

Асоціація «Українські фондові торговці»

Українська Асоціація Інвестиційного Бізнесу

Професійна Асоціація учасників ринків капіталу та деривативів

Вих. № 109-1/
Від 25.01.2019р.

Вих. № 11-03
Від 25.01.2019р.

Комітет Верховної Ради України з питань економічної політики

Комітет Верховної Ради України з питань фінансової політики і банківської діяльності

Комітет Верховної Ради України з питань податкової та митної політики

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету

Комітет Верховної Ради України з питань запобігання і протидії корупції

Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції

Депутатським фракціям
(за списком)

щодо проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України в частині розвитку ринків капіталу»

Асоціація «Українські фондові торговці», Професійна асоціація учасників ринків капіталу та деривативів, Українська асоціація інвестиційного бізнесу, які є саморегульованими організаціями професійних учасників фондового ринку, що здійснюють діяльність з торгівлі цінними паперами, депозитарну діяльність та діяльність з управління активами, висловлюють свою повагу та звертаються з приводу наступного.

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України в частині розвитку ринків капіталу» (реєстраційний № 9375 від 06.12.2018) був внесений на розгляд Верховної Ради України народним депутатом України Різаником П. О. (далі – Законопроект). Комітет з питань економічної політики було визначено головним комітетом з підготовки і попереднього розгляду Законопроекту.

Законопроектом пропонується внести зміни до Законів України «Про акціонерні товариства», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні», «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» та «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність».

Зміни до статті 1 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» передбачають закріплення за професійними учасниками фондового ринку статусу підприємств, що становлять суспільний інтерес, оскільки професійні учасники фондового ринку працюють із залученими коштами.

Змінами до Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», викладеними у Законопроекті, передбачено надання Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі - НКЦПФР) права протягом трьох років з дня набрання чинності цього Закону відповідно до процедур, установлених нормативно-правовими актами НКЦПФР, відхиляти обрану емітентом, цінні папери якого допущені до торгів на фондовій біржі та/або щодо цінних паперів якого здійснено публічну пропозицію, професійним учасником фондового ринку для проведення зовнішнього аудиту аудиторську фірму або відстороняти аудиторську фірму, яка проводить зовнішній аудит емітента, цінні папери якого допущені до торгів на фондовій біржі та/або щодо цінних паперів якого здійснено публічну пропозицію, професійного учасника фондового ринку.

У пояснювальній записці до Законопроекту зазначено, що «Законопроект розроблено з метою забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України, зокрема, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та Європейським Союзом щодо імплементації Директиви 2004/25/ЄС в частині удосконалення механізму визначення ринкової вартості акції, та Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну і фінансову політику щодо надання Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку можливостей для контролю за якістю здійснення аудиту фінансової звітності на фондовому ринку».

Підпункт d пункту 16 Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну і фінансову політику (далі - Меморандум) викладений наступним чином: «Для поліпшення функціонування фінансових ринків, підвищення прозорості та якості розкриття інформації емітента, а також скорочення масштабів корупції та шахрайства ми приймемо новий Закон про аудиторську діяльність і переглянутий Закон про бухгалтерський облік, розроблені на основі стандартів ЄС. Ці закони, які були розроблені за сприяння з боку ЄС і Світового банку, приведуть бухгалтерську базу України в цілому у відповідність до директиви ЄС про бухгалтерський облік і створять нову структуру з нагляду за аудиторською професією, зберігаючи повноваження НБУ і НКЦПФР встановлювати додаткові стандарти для аудиторів банків та інших регульованих організацій (професійних учасників ринку та емітентів) у прозорий спосіб. Ці закони будуть прийняті до кінця липня 2017 року.».

На виконання підпункту d пункту 16 Меморандуму 05.10.2017 Верховною Радою України був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» щодо удосконалення деяких положень» №2164-VIII, який набрав чинності 01.01.2018. Цим Законом України виокремлено підприємства, що становлять суспільний інтерес та встановлено до таких підприємств додаткові вимоги щодо ведення бухгалтерського обліку, застосування міжнародних стандартів ведення бухгалтерського обліку, оприлюднення фінансової звітності.

Згідно з абзацом двадцять першим статті 1 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» №996-XIV від 16.07.1999 із змінами та доповненнями «підприємства, що становлять суспільний інтерес - підприємства - емітенти цінних паперів, цінні папери яких допущені до торгів на фондових біржах або щодо цінних паперів яких здійснено публічну пропозицію, банки, страховики, недержавні пенсійні фонди, інші фінансові установи (крім інших фінансових установ та недержавних пенсійних фондів, що належать до мікропідприємств та малих підприємств) та підприємства, які відповідно до цього Закону належать до великих підприємств».

Звертаємо увагу, що відповідно до наведеного вище та чинного на даний час визначення терміну «підприємства, що становлять суспільний інтерес» до підприємств, що становлять суспільний інтерес, професійні учасники фондового ринку вже відносяться у наступних випадках:

- якщо професійний учасник фондового ринку є емітентом цінних паперів та його цінні папери допущені до торгів на фондових біржах або щодо його цінних паперів здійснено публічну пропозицію;
- якщо професійний учасник фондового ринку є банком;
- якщо професійний учасник, як фінансова установа, належить до середніх та великих підприємств відповідно до критеріїв, встановлених Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» №996-XIV від 16.07.1999.

У підсумку метою змін, запропонованих у Законопроекті, є включення до підприємств, що становлять суспільний інтерес, лише професійних учасників фондового ринку, які є мікропідприємствами та малими підприємствами, а також у випадку емісії професійним учасником фондового ринку цінних паперів, які не допущені до торгів на фондових біржах або щодо яких було здійснено приватне розміщення.

Вочевидь, окремих професійних учасників фондового ринку, який є мікропідприємством та малим підприємством, не може становити суспільний інтерес та не здатний впливати на стабільність всієї фінансової системи України з причин малого розміру активів, обмеженості у доступі до ресурсів та, зазвичай, локальності надання послуг. Аналогічно, не має великого впливу на фінансовий ринок емітент, цінні папери якого були викуплені або вже існуючими власниками (наприклад, емісія здійснюється з метою докапіталізації власниками товариства), або розміщені серед задалегідь визначеного кола осіб, а отже не пропонувались для відкритого продажу на фондових біржах, не рекламувались, що унеможливило їх придбання будь-якою особою.

Аналогічні зміни до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» вже пропонувались НКЦПФР Верховній Раді України при розгляді проекту Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» (реєстраційний №6016-д від 23.10.2017). Тоді члени Комітету з питань податкової та митної політики та народні депутати прислухались до позиції фахівців та спільноти фондового ринку і виключили пропозиції НКЦПФР з проекту закону, ґрунтуючись на наступному.

НКЦПФР вже нині має достатні повноваження для оперативного отримання значної інформації про діяльність всіх, без виключення, професійних учасників ринку цінних паперів та емітентів, у тому числі щодо фінансових показників та звітності. Професійні учасники фондового ринку, які не є підприємствами, що становлять суспільний інтерес, зобов'язані відповідати низці ліцензійних вимог щодо мінімального розміру капіталу, щомісяця звітувати НКЦПФР про основні показники своєї діяльності, щоквартально надавати фінансову звітність, відповідати встановленим НКЦПФР пруденційним нормативам, оперативно інформувати регулятора про зміни, що відбулися у їх документах, мати бездоганну ділову репутацію, оприлюднювати інформацію про результати діяльності, а також річну фінансову звітність разом з аудиторським висновком.

Запровадження терміну «підприємства, що становлять суспільний інтерес» та встановлення критеріїв класифікації підприємств відповідає Директиві Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу №2013/34/ЕС від 26.06.13 «Про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язану звітність певних типів підприємств», яка не передбачає віднесення всіх професійних учасників фондового ринку до таких підприємств.

Недоцільним вважається проведення аудиту фінансової звітності професійних учасників фондового ринку, що належать до мікропідприємств та малих підприємств, лише суб'єктами аудиторської діяльності, що внесені до розділу Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, які мають право проводити аудит фінансової звітності підприємств, що становлять суспільний інтерес, з огляду на те, що високі вимоги до аудиторських компаній, які матимуть право проводити аудит фінансової звітності підприємств, що становлять суспільний інтерес, обмежать кількість таких компаній, а вартість аудиторських послуг буде надто високою. Для професійних учасників фондового ринку, які належать до мікро- та малих підприємств, витрати на проведення аудиту не відповідатимуть рівню їх фінансових результатів від діяльності.

Повертаючись до виконання підпункту d пункту 16 Меморандуму, необхідно зазначити, що 21.12.2017 Верховною Радою України також був прийнятий Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» №2258-VIII, який набрав чинності 01.10.2018.

Законом України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» було внесено зміни до Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг» № 2664-III від 12.07.2001. Цими змінами було виключено обов'язкову вимогу перебування у відповідному реєстрі, що ведеться державними органами, які здійснюють регулювання діяльності фінансових установ та ринків фінансових послуг, аудиторських фірм або аудиторів, які можуть проводити аудиторські перевірки фінансових установ, для яких проведення аудиту є обов'язковим.

Відповідно повноваження державних органів (Національної комісії з цінних паперів та Національного банку України) щодо ведення реєстру аудиторських фірм або аудиторів, які можуть надавати фінансовим установам аудиторські послуги, були скасовані.

Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» передбачає, що суб'єкти аудиторської діяльності можуть надавати аудиторські послуги лише після включення до Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності, відомості до якого вносяться Аудиторською палатою України. Відповідно до частини першої статті 21 Реєстр аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності складається з таких розділів:

- 1) аудитори;
- 2) суб'єкти аудиторської діяльності;

3) суб'єкти аудиторської діяльності, які мають право проводити обов'язковий аудит фінансової звітності;

4) суб'єкти аудиторської діяльності, які мають право проводити обов'язковий аудит фінансової звітності підприємств, що становлять суспільний інтерес.

Отже, якщо професійний учасник фондового ринку є підприємством, що становить суспільний інтерес, то він повинен обирати суб'єкта аудиторської діяльності лише з четвертого розділу Реєстру – «Суб'єкти аудиторської діяльності, які мають право проводити обов'язковий аудит фінансової звітності підприємств, що становлять суспільний інтерес».

Всі інші професійні учасники фондового ринку повинні обирати суб'єкта аудиторської діяльності для надання аудиторських послуг з третього розділу Реєстру – «Суб'єкти аудиторської діяльності, які мають право проводити обов'язковий аудит фінансової звітності».

Щодо виконання підпункту d пункту 16 Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну і фінансову політику в частині збереження повноважень Національний банк України (далі - НБУ) і НКЦПФР встановлювати додаткові стандарти для аудиторів банків та інших регульованих організацій (професійних учасників ринку та емітентів) у прозорий спосіб, то маємо зазначити, що наведених нижче повноважень НКЦПФР достатньо для твердження, що вимоги підпункту d пункту 16 Меморандуму між Україною та Міжнародним валютним фондом про економічну і фінансову політику виконані повністю у прозорий, зрозумілий та некорупціогенний спосіб.

Пункт 6 статті 14 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» передбачає, що НБУ, НКЦПФР, національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, можуть встановити додаткові вимоги до інформації, що стосується аудиту або огляду фінансової звітності та має обов'язково міститися в аудиторському звіті за результатами обов'язкового аудиту або звіті щодо огляду проміжної фінансової інформації, відповідно до міжнародних стандартів аудиту, а також встановити вимоги стосовно додаткових звітів суб'єктів аудиторської діяльності щодо юридичних осіб, які підлягають регулюванню.

Частина перша статті 16 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» встановлює, що Рада нагляду за аудиторською діяльністю складається із семи осіб, по одному представнику від центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку та аудиту, НБУ, НКЦПФР, національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, і трьох осіб з числа непрактикуючих осіб.

Три особи з числа непрактикуючих осіб обираються за відкритим конкурсом із прозорою процедурою номінаційним комітетом, що формується шляхом делегування по одному представнику від центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку та аудиту, НБУ, НКЦПФР, національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Аудиторської палати України та трьох представників професійних організацій аудиторів та бухгалтерів, які є членами Міжнародної федерації бухгалтерів.

Частина восьма статті 19 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» передбачає, що атестація аудиторів здійснюється комісією з атестації, яка складається з дев'яти осіб та формується шляхом делегування до її складу по одній особі від НБУ, НКЦПФР, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері бухгалтерського обліку та аудиту, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного розвитку.

Відповідно до статті 45 Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» щодо порядку дисциплінарного провадження, негайному розгляду підлягають заяви щодо дій аудитора або суб'єкта аудиторської діяльності, яка може бути підставою для професійної відповідальності від НБУ, НКЦПФР, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Окремо у Пояснювальній записці до Законопроекту звернуто увагу на пункт 7 Розділу X Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність», який передбачає, що «протягом трьох років з дня набрання чинності цим Законом Національний банк України має право відповідно до процедур, установлених нормативно-правовими актами Національного банку

України, відхилити обрану банком для проведення зовнішнього аудиту аудиторську фірму або відсторонити аудиторську фірму, яка проводить зовнішній аудит банку».

Закон України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» не містить норм, які передбачають аналогічні повноваження НКЦПФР. На думку авторів та ініціаторів Законопроекту, така ситуація може призвести до відсутності можливості забезпечення контролю з боку держави за достовірністю фінансової звітності таких важливих учасників фінансового ринку, як емітенти, цінні папери яких допущені до торгів на фондовій біржі та/або щодо цінних паперів яких здійснено публічну пропозицію, і професійні учасників фондового ринку, та відповідно призведе до порушенням зобов'язань, взятих Україною відповідно до підпункту d пункту 16 Меморандуму.

Як було доведено вище, НКЦПФР має достатньо повноважень для забезпечення контролю за достовірністю фінансової звітності емітентів та професійних учасників фондового ринку пропорційно до суспільної значимості підконтрольних суб'єктів, а також їх впливу на стабільність фінансової системи України та рівню ризику наданих послуг, як через низку власних нормативних актів, так і на підставі норм Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність».

Крім того, при наданні НКЦПФР аналогічних повноважень, передбачених законом для НБУ, необхідно враховувати наступні тези щодо відмінності банківської діяльності від професійної діяльності на фондовому ринку.

По-перше, всі банки, на відміну від професійних учасників фондового ринку, Законом України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» віднесено до підприємств, що становлять суспільний інтерес.

По-друге, всі норми європейських документів, як і українських, закріплюють виключність банківської діяльності з огляду на «монополію» банків на залучення коштів фізичних та юридичних осіб на умовах договору банківського рахунку, відповідно до якого «банк має право використовувати грошові кошти на рахунку клієнта, гарантуючи право безперешкодно розпоряджатися цими коштами». За користування коштами клієнтів банк сплачує обумовлені засдалегідь та фіксовані проценти.

По-третє, жодний професійний учасник фондового ринку або емітент не має право залучати кошти способом подібним банківському та використовувати кошти клієнтів.

Розглянувши приклад професійних учасників фондового ринку, можна зазначити, що депозитарні установи, взагалі не приймають (залучають) від своїх клієнтів кошти для здійснення інвестиційної діяльності та не управляють коштами клієнтів. Аналогічно здійснюють діяльність без залучення та використання для інвестиційної діяльності коштів клієнтів компанії з управління активами та фондові біржі.

У випадку торговців цінними паперами, дилерська діяльність здійснюється торговцем цінними паперами виключно за власні кошти торговця цінними паперами.

При здійсненні брокерської діяльності торговець цінними паперами виконує виключно розпорядження клієнта, а клієнт самостійно обирає як буде проводити розрахунки з контрагентом за посередництвом торговця цінними паперами або самостійно. Кошти клієнта перераховані торговцю цінними паперами для здійснення розрахунків з контрагентом не переходять у власність торговця цінними паперами, облік їх ведеться окремо від коштів інших клієнтів та самого торговця цінними паперами та на ці кошти не може бути звернене стягнення за зобов'язаннями торговця цінними паперами або іншого клієнта торговця.

Щодо діяльності з управління цінними паперами, то передані за договором про управління кошти та цінні папери клієнта можуть бути використані для придбання визначеного переліку активів та не переходять у власність торговця цінними паперами, облік їх ведеться окремо від коштів інших клієнтів та самого торговця цінними паперами та на ці кошти не може бути звернене стягнення за зобов'язаннями торговця цінними паперами або іншого клієнта.

Крім того, торговцю цінними паперами заборонено засдалегідь визначати та гарантувати доходність від здійснення за його участю операцій з цінними паперами та, на відміну від відкриття рахунку банківського вкладу, інвестиційна діяльність та операції з цінними паперами вважаються діяльністю із високим рівнем ризику та потребують спеціальних знань.

Отже, зробити висновок, що банківська діяльність та діяльність на фондовому ринку рівнозначні, неможливо і, як наслідок, пропозиція надати НБУ та НКЦПФР рівнозначні повноваження є необґрунтованою.

Асоціація «Українські фондові торговці», Професійна асоціація учасників ринків капіталу та деривативів, Українська асоціація інвестиційного бізнесу звертаються до Вас з проханням звернути увагу на викладене вище та підтримувати проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення виконання міжнародних зобов'язань України в частині розвитку ринків капіталу» (реєстраційний № 9375 від 06.12.2018) лише після доопрацювання.

З повагою,

Президент АУФТ

Генеральний директор УАІБ

Президент ПАРД



Єлізавета Ревіло

Андрій Рибальченко

Олексій Кий