

На правах рукописи

Борисова Елена Владимировна

**КОНСОЛИДИРОВАННЫЙ БАНКОВСКИЙ НАДЗОР
В СИСТЕМЕ ФИНАНСОВОГО ПРАВА**

Специальность

12.00.04 – финансовое право; налоговое право; бюджетное право

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2015

Работа выполнена на кафедре финансового права в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

Научный руководитель **Прошунин Максим Михайлович**
доктор юридических наук, доцент

Официальные оппоненты: **Крохина Юлия Александровна**
доктор юридических наук, профессор
заведующая кафедрой правовых дисциплин
Высшей школы государственного аудита,
факультета ФГБОУ ВО «Московский
государственный университет имени
М.В. Ломоносова»

Киселёва Ольга Игоревна
кандидат юридических наук
адвокат, партнер Адвокатского бюро
«Запольский и партнеры»

Ведущая организация **ФГБОУ ВПО «Российский экономический
университет имени Г.В. Плеханова»**

Защита состоится 10 ноября 2015 года в 16.00 часов на заседании диссертационного совета Д 170.003.03, созданного на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу: 117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, ауд. 910.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке и на сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия».

Диссертация и автореферат размещены на официальном сайте Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия» по адресу <http://www.rgup.ru>

Автореферат разослан « ___ » _____ 2015 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета

Е.В.Мигачева

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования.

В финансовой системе любого государства банковская система играет первостепенную роль. В условиях глобализации и мировых финансовых кризисов сохранение устойчивости и стабильная работа банковской системы приобретают особое значение для общества и государства в целом.

Одним из путей противодействия кризисным явлениям в экономике и в банковской сфере в частности признается укрупнение финансовых институтов за счет мелких и средних хозяйствующих субъектов, испытывающих трудности в преодолении последствий финансовых кризисов.

В пределах наметившейся в России консолидации кредитных организаций становится актуальным правовое регулирование становления и развития консолидированного банковского надзора, учитывающего специфику деятельности не одной кредитной организации, а их группы или группы кредитных организаций совместно с иными субъектами хозяйственной деятельности, например, промышленными компаниями.

Процессы консолидации на иностранных финансовых рынках начались значительно раньше, чем в России, и соответственно раньше были разработаны принципы и методы надзора за сформировавшимися объединениями с участием кредитных организаций. Иностранным финансовым регуляторам приходится иметь дело не с отдельной кредитной организацией, а с их разветвленной сетью дочерних и зависимых финансовых и промышленных институтов, управляемых из единого центра. Именно головные организации банковских групп и холдингов определяют стратегию развития всех консолидированных компаний, действующих в рамках единых целей и задач.

Стратегия, объединяющая несколько хозяйствующих субъектов, несет в себе не только потенциал увеличения прибыли всей группы или холдинга, но и специфические риски, свойственные консолидированным образованиям.

Эффект масштаба увеличивает также регуляторные и финансовые риски, риски банкротства (несостоятельности) кредитных организаций.

Наличие банковских групп и банковских холдингов, объединяющих несколько десятков кредитных организаций и иных хозяйствующих субъектов, риски их деятельности ставят перед государством и органами государственного финансового контроля вопрос о создании новых финансово-правовых форм, методов и способов управления консолидированными финансовыми институтами и о надзоре за их деятельностью.

Использовавшиеся ранее в отношении кредитных организаций финансово-правовые инструменты в большинстве случаев неэффективны на уровне банковских групп или банковских холдингов, так как рассчитаны на применение в отношении одной кредитной организации, например, требования об изменении органов управления, структуры активов и пассивов.

В этой связи существующий банковский надзор не позволяет Банку России в полной мере выполнять возложенные на него цели и задачи. Вызовы нового времени, связанные с консолидацией банковского сектора, становятся причиной появления нового вида банковского надзора – консолидированного банковского надзора.

Вхождение кредитной организации в состав различного рода финансово-промышленных групп и холдингов влечет возникновение у нее специфических рисков, связанных с деятельностью участников данных групп и холдингов, что предопределяет необходимость появления и последующего финансово-правового оформления консолидированного банковского надзора, позволяющего анализировать деятельность всей банковской группы или холдинга и применять надзорным органом необходимые меры воздействия.

Консолидированный банковский надзор осуществляет Банк России. Его реализация сопряжена с решением ряда финансово-правовых вопросов, свойственных не только финансовому рынку России, но и распространенных в других странах с развитой структурой финансов и предполагает симбиоз институциональной и нормативной составляющих.

Институциональная составляющая предполагает создание структурного образования (мегарегулятора), в рамках которого идет разработка методов и способов надзора за банковской деятельностью консолидированных образований. Нормативная составляющая включает комплекс нормативных инструментов (документов, положений, указаний и т.д.), содержащих требования к осуществлению консолидированного банковского надзора.

Объединение трех регуляторов финансового рынка – Федеральной службы по финансовым рынкам и Федеральной службы страхового надзора в 2011 году с последующим их поглощением Банком России в 2013 году фактически означает формирование мегарегулятора финансового рынка. Кроме того, в том же году были приняты два федеральных закона - о мегарегуляторе и консолидированном надзоре, первый из которых возлагает на Банк России функции регулирования, контроля и надзора в сфере финансовых рынков, а второй в целях повышения эффективности консолидированного надзора вносит в банковское законодательство изменения, направленные на регулирование банковских групп и банковских холдингов, что, безусловно, свидетельствует об актуальности финансово-правового регулирования консолидированного банковского надзора.

Повышение эффективности последнего приобретает в банковской сфере важнейшее значение, поскольку соблюдение прав и законных интересов как кредиторов, так и кредитной организации относится к приоритетным направлениям финансово-правовой политики государства. Аксиоматично, что укрепление доверия к банкам со стороны инвесторов, кредиторов и вкладчиков возможно лишь при условии организации эффективного надзора за кредитными организациями и объединениями в виде банковских групп и банковских холдингов.

В связи с тем, что общественные отношения в сфере консолидированного банковского надзора сравнительно недавно стали предметом финансово-правового регулирования, в современной финансово-правовой науке

самостоятельные исследования этого надзора в системе финансового права отсутствуют.

Установлено, что исследования консолидированного банковского надзора носят преимущественно экономический характер, а существующие в науке финансового права исследования посвящены банковскому надзору. Поэтому отдельно консолидированный банковский надзор не рассматривают, ограничиваясь упоминанием о существовании банковских групп и банковских холдингов. В научных кругах обсуждаются вопросы, связанные с определением правового содержания консолидированного банковского надзора, форм и методов его осуществления.

Необходимо определить место консолидированного банковского надзора в системе финансового и банковского права, новый категориальный аппарат, субъектный состав, правовые формы и методы осуществления консолидированного банковского надзора, применяемые меры воздействия к участникам консолидированных финансовых образований за выявленные в ходе банковского надзора нарушения.

Таким образом, экономические процессы консолидации финансового рынка, в частности, банковского сектора, потребность в усилении надзора за объединениями юридических лиц с участием кредитных организаций - банковскими группами и банковскими холдингами, с одной стороны, и отсутствие теоретико-правовых основ нового вида банковского надзора, в том числе категориального аппарата, форм и методов его осуществления в Российской Федерации с другой стороны, предопределяют актуальность исследования финансово-правовых вопросов осуществления консолидированного банковского надзора.

Степень научной разработанности темы. В настоящее время тема определения места консолидированного банковского надзора в системе финансового права в достаточной степени не изучена. Вместе с тем, вопросы отраслевой принадлежности, места банковского регулирования и надзора в

системе финансового и банковского права привлекают внимание многих ученых-правоведов и практиков.

Правовое регулирование контроля и надзора в сфере банковской деятельности изучается в трудах таких ученых, как О.А. Антипова, А.А. Беляков, Я.А. Гейвандов, А.В. Ерицян, О.И. Киселева, Ю.А. Крохина, Л.В. Лямин, В.С. Ляховский, И.Д. Мамонова, С.Л. Массарский, А.Н. Махаев, М.В. Пекарева, О.К. Прокофьева, Ю.Л. Родзинский, Н.В. Рябков, П.А. Серебряков, А.Ю. Симановский, М.Н. Скурихин, А.А. Фетисов, И.А. Цинделиани, С.О. Шохин и др.

Отдельные вопросы контроля и надзора в сфере банковской деятельности освещены в трудах таких ученых, как К.С. Бельский, А.Г. Братко, И.А. Бурый, Н. М. Бородина, Д.В. Винницкий, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, С.А. Голубев, Н.Ю. Ерпылева, С.В. Запольский, А.А. Козлов, Д.В. Коробейников, Е.А. Кочерин, Ю. А. Крохина, И.И. Кучеров, А.Я. Курбатов, В.Н. Мельников, Т.В. Парамонова, Е.Н. Пастушенко, Е.В. Покачалова, М.М. Прошунин, Т.Э. Рождественская, А.Д. Селюков, Э.Д. Соколова, А.В. Турбанов, Н.И.Химичева, М.А. Шаповалов и др.

Особенности и перспективы развития в Российской Федерации консолидированного банковского надзора частично рассмотрены в научных трудах А.А. Козлова, А.Г. Саркисянца, А.Ю. Симановского, Г.А. Тосуняна.

Вместе с тем анализ публикаций по теме диссертационной работы показал, что в отличие от банковского надзора финансово-правовые вопросы осуществления консолидированного банковского надзора не стали предметом специальных научных исследований и потому не получили достаточного освещения в теоретических и научно-практических публикациях, что и определило цель и задачи настоящего диссертационного исследования.

Объект исследования – правоотношения, возникающие, изменяющиеся и прекращающиеся в сфере организации и осуществления консолидированного банковского надзора в Российской Федерации.

Предмет исследования составляют нормы финансового и банковского права, регулирующие организацию и осуществление консолидированного банковского надзора в Российской Федерации, нормы международного права, регулирующие консолидированный банковский надзор в странах Евросоюза, документы Базельского комитета по банковскому надзору, практика Банка России по осуществлению консолидированного банковского надзора, а также изложенные в научных трудах концептуальные воззрения о правовой природе консолидированного банковского надзора.

Цель исследования сводится к обоснованию финансово-правового содержания консолидированного банковского надзора и определению места консолидированного банковского надзора в системе финансового права, разработке финансово-правовых аспектов регулирования консолидированного банковского надзора и определению направлений дальнейшего совершенствования правового регулирования консолидированного банковского надзора в Российской Федерации.

Для достижения поставленной цели решались следующие задачи:

- определить финансово-правовые понятия банковского надзора и консолидированного банковского надзора;
- установить соотношение понятий «банковское регулирование», «банковский надзор» и «консолидированный банковский надзор»;
- изучить историко-правовые этапы развития консолидированного банковского надзора;
- определить влияние документов Базельского комитета по банковскому надзору на становление консолидированного банковского надзора в России;
- определить формы и методы осуществления консолидированного банковского надзора;
- определить применяемые Банком России меры воздействия при осуществлении консолидированного банковского надзора;

- выявить приоритетные направления развития правового регулирования консолидированного банковского надзора на современном этапе.

Теоретической основой исследования послужили концепции отечественных и зарубежных правоведов в области банковского надзора, финансового контроля; концептуальные положения, содержащиеся в научных работах по финансовому праву таких ученых, как К.С. Бельский, Н.М. Бородина, А.Г. Братко, И.А. Бурый, Д.В. Винницкий, С.А. Голубев, О.Н. Горбунова, Е.Ю. Грачева, Н.Ю. Ерпылева, С.В. Запольский, О.И. Киселева, А.А. Козлов, Д.В. Коробейников, Е.А. Кочерин, Ю.А. Крохина, А.Я. Курбатов, И.И. Кучеров, В.Н. Мельников, Т.В. Парамонова, Е.Н. Пастушенко, Е.В. Покачалова, М.М. Прошунин, Т.Э. Рождественская, А.Д. Селюков, Э.Д. Соколова, Е.В. Сумароков, А.В. Турбанов, Н.И.Химичева, М.А. Шаповалов.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частно-научные (историко-правовой, системно-структурный, системно-функциональный, метод сравнительного правоведения, метод анализа документов и иные) методы познания.

Нормативную основу исследования составили: Конституция Российской Федерации, законодательные акты Российской Федерации, нормативные акты Банка России, определившие в настоящее время основные положения консолидированного банковского надзора, в том числе Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», Федеральный закон «О консолидированной финансовой отчетности» и изданные в их развитие нормативные акты и письма Банка России, нормативные акты Европейского Союза, а также документы, разработанные саморегулируемыми организациями и международным банковским сообществом, в том числе Базовые принципы эффективного надзора за банковской деятельностью, разработанные Базельским комитетом по банковскому надзору.

Эмпирическая база исследования представлена результатами изучения и анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, в том числе 20-ти нормативных актов Банка России; материалов судебной практики, в том числе решений арбитражных судов Российской Федерации за 2008 - 2014 гг., 10-ти нормативных актов Европейского Союза, 3-х документов Базельского комитета по банковскому надзору, практическим опытом работы диссертанта в Банке России, в том числе при подготовке нормативных актов Банка России, регулирующих консолидированный банковский надзор.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена теоретическим обоснованием финансово-правовой природы консолидированного банковского надзора, определением его субинститутом института банковского надзора в системе финансового права, разработкой и уточнением категориального аппарата, используемого в системе финансового права, систематизацией видов, форм и методов осуществления консолидированного банковского надзора.

Положения, выносимые на защиту:

1. Банковский надзор определен как вид государственного финансового контроля, осуществляемого Банком России в ходе обеспечения соблюдения кредитными организациями, банковскими группами и холдингами банковского законодательства для реализации соответствующих целей и задач Банка России. Банковский надзор представляет собой самостоятельную финансово-правовую категорию, не являющуюся частью или видом банковского регулирования.

2. Консолидированный банковский надзор определен как осуществляемый Банком России при участии иностранных органов банковского надзора, с которыми Банк России заключил международные соглашения, надзор за деятельностью банковских групп и банковских холдингов посредством сбора информации в соответствии с банковским законодательством, комплексного анализа деятельности (оценки влияния принимаемых банковской группой или банковским холдингом рисков на

финансовое положение головной кредитной организации и (или) кредитных организаций - участников банковской группы или кредитных организаций - участников банковского холдинга), применением мер воздействия и привлечения к ответственности в административном или судебном порядке.

3. Сделан вывод о том, что в системе финансового права консолидированный банковский надзор возможно рассматривать как субинститут института банковского надзора, регулирующий совокупность правоотношений, осуществляемых в рамках банковского надзора с участием кредитных организаций, являющихся головными организациями банковских групп, участниками банковских групп и банковских холдингов. При этом среди видов консолидированного банковского надзора следует выделять консолидированный надзор за банковской группой и консолидированный надзор за банковским холдингом.

4. Проведенный историко-правовой анализ консолидированного банковского надзора в России позволяет утверждать, что зарождение и становление современного консолидированного банковского надзора связано с новейшей историей России и обусловлено развитием национальной банковской системы, укрупнением кредитных организаций, созданием финансово-промышленных групп и, как следствие, необходимостью финансово-правового закрепления нового вида банковского надзора, позволяющего оценивать финансовое состояние и деятельность кредитных организаций как членов банковских групп и/или холдингов.

5. Доказано, что современная российская система консолидированного банковского надзора сформирована на основе международных финансово-правовых принципов консолидированного банковского надзора, закрепленных в документах Базельского комитета по банковскому надзору, под влиянием которых в Российской Федерации в рамках нормативно-правового регулирования консолидированного банковского надзора были определены объекты консолидированного надзора, установлены правила составления, представления и опубликования банковскими группами и

банковскими холдингами консолидированной финансовой отчетности, порядок определения собственных средств (капитала) банковской группы, а также порядок расчета и значения обязательных нормативов банковской группы.

6. Финансово-правовое регулирование консолидированного банковского надзора осуществляется, исходя из трехуровневой системы банковского надзора: 1) индивидуального банковского надзора; 2) надзора за банковскими группами, управляемыми кредитными организациями; 3) надзора за финансово-промышленными группами (банковскими холдингами), управляемыми некредитными организациями.

При этом второй и третий уровень банковского надзора составляют консолидированный банковский надзор, который дополняет индивидуальный банковский надзор путем рассмотрения кредитной организации на основе результатов индивидуального надзора за ней и консолидированных показателей банковской группы и банковского холдинга, в состав которых она входит.

7. К формам консолидированного банковского надзора отнесены: 1) текущий консолидированный банковский надзор (осуществление надзора в ходе функционирования уже созданной банковской группы, сбора и анализа информации о банковском холдинге) и 2) последующий консолидированный банковский надзор (применение мер воздействия, в том числе привлечение кредитной организации к юридической ответственности в административном или судебном порядке при выявлении нарушений). Основными методами осуществления текущего консолидированного банковского надзора выступают мониторинг (наблюдение), обследование и анализ финансового состояния кредитных организаций, банковских групп и банковских холдингов. При этом, проверка и ревизия как комплексная проверка не считаются методами консолидированного банковского надзора, так как проверочная деятельность осуществляется в пределах индивидуального банковского надзора.

8. Определены особенности применения мер воздействия в рамках осуществления консолидированного банковского надзора: 1) независимо от состава банковской группы или банковского холдинга меры воздействия и

административная ответственность за нарушение банковского законодательства могут применяться исключительно к кредитным организациям – головным кредитным организациям или участникам банковских групп и холдингов; 2) допускается опосредованное применение мер воздействия, а именно, применение мер воздействия к участникам банковского холдинга – кредитным организациям за нарушения банковского законодательства, допущенные головной организацией банковского холдинга.

9. Теоретически обосновано предложение изложить части 1 и 2 статьи 4 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» в следующей редакции:

«Банковская группа образуется путем получения одной кредитной организацией (головной кредитной организацией банковской группы) возможности осуществлять контроль в отношении иных организаций (далее - участников банковской группы) либо оказывать на них значительное влияние.

Банковский холдинг образуется в результате получения организацией, не являющейся кредитной (далее - головная организация банковского холдинга), контроля хотя бы над одной кредитной организацией и включает в качестве участников банковского холдинга (при их наличии) иные организации (не являющиеся кредитными), находящиеся под контролем либо значительным влиянием головной организации банковского холдинга или входящие в банковские группы кредитных организаций - участников банковского холдинга, при условии, что доля банковской деятельности, определенная на основе методики Банка России, в деятельности банковского холдинга составляет не менее 40 процентов. Доля банковской деятельности в деятельности банковского холдинга определяется как отношение величины активов и (или) доходов кредитных организаций - участников банковского холдинга, определенной на основе методики, установленной Банком России, и совокупной величины активов и (или) доходов банковского холдинга, определенной с учетом активов и (или) доходов на основании бухгалтерской (финансовой) отчетности участников банковского холдинга.».

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в обосновании финансово-правового содержания консолидированного банковского надзора, определении его места в системе финансового права, выработке определения консолидированного банковского надзора, обосновании тенденций и перспектив его дальнейшего развития. Кроме того, теоретически обосновывается необходимость внесения изменений в норму Федерального закона «О банках и банковской деятельности».

Практическая значимость диссертационного исследования проявляется в возможности использования в совершенствовании правового регулирования банковского надзора, осуществляемого Банком России за деятельностью банковских групп и банковских холдингов, прежде всего, в части уточнения категориального аппарата, методов осуществления консолидированного банковского надзора и применения мер воздействия к кредитным организациям.

Выводы и практические рекомендации автора могут быть использованы в правоприменительной практике Банка России, судов и правоохранительных органов Российской Федерации.

Материалы научно-правового исследования также могут быть использованы в учебном процессе при преподавании учебных дисциплин «Финансовое право», «Банковское право», что подтверждается соответствующими актами о внедрении результатов диссертационного исследования:

- акт о внедрении результатов диссертационного исследования Борисовой Е.В. на тему «Консолидированный банковский надзор в системе финансового права» в учебный процесс Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов»;

- акт о внедрении результатов диссертационного исследования Борисовой Е.В. на тему «Консолидированный банковский надзор в системе финансового права» в учебный процесс Федерального государственного

бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия»;

- акт внедрения результатов диссертационного исследования Борисовой Е.В. на тему «Консолидированный банковский надзор в системе финансового права» в практическую деятельность Партнерства с ограниченной ответственностью «Герберт Смит Фрихилз СНГ ЛЛП».

Апробация результатов диссертации была осуществлена в:

- выступлениях с докладами 19.03.2010 г. на Международной научно-практической конференции «Современная теория финансового права», проведенной Федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего профессионального образования «Российская академия правосудия» (г. Москва);

- публикациях автора в научных изданиях, в том числе рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации;

- в период работы в Банке России, где промежуточные результаты диссертационного исследования применялись при подготовке нормативных актов, регулирующих осуществление консолидированного банковского надзора;

- результаты исследования совместно с научным руководителем апробированы в рамках преподавания курса банковского права на кафедре административного и финансового права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов».

Структура работы обусловлена целью исследования и состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, определяется степень ее научной разработанности, раскрываются цель, основные задачи, а также теоретическая, методологическая и эмпирическая база исследования, его научная новизна, теоретическая и практическая значимость, формулируются положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Финансово-правовые аспекты консолидированного банковского надзора» включает три параграфа.

В первом из них - «Банковское регулирование и надзор в системе публичного банковского права» - содержатся основные теоретические подходы к определению места банковского регулирования и надзора в системе отраслей права, сложившиеся в российской практике.

По итогам рассмотрения позиций ведущих отечественных специалистов в этой области, анализа банковского законодательства, а также изменений нормативно-правового регулирования в области полномочий Банка России, а также в сфере консолидированного банковского надзора, автором делается вывод о трансформации публичного банковского права из института финансового права в его подотрасль. Подчеркивается, что принадлежность банковского регулирования и надзора к предмету публично-правового регулирования, иными словами, к предмету публичного банковского права, не вызывает сомнений. Отмечая, что российская банковская система, будучи одной из основополагающих частей финансовой системы Российской Федерации, тесно связана с отношениями, возникающими в процессе финансовой деятельности государства и реализации его задач и функций, диссертант относит к предмету регулирования финансового права отношения в сфере банковской деятельности, а банковское регулирование предлагает рассматривать как финансово-правовой механизм регулирования банковской системы государства.

Анализируя законодательство, научные позиции ряда авторов по вопросу соотношения понятий банковского регулирования и банковского надзора, а также специфику банковского надзора, автор приходит к выводу о самостоятельности банковского надзора как финансово-правовой категории, отличной от банковского регулирования.

Используя компиляционный подход к существующим определениям банковского надзора и анализируя нормативные правовые акты в данной области, диссертант дает авторское определение банковского надзора как вида государственного финансового контроля в форме деятельности Банка России по обеспечению соблюдения кредитными организациями, банковскими группами и холдингами банковского законодательства для реализации целей и задач, стоящих перед Банком России.

Во *втором параграфе «Понятие и виды консолидированного банковского надзора»* рассмотрена природа данного надзора. Для определения понятия «консолидированный банковский надзор» автором выделены субъекты финансового правоотношения консолидированного банковского надзора в Российской Федерации, а также проанализирован их финансово-правовой статус. Установлено, что к субъектам консолидированного банковского надзора следует относить Банк России, органы банковского надзора иностранных государств, с которыми Банк России заключил соглашения в области банковского надзора (являющиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации частью банковского законодательства Российской Федерации), с целью обеспечения и повышения эффективности и результативности надзора за материнскими кредитными организациями и их трансграничными учреждениями, а также кредитные организации – участники банковских групп и банковских холдингов, головные кредитные организации банковских групп, головные организации банковских холдингов, а также некредитные финансовые организации – участники банковских групп.

В зависимости от вида поднадзорного субъекта автор, выделив два основных вида консолидированного банковского надзора, провел их

сравнительно-правовой анализ, в результате которого выявил пробел в нормативно-правовом регулировании. По этой причине законодателю предложено частично изменить законодательное определение банковской группы и банковского холдинга.

Разработано авторское определение консолидированного банковского надзора.

В *третьем параграфе «Становление консолидированного банковского надзора в России»* автор исследовал генезис финансово-правового регулирования консолидированного банковского надзора, а также охарактеризовал семь этапов становления финансово-правовых основ консолидированного банковского надзора в России.

Первый этап (1990 – 2001 гг.) характеризуется зарождением объекта консолидированного банковского надзора (группы и холдинги) наряду с отсутствием законодательных основ, предусматривающих правовой инструментарий Банка России в части осуществления консолидированного банковского надзора.

На втором этапе (2001 - 2002 гг.) происходит законодательное закрепление субъектов правоотношения консолидированного банковского надзора (банковская группа, банковский холдинг).

На третьем этапе (2002 – 2003 гг.) консолидированный банковский надзор в Российской Федерации изучался и анализировался на основе передового зарубежного опыта и достижений в этой области европейских стран. По результатам оценки было признано, что российская система банковского надзора по ряду направлений не соответствует международным стандартам. В частности, не соблюдается Принцип 20 основополагающих принципов эффективного банковского надзора, сформулированных Базельским комитетом по банковскому надзору, - «Надзор на консолидированной основе».

Для четвертого этапа (2003 - 2005 гг.) характерна активизация международного сотрудничества в области развития консолидированного банковского надзора.

На пятом этапе (2006 – 2010 гг.) замедлились темпы совершенствования консолидированного банковского надзора, а на шестом этапе (2011 – 2013 гг.) был создан мегарегулятор. На седьмом этапе (2013 – по настоящее время) в области консолидированного банковского надзора идет процесс значительного расширения полномочий Банка России.

На основе историко-правового анализа становления консолидированного банковского надзора, автор делает несколько выводов.

Зарождение и становление современного консолидированного банковского надзора связано с новейшей историей России и обусловлено развитием национальной банковской системы, укрупнением кредитных организаций, созданием финансово-промышленных групп и, как следствие, - необходимостью финансово-правового закрепления нового вида банковского надзора, позволяющего оценивать финансовое состояние и деятельность кредитных организаций как членов банковских групп и/или холдингов.

Современная российская система консолидированного банковского надзора обусловлена развитием международных экономико-правовых основ консолидированного банковского надзора, нашедших отражение в документах Базельского комитета по банковскому надзору. Международные акты в области банковского надзора оказали решающее и определяющее воздействие на становление консолидированного банковского надзора в Российской Федерации.

И, наконец, создание мегарегулятора на финансовых рынках на базе Банка России, сосредоточившего значительные надзорные полномочия за всем российским финансовым сектором, следует рассматривать как одну из мер по усилению консолидированного банковского надзора в России.

Вторая глава «Механизм реализации консолидированного банковского надзора и его совершенствование» состоит из трех параграфов.

В *первом параграфе «Базельские принципы банковского надзора и тенденции развития консолидированного банковского надзора в России и за рубежом»* рассматривается международная практика в сфере реализации

консолидированного банковского надзора, в частности, влияние «Основополагающих принципов эффективного банковского надзора», сформулированных Базельским комитетом по банковскому надзору и пересмотренных их более поздних редакций, на становление правового регулирования консолидированного банковского надзора в России.

На основе проведенного параллельного анализа отчетов экспертов Международного валютного фонда и Всемирного банка о соответствии в Российской Федерации банковского надзора «Основополагающим принципам эффективного банковского надзора» в части организации консолидированного банковского надзора и законодательных и институциональных изменений в сфере консолидированного банковского надзора в 2013-2014 годах автором сделан вывод, что современная российская система консолидированного банковского надзора сформирована под влиянием международных стандартов, сформулированных в документах Базельского комитета по банковскому надзору. Это обстоятельство – один из примеров того, как международные стандарты, названные «мягким правом», становятся основой для развития национальных законодательств.

Принятие финансово-правовых основ консолидированного банковского надзора в России и создание мегарегулятора на финансовых рынках в лице Банка России стало результатом такого взаимодействия международного и национального финансово-правового регулирования.

Автор на основе финансово-правового анализа текущего состояния консолидированного банковского надзора в России и за рубежом выделил ряд тенденций его развития.

Так, возрастает роль службы внутреннего контроля кредитной организации (головной кредитной организации банковской группы) в оценке и управлении банковскими рисками, а также и тенденция к контрольной деятельности служб внутреннего контроля кредитных организаций и внешних независимых аудиторов.

Другая тенденция в консолидированном банковском надзоре означает увеличение роли публичности консолидированной банковской отчетности. Органы банковского надзора стран G7 («Большая семерка») поощряют большую публичность банковской деятельности, в особенности это касается информации о подверженности банков тем или иным банковским рискам, а также деятельности органов управления кредитных организаций, входящих в банковские группы и холдинги.

Данный подход способствует развитию такого вида негосударственного финансового контроля как общественный контроль со стороны независимых экспертов финансовых рынков, содействующего уменьшению асимметрии финансовой информации, а также обеспечивающего внутренних и внешних пользователей консолидированной информацией о банковской группе или холдинге. Подобная ситуация позволяет пользователям данной информации принимать продуманные финансово-экономические решения.

И, наконец, третьей тенденцией развития консолидированного банковского надзора можно признать увеличение практики применения общих стандартов и требований, выработанных международными организациями и параорганизациями (Базельский комитет, Всемирный банк, ФАТФ), в международном масштабе. Наиболее известным из первых примеров такой «глобализации» является Базельское соглашение по капиталу 1988 года, которое установило минимальные требования к уровню капитала банка и в дальнейшем было рецепирировано во многих странах мира (США, Великобритании, ЕС, Швейцарии и др.).

Во *втором параграфе «Формы и методы осуществления консолидированного банковского надзора»* автор выделяет три его уровня, применяемых как в России, так и в зарубежных странах с учетом специфики национальных финансовых систем.

На первом уровне осуществляется индивидуальный банковский надзор, который обязателен и в том случае, если кредитная организация является членом банковской группы или банковского холдинга. Данный уровень

банковского надзора полностью имплементирован в банковской системе Российской Федерации.

На втором уровне осуществляется банковский надзор за банковскими группами, управляемыми кредитными организациями.

И, наконец, на третьем уровне банковский надзор осуществляется за финансово-промышленными группами (банковскими холдингами), управляемыми некредитными организациями, которые не подлежат надзору (контролю) со стороны единого надзорного (контрольного) органа и для которых не существует единых правил регулирования. Вместе с тем их деятельность могут затронуть нормы права, применяющиеся к участникам, подлежащим регулированию со стороны этих надзорных органов. Например, последние могут посчитать нужным оградить кредитную организацию или банковскую subgroupу от остальных компаний смешанной группы, требуя независимости деятельности кредитной организации от деятельности остальных членов банковской группы или устанавливая лимиты на кредитование внутри группы.

При этом второй и третий уровень банковского надзора составляют консолидированный банковский надзор. Важно, что консолидированный надзор не подменяет индивидуальный банковский надзор, а дополняет его путем рассмотрения банковской группы и банковского холдинга на основе результатов индивидуального надзора за кредитными организациями и консолидированных показателей банковской группы или банковского холдинга.

В параграфе дано авторское определение формы и методов консолидированного банковского надзора. Под формой консолидированного банковского надзора, по мнению автора, следует понимать внешнее проявление его содержания в зависимости от стадии развития банковской группы или банковского холдинга / степени самостоятельности кредитной организации. В свою очередь, методы консолидированного банковского надзора представляют

собой конкретные приемы, средства и способы осуществления надзорной деятельности в отношении банковских групп и банковских холдингов.

Формами консолидированного банковского надзора в Российской Федерации, автор признает: 1) текущий консолидированный банковский надзор (надзор в процессе функционирования уже созданной банковской группы, сбор и анализ информации о банковском холдинге) и 2) последующий консолидированный банковский надзор (применение мер воздействия, в том числе привлечение кредитной организации к юридической ответственности в административном или судебном порядке при выявлении нарушений).

Критерием определения формы признается стадия функционирования (консолидированный банковский надзор осуществляется с момента уведомления головной кредитной организацией банковской группы или головной организацией банковского холдинга Банка России об образовании банковской группы или банковского холдинга либо при выявлении Банком России признаков участия кредитной организации в банковской группе/банковском холдинге и последующем уведомлении по требованию Банка России о создании объединения) и состояние законности – неукоснительное соблюдение действующего законодательства банковской группой и банковским холдингом.

Методы консолидированного банковского надзора автор выделяет из методов финансового контроля. Текущий консолидированный банковский надзор - это постоянный дистанционный мониторинг, обследование и анализ финансового состояния кредитных организаций и банковских групп, в том числе мониторинг основных и специфических рисков, связанных с участием банков в деятельности банковских групп и банковских холдингов и проведением трансграничных операций и сделок. Основными методами осуществления текущего консолидированного банковского надзора выступает мониторинг (наблюдение), обследование и анализ финансового состояния кредитных организаций, банковских групп и банковских холдингов.

При этом автор обоснованно утверждает, что проверка и ревизия как комплексная проверка, а также финансово-экономическая экспертиза и установление специфических требований на уровне федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними нормативных актов Банка России не являются методами консолидированного банковского надзора.

В третьем параграфе «Меры воздействия Банка России при осуществлении консолидированного банковского надзора» диссертантом определены три вида мер государственного принуждения в сфере осуществления Банком России консолидированного банковского надзора.

Во-первых, меры воздействия, применяемые Банком России согласно ст. 74 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации», которые, в свою очередь, можно классифицировать как предупредительные и принудительные на основе выявленного нарушения банковского законодательства, в том числе нормативных актов Банка России.

Во-вторых, меры воздействия, применяемые Банком России на основе профессионального суждения мегарегулятора в случае возникновения общественно опасной ситуации и при отсутствии каких-либо правонарушений.

И, наконец, в-третьих, это привлечение к административной ответственности участников банковских групп и холдингов за нарушение банковского законодательства.

Автором отмечено, что при нарушении банковского законодательства возможно применение в совокупности, как мер воздействия, так и административной ответственности за допущенное нарушение в силу того, что меры воздействия не должны рассматриваться в качестве меры ответственности. Проанализирована судебная практика по делам о привлечении к административной ответственности и применении мер воздействия.

Сделан вывод о том, что штрафные санкции, установленные в КоАП РФ, с точки зрения эффективности воздействия на головные организации банковских групп и банковских холдингов представляются менее эффективным и действенным инструментом банковского надзора по сравнению с

имеющимися в арсенале надзорного органа мер воздействия в форме ограничения проведения операций и введения запрета на осуществление кредитной организацией - участником банковского холдинга (банковской группы) отдельных банковских операций, предусмотренных выданной ей лицензией на осуществление банковских операций, с головной организацией банковского холдинга (банковской группы), участниками банковского холдинга (банковской группы), ввиду несопоставимости масштабов деятельности и финансовых результатов банковских групп и банковских холдингов с размерами штрафов, не имеющих для них критического значения, существенно влияющего на финансовые результаты кредитных организаций.

Кроме того, если административная ответственность имеет, прежде всего, карательную составляющую, то меры воздействия Банка России направлены на восстановление нарушенных прав, предупреждение аналогичных нарушений в будущем и, как правило, не несут карательного элемента.

На основании проведенного исследования автор выявил следующие особенности применения мер воздействия в рамках осуществления консолидированного банковского надзора.

Во-первых, независимо от состава банковской группы или банковского холдинга меры воздействия и административная ответственность за нарушение банковского законодательства могут применяться исключительно к кредитным организациям – головным кредитным организациям или участникам банковских групп и холдингов.

Во-вторых, в сфере консолидированного банковского надзора допускается опосредованное применение мер воздействия, а именно, применение мер воздействия к участникам банковского холдинга – кредитным организациям - за нарушения банковского законодательства головной организацией банковского холдинга.

И, наконец, применение в совокупности мер воздействия и административной ответственности, за исключением штрафа как меры воздействия и административно-правовой санкции, не противоречит

действующему законодательству в силу различной целевой направленности мер воздействия и административной ответственности, что подтверждается и правоприменительной практикой.

В заключении обобщены полученные в результате проведенного исследования основные теоретико-практические выводы и практические предложения и рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования консолидированного банковского надзора в Российской Федерации.

Основные положения диссертации опубликованы:

I. В рецензируемых научных изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве образования и науки Российской Федерации:

1. Борисова, Е.В. Банковское регулирование в системе финансового права / Е.В. Борисова // Российское правосудие. – 2014. – № 2 (94). – С. 93-101 (0,7 п.л.).

2. Борисова, Е.В. Взаимодействие регуляторов на финансовых рынках как механизм совершенствования консолидированного банковского надзора / Е.В. Борисова // Финансовое право. – 2012. – № 11. – С. 30-32 (0,4 п.л.).

3. Борисова, Е.В. Формы осуществления консолидированного банковского надзора / Е.В. Борисова // Российское правосудие. – 2012. – № 10 (78). – С. 79-84 (0,5 п.л.).

II. В иных научных изданиях:

4. Борисова, Е.В. Консолидированный надзор на финансовых рынках Российской Федерации / Е.В. Борисова // Финансовое право. – 2009. – № 10. – С. 31-33 (0,4 п.л.).