Постановление Правительства РФ от 17 июля 1998 г. N 785 "О Государственной программе защиты прав инвесторов на 1998-1999 годы"

В целях дальнейшего совершенствования механизмов защиты прав инвесторов и создания благоприятного инвестиционного климата на финансовом и фондовом рынках России, а также усиления ответственности за нарушения законодательства Российской Федерации Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемую Государственную программу защиты прав инвесторов на 1998-1999 годы (далее именуется - Программа).

2. Утвердить Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг государственным координатором Программы.

3. Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг ежегодно докладывать Государственной комиссии по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России о ходе реализации Программы.

Председатель Правительства Российской Федерации	С.Кириенко

Государственная программа защиты прав инвесторов на 1998-1999 годы (утв. постановлением Правительства РФ от 17 июля 1998 г. N 785)

Введение

Государственная программа защиты прав инвесторов на 1998-1999 годы (далее именуется - Программа) разработана во исполнение решения Государственной комиссии по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России от 26 августа 1997 г. с учетом положений федеральных законов "Об акционерных обществах", "О рынке ценных бумаг", Закона РСФСР "Об иностранных инвестициях в РСФСР", Указа Президента Российской Федерации от 1 июля 1996 г. N 1008 "Об утверждении концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации".

1. Содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами

Защита прав инвесторов является приоритетом социально-экономической политики в Российской Федерации.

В этом направлении за последние два года достигнуты серьезные результаты как в области законодательства, так и в области улучшения практической защиты прав инвесторов. В то же время для привлечения инвестиций в российскую экономику защиту прав инвесторов необходимо поднять на новый уровень, достижению этой цели должна служить реализация Программы.

2. Основные цели и задачи программы

Основными целями Программы являются:

обеспечение комплексной защиты прав инвесторов;

усиление координации деятельности различных органов государственной власти в деле защиты прав инвесторов;

создание системы постоянной поддержки сопровождения инвестиций.

Защита прав инвесторов в 1998-1999 годах должна основываться на решении следующих основных задач:

совершенствование законодательства Российской Федерации;

совершенствование исполнения законодательства Российской Федерации;

создание компенсационных схем защиты прав инвесторов и развитие страхования;

совершенствование системы раскрытия информации;

развитие инфраструктуры финансового и фондового рынков;

оптимизация налогообложения инвестиций.

В связи с развитием в Российской Федерации институтов коллективных инвестиций отдельного решения требуют вопросы защиты прав инвесторов схем коллективного инвестирования.

3. Комплекс программных мероприятий

Решение проблемы привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации потребует реализации комплекса мер правового, финансово-экономического и организационного характера.

3.1. Защита инвесторов путем совершенствования законодательства Российской Федерации

Совершенствование законодательства о защите прав инвесторов необходимо обеспечить для:

создания реально работающих правовых норм, которые эффективно могут использоваться инвесторами и другими участниками рынка, применяться регуляторами рынка, судами и другими правоохранительными органами. Многие правовые нормы не применяются из-за своей нечеткости, неопределенности;

создания эффективных механизмов реализации существующих правовых норм. Нормы не применяются во многом из-за отсутствия механизмов их реализации - административных, судебных и т. д.;

создания в перспективе целого комплекса правовых норм по защите инвесторов как необходимого условия привлечения инвестиций.

В целом защита инвесторов должна обеспечиваться путем создания четкой и системной правовой базы финансового и фондового рынков России. Эта правовая база должна включать комплекс норм, содержащихся в законах, указах, подзаконных актах, регулирующих деятельность субъектов рынка, различные типы правовых отношений, возникающих между ними, их взаимные права, обязанности, ответственность, функции и полномочия регуляторов рынка и т.д. Разрабатывается законодательство о финансовом и фондовом рынках, и в частности законодательство о коллективных инвестициях и новых типах финансовых инструментов (инвестиционные фонды, негосударственные пенсионные фонды), а также нормы, регулирующие раскрытие информации, правила передачи ценных бумаг и расчетов по сделкам с ценными бумагами. Кроме того, исходя из опыта применения существующего законодательства о финансовом и фондовом рынках необходимо вносить в него изменения и дополнения. Так, например, назрела необходимость внесения изменений и дополнений в Федеральный закон "Об акционерных обществах" с учетом двухлетней практики его применения, Федеральный закон "О рынке ценных бумаг".

В частности, защита инвесторов в ходе совершенствования законодательства должна пониматься как разработка специальных норм, устанавливающих надежные средства защиты прав инвесторов и регулирующих вопросы восстановления этих прав в случае их нарушения.

Проблема защиты прав инвесторов, с точки зрения законодательства, носит комплексный характер. Речь идет как о нормах материального права (гражданского, уголовного, административного), так и о нормах процессуального права (гражданского, административного, уголовного судопроизводства). Значительная часть проблем защиты прав вкладчиков нелицензированных компаний связана именно с отсутствием комплексного подхода к законодательству, когда права инвесторов не могут быть осуществлены из-за отсутствия эффективных механизмов реализации

(например, массовое обращение вкладчиков в суды по всей стране привело к коллизии судебных решений и фактической невозможности их исполнения либо к тому, что в процессе исполнения судебных решений права одной группы инвесторов ущемлялись за счет другой). Решение проблемы возможно путем принятия федерального закона "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг", устанавливающего составы правонарушений на финансовом и фондовом рынках, ответственность нарушителей, права инвесторов в случае таких нарушений и средства их защиты.

Комплексный законодательный подход к защите прав инвесторов предусматривает:

наделение регуляторов рынка четкими полномочиями по применению санкций к нарушителям законодательства (административные полномочия, например, штрафы, и административные процедуры), предъявлению исков и участию в судебных процессах;

четкое определение в законодательстве оснований для частных исков инвесторов и установление эффективных механизмов защиты - групповых исков, косвенных исков, стимулирующих инвесторов к самостоятельной защите своих прав;

внесение изменений в уголовное законодательство в части установления четких составов преступлений на финансовом и фондовом рынках;

внесение дополнений в уголовно-процессуальное законодательство о запрете накладывать арест на денежные средства и ценные бумаги на предъявителя, находящиеся у добросовестного приобретателя, а также уточнение норм уголовно-процессуального законодательства, касающихся места и сроков хранения денег и ценных бумаг на предъявителя, являющихся вещественными доказательствами по уголовным делам;

установление более четких правил в законодательстве об инвестиционной деятельности требует внесения изменений в Закон РСФСР "Об иностранных инвестициях".

В соответствии с разделом 3.1. необходимо принять федеральные законы:

о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг";

о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об акционерных обществах";

о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг; о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации;

о внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях;

о внесении изменений и дополнений в Гражданский процессуальный кодекс РСФСР;

о внесении изменений и дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс

РСФСР;

о внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "Об иностранных инвестициях".

3.2. Защита инвесторов путем совершенствования исполнения законодательства Российской Федерации

К настоящему времени проделана значительная работа по созданию правовой основы регулирования рынка ценных бумаг. Однако законодательство о ценных бумагах часто нарушается, а права инвесторов по-прежнему не соблюдаются. При этом инвесторы не всегда могут получить эффективную защиту в случае противоправных посягательств на их права и законные интересы, поскольку действующая нормативно-правовая база, предусматривающая ответственность недобросовестных участников рынка ценных бумаг, не обеспечивает должной защиты прав инвесторов.

Так, до сих пор нет санкций за выпуск суррогатов ценных бумаг. Не созданы юридические механизмы квалификации, предупреждения и пресечения мошенничества на рынке ценных бумаг. Крайне слабо регулируются отношения, связанные с инсайдеровскими сделками, манипулированием ценами на рынке ценных бумаг. На начальной стадии находится правовое регулирование сделок между аффилированными лицами.

У регуляторов рынка нет достаточных полномочий, чтобы обеспечить исполнение законов. Анализ соотношения между функциями, возложенными на Федеральную комиссию по рынку ценных бумаг в соответствии с Федеральным законом "О рынке ценных бумаг", и ее реальными полномочиями показывает явную недостаточность последних. Даже в случае выявления нарушений законодательства Федеральная комиссия по рынку ценных бумаг не в состоянии добиться прекращения незаконных действий с помощью имеющихся у нее правовых средств воздействия.

Одним из основных направлений совершенствования исполнения законодательства о защите прав инвесторов следует признать усиление правоприменительных полномочий Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг и других регуляторов рынка (например, Министерства финансов Российской Федерации - в отношении страховых компаний, Центрального банка Российской Федерации - в отношении коммерческих банков и т. д.), а также создание иных эффективных правовых форм защиты прав инвесторов.

Для решения задач совершенствования исполнения законодательства в области защиты прав инвесторов предлагается:

1) принять закон "О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг", содержащий комплекс реальных правовых механизмов, обеспечивающих защиту прав индивидуальных инвесторов, в том числе:

административную ответственность в виде штрафов к недобросовестным участникам рынка, нарушающим законодательство в сфере рынка ценных бумаг; введение эффективных гражданско-правовых способов пресечения эмиссии суррогатов ценных бумаг;

возможность эффективного осуществления государственного регулирования и контроля на рынке ценных бумаг, наделяя регуляторов рынка соответствующими полномочиями. К таким полномочиям, в частности, относятся: проведение публичных слушаний по вопросам состояния рынка ценных бумаг; наложение штрафов на коммерческие и некоммерческие организации, их должностных лиц и сотрудников за нарушения законодательства Российской Федерации о ценных бумагах и т.п.;

2) ужесточить уголовную ответственность за преступления, совершаемые против инвесторов, в том числе за такие, как умышленное воспрепятствование осуществлению законных прав акционеров, незаконный выпуск ценных бумаг и др.;

3) предусмотреть при подготовке и принятии Кодекса об административных правонарушениях административную ответственность за правонарушения на рынке ценных бумаг, в том числе за непредоставление отчетности и информации государственному регулирующему органу, неисполнение его предписания об устранении нарушения, а также нарушение порядка и правил ведения реестра владельцев ценных бумаг и др.;

4) разработать проект закона об ответственности за совершение сделок с использованием служебной информации на рынке ценных бумаг, предусмотрев гражданскую и уголовную ответственность лиц, совершающих подобного рода сделки;

5) разработать и внести изменения и дополнения в Федеральный закон "О рекламе", предусмотрев в нем комплекс мероприятий, направленных на пресечение недобросовестной рекламы на рынке ценных бумаг и обеспечение строгого государственного контроля за их соблюдением;

6) разработать проект федерального закона об аффилированных лицах, установив различные меры ответственности юридических и физических лиц, осуществляющих контроль за деятельностью юридического лица, нарушающего права инвесторов;

7) осуществить комплекс мер, связанных с:

разработкой программ обучения работников Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, Центрального банка Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства государственного имущества Российской Федерации и правоохранительных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции за соблюдением прав инвесторов;

разработкой и совершенствованием возможных форм и способов взаимодействия Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства экономики Российской Федерации, Министерства государственного имущества Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации с правоохранительными и судебными органами по вопросам предупреждения и пресечения противоправной деятельности на рынке ценных бумаг, в том числе

по вопросам, связанным с нарушением прав инвесторов;

моделированием новых составов правонарушений на рынке ценных бумаг (включая противоправные действия, непосредственно затрагивающие права инвесторов) в целях их последующего внесения в действующие законодательные акты;

анализом состояния судебной защиты прав инвесторов на рынке ценных бумаг и судебной практики в этой области;

8) продолжать развивать негосударственные формы защиты прав инвесторов, в том числе через механизм саморегулирования профессиональных участников рынка ценных бумаг;

9) создавать положительную судебную практику по спорным вопросам в сфере рынка ценных бумаг с тем, чтобы обеспечить:

безусловную защиту добросовестного приобретателя ценных бумаг;

признание сделок с ценными бумагами недействительными по основаниям, предусмотренным статьей 168 Гражданского кодекса Российской Федерации;

введение в практику исков в защиту неопределенного круга граждан - владельцев ценных бумаг (групповые иски) и др.;

10) ужесточить государственное регулирование защиты прав инвесторов путем:

усиления требований к лицензированию профессиональных участников рынка ценных бумаг и институциональных инвесторов, а также к стандартам регистрации проспектов эмиссии и отчетности эмитентов;

создания системы постоянного осуществления проверок и контроля деятельности эмитентов, профессиональных участников рынка ценных бумаг и институциональных инвесторов;

включения в работу по контролю саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Перечень законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих принятию в соответствии с разделом 3.2:

федеральный закон о защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг;

федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг;

федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации;

федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях;

федеральный закон об ответственности за совершение сделок с использованием служебной информации на рынке ценных бумаг;

федеральный закон об аффилированных лицах;

федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О рекламе";

постановление Правительства Российской Федерации о страховых и гарантийных фондах на рынке ценных бумаг;

комплекс нормативных правовых актов Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, касающихся:

страховых и гарантийных фондов на рынке ценных бумаг;

саморегулируемых организаций профессиональных участников рынка ценных бумаг;

проведения проверок деятельности эмитентов, профессиональных участников рынка ценных бумаг и институциональных инвесторов;

третейского суда профессиональных участников рынка ценных бумаг;

лицензирования профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг;

стандартов эмиссии ценных бумаг.

3.3. Защита инвесторов путем создания компенсационных схем и развития страхования

Опыт защиты имущественных интересов инвесторов в странах с развитыми фондовыми рынками показывает, что создание эффективных компенсационных механизмов способствует укреплению доверия инвесторов к вложениям в ценные бумаги и положительно сказывается на функционировании фондового рынка.

Существует два варианта создания страховых и компенсационных схем защиты интересов инвесторов в России:

1) защита интересов инвесторов путем создания профессиональными участниками рынка - членами саморегулируемых организаций за счет своих взносов фондов, работающих на принципах взаимного страхования профессиональной ответственности (некоммерческое страхование). Данные фонды находятся в распоряжении саморегулируемых организаций, которые производят компенсационные выплаты в случае причинения ущерба инвесторам одним из членов организации;

2) разработка компенсационной схемы для инвесторов путем создания общероссийской системы защиты имущественных интересов инвесторов, обеспечивающей компенсационные выплаты клиентам всех профессиональных участников рынка ценных бумаг на основе единых принципов. Управление этим фондом должно осуществляться негосударственной некоммерческой организацией. Указанная организация

будет определять правила предоставления компенсаций из фонда, а также производить компенсационные выплаты пострадавшим инвесторам.

Второй вариант позволит унифицировать правила предоставления компенсационных выплат клиентам всех профессиональных участников рынка ценных бумаг. Кроме того, регулирование, а также контроль деятельности единой организации осуществлять легче, чем контроль деятельности различных саморегулируемых организаций.

Для защиты имущественных интересов инвесторов целесообразно соединение обоих вариантов. Унифицикация правил предоставления компенсационных выплат уже получила свою первую практическую реализацию в работе Федерального общественно-государственного фонда защиты прав вкладчиков и акционеров, который в будущем может быть преобразован в указанный общефедеральный компенсационный фонд.

Защита имущественных интересов инвесторов может быть осуществлена за счет коммерческого страхования профессиональными участниками фондового рынка.

В целом же решение проблемы защиты инвесторов путем страхования и создания компенсационных схем требует разработки отдельной программы страхования рисков инвесторов на рынке ценных бумаг, предусматривающей комплекс долгосрочных мероприятий по созданию системы страхования рисков и компенсации инвесторам ущерба от противоправных действий в сфере рынка ценных бумаг, а также подготовки необходимых законов и иных нормативных правовых актов.

Нормативные правовые акты, подлежащие принятию в соответствии с разделом 3.3:

федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг";

постановление Правительства Российской Федерации о страховых и гарантийных фондах на рынке ценных бумаг;

нормативные правовые акты Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, касающиеся страховых и гарантийных фондов на рынке ценных бумаг.

3.4. Защита инвесторов путем повышения качества и достоверности предоставляемой им информации и совершенствования системы ее предоставления

Одним из основных условий привлечения инвестиций является получение инвесторами достоверной информации об организациях с целью анализа и выбора объектов инвестиций. Для того, чтобы инвестиционный потенциал

российских организаций был реализован в полной мере, необходима перестройка всей процедуры подготовки и раскрытия информации, в том числе финансовой. При этом процедура раскрытия информации должна создать в России единое информационное пространство.

Раскрытие информации должно включать в себя получение инвесторами сведений не только об эмитентах, но также о профессиональных участниках рынка ценных бумаг и коллективных инвесторах.

В настоящее время существует система раскрытия информации о деятельности паевых инвестиционных фондов, которая обеспечивает предоставление инвесторам информации о деятельности паевых инвестиционных фондов, в том числе ежедневное предоставление информации о стоимости чистых активов и инвестиционных паев. Повышенные требования к раскрытию информации необходимо распространить и на остальные формы коллективных инвестиций, в том числе акционерные инвестиционные фонды, кредитные союзы, негосударственные пенсионные фонды.

Для решения проблемы раскрытия информации о предприятиях необходимо:

детально регламентировать состав и структуру раскрываемой информации финансового и нефинансового характера, а также унифицировать способы ее раскрытия;

разработать правила раскрытия информации, а также процедуры, позволяющие обеспечить доступ к раскрываемой информации всех заинтересованных лиц.

Практическое обеспечение раскрытия информации невозможно без введения административной ответственности эмитентов и профессиональных участников рынка ценных бумаг за уклонение от раскрытия информации, а также предоставление недостоверной, ложной или вводящей в заблуждение информации.

Важнейшей составной частью процесса создания системы раскрытия информации российскими предприятиями является реформа бухгалтерского учета в Российской Федерации. Качество представляемой российскими предприятиями информации не отвечает потребностям инвесторов, поскольку до сих пор сохраняется налоговая направленность бухгалтерского учета и, соответственно, составленных на его основе финансовых отчетов.

С учетом создаваемой системы раскрытия информации реформа бухгалтерского учета в России должна заключаться:

в приведении бухгалтерского учета в соответствие со сложившейся системой рыночных отношений в России путем создания и внедрения в практику работы российских предприятий модели бухгалтерского учета на основе международных стандартов бухгалтерского учета. Международная практика показывает, что отчетность, сформированная согласно этим стандартам, отличается высокой информативностью;

в формировании на базе международных стандартов финансовой отчетности, адекватной потребностям российской экономики на современном этапе развития;

в четком разделении финансовой и налоговой отчетности.

Необходимо также разработать и утвердить специализированные формы бухгалтерской отчетности для профессиональных участников рынка ценных бумаг.

Кроме того, защита инвесторов может и должна осуществляться путем развития аудиторских услуг.

Перечень законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих принятию в соответствии с разделом 3.4:

федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг";

федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях;

федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О бухгалтерском учете";

нормативные правовые акты Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, касающиеся раскрытия информации о ценных бумагах;

нормативные правовые акты Министерства финансов Российской Федерации, касающиеся бухгалтерского учета и отчетности.

3.5. Защита интересов инвесторов путем развития инфраструктуры финансового и фондового рынков

Защита инвесторов путем развития инфраструктуры финансового и фондового рынков должна быть достигнута путем:

совершенствования работы регистраторов;

создания центрального депозитария;

развития торговых систем и совершенствования их работы.

Совершенствование работы регистраторов в настоящее время требует решения следующих проблем:

а) устранение зависимости регистраторов от эмитентов или крупных акционеров путем:

ужесточения требований к деятельности регистраторов;

укрупнения регистраторов;

введения ограничений на участие в уставном капитале регистратора для любого акционера и одновременно с ним - запрещения акционерам регистратора владеть пакетом акций эмитента, чей реестр ведет данный

регистратор, в размере, превышающем эти ограничения;

б) повышение требований к собственному капиталу регистраторов и структуре их баланса с тем, чтобы:

вытеснить с рынка мелких регистраторов;

обеспечить регистратору возможность повысить уровень своей ответственности за ошибки перед третьими лицами;

обеспечить регистратору возможность страхования своей финансовой ответственности.

Решение указанных выше проблем должно быть обеспечено в результате принятия программы по страхованию рисков регистраторов и программы гарантирования подписи, а также внесения необходимых изменений в нормативные правовые акты.

Для завершения создания инфраструктуры фондового рынка, соответствующего международным требованиям, необходимо создание централизованной системы хранения ценных бумаг и учета прав на ценные бумаги. В этих целях в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1997 г. N 1034 "Об обеспечении прав инвесторов и акционеров на ценные бумаги в Российской Федерации" в России должна быть создана национальная депозитарная система и Центральный депозитарий как ее основное звено. Центральный депозитарий и национальная депозитарная система должны выполнять две основные функции:

обеспечение сохранности информации о правах инвесторов на ценные бумаги и таким образом - обеспечение защиты права собственности;

обеспечение эффективных расчетов по сделкам с ценными бумагами.

Процедуры работы Центрального депозитария должны быть в правовом смысле безупречны, а деятельность организаций, работающих с Центральным депозитарием, - лицензирована. В случае возникновения спорных ситуаций выданные Центральным депозитарием документы, подтверждающие права на ценные бумаги, должны являться окончательными для различных судебных инстанций.

Одной из важнейших задач при создании Центрального депозитария и национальной депозитарной системы является их интеграция в международные системы, осуществляющие расчеты и клиринг по ценным бумагам.

Центральный депозитарий и национальная депозитарная система должны обеспечивать:

защиту прав инвесторов на ценные бумаги, включая государство как собственника ценных бумаг;

уменьшение кредитных рисков при расчетах по ценным бумагам и денежным средствам, что подразумевает поставку против платежа;

снижение затрат;

ускорение расчетов;

широкий круг участников системы;

как можно большее число ценных бумаг, по которым могут вестись расчеты;

доступ для удаленных пользователей, что подразумевает открытую региональную политику.

Эти задачи должны быть решены путем принятия Правительством Российской Федерации и регуляторами рынка ценных бумаг актов в развитие Указа Президента Российской Федерации от 16 сентября 1997 г. N 1034.

Для учета потребностей различных групп инвесторов необходимо развивать в России торговые системы различных видов - аукционные торговые системы для обслуживания мелких инвесторов и мелких сделок, дилерские торговые системы - для обслуживания крупных сделок.

Вместе с развитием торговых систем следует решить проблему снижения рисков инвесторов, возникающих в торговых системах. Решение этой проблемы возможно путем осуществления следующих мер:

повышение информационной прозрачности рынка;

повышение ликвидности;

создание системы надзора за участниками рынка со стороны организаторов торговли;

создание страховых и гарантийных фондов в рамках торговых систем;

организация системы раскрытия информации о совершаемых сделках.

Перечень законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих принятию в соответствии с разделом 3.5:

федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О рынке ценных бумаг";

постановление Правительства Российской Федерации об утверждении стандартов национальной депозитарной системы;

нормативные правовые акты Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, касающиеся ведения реестра владельцев именных ценных бумаг, депозитарной деятельности и организаторов торговли на рынке ценных бумаг.

3.6. Оптимизация налогообложения инвестиций

Для стимулирования инвестиций в российскую экономику необходимо:

устранить двойное налогообложение доходов инвесторов инвестиционных фондов;

упростить систему расчета подоходного налога с физических лиц, получающих доходы на рынке ценных бумаг;

решить проблемы налогообложения при хранении и управлении имуществом финансовых компаний с целью выплаты компенсаций лицам, которым в результате неправомерных действий был нанесен ущерб на финансовом и фондовом рынках.

Основная проблема развития инвестиционных фондов заключается в двойном налогообложении дивидендов их акционеров, поскольку фонды платят дивиденды из своей чистой прибыли, то есть после налогообложения, и акционеры также уплачивают налог с полученных дивидендов. В российском налоговом законодательстве в настоящее время отсутствуют какие-либо льготы, аналогичные тем, которые установлены налоговым законодательством других стран мира в отношении прибыли взаимных фондов: та ее часть, которая распределяется на дивиденды акционерам, освобождена от налогообложения.

С целью решения этой проблемы необходимо внести изменения в налоговое законодательство, предусматривающие исключение из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль той части прибыли, которая идет на выплату дивидендов акционерам.

Действующий порядок расчета и уплаты в бюджет подоходного налога с физических лиц в течение года предполагает, что налоги с выплачиваемых им доходов исчисляют и уплачивают юридические лица - источники дохода. При этом налог взимается по ставкам прогрессивной шкалы, то есть юридическое лицо должно вести специальный реестр всех произведенных в течение года выплат дохода, а также размеров начисленного и уплаченного налога по каждому физическому лицу и сообщать данные сведения в налоговую инспекцию по месту своего нахождения. Однако поскольку данная система очень громоздка и достаточно трудна для проверки налоговыми органами, она фактически заставляет коллективных инвесторов нести весьма высокие затраты по созданию специальной базы данных и последующему уведомлению налоговых органов и инвесторов о размере начисленных им доходов и удержанных налогов.

Для решения данной проблемы необходимо установить единую ставку налогообложения по налогу на дивиденды в процентах.

Что касается проблемы налогообложения при хранении и управлении имуществом финансовых компаний с целью выплаты компенсаций лицам, которым в результате неправомерных действий был нанесен ущерб на финансовом и фондовом рынках, то она является ключевой в деятельности Федерального общественно-государственного фонда по защите прав вкладчиков и акционеров, которому на хранение и в управление передается имущество финансовых компаний. Поскольку доходы от управления имуществом предназначены исключительно для осуществления компенсационных выплат инвесторам, понесшим ущерб от деятельности финансовых компаний, они должны освобождаться от обложения налогом на прибыль.

Перечень законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих принятию в соответствии с разделом 3.6:

Налоговый кодекс Российской Федерации или федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О налоге на прибыль предприятий и организаций";

Налоговый кодекс Российской Федерации или федеральный закон о внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "О подоходном налоге с физических лиц";

нормативные правовые акты Государственной налоговой службы Российской Федерации, касающиеся налогообложения прибыли юридических лиц и взимания подоходного налога с физических лиц.

3.7. Защита интересов инвесторов схем коллективного инвестирования

Суть коллективного инвестирования заключается в объединении средств отдельных инвесторов для осуществления эффективного управления ими профессионалами. Наиболее привлекательными схемы коллективного инвестирования являются для мелких инвесторов, которые не в состоянии участвовать в прямом инвестировании как из-за недостаточности средств, так и из-за недостаточности знаний. Таким образом, в участие в схемах коллективного инвестирования обычно вовлечены широкие массы инвесторов, в том числе физические лица. Именно поэтому защита интересов инвесторов схем коллективного инвестирования играет большую социальную роль.

Для создания прочной законодательной основы для осуществления коллективных инвестиций в Российской Федерации следует принять федеральные законы "Об инвестиционных фондах" и "О негосударственном пенсионном обеспечении", обеспечив реализацию основных принципов коллективного инвестирования.

В настоящее время наиболее эффективным с точки зрения защиты интересов инвесторов является регулирование деятельности паевых инвестиционных фондов, которое строится на основе принципов коллективного инвестирования, существующего в странах с развитыми рынками капиталов, а именно:

отделение деятельности по управлению активами от деятельности по их хранению и обеспечение жесткого перекрестного контроля за деятельностью по управлению активами;

обеспечение информационной прозрачности и раскрытие информации о деятельности по управлению активами и по их хранению;

наличие жестких требований к собственному капиталу в целях защиты интересов инвесторов;

жесткий государственный контроль за осуществлением коллективных инвестиций и жесткая система отчетности перед государственными органами.

Представляется, что изложенный выше подход к регулированию паевых инвестиционных фондов должен быть закреплен для всех схем коллективного инвестирования на уровне закона. Закон должен, в частности:

установить запрет на совмещение деятельности по управлению активами с иными видами деятельности, что позволит избежать совмещения с нею рисков, присущих иным рынкам;

закрепить возможность осуществления эффективного контроля за распоряжением активами инвестиционных фондов со стороны специализированного депозитария;

установить обязательность лицензирования деятельности управляющих компаний и специализированных депозитариев инвестиционных фондов.

Развитие негосударственных пенсионных фондов выгодно как для государства, так и для населения в целом, поскольку помимо решения важной социальной задачи по организации дополнительного пенсионного обеспечения граждан негосударственные пенсионные фонды также в состоянии осуществлять долгосрочные вложения в экономику. Такая двойственная природа негосударственных пенсионных фондов обуславливает ряд специфических условий их деятельности, а именно консервативный и долгосрочный характер инвестирования пенсионных накоплений, надежную защиту участников фондов и т.д.

В целях обеспечения эффективной защиты участников негосударственных пенсионных фондов необходимо законодательно запретить самостоятельное инвестирование фондами своих активов. Для минимизации и разделения рисков участников негосударственных пенсионных фондов необходимо законодательно установить и жестко контролировать требование о наличии отдельной управляющей компании негосударственного пенсионного фонда.

С целью реализации принципов коллективного инвестирования и обеспечения дополнительного контроля за инвестированием активов негосударственных пенсионных фондов необходимо введение института специализированного депозитария, который осуществлял бы учет прав на ценные бумаги, в которые инвестируются пенсионные активы, а также осуществлял бы ежедневный контроль за соответствием деятельности управляющей компании негосударственного пенсионного фонда законодательству Российской Федерации.

Необходимо установить ограничения при инвестировании активов негосударственных пенсионных фондов, а также ввести в правила негосударственных пенсионных фондов пункт об инвестиционных декларациях, детально описывающих направления инвестирования пенсионных активов. Данное требование позволит установить жесткие требования к ликвидности, надежности и доходности инвестиционных вложений негосударственных пенсионных фондов, что необходимо для обеспечения прав их участников на получение дополнительной пенсии. Кроме того, это даст возможность индивидуальным инвесторам получать больше информации о всех потенциальных прибылях и рисках, связанных с тем или иным негосударственным пенсионным фондом, и на основе этой информации самостоятельно принимать решение о заключении пенсионного договора.

Перечень законов и иных нормативных правовых актов, подлежащих принятию в соответствии с разделом 3.7:

федеральный закон об инвестиционных фондах;

федеральный закон о негосударственном пенсионном обеспечении.

4. Перечень основных мероприятий по реализации Программы на 1998 - 1999 годы

Срок

представления Ответственные

Наименование акта в исполнители

Правительство

Российской

Федерации

Проект федерального закона III кв. 1998 г. ФКЦБ России

"О внесении изменений и

дополнений в Федеральный

закон "О рынке ценных

бумаг"

Федеральный закон "О III кв. 1998г. Минэкономики России

внесении изменений и Мингосимущество

дополнений в Федеральный России

закон "Об акционерных ФСДН России

обществах" Минюст России

Федеральный закон "О III кв. 1998г. ФКЦБ России

внесении дополнений в Минюст России

Уголовный кодекс Российской

Федерации в части

ответственности за новые

виды правонарушений на

фондовом рынке"

Федеральный закон "О III кв. 1998г. МВД России

внесении изменений и ФКЦБ России

дополнений в Кодекс РСФСР

об административных

правонарушениях"

Федеральный закон "О IV кв. 1998 г. Минюст России

внесении изменений и ФКЦБ России

дополнений в Гражданский Верховный Суд

процессуальный кодекс Российской Федерации

РСФСР" (по согласованию)

Федеральный закон "О III-IV кв. МВД России

внесении изменений и 1998 г. ФКЦБ России

дополнений в Уголовно- Генеральная

процессуальный кодекс прокуратура

РСФСР" Российской Федерации

(по согласованию)

Федеральный закон "О III кв. 1998г. Минэкономики России

внесении изменений и ФКЦБ России

дополнений в Закон РСФСР

"Об иностранных

инвестициях"

Федеральный закон "Об IV кв. 1998 г. ФКЦБ России

ответственности за Банк России

совершение сделок с

использованием служебной

информации на рынке ценных

бумаг"

Федеральный закон "Об III кв. 1998г. Минэкономики России

аффилированных лицах" ФКЦБ России

Федеральный закон "О IV кв. 1998 г. ГАК России

внесении изменений и ФКЦБ России

дополнений в Федеральный

закон "О рекламе"

Федеральный закон "О IV кв. 1999 г. Минфин России

внесении изменений и Межведомственная

дополнений в Федеральный комиссия по реформе

закон "О бухгалтерском бухгалтерского учета

учете" Банк России

(по согласованию)

Налоговый кодекс Российской III кв. 1998г. Минфин России

Федерации или федеральный Госналогслужба

закон "О внесении изменений России

и дополнений в Федеральный

закон "О налоге на прибыль

предприятий и организаций"

Федеральный закон "О защите находится на ФКЦБ России

прав и законных интересов рассмотрении в

инвесторов на рынке ценных Государственной

бумаг" Думе

Налоговый кодекс Российской III кв. 1998г. Минфин России

Федерации или федеральный Госналогслужба

закон "О внесении изменений России

и дополнений в Федеральный

закон "О подоходном налоге

с физических лиц"

Федеральный закон "Об находится на ФКЦБ России

инвестиционных фондах" рассмотрении в

Государственной

Думе

Постановление Правительства IV кв. 1998 г. Минфин России

Российской Федерации "О Минэкономики России

страховых и гарантийных Банк России

фондах на рынке ценных ФКЦБ России

бумаг"

Постановление Правительства III кв. 1998г. ФКЦБ России

Российской Федерации "Об Минфин России

утверждении стандартов Банк России

национальной депозитарной Минюст России

системы"

5. Ресурсное обеспечение Программы

Реализация настоящей Программы будет зависеть от степени обеспечения предусмотренных в ней мероприятий квалифицированными кадрами.

Финансовое обеспечение Программы не требует дополнительного привлечения средств из федерального бюджета.

Реализация Программы возможна при наличии подготовленных работников Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, Центрального банка Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Министерства государственного имущества Российской Федерации и правоохранительных органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции за соблюдением прав инвесторов. В этих целях разрабатываются и в дальнейшем осуществляются обучающие программы.

6. Механизм реализации и управления Программой

Формы, методы и механизм реализации и управления Программой определяются государственным координатором.

7. Контроль за ходом реализации Программы

Контроль за ходом реализации Программы осуществляется Государственной комиссией по защите прав инвесторов на финансовом и фондовом рынках России путем заслушиваний отчетов председателя Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг и принятия необходимых решений.

Текущий контроль за ходом реализации Программы осуществляется Федеральной комиссией по рынку ценных бумаг.

8. Ожидаемые результаты реализации Программы

К основным ожидаемым результатам реализации Программы можно отнести следующие:

создание в России комплексной системы защиты иностранных и отечественных инвесторов и привлечение инвестиций в экономику страны;

ускорение интеграции России в европейское и мировое экономическое сообщество.

В долгосрочной перспективе привлечение инвестиций в экономику России должно вызвать ее подъем, который может в дальнейшем обеспечить значительный рост уровня жизни населения.