

КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА НОРМАТИВНОГО АКТА ФСФР РОССИИ «ПОЛОЖЕНИЕ О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ РЕГИСТРАТОРОВ НА РЫНКЕ ЦЕННЫХ БУМАГ»

ОСНОВНЫЕ ИДЕИ, ЦЕЛИ И ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОЛОЖЕНИЯ

Основной целью «Положение о деятельности специализированных регистраторов на рынке ценных бумаг» (далее — Положение) как нормативного акта ФСФР является повышение надежности и эффективности инфраструктуры российского рынка ценных бумаг на базе развития правовых основ деятельности регистраторов в качестве головных учетных институтов российской учетной системы.

Предметом правового регулирования Положения являются отношения между регистраторами и эмитентами именных ценных бумаг, регистраторами и зарегистрированными в реестре лицами (акционерами), возникающие на основании договоров на ведение реестра владельцев именных ценных бумаг и выполнение функции счетной комиссии на собраниях членов акционерного общества.

С учетом предполагаемого создания Центрального депозитария Положение должно сформировать предпосылки для эффективного взаимодействия депозитария и регистраторов путем устранения выявленных недостатков существующей нормативной базы их деятельности, таких как:

- разрозненность составляющих ее актов и несоответствий между ними;
- излишняя детализация описания операций, осуществляемых регистратором, при ведении счетов зарегистрированных лиц;
- затрудненность применения электронного документооборота при взаимодействии регистратора с зарегистриро-

ванными лицами и эмитентами ценных бумаг;

- отсутствие единообразия в описании взаимосвязи между деятельностью регистратора по ведению реестра и проведением при его непосредственном участии корпоративных событий;
- отсутствие принципов построения системы оплаты услуг регистраторов;
- отсутствие системно изложенных требований к управлению рисками профессиональной деятельности регистраторов.

Можно констатировать, что по мере развития инфраструктуры финансового рынка учет результатов оборота ценных бумаг постепенно сосредотачивается в расчетно-депозитарной системе. Это явилось результатом последовательной ее консолидации в устраивающей рынок форме. В связи с этим необходимо подкрепить указанные процессы упорядочиванием деятельности регистраторов, которая, помимо всего прочего, предполагает поддержание счетов номинальных держателей (в том числе Центрального депозитария) в реестрах и повышение значимости в деятельности регистратора его отношений с эмитентами ценных бумаг.

Очевидно, что развитая инфраструктура российского финансового рынка создаст условия для привлечения внутренних и внешних инвестиций, воспрепятствует перемещению отечественного рынка ценных бумаг за границу, способствуя тем самым защите национальных интересов. Поэтому чрезвычайно важным представляется нормативная поддержка технологических решений, реализация которых привела бы к минимизации рисков,

связанных с учетом ценных бумаг в бездокументарной форме в электронных системах ведения их реестра.

И международный, и российский опыт подсказывают, что создание более технологичной модели взаимодействия регистраторов с зарегистрированными лицами и эмитентами относится к области выработки единых электронных стандартов передачи информации, использования современных технических решений и унификации процедуры обмена учетной информацией. Эта работа должна проводиться в тесном взаимодействии с профессиональным сообществом регистраторов и депозитариев и его саморегулируемой организацией.

Одним из условий стабильного функционирования регистраторов на рынке ценных бумаг, а также реального обеспечения защиты прав инвесторов является создание и формирование системы управления рисками в этой сфере.

В связи с этим «Положением о деятельности специализированных регистраторов на рынке ценных бумаг» должны быть предусмотрены:

- 1) вид операции и сроки, в которые обязан их проводить регистратор при осуществлении ведения реестра владельцев именных ценных бумаг акционерного общества. Все операции должны проводиться таким образом, чтобы не были нарушены права зарегистрированных лиц и эмитентов. При проведении операции регистратор обязан удостовериться в полномочиях лица на проведение операции или получение информации;
- 2) перечень стандартных документов, используемых регистратором при взаи-

модействии с третьими лицами, и минимальные обязательные требования к содержанию данных документов (формы распоряжений, формы исходящих от регистратора документов и т. п.);

3) порядок приема и передачи реестра от одного регистратора другому, а также состав документов, подлежащих передаче;

4) порядок отказа регистратора от внесения записи в реестр и выдачи информации из реестра. Предполагается установить перечень случаев, когда регистратор обязан отказать во внесении записей в реестр (непредставление необходимых документов, выдача распоряжения неуполномоченным лицом, арест или блокирование ценных бумаг, отсутствие необходимого количества ценных бумаг на счете и т. д.), а также перечень случаев, когда регистратор имеет право отказать во внесении записи в реестр (сомнения в подлинности подписи, наличие исправлений и помарок в распоряжении, несоблюдение формы документа, отсутствие в документе ряда сведений, предусмотренных Положением, и др.);

5) порядок действий регистратора при организации с его участием корпоративных событий: собраний акционеров, выплат дивидендов, объединения выпусков ценных бумаг и т. д.;

6) принципы оплаты услуг регистраторов, учитывающей количество владельцев ценных бумаг эмитента, уровень его капитализации, риски профессиональной деятельности принимаемые на себя регистратором и т. п.;

7) требования к системе управления рисками его деятельности, включая особенности организации внутреннего кон-

троля, страхование профессиональной ответственности, использование сертифицированного программного обеспечения и средств криптографической защиты информации.

Структура Положения должна содержать разделы, определяющие:

- общие обязанности регистратора;
- права и обязанности регистратора по отношению к зарегистрированным лицам;
- права и обязанности регистратора по отношению к эмитенту;
- требования к документообороту регистратора.

Положение должно предусматривать дополнительные требования к деятельности по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг, включая обязательное членство регистратора в одной из саморегулируемых организаций, имеющих утвержденные Стандарты профессиональной деятельности регистраторов, согласованные с ФСФР (далее — Стандарты). При этом соблюдение регистраторами Стандартов должно являться частью лицензионных требований к деятельности по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг.

Положение должно установить, что Правила ведения реестра, служащие внутренним документом регистратора, должны содержать подробное описание всех внутренних учетных документов, порядка приема, обработки и выдачи документов зарегистрированным лицам и эмитентам, в том числе третьими лицами на основании договора с регистратором. Кроме того, в Правилах ведения реестра должна быть предусмотрена их открытая (не конфиденциальная) часть, предоставляемая по запросам третьих лиц.

Положение должно предусматривать полномочия ФСФР России по осуществлению лицензионного контроля соответствия деятельности регистратора его Правилам ведения реестра, согласованным с ФСФР России.

МЕСТО ПОЛОЖЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПРАВОВЫХ АКТОВ, РЕГУЛИРУЮЩИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПО ВЕДЕНИЮ РЕЕСТРА ВЛАДЕЛЬЦЕВ ИМЕННЫХ ЦЕННЫХ БУМАГ

Положение будет относиться к отрасли гражданского законодательства Российской Федерации, подотрасли законодательства о рынке ценных бумаг и акционерных обществах.

Положение направлено на реализацию ст. 8, 35, 71 Конституции Российской Федерации, ст. 142, 146, 149 Гражданского кодекса Российской Федерации, ст. 6–8, 28, 29, 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг».

Положение будет регулировать вопросы деятельности регистраторов, которые в соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг», Федеральным законом от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» 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: По-

Алексей Жинкин (Регистратор «НИКойл»): «Действующее Положение о ведении реестров создавалось в середине 1990-х годов и опиралось на документы, подходы и технологии, разработанные в начале 1990-х — период становления и самоидентификации рынка ценных бумаг России. Тогда оно играло не только нормативную, но и разъяснительную роль — как правильно вести реестры. Это позволило создать единое пространство терминологии и технологии ведения реестров. Однако, по нашему мнению, наступило время поменять концепцию регулирования деятельности по ведению реестра акционеров: от того, как регистратор должен выполнять поручения владельцев ценных бумаг, необходимо перейти к тому, что он должен делать.»

Максим Мурашов (регистратор «Иркол»): «Регистраторы традиционно считаются наиболее зарегулированными участниками рынка ценных бумаг. И, надо сказать, небезосновательно. Постановление ФКЦБ России № 27 “О ведении реестров...” за последние годы приобрело большое количество всевозможных “заплаток”, хотя в свое время в нем был реализован казавшийся разумным и необходимым подход: прописать в нормативном акте все как можно более детально. Таким образом, это позволило многочисленным регистраторам (в то время более 200 структур) выстроить свои технологические процессы, ориентируясь на нормативный акт ФКЦБ. Сегодня такая конкретика явилась тормозом развития технологии. Шаг влево, шаг вправо — расстрел, т. е. проблемы с регулятором. Но нельзя одновременно развиваться, использовать новые технологии (например, ЭДО), необходимые рынку, и оставаться в рамках многочисленных и жестких ограничений.»

Поэтому мы предлагаем ФСФР России рассмотреть иной подход к регулированию деятельности регистраторов. Не влезать в “кишки” объекта регулирования, а обозначить лишь критически важные требования и ограничения, а остальное переложить на внутренние документы регистратора (Правила ведения реестра), которые будут регистрироваться у регулятора.»

Петр Лансков (ПАРТАД): «Предлагаемый проект — Концепция нормативного акта ФСФР “Положение о деятельности специализированных регистраторов на рынке ценных бумаг” — результат длительного обсуждения проблем регулирования деятельности по ведению реестров владельцев ценных бумаг не только с профучастниками, но и с сотрудниками регулирующего органа. На наш взгляд, конструктивные отношения, складывающиеся между ПАРТАД и ФСФР, т. е. профессиональным сообществом и регулятором фондового рынка, позволяют постепенно переходить от обсуждения проблем к рассмотрению конкретных предложений по их разрешению.»

ложением 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; Постановлением ФКЦБ России от 26 марта 2001 г. № 7 «Об особенностях работы регистратора, имеющего филиалы» и др.

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

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, а также взаимодействие регистратора с различными государственными, правоохранительными и контролирующими органами, действующими в соответствии с законом.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА И ОЦЕНКА СОСТОЯНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СООТВЕТСТВУЮЩИХ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ

В настоящее время основным документом, регламентирующим 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. Помимо этого Положения, деятельность регистраторов регулируется Постановлением № 21 от 24 июня 1997 г. «О порядке передачи информации и документов, составляющих систему ведения реестра владельцев именных ценных бумаг», определяющим действия регистратора в на-

чале или по окончании ведения реестра, а также рядом других постановлений, уточняющих некоторые моменты вышеуказанных 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.

Ряд других нормативных актов (о проведении собраний акционеров, по стандартам эмиссии, о порядке прекращения деятельности номинальных держателей) также затрагивают вопросы деятельности регистраторов и в некоторых частях вступают в противоречие с актами, напрямую адресованными регистраторам.

При этом указанные нормативные акты устанавливают ряд ничем неоправданных формальных требований, содержат излишне подробное регулирование внутренней работы и документооборота регистратора, ставя регистратора в жесткие рамки, лишая его возможности совершенствовать свою работу в соответствии с изменяющимися требованиями времени. Излишнее регулирование необходимо устранив в рамках нового Положения, упорядочивающего деятельность регистратора.

Необходимо все нормы, касающиеся деятельности регистратора, объединить в единый документ, оставив в других документах только ссылки на нормы.

Для повышения качества услуг, оказываемых регистратором участникам фондового рынка, необходимо снизить уровень детализации регулирования внутренней деятельности регистраторов на основе нормативных актов и предоставить выполнение этого саморегулируемым организациям. Согласованию в ФСФР подлежат стандарты нормативных актов, а также внутренние документы самого регистратора, при сохранении за их исполнением полного контроля со стороны ФСФР.

В связи с этим для решения ряда технологических проблем операционной деятельности, не урегулированных действующими нормативными актами, необходимо придавать Правилам ведения реестра конкретного регистратора большее значение, чем они имели до сих пор. Для этого Положение должно установить обязательность их регистрации в ФСФР и 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 Положения следует также осмыслить необходимость внесения изменений и дополнений в ст. 7 и 8 закона «О рынке ценных бумаг» и соответствующие статьи закона «Об акционерных обществах».

Социально-экономические, политические, юридические и иные последствия реализации будущего Положения

Результатом принятия Положения должно стать развитие важнейшего института учетной инфраструктуры российского фондового рынка, каковым является регистратор. Это позволит:

- снизить риск утраты собственности на ценные бумаги;
- создать предпосылки для ускорения исполнения (расчетов) операций с ценными бумагами;
- облегчить раскрытие информации о составе владельцев ценных бумаг;
- усовершенствовать проведение корпоративных действий.

В свою очередь, это приведет к повышению уровня защиты прав инвесторов и увеличению ликвидности российского рынка ценных бумаг.

Принятие Положения, систематизирующего требования нормативных правовых актов федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг, позволит также обеспечить единый подход к государственному регулированию деятельности по ведению реестра владельцев именных ценных бумаг. ■