами, що здійснюється такою інвестиційною фірмою на користь відповідного клієнта.

15. Положення частин четвертої та п'ятої статті 44 законопроекту передбачають запровадження процедури визначення інвестиційними фірмами фінансових інструментів, які є придатними для клієнтів (потенційних клієнтів). Тим не менше, вбачається необхідність у доопрацюванні запропонованої моделі з метою приведення її у відповідність до положень законодавства Європейського Союзу, яке виділяє два режими оцінки придатності інвестиційних інструментів залежно від видів послуг, які отримуються такими клієнтами. Так, інвестиційна фірма проводить більш глибокий аналіз при здійсненні нею інвестиційного консультування або управління портфелем, зокрема, оцінюється інформація щодо знань і досвіду фактичного чи потенційного клієнта в сфері інвестицій, доречних для конкретного виду продукту чи послуг, а також додатково інформація щодо фінансового стану цієї особи, зокрема її здатності нести збитки, її інвестиційних цілей, зокрема її стійкості до ризиків. В інших випадках оцінці підлягає виключно інформація стосовно знань і досвіду вищезгаданої особи в сфері інвестицій, доречних для конкретного виду продукту чи послуг.

16. Підлягає уточненню порядок звітування інвестиційних фірм перед клієнтом. Зокрема, законопроект передбачає встановлення таких вимог на рівні договору та не передбачає деталізації змісту такого звіту (частина 2 та 3 статті 43). Однак договірний рівень узгодження порядку і обсягу звітування не сприятиме захисту прав інвестора, а відтак потребує доопрацювання шляхом уточнення вимог до таких звітів щонайменше на рівні, як це визначено у законодавстві Європейського Союзу (стаття 25 Директиви 2014/65/ЄС Європейського Парламенту та Ради "Про ринки фінансових інструментів").

17. Законопроект потребує уточнення в частині визначення випадків конфлікту інтересів у діяльності інвестиційних фірм, а також порядку запобігання виникненню таких конфліктів.

18. Вбачається за необхідне узгодити законопроект з положеннями Закону України "Про ліцензування видів господарської діяльності" (з урахуванням змін у редакції Закону України від 12 вересня 2019 року № 79-ІХ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг") та привести у відповідність перелік видів діяльності, що підлягають ліцензуванню.

19. Потребують уточнення положення законопроекту, що передбачають функціонування Загальнодоступної інформаційної бази даних Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про ринки капіталу та організовані товарні ринки. Зокрема, паралельно з функціонування цієї системи змінами до Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" передбачається також створення комплексної інформаційної системи (КІС). Так, законопроект передбачає, що складові КІС забезпечуватимуть "надання послуг фізичним та юридичним особам, в тому числі в електронному вигляді". Разом з тим, виникає питання щодо співвідношення такої системи з Загальнодоступної інформаційної бази даних Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку про ринки капіталу та організовані товарні ринки, а також щодо суті послуг, які планується надавати з використання КІС, та належності цих послуг до адміністративних.

20. Щодо змін до Закону України "Про товарну біржу", то потребують уточнення положення щодо статусу члена товарної біржі, оскільки наразі така ознака як сплата членських внесків вказує на подібність статусу товарних бірж з об'єднанням підприємств, що вступає у суперечність з іншими положеннями законопроекту. Так, наприклад частина перша статті 14 пропонованої редакції Закону України "Про товарну біржу" передбачає, що членами товарної біржі можуть бути виключно юридичні особи – засновники (акціонери, учасники – в залежності від організаційно-правової форми, в якій утворена товарна біржа), а також інші юридичні особи – резиденти і нерезиденти. За таких умов статус члена товарної біржі є суперечливим, що не спряє визначеності правового регулювання. Також вбачається за необхідне доопрацювати положення про обов'язок членів товарної біржі обліковувати окремо кошти клієнтів і заборону звернення стягнень на відповідні кошти (частина десята статті 15 Закону України "Про товарну біржу" у редакції, що пропонується), а також передбачити визначення способів забезпечення виконання такого обов'язку.

Окрім того, зазначений законопроект містить ряд норм (наприклад, статті 5 та 6), які товарні біржі і так повинні дотримуватися відповідно до чинного законодавства України.

21. Потребують доопрацювання положення законопроекту, якими вносяться зміни до статті 163⁷ Кодексу України про адмініструванні правопорушення. По-перше, у деяких випадках обов'язковою умовою для

початку діяльності є не тільки наявність ліцензії, але й наявність зареєстрованих правил функціонування організованого ринку. По-друге, диспозиція адміністративного правопорушення, сформульована як "здійснення з порушенням умов ліцензування операції з фінансовими інструментами та активами, допущеними до торгів на організованому ринку, яка належить до професійної діяльності на ринках капіталу та організованих товарних ринках, чи операції з активами у системі накопичувального пенсійного забезпечення" не відповідає назві статті "Діяльність на ринках капіталу та організованих товарних ринках без ліцензії", тому має бути врегульована окремо.

22. Вбачається також необхідним узгодити положення законопроекту з термінологією законодавства про рекламу для недопущення двозначності у визначенні суб'єкта відповідальності за порушення законодавства у сфері розповсюдження реклами, оскільки наразі положення Закону України "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні" не розмежовують статус замовника реклами, рекламодавця та розповсюджувача.

23. Окремо під час засідання Комітету народними депутатам України – членами Комітету було наголошено на необхідності ретельного *опрацювання комплексних питань регулювання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку товарних ринків, насамперед, енергетичних ринків*, зокрема ринків природного газу та електричної енергії, зокрема, відповідно до згаданої вище позиції Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг. Так, серед іншого, *положення щодо повноважень Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку стосовно ринків енергетичних товарів потребують узгодження із законодавством Європейського Союзу щодо регулювання зазначених ринків.*

24. Також, на думку народних депутатів України – членів Комітету, які висловлювались під час засідання Комітету, *потребують окремого додаткового аналізу, обговорення з відповідними професійними учасниками та належного доопрацювання вимоги, які передбачені законопроектом до корпоративного управління професійних учасників.* Насамперед, на засіданні Комітету наголошувалось на виваженості підходів у цій сфері, потреби в детальному аналізі та обговоренні, зокрема, й можливість застосування положень законопроекту щодо корпоративного управління з огляду на сучасний стан ринків капіталу і товарних ринків в Україні.

25. Потребують вдосконалення *положення законопроекту, що стосуються приватних розміщень цінних паперів*, а саме в частині доцільності їх регулювання Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, а також, загалом, з огляду на відповідність зазначених підходів міжнародній практиці.

26. Взагалі, *виключно важливим*, як наголошували під час обговорення законопроекту на засіданні Комітету народні депутати України – члени Комітету, є *збереження балансу інтересів держави в особі регулятора – Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку та учасників ринків капіталу і товарних ринків.*

За наслідками розгляду та обговорення законопроекту, з огляду на викладене вище, Комітет **в и р і ш и в**:

1. Рекомендувати Верховній Раді України за наслідками розгляду в першому читанні проект Закону України Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів (реєстр.№ 2284 від 29.08.2019), поданий народними депутатами України Гетманцевим Д.О. та іншими, прийняти за основу.

2. Після ухвалення законопроекту в першому читанні доопрацювати його з урахуванням, зокрема, як тих зауважень, що були наведені у цьому висновку Комітету, так й інших конструктивних пропозиції від суб'єктів права законодавчої ініціативи.

3. Співдоповіді від Комітету на пленарному засіданні Верховної Ради України даний законопроект не потребує. Доповідати позицію Комітету щодо цього питання доручити співавтору проекту Закону Голові Комітету народному депутату України Гетманцеву Д.О.

Голова Комітету

Д.О.Гетманцев