

Каким быть закону о страховании инвестиций физических лиц?

What Should Be the Law on Investment Insurance for Individuals?

УДК 368

DOI: 10.12737/1998-0701-2021-7-12-3-9

Е.Е. Смирнов, парламентский корреспондент**e-mail:** ilya.smirnov@nm.ru**E.E. Smirnov**, Parliamentary Correspondent**e-mail:** ilya.smirnov@nm.ru

Аннотация. На рассмотрение Государственной думы восьмого созыва перешел по наследству от депутатов седьмого созыва уже принятый ими в первом, т.е. концептуальном, чтении законопроект «О страховании инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах». По мнению многих финансовых аналитиков, принятие этого правового акта способствовало бы решению серьезных проблем на рынке частных инвестиций.

Ключевые слова: фонд страхования инвестиций, застрахованное лицо, реестр страхователей, встречные требования, индивидуальный инвестиционный счет.

Abstract. For consideration by the State Duma of the eighth convocation passed by inheritance from the deputies of the seventh convocation already adopted by them in the first, i.e. conceptual reading the draft law «On insurance of investments of individuals in individual investment accounts.» According to many financial analysts, the adoption of this legal act would help to solve serious problems in the private investment market.

Keywords: investment insurance fund, insured person, register of policyholders, counterclaims, individual investment account.

Законопроект «О страховании инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах», внесенный в Государственную думу группой парламентариев, предусматривает создание в Российской Федерации системы страхования инвестиций, размещенных гражданами на индивидуальных инвестиционных счетах (далее — ИИС), открываемых в соответствии с Федеральным законом «О рынке ценных бумаг». Проект направлен на укрепление доверия граждан к рынку ценных бумаг России и стимулирование их инвестиционной активности.

Главные аргументы и предложения авторов законодательной инициативы

Как отмечено в пояснительной записке к законопроекту, подготовленному депутатами Государственной думы А.Г. Аксаковым, А.Л. Сидоровым, Ф.С. Сибатуллиным и членами Совета Федерации Н.А. Журавлевым, В.В. Полетаевым, в настоящее время на инвестиции граждан на рынке ценных бумаг в отличие от банковских вкладов не распространяются механизмы страхования при невоз-

можности удовлетворения профессиональным участником рынка ценных бумаг, у которого аннулирована лицензия, требований кредиторов, являющихся инвесторами. Следствием этого является низкая заинтересованность потенциальных инвесторов в приобретении инструментов российского фондового рынка, предназначенных для долгосрочного инвестирования.

Согласно законопроекту, объектом страхования являются денежные средства и ценные бумаги, принадлежащие гражданам, размещенные на брокерском ИИС, ИИС доверительного управляющего, а также в системе депозитарного учета, связанной с указанными счетами. При этом ценные бумаги включают в себя только допущенные к организованным торгам в Российской Федерации ценные бумаги и производные финансовые инструменты, за исключением предназначенных для квалифицированных инвесторов.

Согласно проекту страховым случаем является аннулирование лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг (брокера, управляющего, депозитария), являющегося

участником системы страхования инвестиций, отзыв (аннулирование) у страхователя, являющегося кредитной организацией, лицензии Банка России на осуществление банковских операций, а также введение Банком России в соответствии с законодательством Российской Федерации моратория на удовлетворение требований кредиторов страхователя, являющегося кредитной организацией. Инвестиционные риски и снижение стоимости инвестиций страховыми случаями не являются.

Страхование брокерских ИИС в соответствии с проектом возможно при условии, что договором на ведение ИИС не предусмотрено право брокера использовать в своих интересах денежные средства клиента.

Источниками финансирования фонда системы страхования инвестиций, предназначенного для выплат страхового возмещения застрахованным лицам, должны стать взносы участников системы страхования. Бюджетное финансирование не предполагается. Предельную сумму выплаты законопроектом предлагается установить по аналогии с выплатами из фонда страхования вкладов.

Оператором фонда в законопроекте предлагается определить Государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов» (далее — АСВ). При этом фонд системы страхования инвестиций предлагается отделить от фонда системы страхования вкладов. Перекрестное финансирование между фондами проектом не допускается.

Законопроектом предусмотрен широкий инструментарий полномочий АСВ и Банка России в сфере страхования инвестиций, соответствующий существующим в настоящее время полномочиям АСВ и Банка России в системе страхования вкладов.

По мнению авторов законодательной инициативы, участие в системе страхования инвестиций должно быть обязательным для всех брокеров, управляющих и депозитариев (за исключением центрального депозитария), оказывающих физическим лицам услуги по открытию ИИС. Размер ежегодных взносов участников системы страхования должен определяться Советом по управлению фондом страхования инвестиций.

Как отмечено в пояснительной записке, предлагаемая законопроектом модель страхо-

вания инвестиций полностью соответствуют международному опыту. Системы страхования инвестиций функционируют на всех развитых зарубежных рынках.

Принятие законопроекта, считают его авторы, позволит укрепить доверие наших граждан к отечественному фондовому рынку, что будет способствовать притоку дополнительных долгосрочных инвестиций в экономику Российской Федерации.

Что касается содержания предлагаемого Закона, то оно во многом аналогично содержанию оправдавшего себя Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», что не умаляет его достоинств и его важности для финансового рынка страны.

Прежде всего, об основных понятиях, применяемых в рассматриваемом законопроекте. Они таковы:

- застрахованное лицо — физическое лицо, заключившее договор о брокерском обслуживании, который предусматривает ведение индивидуального инвестиционного счета, с брокером, являющимся участником системы страхования инвестиций, и (или) заключившее договор доверительного управления, который предусматривает ведение индивидуального инвестиционного счета, с управляющим, являющимся участником системы страхования инвестиций;
- страхователи — брокеры, управляющие и депозитарии, являющиеся участниками системы страхования инвестиций;
- страховое возмещение — денежная сумма, подлежащая выплате застрахованному лицу из фонда страхования инвестиций в случаях и порядке, которые предусмотрены законом;
- страховые взносы — денежные средства, уплачиваемые страхователями в фонд страхования инвестиций в соответствии с законом;
- фонд страхования инвестиций — совокупность денежных средств и иного имущества, за счет которых в соответствии с законом осуществляются выплаты страхового возмещения в целях обеспечения прав и законных интересов застрахованных лиц;
- реестр страхователей — формируемый в соответствии с законом перечень страхователей;

- дефицит фонда страхования инвестиций — недостаточность фонда страхования инвестиций для осуществления выплаты страхового возмещения в установленные законом сроки;

- встречные требования — права требования страхователя к застрахованному лицу по гражданско-правовым сделкам и (или) иным предусмотренным законодательством Российской Федерации основаниям;

- Агентство — Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов».

В соответствии с проектом закона участниками системы страхования инвестиций являются страхователи, застрахованные лица, Агентство, признаваемое страховщиком для целей Федерального закона, который предлагается принять, а также Центральный банк Российской Федерации (Банк России) и саморегулируемые организации, действующие в сфере финансового рынка.

Согласно проекту страхованию подлежат следующие инвестиции:

- денежные средства, переданные брокеру в соответствии с договором о брокерском обслуживании, который предусматривает ведение индивидуального инвестиционного счета, а также денежные средства, полученные брокером по сделкам и операциям, совершаемым на основании такого договора, при условии, что договором не предусмотрено право брокера использовать в своих интересах денежные средства клиента;

- денежные средства и (или) ценные бумаги, права требования в отношении которых возникли у брокера (привлеченного им для совершения сделок и операций другого лица) или у застрахованного лица в результате совершения брокером (привлеченным им для совершения сделок и операций другим лицом) сделок и операций на основании договора о брокерском обслуживании, который предусматривает ведение индивидуального инвестиционного счета;

- денежные средства, переданные управляющему в соответствии с договором доверительного управления, который предусматривает ведение индивидуального инвестиционного счета, а также денежные средства и (или) ценные бумаги, полученные управляющим на основании такого договора;

- денежные средства и (или) ценные бумаги, права требования в отношении которых возникли у управляющего (привлеченного им для

совершения сделок и операций другого лица) или у застрахованного лица в результате совершения управляющим (привлеченным им для совершения сделок и операций другим лицом) сделок и операций на основании договора доверительного управления, который предусматривает ведение индивидуального инвестиционного счета;

- находящиеся на специальном депозитарном счете доходы депонента по ценным бумагам и иные причитающиеся ему как владельцу ценных бумаг выплаты при условии, что учет таких ценных бумаг осуществляется на основании договора на ведение индивидуального инвестиционного счета;

- ценные бумаги, которые на основании депозитарного договора находятся на хранении у депозитария и (или) учитываются им на счете депо владельца — застрахованного лица.

В законопроекте под ценными бумагами понимаются допущенные к организованным торгам ценные бумаги российских эмитентов, паи паевых инвестиционных фондов, за исключением предназначенных для квалифицированных инвесторов, а также иные ценные бумаги, определенные Советом по управлению фондом страхования инвестиций Агентства. Не являются застрахованными убытки застрахованного лица в виде упущенной выгоды.

Страхование инвестиций осуществляется в силу рассматриваемого закона и не требует заключения договора страхования.

Теперь об основных положениях статьи, регуливающей страховой случай.

Страховым случаем признается одно из следующих обстоятельств:

- аннулирование у страхователя лицензии на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;

- отзыв (аннулирование) у страхователя, являющегося кредитной организацией, лицензии Банка России на осуществление банковских операций в соответствии с Федеральным законом «О банках и банковской деятельности»;

- введение Банком России в соответствии с законодательством Российской Федерации моратория на удовлетворение требований кредиторов у страхователя, являющегося кредитной организацией.

Страховой случай считается наступившим со дня аннулирования у страхователя лицензии

на осуществление профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг либо со дня отзыва (аннулирования) у страхователя, являющегося кредитной организацией, лицензии Банка России на осуществление банковских операций, либо со дня введения моратория на удовлетворение требований кредиторов у страхователя, являющегося кредитной организацией.

Принципиально важно положение рассматриваемого законопроекта, согласно которому право требования застрахованного лица на страховое возмещение возникает со дня наступления страхового случая.

Лицо, которое приобрело у застрахованного право требования к страхователю по договору на ведение индивидуального инвестиционного счета после наступления в отношении страхователя страхового случая, права на страховое возмещение не имеет, за исключением физического лица, приобретшего в порядке наследования право требования по такому договору, по которому выплата страхового возмещения застрахованному не производилась (далее — наследник). Наследник вправе воспользоваться правами умершего застрахованного лица, предусмотренными законом, с момента выдачи наследнику соответствующего свидетельства о праве на наследство или иного документа, подтверждающего его право на наследство.

При переходе в порядке наследования после наступления страхового случая права требования застрахованного лица к страхователю по договору на ведение индивидуального инвестиционного счета нескольким наследникам каждый из них приобретает право на часть не выплаченного застрахованному страхового возмещения в размере, пропорциональном размеру приобретенного им права требования к страхователю.

Выплата наследнику страхового возмещения в отношении перешедшего к нему права требования к страхователю по договору на ведение индивидуального инвестиционного счета не зависит от выплаты этому же наследнику страхового возмещения в отношении его собственного права требования к указанному страхователю по договору на ведение индивидуального инвестиционного счета.

В законопроекте довольно обстоятельно и при этом весьма четко прописаны функции и полномочия Агентства в сфере страхования инвестиций, полномочия его органов управления, в том

числе полномочия Совета директоров Агентства, который утверждает смету расходов Агентства и определяет аудиторскую организацию для проведения проверки использования Агентством фонда страхования инвестиций.

Весьма важно и то положение законопроекта, в соответствии с которым Агентство обязано сформировать Совет по управлению фондом страхования инвестиций в следующем составе:

- один представитель Правительства Российской Федерации;
- один представитель Министерства финансов Российской Федерации;
- один представитель Банка России;
- два представителя саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка;
- пять представителей страхователей, кандидатуры которых должны быть предложены саморегулируемыми организациями, действующими в сфере финансового рынка;
- генеральный директор Агентства.

Председатель Совета избирается его членами. Согласно проекту председателем Совета не может быть генеральный директор Агентства.

И в заключение обзора основных положений предлагаемого Закона необходимо отметить, что в нем весьма обстоятельно прописаны также и основы взаимодействия Агентства с Банком России и с саморегулируемыми организациями.

Согласно проекту Агентство и Банк России координируют свою деятельность и информируют друг друга по вопросам осуществления мероприятий в отношении страхования инвестиций. В частности, Банк России направляет в Агентство отчетность страхователей и информирует его о принятии следующих решений в отношении страхователя:

- о проведении проверки страхователя по предложению Агентства;
- назначении временной администрации по управлению страхователем, являющимся кредитной организацией;
- отзыве (аннулировании) лицензии на осуществление банковских операций;
- аннулировании или приостановлении действия лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление брокерской деятельности, деятельности по управлению ценными бумагами и (или) депозитарной деятельности;

- введении моратория на удовлетворение требований кредиторов страхователя, являющегося кредитной организацией;

- переоформлении лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление брокерской деятельности, деятельности по доверительному управлению ценными бумагами и (или) депозитарной деятельности.

В свою очередь Агентство информирует Банк России о принятии следующих решений:

- о внесении брокера, управляющего или депозитария в реестр страхователей и об исключении брокера, управляющего или депозитария из реестра страхователей;

- изменении ставки страховых взносов.

Агентство вправе обращаться в Банк России со следующими предложениями:

- о проведении проверки страхователя. Порядок участия служащих Агентства в таких проверках, их права и обязанности устанавливаются нормативными актами Банка России по согласованию с Агентством;

- применении Банком России к страхователю мер ответственности, предусмотренных федеральными законами, с приложением документов, обосновывающих необходимость применения указанных мер;

- аннулировании или приостановлении действия лицензии профессионального участника рынка ценных бумаг на осуществление брокерской деятельности, деятельности по доверительному управлению ценными бумагами и (или) депозитарной деятельности за неоднократное в течение одного года нарушение закона.

Весьма важно и положение проекта, согласно которому Агентство вправе обращаться в саморегулируемую организацию с предложениями о проведении проверки страхователя, в том числе с участием представителей Агентства, а также о применении к страхователю мер ответственности, предусмотренных стандартами саморегулируемой организации.

В свою очередь саморегулируемая организация информирует Агентство по поводу принятия решения о проведении проверки страхователя по предложению Агентства и о результатах указанной проверки, а также о применении к страхователю мер ответственности, предусмотренных стандартами саморегулируемой организации по предложению Агентства.

В законопроекте содержатся и другие нормы, апробированные как на мировом финансовом рынке в отношении страхования инвестиций, так и на отечественном финансовом рынке в отношении страхования банковских вкладов.

Концепция проекта одобрена, но ко многим его нормам есть замечания

В Государственной думе к законопроекту, о котором идет речь, отнеслись с пониманием, как к документу, направленному на защиту прав и законных интересов инвесторов — физических лиц, а также на укрепление доверия к отечественному финансовому рынку. Депутатское большинство проголосовало за принятие проекта в первом чтении, одобрив тем самым его концепцию. Но ко многим его нормам, да и к содержанию документа в целом, были высказаны замечания как депутатами, так и другими участниками законотворческого процесса.

Например, Комитет Государственной думы по финансовому рынку в своем заключении на законопроект высказал следующие замечания.

1. В законопроекте не определен достаточно четко объем рисков, которые призвана страховать предлагаемая система страхования инвестиций.

В частности, проектом предусматривается, что системой страхования инвестиций страхуются активы на случай мошенничества со стороны профессионального участника рынка ценных бумаг. Однако среди страховых случаев, прописанных в проекте, данное основание не указано.

По мнению депутатов, входящих в состав Комитета, целесообразно предусмотреть страхование инвестиций в результате нарушения законодательства Российской Федерации сотрудниками страхователя, технических ошибок и иных аналогичных событий в связи с утратой находящихся на ИИС денежных средств или ценных бумаг, принадлежащих клиенту и обособленных от имущества страхователя.

В отличие от страхования банковских вкладов, когда риском является риск неисполнения банком обязательств перед вкладчиком в связи с несостоятельностью, в случае с профессиональным участником рынка ценных бумаг присутствует распределение функций и имущества между несколькими лицами, каждое из которых привносит свою долю риска для инвестора.

Например, в случае заключения управляющим договора на ведение ИИС, страхователем будет являться управляющий. Кроме того, управляющий для выполнения своих обязательств может (или будет обязан) привлечь брокера и депозитарий (возможно, это два разных лица). Управляющий или брокер, в свою очередь, зачисляет денежные средства клиентов на специальный счет в банке (это также может быть иное лицо).

Каждый из участников указанной цепочки подвержен риску несостоятельности или риску утраты имущества (виновной или случайной). В этой связи к основному риску системы страхования инвестиций можно отнести риск неисполнения страхователем в срок обязательств перед инвестором (невозможность страхователя вернуть деньги по требованию клиента или исполнить его поручение).

Также необходимо обратить внимание на то, что денежные средства клиентов банка, осуществляющего брокерскую деятельность, не обособляются. Брокер, не являющийся кредитной организацией, открывает специальный брокерский счет, на котором учитываются денежные средства клиентов. Специфика же банковской деятельности на рынке ценных бумаг состоит в том, что все денежные средства, поступившие на корреспондентские счета банка, обезличиваются, составляют единую денежную массу и могут быть использованы банком по своему усмотрению. У клиентов банка в данном случае возникают не вещные, а обязательственные права требования к такому банку.

Комитет полагает необходимым четко определить в законопроекте страховые риски и объекты страхования. При этом однозначное определение объектов страхования может потребовать ведения раздельного учета активов и обязательств страхователя перед инвесторами как в разрезе клиентов, так и по договорам (в случае наличия у инвестора нескольких заключенных со страхователем договоров, один из которых предусматривает открытие и ведение ИИС, а другие — нет). Это может потребовать введения новых синтетических счетов учета у страхователей.

2. К законопроекту не представлено финансово-экономическое обоснование, содержащее экономический и (или) статистический анализ текущей ситуации на рынке частных инвести-

ций, а также прогноз экономических и иных последствий реализации законопроекта.

Одним из ключевых элементов указанного обоснования должен быть прогноз возможного увеличения стоимости оказываемых услуг профессиональными участниками рынка ценных бумаг ввиду роста их затрат в связи с участием в системе страхования инвестиций, учитывая предлагаемую обязательность участия указанных лиц в данной системе. При этом следует отметить, что резкое увеличение стоимости услуг брокеров может привести к дискредитации не только системы страхования инвестиций, но и самого института ИИС, негативно сказаться на интересе физических лиц к фондовому рынку, а наличие этого интереса заявлено как основной лейтмотив создания предлагаемой законопроектом системы страхования инвестиций.

3. Дополнительного обсуждения требует включение в объекты страхования ценных бумаг, находящихся на основании депозитарного договора на хранении у депозитария и (или) учитываемых им на счете депо владельца — застрахованного лица, поскольку договоры на ведение ИИС заключаются с брокерами или управляющими, а у депозитария практически отсутствует расчетная база для уплаты взносов.

4. Положения законопроекта нуждаются в согласовании с положениями Закона Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» в части учета требований о том, что федеральный закон о конкретном виде обязательного страхования должен содержать, в частности, положения, определяющие размер, структуру и порядок определения страхового тарифа.

5. Целесообразно рассмотреть возможность отражения в законопроекте следующих положений:

- порядок определения стоимости подлежащих страхованию ценных бумаг (финансового результата по договорам, являющимся производными финансовыми инструментами) для целей выплаты страхового возмещения (например, по рыночным котировкам на дату наступления страхового случая);

- размер страхового возмещения по депозитам, размещенным за счет средств ИИС (по номиналу, с учетом начисленных процентов или с процентами на дату наступления страхового случая), в т.ч. в целях повышения ответствен-



ности инвесторов, которые должны обладать большей финансовой грамотностью, нежели вкладчики, в части выбора организации, осуществляющей инвестиционную деятельность;

- установление требований к участию в системе страхования инвестиций с точки зрения финансовой устойчивости и надежности участников рынка ценных бумаг (по аналогии с формированием системы обязательного страхования вкладов и системы гарантирования прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования);

- установление последствий невыполнения требования об обязанности потенциальных страхователей стать участниками системы страхования не позднее 180 дней со дня вступления в силу законопроекта.

6. Предусмотренный законопроектом способ формирования фонда страхования инвестиций — путем накопления страховых взносов страхователей и отложенного вступления в силу норм о выплате страхового возмещения, означает повышение стоимости услуг по открытию и ведению ИИС для частных инвесторов без предоставления встречного гарантирования сохранности вложенных ими средств.

7. Необходимо отметить, что система страхования инвестиций, учреждаемая на основании федерального закона и предполагающая обязательное участие в ней страхователей, определяет в качестве страховщика и конкурсного управляющего (ликвидатора) при банкротстве страхователей Государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов» — организацию, созданную Российской Федерацией для осуществления общественно (государственно) значимых функций. Однако при этом финансовая устойчивость системы страхования инвестиций не гарантируется и не обеспечивается государством в случае дефицита фонда страхования инвестиций.

В связи с этим Комитет полагает необходимым при подготовке законопроекта ко второму чтению предусмотреть, что страхование инвестиций, размещенных гражданами на индивидуальных инвестиционных счетах, должно осуществляться отдельным самостоятельным институтом.

Кроме того, наделение Агентства полномочиями конкурсного управляющего (ликвидатора) при банкротстве страхователей влечет необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» в целях реализации указанной нормы.

8. Целесообразно отразить в законопроекте положения, касающиеся противодействия страховому мошенничеству, когда недобросовестные клиенты и участники рынка могут пытаться получить необоснованную сумму страхового возмещения, в частности, путем перечисления в ситуации, когда уже стало известно о финансовых затруднениях страхователя, средств со счета юридического лица на ИИС гражданина, либо с обычного счета гражданина на ИИС, либо дробления средств на таком счете одного гражданина путем их перевода на несколько ИИС связанных с ним других граждан, фальсификации документов о внесении денежных средств на ИИС и т.п.

9. Согласно законопроекту два страховых случая связаны с отзывом (аннулированием) лицензии у профессиональных участников рынка ценных бумаг и кредитных организаций. При этом выплата страхового возмещения обусловлена предоставлением в Агентство реестра обязательств перед застрахованными лицами, а также рядом действий страхователя, например, рассмотрением документов, дополнительно предоставляемых застрахованным лицом, согласованием размера страхового возмещения и др. В ситуации отзыва (аннулирования) у страхователя лицензии, своевременность выполнения этих действий, оказывающих непосредственное влияние по получению застрахованным лицом страхового возмещения, может быть поставлена под сомнение.

Вместе с тем Комитет Государственной думы по финансовому рынку поддержал концепцию представленного законопроекта, предполагающего как защиту прав и законных интересов инвесторов — физических лиц, так и укрепление доверия к российскому фондовому рынку, и рекомендовал Государственной думе принять в первом чтении проект федерального закона «О страховании инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах» при условии представления экономического и статистического анализа текущей ситуации на рынке частных инвестиций, прогноза экономических и иных последствий реализации законопроекта, а также учета высказанных выше замечаний и предложений.

С этими замечаниями Комитета, как и с замечаниями других участников законотворческого процесса, палате предстоит разобраться ко второму чтению.