



Владимир Шакоцько  
генеральный директор ООО «Реестр-РН»

## ДИСБАЛАНС ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ УЧЕТ ПРАВ СОБСТВЕННОСТИ НА ЦЕННЫЕ БУМАГИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В экономической системе есть блок, существенно отличающийся от привычных отраслевых или сервисных спецификаций, — блок учета прав на собственность. Этот важнейший аспект определенности экономических отношений, защищенность которого имеет значение для всех экономических агентов, предполагает развитость и доступность процедур системы учета прав на разные виды собственности. Он относится к системообразующим элементам любой современной общественной системы в основных ее разрезах — политическом, правовом и экономическом.

### ПРИЗНАКИ И КОМПЕТЕНЦИИ УЧЕТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

Учетом прав собственности занимаются как государственные органы и организации, так и коммерческие структуры. Как правило, деятельность коммерческих организаций в этой области особым образом регулируется на законодательном уровне и контролируется и/или лицензируется государственными органами. Регулирование обусловлено, во-первых, социально-экономической важностью установления прав собственности на некоторые виды имущества, во-вторых — спецификой объектов учета (ценность,

сложность, опасность и другие факторы и свойства), в соответствии с которой строится система учета определенного вида прав, и в-третьих — необходимостью непрерывного использования такой организацией в своей работе персональных данных физических лиц, а также информации и документов юридических лиц. Последнее является ключевым моментом, объединяющим все без исключения учетные организации любой системы учета прав собственности.

Под системой учета прав на имущество (далее — СУП) понимается обязанность третьих по отношению к объектам прав и их владельцам лиц непрерывного и систематического учета прав способами и средствами, установленными законом, нормативными документами, а также правилами и регламентами, принятыми соответствующей учетной организацией. Тогда спецификация учетной организации может быть определена на основе таких признаков или компетенций, как:

- наличие законодательно утвержденной СУП на тот или иной вид имущества, перехода прав от одного владельца к другому, спецификации отдельных правомочий;

- обязанность собирать, обрабатывать, хранить персональные данные о владельцах прав, осуществлять идентификацию владельцев при их обращении и предоставлять вла-

дельцам имущества соответствующие подтверждения прав и справки;

- обязанность выдавать информацию из реестра владельцам правоохранительным, судебным и другим органам, имеющим соответствующие полномочия и основания.

В ряде случаев в коммерческой сфере неотделимо присутствуют указанные выше признаки учетной организации: банковская деятельность, НПФы, ведение реестров акционеров, депозитарная деятельность, другие виды деятельности, связанные, например, с учетом прав на интеллектуальные виды собственности, регистрация доменных имен.

### ДИСБАЛАНС ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ УЧЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Сложившуюся в России ситуацию с СУП и учетными организациями, являющимися негосударственными учреждениями, можно охарактеризовать следующим образом. Обязанности учетных институтов, как правило, достаточно четко и широко прописаны в нормативных документах, и их перечень постоянно пополняется. Однако специальные права или информационные возможности, обеспечивающие максимально успешное выполнение вмененных им функций, размыты

или не определены в контексте существующих обязанностей. Кроме того, обязанности учетных организаций не состыкованы по ключевым параметрам с правами и обязанностями других лиц, например государственных органов и служб, правоохранительных органов, нотариусов, затрудняя эффективное взаимодействие, а зачастую и порождая конфликты.

Как известно, учетом прав на ценные бумаги занимаются специализированные организации, имеющие соответствующие лицензии, — реестродержатели (регистраторы) и депозитарии. Нормативные документы регулятора рынка ценных бумаг в этой отрасли фиксируют структуру данных о владельцах, порядок ее защиты, упорядочивают отражение сведений о переходе прав собственности на ценные бумаги, определяют вид и содержание исходящей информации и, соответственно, должны быть известны всем заинтересованным лицам. Они устанавливают также права и обязанности учетных организаций, владельцев акций и эмитента в сфере процедур их взаимодействия. Правам и обязанностям учетных организаций по отношению к лицам, не входящим в этот круг, посвящено два-три абзаца многостраничных документов, причем в основном очерчены обязанности. Регистраторы должны предоставлять информацию уполномоченным государственным органам на основании обоснованного запроса, а также сведения об имуществе наследодателя нотариусам.

Кроме того, на банки, депозитарии и регистраторов в соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (далее — Закон № 115) возложены достаточно громоздкие обязанности, требующие значительных усилий и издержек: в ст. 7 и 7.2 присутствует не менее 17 обязанностей, предписывающих осуществлять определенные действия в отношениях с третьими лицами, особым образом организовывать внутренний документооборот параллельно с основными профессиональными обязанностями, иметь лиц в штате, специально занимающихся проблемами этого закона, направлять информацию в Росфинмониторинг, а также шесть дополнительных правил для кредитных организаций и два запрета на определенные действия. Права ограничивают четыре пункта правил, облегчающие деятельность кредитных организаций, три случая, когда кредитные организации вправе отказаться от заключения договора, и два пункта, дающие учетным организациям право требовать

документы с заявителей и в некоторых случаях приостанавливать исполнение распоряжений клиента. Положение о требованиях к идентификации клиентов и выгодоприобретателей, в том числе с учетом степени (уровня) риска совершения клиентом операций в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, и финансирования терроризма, утвержденное Приказом ФСФМ от 17 февраля 2011 г. № 59 (далее — Положение № 59), расшифровывает и дополняет Закон № 115 полутора десятками обязанностей учетных организаций и тремя пунктами, отражающими их права.

В судебной практике в отношении регистраторов периодически фиксируется набор дополнительных обязанностей под эгидой принципа «разумной осмотрительности» в его действиях. Например, в решении по делу № А450-370/2011 указано, что регистратор «не принял во внимание, что истец является владельцем крупного и дорогостоящего пакета акций... является публичной фигурой, информация о котором располагается на общедоступных сайтах Интернета, включая его фотографии... не связался с истцом по телефону, указанному в анкете, для подтверждения намерения совершить операции по лицевому счету... Кроме того, регистратор не принял мер по устройству эффективной системы безопасности при выполнении операций, не вел видеозапись или фотофиксацию внешности лиц, сдавших передаточные распоряжения, не проводил сличение таких лиц с фото зарегистрированных лиц для установления их тождества».

Таким образом, видны многочисленные и возрастающие обязанности, но никаких соответствующих им полномочий, информационных возможностей эти организации не имеют.

### **ПРОБЛЕМА ЗАПАСОВ В УЧЕТНЫЕ ИНСТИТУТЫ, НАПРАВЛЯЕМЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ОРГАНАМИ**

Положение № 27 содержит весьма общий п. 7.9.3 «Предоставление информации представителям государственных органов», предусматривающий, что «судебные, правоохранительные и налоговые органы, а также иные уполномоченные государственные органы могут получить информацию, необходимую им для осуществления своей деятельности, в соответствии с законодательством РФ.

Регистратор предоставляет информацию при получении запроса в письменной форме, подписанного должностным

лицом соответствующего органа и скрепленного печатью. В запросе указывается перечень запрашиваемой информации, а также основания ее получения».

Серьезной проблемой, препятствующей нормальному взаимодействию судебных, правоохранительных, налоговых и иных органов, а также нотариусов с регистраторами, является отсутствие единого подхода, четких требований в отношении состава персональных данных, позволяющих однозначно идентифицировать лицо, в отношении которого направлен запрос или распорядительный документ регистратору. Главным минусом в отношениях с ними является недостаток сведений в запросах, по которым можно точно определить, входит ли интересующее правоохранителей лицо в число владельцев ценных бумаг, учитываемых регистратором, что часто приводит к многоступенчатой и длительной переписке. Хотя на самом деле перечень необходимой для идентификации лица информации достаточно короток и прост. Кроме того, реальной проблемой является установление полномочий лица, подписавшего запрос, а также неопределенный круг лиц, в отношении которых запрашивается информация, отсутствие формулировки основания получения данных. Когда такие недочеты встречаются в одном запросе, возникает реальная угроза для системы защиты информации о владельцах ценных бумаг.

Решению проблемы может способствовать наличие единого формата запроса или перечня сведений в запросе, которые необходимы любому учетному институту для надлежащего ответа.

### **ПРОБЛЕМЫ ОТНОШЕНИЙ С ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫМИ ЛИЦАМИ**

Ключевая проблема регистраторов, фундаментальная компетенция которых — идентификация владельцев акций, в настоящее время состоит в невозможности объективной проверки сведений и документов, представленных обратившимся лицом, в условиях строго ограниченного времени на проведение операции. Иначе говоря, у регистратора нет никаких специальных прав, полномочий и т. п. при взаимодействии с органами, выпускавшими удостоверяющие личность документы или регистрирующими юридических лиц. Мошенничество с акциями, с которым сталкиваются регистраторы, связано с подделкой паспортов и имитацией нотариальных действий по заверению подписей владельца акций на распоряжениях, анкетах и доверенностях, кото-

рых на самом деле не было. Наиболее характерна ситуация, когда от имени владельца регистратору по почтовой связи (что допускается законодательством при условии нотариального заверения подписи лица) направляются документы, содержащие распоряжения в отношении акций или информации лицевого счета. В обстоятельствах, когда анкета зарегистрированного лица, с его персональными данными и образцом подписи, получена по почте, например в связи с оформлением нового паспорта, крайне важно точно знать, что такой паспорт с конкретными реквизитами выдавался именно этому лицу и что он действителен (не украден или вообще принадлежит этому лицу). Также весьма важно знать, производилось ли нотариусом соответствующее действие по заверению подписи заявителя.

Только недавно на сайте ФМС России возобновилась работа по проверке актуальности предъявленного паспорта и выдаче электронных ответов на соответствующие запросы. Однако официальное их использование как надлежащего документа или информации пока затруднено. Регистраторам время от времени приходится запрашивать органы, располагающие сведениями о фактах гражданского состояния физических лиц. Чаще всего от них приходит ответ, как и в случае с подразделениями ФМС России, указывающий на необходимость получения согласия лица на передачу данных третьим лицам, хотя в большинстве своем требуются вовсе не сведения, а подтверждение (опровержение) уже известной регистратору информации о лице. Добавим, что регистратор всегда способен привести объективные основания для обращения в соответствующие органы — активность третьих лиц или самого лица, так как лишен права самостоятельно вносить какие-либо изменения в данные о зарегистрированных лицах и действует в интересах акционеров.

Нотариусы, как правило, отвечают на телефонные запросы регистраторов, подтверждая сведения, содержащиеся в присланных регистратору документах: кто и какое действие совершил под определенным номером в регистрационном журнале нотариуса. Однако это происходит примерно в 80% случаев, кроме того, документировать телефонный запрос затруднительно. Бывали ситуации, когда в журнале у нотариуса данные не совпадали с идентификационными деталями в заверенном документе, что может указывать на недобросовестность чьих-либо действий.

У регистратора в рамках его обязанностей по выполнению распоряжений владельцев ценных бумаг есть не более

трех рабочих дней, чтобы успеть разобраться в конкретном деле и провести операцию. Это не оставляет времени на письменные запросы и ответы, так как не соответствует ни срокам, принятым в деловом обороте, ни стандартам доставки корреспонденции Почтой России. Регистраторы вынуждены для минимизации рисков отправлять телеграммы, звонить акционерам, чтобы получить какое-либо подтверждение достоверности присланных по почте документов и существования намерений по передаче владельцем акций, просто удостовериться, что владелец жив и здоров, так как значительное число акционеров приобрели акции в период приватизации и находятся в весьма преклонном возрасте. Напомним, что регистраторы учитывают права собственности сотен тысяч владельцев, разбросанных по всей стране. Таким образом, информационная поддержка учетным организациям, обеспечивающая максимальную быстроту ответа, при идентификации владельцев ценных бумаг со стороны любых органов, обладающих соответствующей официальной информацией, может стать важнейшим фактором снижения рисков деятельности учетных организаций.

### **ПРОБЛЕМА ПРАВ УЧЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ НА ПОЛУЧЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ**

К сожалению, неясен вопрос, вправе ли учетная организация запросить у какого-либо государственного или иного органа и получить в нужном объеме информацию, необходимую ей для работы, и какова вероятность добиться исчерпывающего ответа, который часто имеет принципиальное значение для надлежащего выполнения обязанностей.

Отдельно следует сказать о систематизации и наличии доступа учетных институтов к данным нотариусов. Речь не идет о проникновении в нотариальную тайну. Для проверки имеющихся у регистратора сведений о совершенном нотариальном действии необходимо обеспечить возможность проверки их факта и сути. Под информационным взаимодействием в этом случае понимается система оперативного ответа нотариусов на запрос учетных организаций, содержащий просьбу подтвердить или опровергнуть осуществление нотариальных действий по представленным документам. Весьма полезным также был бы электронный обмен данными с нотариусами, поскольку это поможет сократить время не только на ответы регистраторам, но и на многочисленные запросы нотариусов, направляемые регистраторам.

### **КАК ИЗМЕНИТЬ И УЛУЧШИТЬ СИТУАЦИЮ С ДИСБАЛАНСОМ ПРАВ И ОБЯЗАННОСТЕЙ УЧЕТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ**

Необходимо законодательное закрепление особого статуса учетной организации. Целесообразно на уровне Гражданского кодекса или специального закона выделить понятие «учетная организация», так как отраслей, где требуются СУП и учетные институты, достаточно много и они не пересекаются по предметам учета прав. Вместе с этим можно было бы определить специфические права, связанные с учетной деятельностью, обеспечивающие надлежащее выполнение такими организациями своих обязанностей. Главными среди них являются:

- право сообщать сведения о хранимой информации третьим лицам только на установленных законом основаниях, а также о ее составе и формате в связи с особым статусом учетной организации, предусматривающим специальный режим работы с персональными данными и отличным от статуса организаций, в чью деятельность не встроены неотделимо функции поддержания СУП. Такой статус может способствовать ясному пониманию государственными и иными органами прав и обязанностей этого вида организаций, возможностей, которые содержат их компетенции, а также создать почву для обеспечения другого необходимого учетным институтам права, такого как:

- право доступа учетных институтов к информационной базе органов, осуществляющих накопление и учет первичных записей о субъектах прав. Здесь имеются в виду запросы в органы, которые ведут первичный учет данных о субъектах прав, подтверждающих отдельные факты, например наличие у того или иного лица выданного соответствующей службой документа, регистрацию конкретного юридического лица, некоторые записи об актах гражданского состояния и т. п., которые имеют решающее значение для идентификации определенного лица.

Прежде всего речь идет о ФМС России и создании информационной системы оперативного подтверждения (опровержения) факта выдачи (аннулирования) лицу, на которого поступил запрос, документа, имеющего статус официального для учетной организации. Наиболее рациональным и эффективным было бы взаимодействие в электронном формате с использованием электронно-цифровой подписи, тем более что регистраторы достаточно подготовлены к работе по серьезным стандартам защиты информации.

Кроме того, необходима возможность взаимосвязи с подразделениями налоговой службы, отвечающими за регистрацию юридических лиц и хранящими исторические и актуальные сведения и документы.

Это позволит существенно повысить надежность идентификации юридических лиц и их представителей, обращающихся для учета прав на акции, снизить риски мошеннических действий, в основе которых лежат манипуляции с неполными или недостоверными документами. Прямое обращение учетных институтов в налоговые органы для проверки информации о юридических лицах также будет способствовать ослаблению и сокращению числа корпоративных конфликтов.

В настоящее время аналогичные взаимодействия установлены между различными органами, отвечающими за оперативное предоставление информации. Нотариальная палата г. Москвы договорилась с ФНС, и теперь московские нотариусы в короткий срок смогут получать в электронном виде выписку из ЕГРЮЛ, что обеспечивает необходимую для снижения риска недобросовестных действий актуальность информации о юридическом лице и его органах управления. ФМС России обновляет сведения для ФНС России в ЕГРЮЛ об изменении паспортных данных лиц, которые являются исполнительными органами юридических лиц, без участия таковых. Известно, что доступ к базам ФМС и ФНС России имеют многие государственные органы.

### **УЧЕТНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ЕДИНАЯ СИСТЕМА ИДЕНТИФИКАЦИИ И АУТЕНТИФИКАЦИИ**

Ряд нормативных документов, принятых в 2011–2012 гг. и способствующих развитию информационных технологий при взаимодействии государственных органов между собой и с физическими и юридическими лицами, позволяет решить вопрос о включении учетных организаций в создаваемую федеральную государственную информационную систему — Единую систему идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме (далее — Единая система идентификации и аутентификации).

В Единой системе идентификации и аутентификации участникам информационного взаимодействия должен быть предоставлен санкционированный доступ к данным, содержащимся в государственных, муниципальных и иных информационных системах. Очевидно, что СУП на ценные бумаги вполне подходит под понятие «иные информационные системы».

Доступ в эту систему со стороны учетных организаций, на наш взгляд, отвечает целям, сформулированным в Требованиях к Единой системе идентификации и аутентификации (утверждены Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2011 г. № 977), а именно «предусмотренными федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства РФ» (пп. «д» п. 1).

Включение регистраторов, их уполномоченных лиц и информационных систем в регистры органов и организаций, должностных лиц органов и организаций и регистр информационных систем не противоречит п. 3.2, 3.5, 3.6, 3.7 и другим пунктам Положения о федеральной государственной информационной системе «Единая система идентификации и аутентификации», утвержденного Приказом Министерства связи и массовых коммуникаций РФ от 13 апреля 2012 г. № 107. Это обеспечит присутствие учетных организаций в системе, которая соответствует весьма серьезным стандартам, контролирует выполнение идентификационных процедур участников и их представителей и характеризуется совместимостью форматов обмена данными, стандартизацией запросов-ответов, их обоснованностью и другими свойствами, положительный эффект которых более вероятен, чем отрицательный.

К плюсам, в частности, можно отнести необходимость стандартизации в такой системе запросов учетному институту. Наличие корректно сформулированных и заполненных четырех существенных элементов запроса гарантирует содержательность ответной информации и определяет риски, связанные с получением и использованием запрашиваемых сведений. Такими элементами являются:

1. Полнота основных и дополнительных идентификационных данных лица, сведения об имуществе которого представляют интерес.
2. Предмет запроса и формат данных, соответствующий правам государственного органа или нотариуса.
3. Основания для получения информации.
4. Оформление запросов, позволяющих определить полномочия органа и его должностного лица, подписавшего запрос.

Взаимодействие в среде, поддерживающей соответствие стандартам оформления запроса, устанавливающей его обоснованность и полномочия обращающегося лица, также обеспечит защищенность данных СУП за счет проверки правильности составления запроса, полномочий лиц независимым системным органом и персональной ответственности должностных лиц, имеющих доступ к системе как со стороны учетных органи-

заций, так и участников информационного взаимодействия, подсоединенных к Единой системе идентификации и аутентификации. Кроме того, увеличится скорость обмена информацией для всех заинтересованных лиц.

Можно отметить, что включение в Единую систему идентификации и аутентификации регистраторов, оказывающих физическим и юридическим лицам услуги по учету прав собственности на ценные бумаги, наряду с признанием ряда специфических прав учетных организаций может существенно выправить дисбаланс в их правах и обязанностях, препятствующий выполнению реестродержателями общественно важной функции.

### **ВЫВОДЫ**

Предложенная трактовка СУП определяет спецификацию круга организаций, выполняющих особые функции в социально-экономической и правовой системе, которые можно назвать учетными институтами. Анализ прав и обязанностей учетных организаций, которые являются хозяйствующими субъектами, указывает на крен в сторону возрастающих и не подкрепленных правами обязанностей, что мешает эффективно работать и создает дополнительные риски в отношении объектов и субъектов соответствующих прав. Рассмотренная на примере специализированных регистраторов фиксация специфических прав учетной организации, и прежде всего — права доступа к необходимой информации государственных учетных организаций, позволят снизить риски, связанные с покушениями на имущество владельцев акций. Систематизация ключевых параметров взаимных обращений, их стандартизация и использование электронного документооборота при взаимодействии учетных организаций, государственных органов и нотариусов может повысить прозрачность и полноту результатов обращения заинтересованных лиц в СУП на ценные бумаги, а также сократить временные издержки на поддержание документооборота участников информационного обмена с учетной системой. Включение учетных организаций, ведущих информационные системы учета прав на ценные бумаги, в Единую систему идентификации и аутентификации, помогает комплексно решить проблемы взаимосвязи учетных организаций с заинтересованными и уполномоченными органами. Использование предложенных принципов взаимодействия с учетной системой рынка ценных бумаг имеет практическое значение в любой системе учета прав. ■