

О НЕКОТОРЫХ ВОПРОСАХ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ ДЕПОЗИТАРИЕВ

ГЛЕБ АБОЛОНИН

начальник отдела правового обеспечения ПАРТАД,

канд. юрид. наук

ЕЛЕНА ЗЕНЬКОВИЧ

заместитель председателя правления ПАРТАД

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.

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.

В результате осуществления государственного регулирования деятельности специализированных депозитариев на рынке коллективных инвестиций сложилась достаточно типичная ситуация.

Федеральные законы «О негосударственных пенсионных фондах», «Об инвестици-

онных 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 предполагает, 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 специализирован-

ных депозитариев, осуществляемое федеральным органом исполнительной власти по рынку ценных бумаг, носит такой же отрывочный и общий характер, как регулирование правительственное, что на данном нижнем уровне правового регулирования не обеспечивает эффективной регламентации деятельности специализированных депозитариев и носит, во многом, 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, что недостаточно комплексный характер нормативных правовых актов Правительства РФ, содержащих аналогичные недостатки, также отчасти 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 построению эффективной системы защиты интересов инвесторов на рынке коллектив-

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

ных 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». 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 работать по данному вопросу Проект Постановления Правительства РФ с аналогичным названием, поскольку п. 1 ст. 34 Федерального закона от 20 августа 2004 г. № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» 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 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» 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, утвержденного 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 феде-

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

СпецДеп

УПРАВЛЕНИЕ БУДУЩИМ

115054, г. Москва,
3-й Монетчиковский переулок,
д. 4/6, стр. 1
телефон: (095) 775 2658
факс: (095) 775 2659
info@specdep.ru
www.specdep.ru

Лицензия ФКЦБ №177-07071-000100 Лицензия ФКЦБ №22-000-1-00013

рального 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 таким образом, чтобы он регулировал особенности деятельности специализированного депозитария, определяемые ст. 21 Федерального закона «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих» 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 основу должна быть положена структура действующего в настоящее время одноименного нормативного правового акта ФСФР России, которую можно дополнить с учетом замечаний и предложений специализированных депозитариев, основанных 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 правовом регулировании деятельности специализированных депозитариев, осуществляемом на рынке пенсионных накоплений сравнительно недолго, нельзя пренебрегать таким существенным 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 все того же 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 проекта 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», которое определяет, что особенности деятельности специализированного депозитария негосударственного пенсионного фонда устанавливаются Правительством РФ. Оно было принято в период существования Министерства труда и социального развития РФ, на которое было возложено государственное регулирование деятельности негосударственных пенсионных фондов 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, использованное в ст. 26 Федерального закона указание на право определения «особенностей деятельности специализированного депозитария», по нашему мнению, может означать исключительно конкретизацию действующих положений Федерального закона «О негосударственных пенсионных фондах».

С учетом изложенного полагаем, что Правительство РФ в Постановлении «Об особенностях деятельности специализированного депозитария негосударственного пенсионного фонда» могло бы указать, что

особенности деятельности специализированного депозитария негосударственного пенсионного фонда устанавливаются нормативными правовыми актами федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг.

Отнесение Правительством РФ в указанном случае регулирования вопросов деятельности специализированного депозитария негосударственных пенсионных фондов к компетенции ФСФР России позволило бы объединить проекты приказа ФСФР России «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» 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, а также позволило бы привести к единообразию отчетность 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 — по каждому виду контролируемой деятельности в соответствующем разделе отдельный перечень требований. Это позволит сократить многочисленное количество документов и изменений к ним и упорядочить систему (структуру) нормативных документов. ■