

**Глеб Аболонин**

начальник отдела правового обеспечения ПАРТАД,

канд. юр. наук

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПОДЗАКОННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УЧЕТНЫХ ИНСТИТУТОВ

Действующая в России схема правового регулирования любых экономических общественных отношений устроена следующим образом. В порядке, установленном Конституцией страны, Государственной думой РФ принимаются межотраслевые федеральные законы.

Данные федеральные законы представляют собой комплексные нормативные акты, содержащие в своих положениях нормы как гражданского, так и административного права.

Комплексно универсальный характер норм данных правовых актов содержит в себе как неоспоримые достоинства, такие как возможность упорядочения и определенного упрощения регулирования достаточно сложных и специфических правоотношений, так и отдельные недостатки, главным из которых является слишком общий характер норм межотраслевых федеральных законов.

Главными положениями федеральных законов являются правила, устанавливающие формулировки терминов, связанных с осуществлением определенного вида деятельности на фондовом рынке, легитимное описание осуществляемых видов деятельности, установление перечня регулирующих органов и еще более ши-

рокого перечня регулирующих полномочий.

Обычно они содержат правило, которое относит к компетенции регулирующих органов право на ведомственное нормотворчество — полномочие по принятию обязательных для регулируемых субъектов права подзаконных актов, восполняющих пробелы соответствующего федерального закона и осуществляющих толкование действующих его положений.

В связи с этим нормотворческая функция Правительства РФ и соответствующих федеральных органов исполнительной власти имеет первостепенное значение для развития того или иного сегмента экономических отношений, входящего в сферу их регулирования.

Ведомственное нормотворчество, основанное на общих полномочиях, установленных законом, было воспринято российской правовой системой вместе с правовыми конструкциями, привнесенными в нее с учетом опыта развития законодательства западных стран в ходе экономических и сопутствовавших им правовых реформ.

В настоящее время значение ведомственных актов в правовом регулировании деятельности учетных институтов трудно переоценить.

Так, профессиональная деятельность депозитариев и регистраторов регулируется ст. 7, 8 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее — Закон № 39-ФЗ), устанавливающими определения названных выше видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг и общие положения о порядке их осуществления.

Пункты 5, 6 ст. 42 Закона № 39-ФЗ наделяют федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг полномочиями по установлению обязательных требований к порядку ведения реестра владельцев именных ценных бумаг, а также к регулированию депозитарной деятельности как одного из видов профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг.

Деятельность регистраторов, связанная с выполнением функций счетной комиссии на общих собраниях акционеров эмитентов, ведение реестров которых осуществляется данными регистраторами, регулируется общими положениями ст. 56 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее — Закон № 208-ФЗ).

В настоящее время для регистраторов основным документом, регламенти-

рующим деятельность по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг, является Положение о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг, утвержденное Постановлением ФКЦБ РФ от 2 октября 1997 г. № 27.

Кроме того, деятельность регистраторов регулируется Постановлением от 24 июня 1997 г. № 21 «О порядке передачи информации и документов, составляющих систему ведения реестра владельцев именных ценных бумаг», определяющим действия регистратора на стадии начала или окончания ведения реестра, а также рядом других постановлений, уточняющих частные моменты указанных выше постановлений (об особенностях учета залога, об особенностях работы регистратора, имеющего филиалы, об особенностях учета не полностью оплаченных акций). При этом нередко, уточняя нормы Положения о ведении реестра, последние постановления прямо не отменяют их действия, порождая тем самым возможность неоднозначного толкования действующих норм.

Некоторые другие нормативные акты (о проведении собраний акционеров, по стандартам эмиссии, о порядке прекращения деятельности номинальных держателей) также затрагивают вопросы деятельности регистраторов, и в части разделов вступают в противоречие с актами, напрямую адресованными регистраторам.

При этом указанные нормативные акты устанавливают ряд ничем не оправданных формальных требований, содержат излишне подробное регулирование внутренней работы и документооборота регистратора, ограничивая его жесткими рамками, лишая возможности совершенствовать свою деятельность в соответствии с изменяющимися требованиями времени. Указанное излишнее регулирование необходимо устранить в рамках нового Положения о деятельности специализированных регистраторов на рынке ценных бумаг, регулирующего деятельность регистратора.

По нашему мнению, для повышения качества подзаконного ведомственного регулирования деятельности регистраторов необходимо свести все нормы, касающиеся их деятельности в единый документ, оставив в других документах только ссылочные нормы.

Данное Положение сможет регулировать вопросы деятельности регистраторов, которые в соответствии с законами № 39-ФЗ и 208-ФЗ относятся к компетенции Федеральной службы по финансовым рынкам.

Являясь комплексным нормативным правовым актом, Положение будет регулировать правоотношения, регламентируемые в настоящее время множеством правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, принятых в различное время: Положением о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг, утвержденным Постановлением ФКЦБ России от 2 октября 1997 г. № 27, Постановлением ФКЦБ России от 22 апреля 2002 г. № 13/пс «Об особенностях учета в системе ведения реестра залога именных эмиссионных ценных бумаг и внесения в систему ведения реестра изменений, касающихся перехода прав на заложенные именные эмиссионные ценные бумаги», Положением о дополнительных требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения общего собрания акционеров, утвержденным Постановлением ФКЦБ России от 31 мая 2002 г. № 17/пс и др.

Многие из названных правовых актов содержат выявленные правоприменительной практикой пробелы и противоречия, которые могут быть восполнены и устранены в нормах нового документа.

Положение будет включать требования к Правилам ведения реестра регистратора, которые должны содержать: список операций; порядок их исполнения; порядок привлечения третьих лиц для подготовки документов и информации при проведении операции в реестре; порядок ведения внутренних учетных документов.

Положением не предполагается регулировать договорные отношения между эмитентом и регистратором, так как ответственность за ведение реестра лежит на эмитенте, также оно не предусматривает контроля за взаимодействием регистратора с различными государственными, правоохранительными и контролирующими органами, действующими в соответствии с УПК РФ и отраслевыми законами о прокуратуре, милиции и др., предоставляющими данным органам право на получение информации из реестра.

По вопросу предоставления регистратором информации компетентным государственным органам целесообразными могли бы стать соответствующие инструктирующие письма ФСФР, но необходимости в закреплении данных положений в нормативном акте мы не видим.

Для повышения качества услуг, оказываемых регистратором участникам фондового рынка, необходимо снизить уровень детализации регулирования внутренней деятельности регистраторов

на основе нормативных актов с перенесением его на уровень саморегулируемых организаций, стандарты которых подлежат согласованию ФСФР, и с учетом внутренних документов самого регистратора при сохранении за их исполнением полного контроля со стороны ФСФР России.

Для решения ряда технологических проблем операционной деятельности, не урегулированных действующими нормативными актами, необходимо, чтобы новое Положение придало внутренним документам регистратора, в особенности Правилам ведения реестра, большее значение, чем они имели до сих пор. Для этого Положение должно установить обязательность их регистрации в ФСФР и обязательность их соблюдения как самим регистратором, так и лицами, обращающимися к регистратору с целью внесения записей в реестр или получения информации из реестра. Положением должен быть четко установлен круг вопросов, регулируемых Правилами ведения реестра, освещение которых является обязательным. При этом если тот или иной вопрос отнесен к регулированию Правилами ведения реестра, то он не должен параллельно регулироваться самим Положением и наоборот.

В процессе разработки нового Положения следует также осмыслить необходимость внесения изменений и дополнений в ст. 7 и 8 Закона № 39-ФЗ и соответствующие статьи Закона № 208-ФЗ.

Эти статьи затрагивают вопросы депозитарной деятельности. В отношении депозитариев в настоящее время действуют правила Положения о депозитарной деятельности в Российской Федерации, утвержденного Постановлением ФКЦБ России от 16 октября 1997 г. № 36. В отличие от Положения о ведении реестра владельцев именных ценных бумаг, регулирующего деятельность депозитариев, данный нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг не является слишком детализированным. Напротив, он предусматривает определенный простор в деятельности депозитариев, позволяя последним самостоятельно устанавливать некоторые правила и особенности осуществляемой ими деятельности, регулируемой в значительной степени гражданским договорным правом.

Иначе обстоят дела с правовым регулированием деятельности депозитариев, имеющей оттенок публично правового характера в тех случаях, когда депозитарий выполняет функции специализированного депозитария.

В результате осуществления государственного регулирования деятельности специализированных депозитариев на рынке коллективных инвестиций, сложилась также достаточно непростая ситуация. Федеральные законы «О негосударственных пенсионных фондах», «Об инвестиционных фондах», «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» содержат правовое определение, общие требования к деятельности специализированного депозитария, устанавливают права и обязанности данного учетного института, регулирующие полномочия государственных органов применительно к осуществляемой им деятельности.

Оставшийся вне пределов законодательного регулирования широкий спектр практических вопросов осуществления деятельности специализированного депозитария полностью отнесен вышеназванными законами к сфере подзаконного регулирования Правительства РФ и федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Если правовые акты Правительства РФ, так же как и законы, содержат в основном общие положения, касающиеся деятельности специализированных депозитариев или отрывочные предписания по отдельным вопросам, то предполагается, что нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг должны регулировать деятельность специализированных депозитариев более подробно.

Тем не менее ведомственное регулирование деятельности специализированных депозитариев, осуществляемое федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг, носит такой же отрывочный и общий характер, как правительственное регулирование, что на данном нижнем уровне правового регулирования не обеспечивает эффективной регламентации деятельности специализированных депозитариев и носит бессистемный характер¹.

Вместо принятия нормативных правовых актов, содержащих комплексную регламентацию деятельности специализированных депозитариев, восполняющих пробелы и устраняющих коллизии федеральных законов, федеральный орган исполнительной власти по рынку

ценных бумаг пока предпочитает осуществлять регулирование, основанное на дроблении различных сегментов деятельности специализированных депозитариев.

Необходимо отметить недостаточно комплексный характер нормативных правовых актов Правительства РФ, содержащих аналогичные недочеты, что в некоторой степени объясняется тем, что разработка проектов данных нормативных актов осуществляется федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Таким образом, выводы о том, что в 2000–2003 гг. ФКЦБ России была проделана огромная работа по созданию эффективной системы защиты интересов инвесторов на рынке коллективных инвестиций², не подтверждаются практикой.

Как известно, в настоящее время Федеральной службой по финансовым рынкам проводится определенная работа по определению круга вопросов деятельности специализированных депозитариев, подлежащих правовому регулированию в порядке принятия новых соответствующих постановлений Правительства РФ и приказов ФСФР России.

В отношении проектов данных нормативных правовых актов необходимо отметить следующее.

Предполагается, что юридическая сила данных нормативных правовых актов будет распространяться не только на традиционные сегменты деятельности специализированных депозитариев, но и на новое направление деятельности, предусмотренное Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» (далее – Закон № 117-ФЗ).

По данному вопросу предполагается разработать Проект Приказа ФСФР России «О требованиях к деятельности специализированного депозитария, заключившего договор с федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим функционирование накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих».

Пока остается дискуссионным вопрос о том, насколько целесообразно и правомерно будет осуществлять регулирование данной сферы деятельности специализированных депозитариев актом федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Возможно, правильнее было бы разработать по данному вопросу Проект По-

становления Правительства РФ с аналогичным названием, поскольку п. 1 ст. 34 Закона № 117-ФЗ устанавливает, что государственное регулирование в сфере отношений по формированию, инвестированию и использованию накоплений для жилищного обеспечения осуществляется в соответствии с данным федеральным законом, иными федеральными законами, постановлениями Правительства РФ, нормативными правовыми актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции.

Согласно п. 3 ст. 34 Закона № 117-ФЗ федеральный орган государственной власти в области финансовых рынков осуществляет государственный контроль (надзор) за соблюдением специализированным депозитарием требований вышеназванного федерального закона и иных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения, связанные с инвестированием накоплений для жилищного обеспечения.

В соответствии с п. 5.3.14 Положения о федеральной службе по финансовым рынкам, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 317, ФСФР России вправе регулировать своими нормативными правовыми актами деятельность специализированных депозитариев в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений. Тем не менее для того чтобы ФСФР России получила полномочие регулировать деятельность специализированного депозитария в сфере инвестирования средств, предназначенных для жилищного обеспечения военнослужащих, необходимо специальное указание в нормах законодательства Российской Федерации либо постановление Правительства РФ, которое бы определило, что порядок осуществления деятельности специализированного депозитария уполномоченного федерального органа в сфере инвестирования средств, предназначенных для жилищного обеспечения военнослужащих, устанавливается нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти в области финансовых рынков.

Наверное, проект нормативного правового акта «О требованиях к деятельности специализированного депозитария уполномоченного федерального органа в сфере инвестирования средств, предназначенных для жилищного обеспечения военнослужащих», следует составить та-

¹ Максимов М. Комментарий юриста о ПИФах // Валютный спекулянт. 2002. 17 июня Ч. 1. С. 28–30.

² Эффективный рынок капитала, экономический либерализм и государственное регулирование/ Под ред. И. В. Костинова. М., 2004. С. 403.

ким образом, чтобы он регулировал особенности деятельности специализированного депозитария, определяемые ст. 21 Закона № 117-ФЗ для данного вида деятельности (договорные отношения с уполномоченным федеральным органом, отчетность, правила передачи прав и обязанностей по договору другому депозитарию, назначенному уполномоченным органом).

Такие общие аспекты деятельности любого специализированного депозитария, как учет прав на ценные бумаги, внесение записей о переходе прав на ценные бумаги, контроль деятельности управляющей компании и другие, по нашему мнению, не нуждаются в дополнительной регламентации данным нормативным правовым актом.

Это относится и к проекту Постановления Правительства РФ «Об утверждении Правил размещения средств пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов и контроля за их размещением», подготовленному ФСФР.

Как представляется, при разработке данного правового акта в действующем в настоящее время одноименного нормативного правового акта ФСФР России, которую можно дополнить с учетом замечаний и предложений специализированных депозитариев, основанной на их профессиональной практике. Таким образом, будет предотвращено дублирование норм действующих правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, а предложенный нормативный правовой акт будет носить комплексный характер.

Кроме того, при исполнении правового регулирования деятельности специализированных депозитариев, сравнительно недолго осуществляемой на рынке пенсионных накоплений, нельзя пренебрегать таким важным компонентом повышения эффективности регулятивного содержания правового акта, как опыт регулируемых субъектов права — самих специализированных депозитариев.

Так, например, профессиональное сообщество обратило внимание на предложенный ФСФР России подход к регулированию деятельности специализированных депозитариев негосударственных пенсионных фондов на уровне постановления Правительства РФ.

Полагаем, что избирательное регулирование деятельности одной из составляющих профессиональной деятельности специализированных депозитариев на уровне акта Правительства РФ нецелесообразно, поскольку на практике его принятие повлечет за собой усугубление и

без того бессистемного нагромождения правовых актов и неоправданно усложнит систему правового регулирования деятельности специализированных депозитариев.

В связи с этим нормы проекта Постановления Правительства РФ «Об особенностях деятельности специализированного депозитария негосударственного пенсионного фонда» и Приказа ФСФР России «О регулировании деятельности специализированных депозитариев акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов» (новая редакция постановления ФКЦБ России № 04-3/пс) следует объединить в одном комплексном нормативном правовом акте ФСФР России.

Основанием тому служит, в том числе, и положение п. 2 ст. 26 Федерального закона от 7 мая 1998 г. № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» (далее — Закон № 75-ФЗ), определяющее, что особенности деятельности специализированного депозитария НПФ устанавливаются Правительством РФ. Оно было принято в период существования Министерства труда и социального развития РФ, на которое были возложены государственное регулирование деятельности НПФ по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию, а также контроль и надзор за указанной деятельностью. В настоящее время ФСФР России осуществляет функции по контролю и надзору, отнесенные к его компетенции как уполномоченного федерального органа по регулированию деятельности негосударственных пенсионных фондов по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию.

Кроме того, по нашему мнению, использованное в ст. 26 Закона № 75-ФЗ указание на право определения «особенностей деятельности специализированного депозитария» может означать исключительно конкретизацию действующих положений этого закона.

С учетом изложенного полагаем, что в Постановлении «Об особенностях деятельности специализированного депозитария негосударственного пенсионного фонда» Правительство РФ могло бы указать, что особенности деятельности специализированного депозитария негосударственного пенсионного фонда устанавливаются нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Отнесение регулирования вопросов деятельности специализированного де-

позитария негосударственных пенсионных фондов к компетенции ФСФР России позволило бы объединить проекты приказов Федеральной службы «Об особенностях деятельности специализированного депозитария негосударственного пенсионного фонда» и «О регулировании деятельности специализированных депозитариев акционерных инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов» в один нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, регулирующий тождественные правоотношения, и исключить различное регулирование и излишнее дублирование требований к деятельности специализированных депозитариев. Вместе с тем это способствовало бы приведению к единообразию отчетности различных институтов коллективного инвестирования, контроль за которыми осуществляется специализированными депозитариями. Это было бы удобным для текущей работы специализированных депозитариев (особенно при возникновении каких-либо спорных моментов, в частности в их взаимоотношениях с клиентами), а также при внесении изменений регулятором и отслеживании изменений участниками рынка коллективных инвестиций (с точки зрения оперативности, сокращения технических ошибок, единства терминологии, устранения возможных правовых коллизий и пр.).

Так например, требования к составу и структуре активов паевого инвестиционного фонда при всем существующем многообразии их видов/типов (характеризуемых как общими, так и специфическими требованиями) удачно объединены в одном нормативном документе, в котором перечислены все виды/типы паевых фондов. В соответствующем разделе каждому из них установлен отдельный перечень требований, учитывающий специфику паевого инвестиционного фонда. Аналогичным образом следует определить в одном нормативном акте контрольные функции специализированных депозитариев. Это позволит сократить многочисленное количество документов и изменений к ним и упорядочить систему (структуру) нормативных документов. ■