

**Гудков Николай Валерьевич**

**Gudkov Nikolay Valeryevich**

магистрант 1-го курса юридического факультета,

Самарский университет

law faculty, 1 year student of magistracy,

Samara University

nikolay\_gudkoff@mail.ru



**Юнусов Николай Александрович**

**Yunusov Nikolay Alexandrovich**

студент 4 курса юридического факультета,

Самарский университет

4 year student of law faculty,

Samara University



УДК 347.73

**ПРОБЛЕМЫ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЯ  
БАНКОВСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ  
БАЗЕЛЬСКИХ СОГЛАШЕНИЙ  
PROBLEMS OF BANKING LICENSING THROUGH  
THE PRISM OF THE BASEL AGREEMENTS**

**Ключевые слова:** лицензирование банковской деятельности, банковская система, отзыв лицензии у банка, банковский надзор, Банк России, базельские соглашения.

**Keywords:** licensing of banking activities, banking system, revocation of a bank's license, banking supervision, Bank of Russia, Basel agreements.

В данной статье рассматриваются проблемы лицензирования банковской деятельности на примерах функционирования Банка России в сфере банковского надзора и реализации международных Базельских соглашений. Значительное внимание уделяется анализу деятельности Центробанка, его роли как мегарегулятора банковской системы Российской Федерации, в частности роли его анализа и прогнозирования состояния экономики,

укреплении банковского сектора. Авторы заостряют внимание на том, что Конституционный Суд Российской Федерации своим определением обозначил, что деятельность Центробанка по лицензированию не нарушает конституционных положений о праве каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и на судебную защиту прав и свобод. Уделяется внимание важности получения лицензии для функционирования юридического лица как банка. Раскрывается роль Банка России в сфере контроля и надзора, на примере лицензирования банков. Описываются научные модели, решающие задачу оценки и прогнозирования финансового состояния банка. Рассмотрены законные основания отзыва лицензии у банков, а также выработанные наукой и практикой неправомерные признаки, позволяющие оценить перспективы возможного отзыва. Авторы исследуют базельские соглашения, созданные Базельским комитетом по банковскому надзору. Целями деятельности данной организации являются выработка единых стандартов деятельности банков для оптимизации их деятельности и выработка мер по предотвращению прекращения деятельности кредитных организаций в кризисный период. Также прослеживаются возникающие трудности с интеграцией международных рекомендаций в национальное законодательство.

This article examines the problems of licensing banking activities on the examples of the functioning of the Bank of Russia in the field of banking supervision, and the development of international Basel agreements. Considerable attention is paid to the analysis of the activities of the Central Bank, its role as a mega-regulator of the financial system of the Russian Federation, in particular the role of its analysis and forecasting of the state of the economy, strengthening the banking sector. The authors draw attention to the fact that the Constitutional Court of the Russian Federation, by its definition, indicated that the activity of the Central Bank on licensing does not violate the constitutional provisions on the right of everyone to freely use their abilities and property for entrepreneurial and other economic activities not prohibited by law and to judicial protection of rights and freedoms. ... Attention is paid to the importance of obtaining a license for the functioning of a legal entity as a bank. The role of the Bank of Russia in the field of control and supervision is revealed, using the example of licensing of banks. Describes the scientific models that solve the problem of assessing and forecasting the financial condition of the bank. The legal grounds for revoking a license from banks, as well as unlawful signs developed by science and practice, allowing to assess the prospects for a possible revocation, are clearly considered. The authors investigate the Basel Rules created by the Basel Committee. The purpose of this organization is to develop uniform standards for banks' activities to

optimize their activities and to develop measures to prevent the termination of the activities of credit institutions during the crisis. There are also emerging problems across several Basel Committees, as well as difficulties in integrating the rules into national legislation.

Лицензирование банковской сферы является видом банковского надзора и становится основой правоотношений, которые возникают между Банком России и кредитными организациями и существуют в течение всего времени их функционирования: отношения по выдаче, переоформлению, приостановлению, отзыву лицензии на осуществление банковской деятельности, а также по осуществлению надзора на предмет соответствия деятельности данных организаций банковскому законодательству и иным нормативным правовым актам. Лицензирование подтверждает законность создания кредитной организации, соответствие ее деятельности предъявляемым стандартам [1].

Получение лицензии на осуществление банковских операций является важнейшим шагом для начала функционирования юридического лица как банка, поэтому Центральным банком предъявляются особые требования к учредителям банков. На данный момент главными являются требования к минимальному размеру первоначального капитала юридического лица и к финансовой устойчивости его учредителей. Большое значение также уделяется квалификации и моральной характеристике руководящего состава банка, поскольку в обеспечение стабильности его деятельности будет входить защита банка от ненадежных элементов в его внутренней структуре.

В последнее время в мире активно распространяется тенденция построения финансовой системы государства во главе с единым мегарегулятором. С 2013 года в Российской Федерации таким органом стал Банк России, сосредоточив в себе функции Федеральной службы по финансовым рынкам и некоторые контрольно-надзорные полномочия Министерства финансов РФ. Мировые экономические кризисы и опыт зарубежных стран показывают, что такая модель регулирования оказывается достаточно эффективной.

На данный момент Банк России выполняет задачи анализа и прогнозирования состояния экономики. Реализуя их, он оздо-

ровляет и укрепляет, в том числе, банковский сектор путем его защиты от недобросовестных участников и сомнительных и незаконных операций. На регулярной основе проводятся проверки рисков рынка банковских операций, динамики кредитных портфелей, структуры активов и пассивов тех банков, в которых сосредоточен наибольший объем вкладов граждан как наиболее незащищенных субъектов банковских услуг. Данные мероприятия проводятся на основании предоставляемой финансовой отчетности.

Осуществляя контроль и надзор за состоянием экономики, Центробанк вправе издавать нормативные правовые и индивидуально-правовые акты. В Определении Конституционного Суда РФ от 14 декабря 2000 года №268-О указано, что в силу двойственности правового статуса Банка России (как юридического лица с публичными полномочиями) его право на отзыв лицензий у кредитных организаций не нарушает конституционных положений о праве каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности и на судебную защиту прав и свобод (ст. 34 и 46 Конституции РФ). Отзыв лицензии – это властное решение регулятора, которое не является основанием для ликвидации кредитной организации как юридического лица, а лишь означает запрет на осуществление определенных банковских операций как исключительную меру воздействия на организацию, допустившую нарушение банковского законодательства. В силу данной правовой позиции сам по себе отзыв лицензии у кредитной организации не нарушает указанных конституционных положений [2].

Банковская система, сложившаяся в РФ, на сегодняшний день является конкурентной средой для кредитных организаций. Выступая надзорным органом, Центробанк РФ посредством лицензирования данной деятельности устанавливает правила ее осуществления. С 2013 года Банк России начал политику оздоровления банковской системы, в частности начались мероприятия по отзыву лицензий коммерческих банков.

На сегодняшний день научным сообществом разработано огромное количество моделей, решающих задачу оценки и про-

гнозирования финансового состояния банка. Они базируются на различных подходах и методах. Условно их можно разделить на четыре категории:

1. Модели оценки вероятности дефолта банка. Цель данных моделей – прогнозирование вероятности наступления дефолта банка в будущие периоды.

2. Модели рейтингов.

3. Модели процентных ставок.

4. Модели оценки технической эффективности банков.

Рейтинговые модели позволяют на основе моделей упорядоченного множественного выбора спрогнозировать возможный рейтинг банков, не вошедших в рейтинг ведущих международных или российских рейтинговых агентств. Для моделирования рейтингов используются либо вероятность дефолта, либо потери при дефолте, либо оба показателя.

При прогнозировании отзыва лицензии на основе анализа финансового состояния банка исследователи и аналитики могут опираться на открытые информационные источники, которыми являются отчеты банков, публикуемые на официальном сайте Банка России, макроэкономические показатели, а также информацию о биржевых котировках.

Кроме законных оснований отзыва лицензий, рассматриваемых далее, наукой и практикой выработаны неправовые признаки, позволяющие оценить перспективы возможного отзыва:

– Снижение рейтинга банка по данным рейтинговых агентств. На сегодняшний день различные рейтинговые компании анализируют открытые данные о состоянии кредитных организаций и составляют списки их финансовой устойчивости и привлекательности, ориентированные на клиентов банка. Резкое снижение рейтинга не является определяющим фактором, однако не может быть беспочвенным и игнорировать его не стоит.

– Отключение от системы электронных платежей (БЭСП). Такое отключение может произойти в результате технических неполадок, тем не менее может являться сигналом наступления неблагоприятных последствий. Однако статистика показывает, что в последнее время отключение банка от БЭСП происходит в тот же день, в который выносятся решение об отзыве лицензии.

– Резкое повышение ставок по депозитам. Если банк повышает ставки до значений, которые существенно отличаются от предлагаемых ведущими российскими кредитными организациями, то это может означать, что банк пытается в короткие сроки привлечь новые средства для выравнивания своего финансового положения.

– Невозвращение банком денег своим клиентам или искусственное затягивание данного процесса.

– Сокращение количества платежных терминалов, банкоматов, закрытие филиалов. Таким образом банк пытается уменьшить число убыточных активов.

– Неожиданная смена собственника банка.

ЦБ открыто публикует список банков и допущенных ими нарушений с требованием их устранить. Систематическое нарушение требований ЦБ и невозможность устранения выявленных нарушений, как правило, сигнализируют о том, что в ближайшее время у банка отзовут лицензию [3].

Отзыв банковских лицензий одновременно характеризуется следующими признаками:

а) является наиболее суровой санкцией, применяемой к банку, в случае нарушения им предъявляемых законом и регулятором требований;

б) является формой выражения воли государства в лице Центрального Банка в отношении выявленных нарушений;

в) является формальной предпосылкой банкротства банка, без него невозможна процедура принудительной ликвидации;

г) является формой и основанием прекращения банковской деятельности.

Отзыв лицензии у банка является первым шагом в процедуре его ликвидации. С момента отзыва и до признания кредитной организации несостоятельной она приобретает особый правовой статус. Основная особенность заключается в том, что меры, принимаемые в данный период, не направлены на восстановление платежеспособности и финансовой устойчивости банка, они не являются восстановительными. Такое положение организации является важным как для самого банка, так и для его клиентов, которые в данной ситуации приобретут статус кредиторов банка.

Фактическое прекращение деятельности, как правило, является неожиданностью для субъектов рынка банковских услуг, в связи с чем особую важность приобретает четкое и прозрачное правовое регулирование последствий отзыва лицензии.

В 1974 году в швейцарском г. Базель при поддержке руководителей ведущих европейских центральных банков был создан Базельский комитет по банковскому надзору (БКБН). Целями функционирования данной организации являются выработка единых стандартов деятельности банков для оптимизации их работы и выработка мер по предотвращению прекращения деятельности кредитных организаций в кризисный период. Рекомендации Комитета по данным вопросам не являются обязательными для применения странами-участницами, однако они находят свое отражение в национальном законодательстве. При их разработке рабочие группы руководствуются следующими принципами:

- Укрепление финансовой стабильности является приоритетом для деятельности организации. Принимаемые решения должны совершенствовать регулирование, надзор и деятельность банков по всему миру для поддержки реального сектора экономики.

- В ходе работы в целях наиболее точечного регулирования обеспечивается взаимодействие Комитета с учеными, аналитиками, представителями центральных банков и руководителями предприятий государственных секторов экономики.

- Проводится оценка эффективности реформ политики Комитета как в отношении банков, так и в отношении макроэкономической деятельности [4].

Основной формой выражения рекомендаций являются базельские соглашения. В настоящее время в Российской Федерации активно внедряются положения, содержащиеся в документах Базель III (2013 г.) и Базель IV (2017 г.). Основное регулирование данных соглашений направлено на недопущение повторения мирового кризиса банковской системы 2008–2009 гг. путем установления обязательных требований к капиталу банка и его ликвидности. Цели документов взаимно дополняют друг друга и заключаются в обеспечении минимальных стандартов устойчивости для отражения глобальных экономических проблем и снижении негативных

последствий влияния банковского сектора на финансовую систему и экономику в целом.

Правила Базеля III являются центральным элементом реагирования Базельского комитета на мировой финансовый кризис. Они раскрывают ряд недостатков докризисной нормативной правовой базы и обеспечивают нормативную основу для устойчивой банковской системы, которая стимулирует реальную экономику.

Однако Базель III не решил системно значимых проблем, на преодоление которых он был ориентирован. В связи с этим были разработаны рекомендации Базеля IV. Он завершает процесс изменения стандартов банковской деятельности путем ужесточения требований предыдущей редакции и ограничения определенных объемов кредитования. К тому же более пристальное внимание уделяется системно значимым банкам.

В процессе реализации стандартов, содержащихся в Базеле III, к российским банкам были предъявлены более жесткие требования к капиталу первого уровня, введен минимальный норматив заемных средств; банки были обязаны сформировать из собственных средств буфер капитала для компенсации возможных потерь при ухудшении ситуации на рынке; введены новые стандарты ликвидности для повышения стрессоустойчивости в краткосрочном аспекте (30 дней); были ужесточены стандарты раскрытия информации. Данные изменения нашли свое отражение в реформе банковской системы России путем выделения в ней банков с базовой и универсальной лицензиями, а также создания системно значимых кредитных организаций. Однако ст. 2 ФЗ «О банках и банковской деятельности» не претерпела изменений. Согласно актуальной редакции, в России существует двухуровневая банковская система.

По оценкам экономистов, банковская система России на момент внесения указанных изменений формально имела ряд преимуществ перед европейскими странами: банки имели на балансах нужный капитал и готовились к переходу на новые стандарты финансовой отчетности. Однако часть банков, входящих в топ-20, не соответствовала новым требованиям. Данная тенденция продолжалась до конца 2013 года, в связи с чем банки с наименьшим капиталом столкнулись с угрозой отзыва лицензии [5]. Для преодоления проблемы им пришлось пойти по пути уве-



личения уставного капитала, что привело в банковский сектор государство в качестве инвестора. При невозможности привлечения новых средств банковская организация лишалась лицензии. Именно с данных событий наиболее ярко стала проявляться тенденция к укрупнению банковской системы.

Сложившаяся сегодня в России нормативно-правовая база позволяет признать регулирование и надзор над банковской деятельностью как удовлетворяющие базельским принципам и подходам в оценке эффективности банков. Содержательное выполнение базельских принципов в России носит неполный характер, наблюдаются существенные недостатки, вызванные концентрированностью регулирования банковской деятельности на банках без учета конкуренции со стороны различных «околобанковских» организаций – лизинговых, факторинговых, финансовых компаний, выполнения интернет-операций, что способствует появлению возможности осуществления бесконтрольных банковских операций. Также имеются недостатки в ожидании непрерывности деятельности банков, связанные с недостаточным планированием их работы, низкими требованиями к собственникам и акционерам кредитных организаций, искажениями в финансовой отчетности банков.

Ужесточение требований Базельского комитета по банковскому надзору непременно отражается на национальном законодательстве. В процессе приведения в соответствие актов, регулирующих банковскую деятельность, произойдет и изменение структуры рынка банковских услуг в Российской Федерации. Будут расширены полномочия Банка России по контролю и надзору за банковской деятельностью, уточнены требования для регистрации кредитной организации, основания получения и отзыва банковских лицензий (ст. 20 ФЗ «О банках и банковской деятельности»). Представляется, что в связи с этим на первое место выйдет регулирование деятельности системно значимых кредитных организаций, а следовательно, закрепление в законодательстве тех кризисных точек, которые могут привести к отзыву лицензий у данных субъектов.

Российская Федерация имеет устойчивую банковскую систему, схожую по структуре со многими ведущими государствами.

В связи с этим вопрос о возможности международно-правового регулирования наиболее актуален. В условиях глобализации банковская интеграция неизбежна, поэтому необходимо добиться унификации национальных норм банковского права, на основании которых произойдет объединение, а также разработать универсальную концепцию единой банковской системы для международных организаций. Отчасти данные задачи решаются Базельским комитетом по банковскому надзору. Тем не менее Россия не может следовать рекомендациям Комитета напрямую, без их адаптации к российской экономике, поскольку такие действия могут привести к разрушению основного уровня банковской системы.

\* \* \*

1. Загивный В.А. Понятие и значение института лицензирования в банковском и административном праве России // Вестник НГУ. Серия: Право. 2010. №2(6). С. 87.

2. Определение Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 г. №268-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.08.2020).

3. Стюфеева И.В. Банк остался без лицензии: порядок действий организации. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.08.2020).

4. Романова А.В. Банковская система России после Базеля III // Международный журнал социальных и гуманитарных наук. 2016. Т. 7. №1. С. 223-228.

5. Смольянинова Е.Н., Духанина Н.А., Дашидондокова А.Ц. Базель III в России: новые подходы к определению капитала // Фундаментальные исследования. 2014. №12-3. С. 601-605.