

Гусев Ю. Н.

*кандидат экономических наук,
доцент Российской академии предпринимательства*

Законодательно-правовые аспекты регулирования деятельности международного финансового центра в России

***Аннотация.** Статья посвящена созданию международного финансового центра в Москве и правовым аспектам регулирования его деятельности.*

***Ключевые слова:** международный финансовый центр, предпринимательские риски, право собственности.*

***The summary.** Article is devoted creation of the international financial center in Moscow and legal aspects of regulation of its activity.*

***Keywords:** the international financial center, enterprise risks, the property right.*

Посткризисное усиление государственного регулирования и контроля над финансовой деятельностью на национальном и межгосударственном уровне охватило все международные финансовые центры как глобальные, так и относительно не крупные, оффшорные центры.

Это, как представляется, явилось результатом характерной для всех стран ситуации, когда национальные регуляторы не только в России, но и в промышленно развитых странах столкнулись в 2008–2009 годах с кризисными процессами, масштабы которых не позволяли, да и сейчас ещё не позволяют, дать четкие прогнозы относительно ближайшего развития глобальной экономики и мировой валютной системы.

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. Принятая 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.

Основная проблема превращения Москвы в глобальный финансовый центр, как представляется, заключается не столько в экономическом потенциале страны, сколько в неразвитости законодательной базы и соответственно в неэффективном управлении финансовым сектором экономики. Политическая воля в сочетании с концентрацией финансовых и организационных усилий на совершенствовании законодательной базы и государственного регулирования могли бы обеспечить форсированное повышение статуса международного финансового центра в Москве.

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 Нью-Йорк, 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.

Одним из главных препятствий на пути финансовых потоков в страну остаётся коррупция. Степень экономической свободы в мире начала восстанавливаться после кризиса. Более половины из 183-х стран, перечисленных в индексе Economic Freedom 2011, улучшили свои показатели. Однако ситуация в России осталась без изменений: 143-е место.

По оценкам большинства экспертов, пока не будут решены проблемы коррупции, чрезмерной бюрократии и административных барьеров для бизнеса, говорить об экономической свободе невозможно. В определённой степени, проблема коррупции является объяснением сравнительно медленного восстановления российской экономики на фоне достаточно мягкой и денежной, и бюджетной политики в 2009–2010 гг.

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

Перед МИД, МВД, ФСБ, Минэкономразвития и мэрией Москвы поставлена задача: создать комфортные условия для работы иностранных специалистов, в первую очередь путём оказания юридической помощи при взаимодействии иностранцев с миграционными и таможенными службами. В России уже действует новый закон об облегченном порядке въезда в Россию высококвалифицированных специалистов.

Однако формирование особых условий для иностранных инвесторов представляется не вполне конструктивным. Эволюция ведущих глобальных финансовых центров, например Лондона, начиналась 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 Нью-Йорка, действует, своего рода, «анклавное» законодательство, применимое к определённым 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.

В частности, с конца 2008 г. к началу 2010 г. были приняты следующие федеральные законы¹:

- закон от 30 декабря 2008 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О банках и банковской деятельности» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации», уточнившие процедуры реорганизации кредитных организаций и открытых акционерных обществ;
- закон от 30 декабря 2008 г. № 320-ФЗ «О внесении изменений в статью 27.5.2 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», расширивший возможности для выпуска биржевых облигаций;
- закон от 30 декабря 2008 г. № 306-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием порядка обращения взыскания на заложенное имущество», направленный на совершенствование залоговых правоотношений в части механизма обращения взыскания и реализации заложенного имущества;
- закон от 28 апреля 2009 г. № 73-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», предусматривающий механизмы снижения рисков злоупотреблений со стороны собственников и руководителей организаций в преддверии банкротства и в ходе банкротства;
- закон от 28 апреля 2009 г. № 74-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» и статью 5 Федерального закона «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг», установивший механизмы размещения и обращения в Российской Федерации иностранных ценных бумаг;
- закон от 3 июня 2009 г. № 115-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и статью 30 Федерального закона «О рынке ценных бумаг», предусматривающий введение в российское законодательство института акционерных соглашений, а также совершенствование порядка разрешения корпоративных конфликтов (в части так называемых «дедлоков»);

¹ [* | In-line.WMF *]Проект доклада Президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву об обеспечении подготовки проектов первоочередных нормативных правовых актов, формирующих основу для создания в России международного финансового центра от 11 февраля 2010 г. Министерство экономического развития Российской Федерации. Доступно на Интернетe: http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/finances/creation/doc20100211_016

- закон от 17 июля 2009 г. № 166-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об ипотеке (залоге недвижимости)», предусматривающий возможность возникновения ипотеки в силу закона на объекты нежилой недвижимости, построенные или приобретенные на кредитные или заемные средства, а также расширение возможностей страхования ответственности по ипотечным кредитам;
- закон от 18 июля 2009 г. № 182-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования порядка инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», направленный на расширение возможностей инвестирования пенсионных накоплений граждан, не воспользовавшихся правом выбора негосударственного пенсионного фонда или управляющей компании;
- закон от 19 июля 2009 г. № 205-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» («антирейдерский закон»), направленный на защиту прав собственности участников корпоративных отношений, предотвращение и пресечение недобросовестного использования процессуальных механизмов в корпоративных спорах;
- закон от 25 ноября 2009 г. № 281-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленный на совершенствование правового регулирования налогообложения финансовых инструментов срочных сделок;
- закон от 27 декабря 2009 г. № 352-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части пересмотра ограничений для хозяйственных обществ при формировании уставного капитала, пересмотра способов защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала, изменения требований к хозяйственным обществам в случае несоответствия уставного капитала стоимости чистых активов, пересмотра ограничений, связанных с осуществлением хозяйственными обществами эмиссии облигаций», направленный на пересмотр существующих ограничений относительно возможности оплаты уставного капитала путем зачета требований к обществу, увеличение уставного капитала общества для покрытия понесенных им убытков, изменение существующих ограничений при выпуске обществом облигаций; изменение существующих последствий

несоответствия уставного капитала общества стоимости его чистых активов, а также пересмотр существующих способов защиты прав кредиторов при уменьшении уставного капитала общества.

В 2010 г. осуществлялась работа над следующими федеральными законопроектами:

- проект закона № 145626-5 «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком», одобренный Правительством Российской Федерации, внесен в Государственную Думу Российской Федерации и принят в первом чтении 17 апреля 2009 г.;
- проект закона № 100311-5 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (в части регулирования особенностей проведения процедур банкротства и мер по предупреждению банкротства финансовых организаций) принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 21 января 2009 г.;
- проект закона № 217052-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» (в части создания механизмов, направленных на защиту прав владельцев облигаций) принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 23 сентября 2009 г.;
- проект закона № 249606-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования секьюритизации финансовых активов)», направленный на расширение возможностей осуществления секьюритизации в Российской Федерации, принят Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 21 октября 2009 г.;
- проекты законов № 289191-5 «О клиринге и клиринговой деятельности» и № 289200-5 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О клиринге и клиринговой деятельности», направленные на комплексное совершенствование механизмов клиринговой деятельности, приняты Государственной Думой Российской Федерации в первом чтении 22 января 2010 г.;
- проект закона № 182616-5 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации», устанавливающий право на имущественный налоговый вычет при реализации (погашении) ценных бумаг российских эмитентов, обращающихся на организованном рынке ценных бумаг и находившихся в соб-

ственности налогоплательщика более 365 дней, внесен в Государственную Думу Российской Федерации 3 апреля 2009 г.

Среди недавно принятых законов следует особо отметить закон «О противодействии неправомерному использованию инсайдерской информации и манипулированию рынком и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», вступивший в силу 27 января 2011 г. С этого дня сделки, подпадающие под определение подозрительных, стали фиксироваться в специальной системе мониторинга, способной обрабатывать до 10 млн. заявок в день, выставляемых на биржах участниками рынка, и более 1,2 млн. реальных сделок, совершаемых ежедневно на ММВБ и РТС ².

Принятый закон обсуждался свыше десяти лет и явился результатом компромисса между профильными министерствами, ведомствами и участниками фондового рынка. Закон будет вступать в силу поэтапно: с 27 января 2011 г. начали действовать основные параметры; с 27 июля вступают в силу положения об инсайте и раскрытии информации; через три года, в 2014 г. вступит в силу часть закона, вводящая уголовную ответственность за его нарушение. До тех пор будет действовать только административная ответственность. Разработка и принятие закона было обусловлено тем, что торговля путём манипулирования ценами с использованием инсайдерской информации является постоянным явлением на российском фондовом рынке.

Законодательная база для начала размещения и обращения иностранных ценных бумаг в России была создана подписанием 29 апреля 2009 г. Президентом России изменений в федеральные законы «О рынке ценных бумаг» и «О защите прав и законных интересов инвесторов на рынке ценных бумаг». Принятые поправки в указанные законы позволяют не только российским инвесторам, в том числе институциональным, легально инвестировать в иностранные ценные бумаги, но и зарубежным эмитентам проводить мобилизацию капиталов посредством организации размещения и обращения своих ценных бумаг на фондовом рынке в России. С 25 апреля 2010 г. вступил в силу Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам (ФСФР) России от 23 марта 2010 г. № 10-20/пз-н г. Москва «Об утверждении Порядка регистрации проспектов ценных бумаг иностранных эмитентов и допуска ценных бумаг иностранных эмитентов к размещению и (или) публичному обращению в Российской Федерации по решению федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг».

² «Коммерсантъ», 27 января 2011 г.

В начале февраля 2011 г. Президентом России был подписан федеральный закон «О клиринге и клиринговой деятельности», определивший понятия института взаиморасчетов участников биржевых торгов, а также порядок работы и функции центрального контрагента на биржах. До принятия закона осуществление клиринговой деятельности не было юридически урегулировано ни одним правовым актом.

Устанавливая правовое регулирование клиринговой деятельности, закон рассматривает клиринг как определение подлежащих исполнению обязательств, возникших из договоров, в том числе в результате осуществления неттинга обязательств (полного или частичного прекращения обязательств, допущенных к клирингу, зачётом или иным способом). Ликвидационный неттинг представляет собой процедуру прекращения всех платежей и осуществления расчётов со всеми участниками сделки в случае банкротства одного из участников.

Закон создаёт конкурентоспособную систему управления рисками, предусматривая использование центрального контрагента в качестве третьей стороны в сделке, что снижает риски контрагентов друг против друга. Риски совершения сделок на финансовом рынке минимизируются также за счет того, что предусматривается создание специальных фондов у клиринговой организации и в случае возникновения проблем с расчетами у участников рынка средства из этих фондов используются для урегулирования возможных проблем. Закон установил минимальный размер собственных средств клиринговой организации в сумме 100 млн. руб.

В 2010 г. были подготовлены проекты поправок ко второму чтению по проектам федеральных законов «О биржах и организованных торгах» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О биржах и организованных торгах», принятым в первом чтении 13 февраля 2008 г.

Закон «О биржах и организованных торгах» представляет собой общий, рамочный, закон для всех видов биржевой торговли в России. Следует отметить, что многочисленные попытки создать такой закон предпринимались с 1992 г., но все проекты отклонялись из-за разногласий между Федеральной комиссией по ценным бумагам (позднее — ФСФР), Центробанком, Минэкономразвития и Минфином. В законе устанавливаются единые принципы организации торгов для всех сегментов фондового и товарного рынков, регламентируется деятельность бирж и альтернативных торговых систем, регулируется деятельность по распространению ценовой информации. Из-за отсутствия общего рамочного закона регулирование биржевой торговли до последнего вре-

мени осуществлялось различными законами: «О рынке ценных бумаг», «О товарных биржах и биржевой торговле», «О валютном регулировании и валютном контроле». Некоторые секторы финансового рынка, например торговля деривативами, производными финансовыми инструментами, не имеют четкой законодательной базы.

К началу 2011 г. оставался непринятым закон о центральном депозитарии, проект которого ещё в 2007 г. прошел первое чтение в Госдуме. Целесообразность создания центрального депозитария в России рассматривается уже более десяти лет, что в значительной мере задерживает построение унифицированной системы электронного взаимодействия участников фондового рынка. К причинам такой задержки эксперты относят существование в России двух основных бирж, чьи расчетные депозитарии претендуют на роль центрального депозитария.

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 крушением 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.

Австралия вводит запрет на так называемые «конфликтные схемы вознаграждения» профессиональных участников фондового рынка, включая комиссии на розничные финансовые инструменты. Хотя австралийские финансовые компании по-прежнему будут иметь возможность получать с клиентов оплату в зависимости от размера и характера инвестиционных активов в управлении, эта оплата может взиматься только, если инвестиционные активы не были взяты клиентом в долг (Unleveraged Assets). В Австралии также разрабатывается новый порядок, когда клиенты будут платить непосредственно за инвестиционную консультацию, а на финансовых консультантов возлагается юридическая ответственность за соблюдение принципа приоритета интересов клиента перед собственными интересами — «Fiduciary Duty». Все эти изменения в регулировании финансового рынка Австралии запланированы на середину 2012 г.

Комиссия по ценным бумагам и биржам США (The US Securities and Exchange Commission, SEC), не планируя радикальных изменений, рассматривает меры по снижению противоречий в мотивации инвестиционных брокеров и финансовых консультантов путем перехода к прямой договоренности об оплате инвестором финансовых услуг брокеров и консультантов, продающих инвестиционные инструменты. Регулятор фондового рынка США также рассматривает целесообразность возложения на инвестиционных брокеров юридической ответственности за соблюдение принципа приоритета интересов клиента перед собственными интересами (Fiduciary Duty).

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 романо-германской (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 публично-правовым 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.

Нарушения налогово-бюджетного законодательства имеют место как на этапе законопроектной работы, так и в правоприменительной деятельности. На этапе законопроектной работы происходит усиление тенденций к стимулированию бессистемности действующего законодательства. То есть, проекты законов изначально противоречат уже принятым актам и закладывают основу для коллизии норм. Существенным недостатком действующего правового регулирования налогово-бюджетного 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.

Налоговая нагрузка на компании в России достаточно высока (средненный показатель по всем отраслям составляет 51,4% от прибыли компании) и значительно превышает уровень налоговой нагрузки в Гон-

конге, Сингапуре и Дубае. Но помимо высокой налоговой нагрузки, Россия значительно отстает от ведущих международных финансовых центров по простоте налоговой системы (индекс Ease of Paying Taxes) и находится примерно на уровне Мумбаи и Шанхая.

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 невозможным 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 организационных структур управления формирующимся глобальным финансовым центром следует руководствоваться общими принципами реформирования финансовых рынков, изложенными в декларации саммита Группы 20 (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.