

Федеральный общественно-государственный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров

Измайловское шоссе, д.71, стр.8, Москва, 105613, тел./факс (495)989-72-80,741-00-74; www.fedfond.ru; e-mail: post@fedfond.ru
ОКПО 00069718; ОГРН 1027739737728; ИНН/КПП 7719129207 / 771901001

20.09.2017 № 111-68

Государственная Дума
Федерального Собрания
Российской Федерации

103265, г. Москва,
Георгиевский пер., д.2

Председателю Комитета
Государственной Думы
по финансовому рынку

Аксакову А.Г.

Уважаемый Анатолий Геннадьевич!

Федеральный фонд по защите прав вкладчиков и акционеров (далее – Фонд) рассмотрел проект федерального закона «О страховании инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах» (далее – законопроект) и сообщает следующее.

Законопроект направлен на организацию в Российской Федерации системы страхования инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах путем создания Фонда страхования инвестиций, который формируется за счет обязательных взносов участников данной системы, является собственностью Агентства по страхованию вкладов (АСВ), и обеспечивает выплату застрахованным лицам (физическим лицам) страхового возмещения в размере 1,4 млн. рублей.

По нашему мнению, предлагаемый законопроект имеет ряд концептуальных недостатков.

1. Фактически предлагаемый механизм системы страхования инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах копирует существующие механизмы страхования вкладов физических лиц в банках и системы гарантирования прав застрахованных лиц в системе обязательного пенсионного страхования при формировании и инвестировании средств пенсионных накоплений.

Оператором данной системы предлагается определить, также как и в этих системах, АСВ.

Вместе с тем данная система имеет коренное отличие от имеющихся механизмов – финансовая устойчивость системы страхования инвестиций не гарантируется и не обеспечивается государством, а обеспечивается повышенной ставкой страховых взносов с участников системы.

Однако необходимо иметь в виду, что АСВ как государственная корпорация имеет специальный статус, делегированный государством, в соответствии с которым банкротство государственной корпорации осуществляется на основании федерального закона. В связи с этим кредитором в последней инстанции и обязанность обеспечения достаточности средств АСВ находится в компетенции Российской Федерации. Таким образом, наделение дополнительными полномочиями в сфере страхования инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах противоречит специальному статусу АСВ как государственной корпорации.

По нашему мнению, учитывая особый статус АСВ (государственная корпорация, не может быть подвергнута процедуре банкротства) и сложившийся имидж у населения, наделение именно АСВ функциями оператора системы страхования инвестиций может привести к формированию обманутых ожиданий у физических лиц, что сохранность их средств фактически гарантируется государством.

Возникновения форс-мажорных обстоятельств (например, исчерпание Фонда страхования инвестиций и невозможность участников системы произвести дополнительные выплаты с повышенной ставкой взносов) грозит Российской Федерации репутационными рисками в глазах собственного населения и может привести к необходимости выделения средств федерального бюджета или средств Банка России для поддержания финансовой устойчивости системы страхования инвестиций.

Данное положение усугубляет и предлагаемый размер страхового возмещения – 1,4 млн. рублей, аналогичный страховому возмещению по банковским вкладам.

2. Возможность осуществления страхового возмещения по банковским вкладам в размере 1,4 млн. рублей гарантируется и обеспечивается средствами государства.

Предложение об установлении размера страхового возмещения по инвестициям физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах в аналогичном размере ассоциируется с попыткой создания условий на рынке инвестиций схожих с условиями в банковском секторе.

Однако установление федеральным законом размера страхового возмещения в системе страхования инвестиций, которая не гарантируется и не обеспечивается государством, выглядит крайне сомнительно.

Решение о размере страховой выплаты в данной ситуации более целесообразно отнести к компетенции Совета по управлению фондом страхования инвестиций.

По нашему мнению, размер страхового возмещения в системе страхования инвестиций нуждается в математическом обосновании путем проведения актуарных расчетов и выглядит неправдоподобно завышенным.

3. Кроме того, АСВ осуществляет выплаты пострадавшим вкладчикам кредитных организаций через отобранных агентов, которым выплачивается вознаграждение.

Данную практику предлагается также распространить и на систему страхования инвестиций, в которой выплата вознаграждения агентам должна осуществляться за счет средств АСВ.

При этом, что будет являться источником данных средств АСВ, не ясно.

Равно как и не ясно, за счет каких средств будут возмещаться иные расходы АСВ на обеспечение функционирования системы страхования инвестиций (расходы по ведению реестра страхователей и т.п.).

Совмещение доходов и со-финансирование страховых случаев/рисков иных секторов финансового рынка является принципиально недопустимым, концентрирует риски и ведет к неустойчивости функционирования финансового рынка в целом.

Вместе с тем средства Фонда страхования инвестиций расходуются исключительно на выплату страхового возмещения (ст. 26 законопроекта).

Таким образом, исходя из вышеизложенного, считаем, что в законопроекте наблюдается противоречие идеологии АСВ как государственного института и предлагаемой системы страхования инвестиций как частной компенсационной системы.

В связи с изложенным предлагаем рассмотреть вопрос о наделении функцией оператора Фонда страхования инвестиций Федерального фонда по защите прав вкладчиков и акционеров.

Реализация данного предложения приведет:

1) к устранению возможных рисков введения населения в заблуждения относительно характера страховой системы и не потребует выделения дополнительных средств федерального бюджета;

2) к сокращению расходов из системы страхования инвестиций на оплату услуг агентов по выплате страхового возмещения, т.к. у Фонда имеется более 100 уполномоченных организаций в субъектах Российской Федерации, осуществляющих свою деятельность в соответствии с безвозмездными договорами с Фондом.

Расходы на функционирование системы страхования инвестиций предлагаем осуществлять на доходы от управления Фондом страхования инвестиций.

Фонд в свою очередь выражает готовность провести дополнительные актуарные расчеты (представить математическую модель Фонда страхования инвестиций) с учетом вышеуказанных особенностей при поступлении соответствующих предложений.

Иные замечания к законопроекту юридико-технического характера представлены в приложении.

Приложение: на 3 л. в 1 экз.

С уважением,
Управляющий



М.Ш. Сафиулин

Замечания к проекту федерального закона «О страховании инвестиций физических лиц на индивидуальных инвестиционных счетах»

1. В соответствии со статьей 1 законопроекта, система страхования инвестиций физических лиц распространяется на средства граждан, инвестированные путем заключения исключительно договора индивидуального инвестиционного счета и направлена стимулировать привлечение инвестиций физических лиц на рынок ценных бумаг.

Вместе с тем, учитывая международный опыт в сфере защиты прав инвесторов, по нашему мнению, было бы более целесообразно распространить систему страхования инвестиций на все виды финансовых инструментов, доступные для неквалифицированных инвесторов.

2. Пунктом 2 статьи 5 законопроекта к компетенции Совета по управлению фондом страхования инвестиций относится функция по определению ценных бумаг для целей применения законопроекта.

По нашему мнению, в целях единообразной правоприменительной практики и противодействия злоупотребления правом, именно законопроектом должен быть установлен исчерпывающий перечень ценных бумаг для целей применения законопроекта.

3. В соответствии со статьей 10 законопроекта срок обращения гражданина за выплатой страхового возмещения составляет 1 год.

Однако учитывая положения ст. 196 и 197 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункта 1 статьи 10 Федерального закона от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации» в законопроекте также целесообразно определить срок обращения гражданина за выплатой страхового возмещения 3 года (как общий срок исковой давности), либо срок определить как срок со дня наступления страхового случая до дня завершения конкурсного производства.

4. В соответствии со статьей 12 законопроекта выплата страхового возмещения осуществляется в соответствии с реестром обязательств, который ведет страхователь.

Форму и порядок ведения реестра устанавливает Банк России, который также имеет право в любой день запросить данный реестр у страхователя.

Однако, по нашему мнению, установленная возможность Банка России в любой день запросить у страхователя реестр обязательств не в достаточной мере гарантирует защиту прав застрахованных граждан, т.к. не исключает возможность ведения двойного учета обязательств, что мы можем наблюдать в последнее время в банковском секторе и является актуальной проблемой.

В связи с этим предлагаем рассмотреть вопрос о ведении реестра обязательств страхователя на электронных ресурсах Банка России, в том числе с использованием технологии блокчейн.

5. В соответствии с п. 13 статьи 12 законопроекта выплата страхового возмещения осуществляется в денежной форме.

Однако в мировой практике в подобных системах выплата возмещения сначала осуществляется в натуральной форме, т.е. возвратом ценных бумаг, и лишь затем денежными средствами.

Данная практика применима в том случае, если можно однозначно определить владельца ценных бумаг и ценные бумаги имеются в наличии у страхователя.

В связи с этим считаем целесообразным при построении в Российской Федерации системы страхования инвестиций также выплату возмещения застрахованным лицам в первую очередь осуществлять возвратом ценных бумаг (при условии однозначной идентификации ценных бумаг и их владельца, по стоимости на дату наступления страхового случая), а затем в денежной форме.

6. В соответствии со статьей 14 законопроекта АСВ осуществляет функции конкурсного управляющего при банкротстве страхователей.

Однако назначение АСВ конкурсным управляющим в случае, когда страхователем выступают брокеры, управляющие и депозитарии (не банки), требует внесение изменений в Федеральный закон от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Вместе с тем указанные изменения в законопроекте отсутствуют.

7. В соответствии со статьей 16 законопроекта в Совет по управлению фондом страхования инвестиций входят:

- 1 представитель Правительства Российской Федерации;
- 1 представитель Министерства финансов Российской Федерации;
- 1 представитель Банка России;
- 2 представителя СРО в сфере финансового рынка;
- 5 представителей страхователей;
- генеральный директор АСВ.

По нашему мнению, при условии, что решения принимаются простым большинством голосов (как следует из законопроекта), подобный состав Совета выглядит странно: при расхождении позиции государства и рынка, решения Советом всегда будут приниматься с позиции рынка (7 представителей рынка против 4 представителей государства).

Однако у представителей рынка может возникнуть прямой конфликт интересов в случае необходимости принятия решения о повышенной ставке взносов в фонд страхования инвестиций: требуемый размер повышенной ставки взносов может привести к дефолту основной части рынка, включая и страхователей, представителями которых являются отдельные члены Совета; отказ от повышения ставки взносов в фонд приводит к дефолту фонда страхования инвестиций и АСВ.

Кроме того, заседания Совета по управлению фондом страхования инвестиций каждый месяц чрезмерно, на наш взгляд более целесообразен период раз в квартал.

8. В соответствии со статьей 18 законопроекта Правление АСВ информирует Совет директоров АСВ о наличии дефицита фонда страхования инвестиций.

Однако, что делает Совет директоров АСВ с данной информацией и для чего она ему в принципе нужна из законопроекта не ясно.

9. Поскольку законопроект устанавливает новые обязанности для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, затрагивает вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, по нашему мнению, требуется проведение обсуждения с широким кругом заинтересованных лиц и доскональное исследование в части оценки регулирующего воздействия, поскольку обязательность участия в системе страхования инвестиций и возникновение неограниченных финансовых обязательств ее участников могут являться значительным бременем при осуществлении предпринимательской деятельности участниками финансового рынка.