

Правовые аспекты формирования механизма защиты прав участников финансового рынка

Карташов А. В.*

Ключевые слова: финансовый рынок, участники финансового рынка, финансовая организация, базовые стандарты, механизм правового регулирования финансового рынка, финансовые услуги, Банк России.

Аннотация.

Статья посвящена изучению роли и места базовых стандартов финансовых организаций в системе правового регулирования отношений на финансовом рынке. Автором отмечается проблема недостаточной финансовой грамотности потребителей финансовых услуг, которую призваны восполнить данные стандарты. Исследуется возможность отнесения рассматриваемых актов к источникам регулирования отношений с участием финансовых организаций. В статье отмечается, что базовые стандарты финансовых организаций следует рассматривать в качестве источников регулирования финансового рынка, содержание которых обеспечивает построение механизма защиты прав участников финансовых отношений. Автором отмечается, что базовые стандарты деятельности финансовых организаций содержат в себе положения, с учетом которых возможно осуществление мер надзорного реагирования Банком России или же, при наличии должных оснований, применение мер принуждения и/или убеждения.

DOI: 10.21681/2226-0692-2020-4-38-40

Создание новой системы правового регулирования финансового рынка началось с момента перераспределения полномочий между органами власти и Банком России в 2013 году. В ходе реализуемой в настоящее время правовой реформы финансового рынка одной из актуальных проблем, подлежащей решению, является создание соответствующего механизма защиты прав участников финансовых отношений. В данном случае следует обратить внимание на проблему, связанную с полным или частичным отсутствием публичных механизмов защиты прав потребителей финансовых услуг.

Длительный период времени (1993—2013 гг.), ввиду отсутствия четкого понимания подходов к построению системы публичного управления, многие виды отношений (включая отношения на финансовом рынке) описывались нормативно как сугубо частноправовые с использованием соответствующей юридической техники. Так, в частности, акцент при регулировании делался на гражданское законодательство, не исключая, но и не предполагая иного рассмотрения. Свидетельством этого факта является довольно общее описание правового положения участников, оказывающих (получающих) финансовые услуги, на первоначальных этапах формирования налогового или антимонопольного законодательства.

В этой связи единственно возможным решением данной проблемы является формирование новых подходов к организации механизма защиты прав участников отношений на финансовом рынке, заключающееся в совершенствовании требований к деятельности финансовых организаций.

Одной из проблем, которую необходимо решить, является выбор и использование экономических средств

и способов управления финансовым рынком и их сочетание с правовыми средствами воздействия на поведение участников соответствующих отношений.

В настоящее время наряду с традиционным регулированием, которое выразилось в принятии единым регулятором финансового рынка соответствующих нормативных актов (положения, указания, инструкции; свыше 300 в настоящее время), в России с 2017 года стали активно приниматься стандарты, устанавливающие базовые требования к деятельности кредитных и некредитных финансовых организаций. Принятие в указанный период базовых стандартов деятельности финансовых организаций является одной из ключевых тенденций развития механизма правового регулирования финансового рынка. Разработка и внедрение стандартов производится Банком России во взаимодействии с соответствующими саморегулируемыми организациями и комитетами по стандартам.

С позиции традиционного формально-юридического подхода стандарты финансовых организаций не обладают признаками нормативно-правовых актов в классическом понимании, однако они имеют важное значение для оценки деятельности в финансовом секторе и интегрированы в национальную систему регулирования финансового рынка¹. Роль указанных актов схожа по своему значению, например, со стандартами

¹ См., например: Малунова З.А. Саморегулируемые организации на финансовом рынке: к вопросу о «переходной» модели регулирования / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 355—364.

* Карташов Александр Викторович, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, г. Москва, Российская Федерация.

E-mail: a.v.kartashov@inbox.ru

аудиторской деятельности и позволяет отнести их к источникам т. н. мягкого права.

Наличие стандартов оказания финансовых услуг прежде всего, как отмечается в рамках раздела 2 «Основные направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019—2021 годов», является одним из важных факторов, влияющих на обеспечение устойчивости финансовых учреждений путем формирования доверия к их деловой репутации и профессиональной составляющей, в связи с чем формирование типовых способов взаимодействия между участниками обуславливается этической культурой².

Тропская С.С. в этой связи указывает, что «одним из основных направлений публично-правового регулирования финансового рынка на современном этапе является защита прав потребителей рынка финансовых услуг, что в конечном счете служит целям развития и обеспечения стабильности финансового рынка»³. Сопутствующей тенденцией к стандартизации финансового продукта создаются предпосылки для платформенных решений доставки финансов⁴.

Перечень обязательных к разработке стандартов финансовых организаций в настоящее время устанавливается нормативными актами Банка России, что позволяет, по нашему мнению, считать требования, содержащиеся в указанных стандартах, нормативными, дополняющими те, которые содержатся в федеральных законах и актах Банка России⁵. Положения базовых стандартов оказания финансовых услуг дополняют и детализируют правовые требования, предъявляемые к участникам финансового рынка.

Анализ положений стандартов финансовых организаций и ст. 4, 5 Федерального закона от 13.07.2015 № 223-ФЗ «О саморегулируемых организациях в сфере финансового рынка» позволяет определить, что стандарты устанавливают определенный набор обязательных к исполнению требований, которые позволяют обеспечить функционирование:

- 1) системы управления рисками;
- 2) системы корпоративного управления;
- 3) системы внутреннего (внутрихозяйственного — прим. автора) контроля;
- 4) механизм защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг;
- 5) порядок совершения операций на финансовом рынке.

² Официальный сайт Банка России. URL: http://www.cbr.ru/content/document/file/71220/main_directions.pdf (дата обращения: 10.05.2020).

³ См.: Тропская С.С. Финансовый уполномоченный как субъект публичного права финансового рынка // Финансовое право. 2020. № 7. С. 10—14.

⁴ См.: Основные направления развития финансового рынка Российской Федерации на период 2019—2021 годов (раздел 2, подраздел «Глобализация, регионализация и геополитические риски»).

⁵ См., например: Указание Банка России от 23.08.2019 № 5236-У «О перечне обязательных для разработки саморегулируемыми организациями в сфере финансового рынка, объединяющими сельскохозяйственные кредитные потребительские кооперативы, базовых стандартов и требованиях к их содержанию, а также о перечне операций (содержании видов деятельности) сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов на финансовом рынке, подлежащих стандартизации» // Вестник Банка России, № 62, 25.09.2019.

Современная система стандартов включает в себя 17 базовых стандартов, устанавливающих требования к осуществлению деятельности следующих групп организаций финансового рынка (по секторам):

1) сектор ценных бумаг: брокеры (2 стандарта); управляющие (2 стандарта); депозитарии (1 стандарт); форекс-дилеры (1 стандарт); инвестиционные советники (1 стандарт);

2) сектор страхования: страховые организации (2 стандарта); страховые брокеры (1 стандарт);

3) сектор микрофинансирования: микрофинансовые организации (2 стандарта); кредитные потребительские кооперативы (2 стандарта).

Важным элементом стандартов является глоссарий, который насчитывает в общей сложности свыше 100 терминов (например, финансовая услуга, получатель финансовой услуги, понятие и виды рисков, свойственных для процесса оказания отдельных видов финансовых услуг и пр.). Содержащиеся в стандартах термины имеют важное юридическое значение: их анализ и оценка позволяет составить представление не только об экономическом содержании отношений между потребителем и финансовой организацией, но и проанализировать характеристики правового режима и оценить соблюдение участниками отношений нормативных требований, устанавливаемых при регулировании отношений, складывающихся на финансовом рынке.

Выработка указанных стандартов призвана обеспечить внедрение и соблюдение базовых принципов повышения доступности финансовых услуг в отношении более широкого круга лиц, которые в силу определенных причин полностью или частично не имели возможности воспользоваться ими (например, в силу отсутствия профессиональных навыков инвестирования денежных средств). В этой связи исследователи признают, что внедрение стандартов в систему правового регулирования на финансовом рынке призвано обеспечить соблюдение мировых стандартов управления финансами⁶.

Содержание базовых стандартов деятельности организаций финансового рынка обуславливается нормативными требованиями, в связи с чем национальные государства, принимая законы, регулирующие отдельные сектора (финансового рынка), во многом ориентируются на международно признанные стандарты регулирования и надзора на финансовом рынке, которые принимались рядом международных организаций⁷. При этом указанные принципы находят свое отражение в рамках рассматриваемых стандартов.

Например, согласно ст. 4 Базового стандарта защиты прав и интересов получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций

⁶ См.: Самигулина А.В. Гармонизация законодательства, регламентирующего секторальную структуру финансового рынка России // Право и экономика. 2017. № 9. С. 5—15.

⁷ «Международный опыт свидетельствует в пользу чрезвычайной важности рыночных стандартов и договорной документации». Аксаков А.Г., Иванов О.М. Экономические, правовые и социокультурные предпосылки развития синдицированного кредитования в России // Банковское право. 2020. № 2. С. 7—14.

⁸ Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Значение международно-признанных стандартов регулирования и осуществления надзора // Құқық және мемлекет [«Право и государство», Казахстан — прим. ред.]. № 4 (73). 2016. С. 54.

в сфере финансового рынка, объединяющих форекс-дилеров, взаимодействие форекс-дилера с получателем финансовых услуг должно осуществляться в соответствии со следующими принципами:

1) осуществление взаимодействия в целях соблюдения прав и интересов получателей финансовых услуг, в том числе их полного и достоверного информирования о финансовых услугах, оказываемых форекс-дилером;

2) недопущение установления приоритета собственных интересов форекс-дилера над интересами получателя финансовых услуг;

3) применение различных форм взаимодействия, в том числе в виде направления информации получателям финансовых услуг, проведения консультаций, ознакомления получателей финансовых услуг с документами;

4) осуществление взаимодействия на регулярной основе;

5) осуществление взаимодействия на основании принципа быстрого реагирования, простоты и удобства взаимодействия сторон⁸.

Внедрение рассматриваемых стандартов позволит постепенно, по мере того как будут «стандартизированы» все виды финансовых услуг, оценить их качество, включая процесс их оказания, например, на предмет соблюдения требований к защите данных клиента или лиц, которые вовлекаются в процесс их оказания. Например, разделом 2.1 Базового стандарта защиты прав и интересов физических и юридических лиц — получателей финансовых услуг, оказываемых членами саморегулируемых организаций, объединяющих страховых брокеров, определен минимальный объем предоставляемой страховым брокером информации⁹.

Наряду с общей оценкой качества услуг, стандарты содержат в себе еще одну важную характеристику, которая необходима для понимания потребителями, — они формируют представление участников рынка о причинах и следствиях возникновения рисков в процессе осуществления деятельности и дают возможность оценить внешние факторы, препятствующие нормальному функ-

ционированию участников финансового рынка. В этой связи, как отмечается в научной литературе, «согласно экономическим анализам, потребность в регулировании обусловлена прежде всего информационной асимметрией между представителями и «потребителями» услуг. С правовой точки зрения необходима базовая защита доверия»¹⁰. Обеспечение доверия возможно лишь путем создания условий для защиты прав участников. В этой связи брокеры, которые, как и прочие финансовые посредники, руководствуются в своей деятельности базовыми стандартами, обязаны ознакомить клиентов, заключивших договор на обслуживание в течение 6 месяцев, с рисками, возникающими в процессе использования денежных средств (ценных бумаг, драгоценных металлов).

Включение базовых стандартов деятельности финансовых организаций в действующую модель регулирования финансового рынка позволит объединить усилия Банка России, уполномоченного по правам потребителей финансовых услуг, саморегулируемых организаций и участников финансового рынка и обеспечить единообразное применение положений законодательства и актов Банка России в указанной сфере.

Бесспорно, базовые стандарты финансовых организаций дают возможность потребителям оценить качество финансовых услуг. Данные акты формируют у клиентов финансовых организаций более полное представление о публично-правовом механизме защиты прав. На наш взгляд, адресуя свои обращения к финансовому уполномоченному или Банку России, потребителям следует руководствоваться содержанием рассматриваемых стандартов¹¹. В такой ситуации субъекты отношений будут иметь возможность оценить реакцию публичных институтов, заключающуюся в применении мер, направленных на восстановление нарушенных прав. Реализация указанных мер Банком России возможна, например, в результате надзорных проверок, в ходе которых может быть принято решение о применении мер административной ответственности или же мер принуждения (убеждения) по отношению к нарушителям.

Литература

1. Аксаков А.Г., Иванов О.М. Экономические, правовые и социокультурные предпосылки развития синдицированного кредитования в России // Банковское право. 2020. № 2. С. 7—14.
2. Малунова З.А. Саморегулируемые организации на финансовом рынке: к вопросу о «переходной» модели регулирования / под ред. О.А. Кузнецовой, В.Г. Голубцова, Г.Я. Борисевич, Л.В. Боровых, Ю.В. Васильевой, С.Г. Михайлова, С.Б. Полякова, А.С. Телегина, Т.В. Шершень // Пермский юридический альманах. Ежегодный научный журнал. 2018. № 1. С. 355—364.
3. Нобель П. Институты швейцарского финансового рынка // Банковское право. 2011. № 1. С. 7—13.
4. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Значение международно-признанных стандартов регулирования и осуществления надзора // Құқық және мемлекет [«Право и государство», Казахстан — прим. ред.]. № 4 (73). 2016. С. 54.
5. Самигулина А.В. Гармонизация законодательства, регламентирующего секторальную структуру финансового рынка России // Право и экономика. 2017. № 9. С. 5—15.
6. Тропская С.С. Финансовый уполномоченный как субъект публичного права финансового рынка // Финансовое право. 2020. № 7. С. 10—14.

Рецензент: Запольский Сергей Васильевич, доктор юридических наук, профессор, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий сектором ИГП РАН, г. Москва, Россия.

E-mail: zptmoscow@mail.ru

⁸ Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/Queries/UniDbQuery/File/90002/22> (дата обращения: 20.09.2020).

⁹ Официальный сайт Банка России. URL: <http://www.cbr.ru/Queries/UniDbQuery/File/90002/24> (дата обращения: 20.09.2020).

¹⁰ Нобель П. Институты швейцарского финансового рынка // Банковское право. 2011. № 1. С. 7—13.

¹¹ См.: Федеральный закон от 04.06.2018 № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг» (ст. 2, 15) // Российская газета, № 121, 06.06.2018.