

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ И ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕЖДУНАРОДНОГО ФИНАНСОВОГО ЦЕНТРА

LEGISLATIVE AND LEGAL REGULATION OF ACTIVITY INTERNATIONAL FINANCIAL CENTER

Ю. Н. Гусев,
кандидат экономических наук

Необходимо: совершенствование российской законодательной базы в части финансовых рынков с учетом изменений, вызванных глобальным кризисом; формирование скоординированной системы регулирования финансовых рынков; создание эффективной судебной системы; активизация валютно-финансового сотрудничества с ведущими внешнеторговыми партнерами России.

What is needed: to improve legislative base of Russian financial markets taking into account the changes brought about by the global crisis; to form coordinated regulation system for financial markets; to create effective judicial system; to strengthen currency and financial cooperation with leading foreign trade partners of Russia.

C'est ce qui est nécessaire: l'amélioration de la base législative pour les marchés financiers russes en tenant compte des changements apportés par la crise mondiale; la formation d'un système coordonné de régulation des marchés financiers; la création d'un système judiciaire efficace; le renforcement de la coopération monétaire et financière avec les principaux partenaires commerciaux étrangers de la Russie.

Verbesserung der rechtlichen Basis der russischen Finanzmärkten unter Berücksichtigung der Veränderungen durch die globale Krise; Bildung eines koordinierten Systems der Regulierung der Finanzmärkte, Schaffung eines effektiven Justizsystems; Stärkung der monetären und finanziellen Zusammenarbeit mit führenden ausländischen Handelspartnern Russlands.

Ключевые слова: финансовый центр, кризис, фондовый рынок, финансовые рынки, капитализация, валютные операции, внешне-торговая деятельность, банковская система.

Key words: financial center, crisis, stock market, financial markets, capitalization, foreign exchange, foreign trade activities, banking system.

Mots clefs: centre des finances publiques, crise, marché boursier, marchés financiers, capitalisation boursière, opérations de change, activités de commerce extérieur, système bancaire.

Schlüsselwörter: Finanzzentrum, Krise, Börse, Finanzmärkte, Kapitalisierung, Währungsoperationen, Außenwirtschaft, Bankensystem.

Усиление регулирования и контроля финансовой деятельности на национальном и межгосударственном уровне затронуло все международные финансовые центры как глобальные, так и относительно не крупные, оффшорные центры.

Ни в России, ни за рубежом у контролирующих органов не было опыта урегулирования кризисов такого масштаба, ни у кого не было единственно правильного решения, и до сих пор осуществляемые в России и в промышленно развитых странах те или иные варианты экономической политики не являются истиной в последней инстанции. Предпринятая повсеместно в промышленно развитых странах и в России массивная государственная поддержка ликвидности банковско-кредитной системы за счет денежной эмиссии и использования валютных резервов сняла на неопределенное время напряжённость на мировом финансовом рынке.

Всё это говорит о том, что начавшийся в мире на волне масштабного кризиса процесс совершенствования законодательной базы и методов государственного регулирования финансовой деятельности будет продолжаться и оказывать непосредственное влияние на функционирование глобальных, региональных и локальных финансовых центров.

Анализ становления и развития финансовых центров показывает: универсального способа превращения

города в мировой центр финансовых отношений не существует. Одни мировые финансовые центры, такие как Лондон и НьюЙорк, формировались десятилетиями в силу естественных исторических процессов, прирастали дополнительными элементами финансовой и нефинансовой инфраструктуры, совершенствовались в предоставлении все более полного пакета услуг. Другие, весьма успешные и перспективные (Сингапур, Гонконг, Дубай и Дублин), создавались правительствами стран искусственно всего за несколько лет.

В России выбор между эволюционным, естественным ростом национального финансового рынка, его поэтапным перерастанием в глобальный финансовый центр и ставкой на форсированное формирование мирового финансового центра был сделан не в пользу последнего. Международный финансовый центр в Москве пока не стал эпицентром преобразований, направленных на инновационное развитие и модернизацию индустрии финансовых услуг, оплотом сбалансированного и стабильного в долгосрочной перспективе экономического роста страны.

Сохраняющиеся в России риски, связанные с недостаточной защитой прав собственности, слабой судебной системой, коррупцией, частыми сменами налогового режима, не способствуют прогнозируемости и стабильности финансовой деятельности.

Несмотря на декларируемую готовность руководства страны к резкому улучшению ситуации, Россия остается слабо прогнозируемым финансовым рынком для инвесторов, что проявляется в снижении уровня инвестиций. Реализация практических мер осуществляется медленными темпами и не меняет кардинально сложившееся положение.

Начиная с 1990х годов, в России предпринимаются меры по созданию привилегированного положения для иностранных инвесторов. В стране действует Консультативный совет по иностранным инвестициям. В 2010 г. был введен пост инвестиционного омбудсмена, который де-факто займет первый вице-премьер правительства и к которому иностранные инвесторы смогут напрямую обращаться со своими нуждами, предложениями и идеями.

Однако формирование особых условий для иностранных инвесторов представляется не вполне конструктивным. Эволюция ведущих глобальных финансовых центров, например Лондона, началась не с формирования особых условий для иностранных предпринимателей и инвесторов, а с создания организационно-правовых, законодательных, информационных, инфраструктурных и общих административных условий для национальных предпринимателей, бравших на себя финансовые риски по освоению новых неизведанных континентов, стран и территорий.

Как свидетельствует мировая практика, не только во вторичных оффшорных центрах, но и в первичных глобальных финансовых центрах, например Лондона и НьюЙорка, действует, своего рода, «анклавное» законодательство, применимое к определенным ограниченным территориям, «финансовым кластерам», или к отдельным типам финансовых институтов, образующих глобальные центры. Однако базой для формирования глобальных финансовых центров и занятия ими лидирующих позиций в мировой валютной системе послужило общее национальное законодательство и система регулирования финансовой деятельности.

Формирование в России первичного глобального финансового центра должно осуществляться не только путём создания особых условий для иностранных инвесторов, но и путём формирования законодательной базы и общих благоприятных условий для российских предпринимателей и инвесторов, особенно для малого и среднего бизнеса. Известно, что именно малый и средний бизнес в России находится под постоянным прессингом административных структур и, в отличие от крупного бизнеса, в период кризиса был практически лишен государственной поддержки.

Форсированное формирование в России глобального финансового центра возможно лишь при

улучшении общего делового климата, создании атмосферы доверия между предпринимательством и властью. Общий юридический климат для работы бизнеса, в том числе иностранного, юридическая определенность, качество юридических стандартов являются одним из ключевых факторов в формировании в стране глобального финансового центра.

Основные пути приведения законодательно-правовой базы в России в соответствие с решением задач формирования и регулирования деятельности глобального финансового центра должны включать, в том числе: совершенствование законодательства по юридической защите инвесторов; повышение требований к профессиональным участникам фондового рынка; совершенствование судебной системы применительно к финансовой индустрии; улучшение налогового администрирования, а также государственного регулирования как прямого, так и на уровне государственно-частного партнёрства.

В последнее время в России активизировалась работа по созданию правовой базы для деятельности и российских, и иностранных инвесторов. Приняты и разрабатываются законы, без которых формирование и функционирование глобального финансового центра представляется просто невозможным.

В соответствии с утвержденным Планом мероприятий по созданию международного финансового центра в России федеральными государственными органами осуществляется работа над законопроектами по следующим направлениям: расширение инструментария российского финансового рынка, создание конкурентоспособной инфраструктуры организованной торговли, увеличение объема долгосрочных инвестиционных ресурсов, совершенствование корпоративного законодательства и корпоративного управления, совершенствование налогообложения операций на финансовом рынке.

Стратегия развития финансового рынка в России и совершенствования законодательства, регулирующего финансовую деятельность, предусматривает усиление защиты общества и инвесторов от непрофессионализма и недобросовестных действий финансовых компаний.

Повышаются требования к профессиональным участникам рынка ценных бумаг, в том числе требования к собственному капиталу, прозрачности, вводятся дополнительные нормативы надежности их деятельности.

Вместе с тем России следует уделить больше внимания опыту промышленно развитых стран в области законодательного регулирования отношений профессиональных участников финансового рынка с их клиентами.

В настоящее время регуляторы рынка ценных бумаг в США, Великобритании и Австралии разрабатывают меры по усилению защиты инвесторов, действуя в двух направлениях: во-первых, совершенствуются правила, регулирующие порядок оплаты финансовых услуг инвестиционных компаний; во-вторых, на инвестиционные компании возлагается повышенная юридическая ответственность перед клиентами, сформулированная в «принципе приоритета интересов клиента перед собственными интересами» профессиональных участников фондового рынка, известном также как «Fiduciary Duty», или профессиональные обязанности, основанные на общественном доверии.

Регуляторы фондового рынка вынуждены признать несовершенство системы вознаграждения инвестиционных компаний за оказываемые и даже, в реальности, не оказываемые услуги по размещению финансовых средств инвесторов и управлению их инвестиционным портфелем. Зачастую инвестиционные брокеры, финансовые консультанты, специалисты в области финансового планирования выступают как продавцы финансовых услуг и действуют не в лучших интересах клиентов, а стремятся получить более высокую комиссию или иную форму оплаты. В результате на рынке финансовых услуг нередко проявляется противоречие между качеством услуг финансового консультирования, которого ожидает инвестор, и методом оплаты этих услуг.

Несовершенство регулирования отношений между инвестором и брокером / финансовым консультантом заключается в том, что, инвестируя свои средства через профессионального участника фондового рынка, инвестор оказывается уязвим и зависим от брокера / финансового консультанта, действующего не только в интересах клиента, но и в своих личных интересах продавца финансовых услуг.

В период мирового финансового кризиса во многих странах разразились не только скандалы, связанные с крахом финансовых пирамид, например дело бывшего президента NASDAQ Б. Мейдоффа, но и с, так называемым, «введением в заблуждение» инвесторов при продаже им инвестиционных инструментов повышенного риска, заявленных как «надежных» ценных бумаг с высоким рейтингом, например ипотечных ценных бумаг и других производных инвестиционных инструментов.

Регуляторы фондового рынка в промышленно развитых странах вынуждены признать, что на рынках розничных финансовых услуг существует глубокий дисбаланс между индивидуальными инвесторами и профессиональными участниками фондового рынка в области знаний, владения специальной информацией, полномочий, возможностей и свободы действий по размещению финансовых средств.

Подобный дисбаланс создает возможности для профессиональных участников финансовых рынков манипулировать индивидуальными инвесторами и их финансовыми средствами в собственных интересах в ущерб интересам инвесторов. В этих условиях становится недостаточным требование по раскрытию общей информации для защиты интересов индивидуальных инвесторов.

Регуляторы фондового рынка начинают вмешиваться непосредственно в процесс оказания клиентам финансовых услуг. В Великобритании, например, Агентством финансовых услуг (Financial Services Authority, FSA) до конца 2012 г. будут отменены все виды скрытых комиссий, включая послепродажные комиссионные, выплачиваемые брокерам и финансовым консультантам на протяжении определенного периода времени (Trailer Fees). Вместо этого независимые брокеры и индивидуальные консультанты обязаны будут договариваться о размере оплаты их посреднических услуг как продавцов определенных финансовых инструментов.

Российское законодательство пока не в полной мере приспособлено для функционирования формируемого финансового центра в качестве глобального. В России отсутствует четкий порядок и единая трактовка налогообложения финансовых услуг для профессиональных участников рынка, единый стандарт требований.

Основанное на романогерманской (континентальной) системе права, российская правовая система ориентирована на возможно четкую фиксацию правовых норм, а не на общие принципы допустимого поведения участников рынка. Отношения в корпоративной сфере и на рынке ценных бумаг (по своей природе частноправовые) в новейшем российском праве явно или неявно рассматриваются как сильно осложненные публичноправовым элементом, в результате чего императивные нормы превалируют над диспозитивными. Принцип «разрешено все, что не запрещено» и в корпоративном праве, и в законодательстве о рынке ценных бумаг замещён принципом «запрещено всё, что не разрешено». Под каждый новый вид финансового инструмента обычно требуется специальный закон или, по крайней мере, поправки в один из действующих законов.

Финансовые законы также не содержат законченного комплекса норм (институтов), касающихся целей, задач, общих подходов (принципов), что не позволяет характеризовать доктрину финансового законодательства как целостную систему. Частный российский и, особенно, иностранный инвестор часто не могут оценить риски и способы инвестирования, что существенно сужает возможности национального рынка финансовых услуг.

Предлагаемые законодательные инициативы не затрагивают основополагающие недостатки российской правовой системы, а устраняют отдельные пробелы правового поля, в котором функционируют субъекты финансовой индустрии. Система подготовки проектов многих законов не включает ряд основополагающих правовых принципов кодификации, выработанных юридической наукой и практикой.

Вместо базовых системообразующих актов зачастую принимаются отрывочные, частные, иногда малозначительные акты, которые вторичны по своей сути, но выдаются за базовые. Процесс принятия законов напоминает бессистемный процесс латания дыр, постоянно образующихся ввиду перманентно изменяющейся ситуации на финансовом рынке и возникновения новых финансовых инструментов.

Существенным недостатком действующего правового регулирования налоговобюджетного и финансового управления является его ориентация не на совершенствование механизма эффективности конкретных функций управления, а на регламентацию фискальной компетенции, полномочий, функций органов налогового контроля.

Налоговый кодекс не отражает мировые тенденции движения к гармонизации налогового права (его институтов), отход от законов, содержащих только конфискационные нормы, появление института социальной безопасности налогообложения, налогового кредитования, института консолидации налогообложения, института оптимальной инвестиционной возможности налогообложения, института целесообразного уровня наказания неплательщиков налогов.

Существующее положение не только затрудняет появление инноваций в финансовой сфере, создание новых видов ценных бумаг или производных финансовых инструментов, предложение новых видов услуг, внедрение новых инфраструктурных технологий, организацию взаимодействия с иностранными финансовыми рынками и финансовыми институтами, но и делает практически невозможной интеграцию национального финансового сектора в мировое пространство. Поэтому было бы целесообразно и, вероятно, неизбежно поэтапное сближение системы финансового регулирования и права в России с нормами, принятыми в Великобритании и странах ЕС.

По этой причине, в процессе создания и совершенствования в России правовых основ и органи-

зационных структур управления формирующимся глобальным финансовым центром следует руководствоваться общими принципами реформирования финансовых рынков, изложенными в декларации саммита G20 по финансовым рынкам и мировой экономике, в частности, следующими:

- повышение прозрачности и подотчетности: необходимо повышать прозрачность финансовых рынков, в том числе способствуя большему раскрытию информации о сложных финансовых продуктах и обеспечению полного раскрытия компаниями точных сведений об их финансовых условиях;
- укрепление качественного регулирования: все финансовые рынки, продукты и участники рынка должны подпадать под действие норм регулирования или контроля с учетом их специфики;
- обеспечение согласованности финансовых рынков: необходимо отстаивать целостность мировых финансовых рынков путем усиления защиты инвесторов и потребителей, недопущения конфликтов интересов, предупреждения незаконных рыночных махинаций, мошенничества и злоупотреблений, а также принимая меры по защите от незаконных финансовых рисков, порождаемых отсутствием сотрудничества между юрисдикциями;
- укрепление международного сотрудничества: регулирующие инстанции должны укреплять сотрудничество и координировать свои действия во всех секторах финансовых рынков, в том числе применительно к трансграничному движению капитала.

Библиографический список

1. План мероприятий по созданию международного финансового центра в Российской Федерации. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2009 г. № 911р.
2. Президент России. Официальный сайт. 8 февраля 2008 г. Москва Кремль. Выступление на расширенном заседании государственного совета «О стратегии развития России до 2020 года».
3. Проект Концепции создания международного финансового центра в Российской Федерации. Одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 5 февраля 2009 г.
4. Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2008 г. № 2043р.