

Правовые аспекты выхода банков за рубеж: российский опыт

В статье¹ рассмотрены правовые аспекты выхода банков за рубеж. В первой части статьи сделан обзор эмпирических исследований о влиянии регулирования и правовых систем на экспансию банков за рубеж. Во второй части проведен анализ международных норм регулирования транснационализации банков. Третья часть посвящена оценке особенностей российского законодательства, регулирующего выход банков за рубеж. В четвертой проведен анализ особенностей выхода российских банков за рубеж. Сделан вывод о том, что российские банки в большей степени присутствуют в странах со схожей правовой системой и схожим уровнем финансовой свободы.

А. А. АБАЛКИНА, кандидат экономических наук, доцент кафедры мировой экономики и международных финансовых отношений Финансового университета при Правительстве РФ, старший научный сотрудник Института экономики РАН (фото авторов не будет!)

Е. В. РЯБОВА, кандидат юридических наук, доцент кафедры финансового права Финансового университета при Правительстве РФ, старший преподаватель кафедры правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультета) МГУ им. М. В. Ломоносова

Выход банков за рубеж эмпирически объясняется экономической, географической и культурной близостью между страной материнского банка и страной функционирования зависимой кредитной организации. Банки с большей вероятностью будут выходить в те страны, с которыми страна происхождения материнского банка имеет более тесные экономические связи. Так, банки следуют за своими клиентами – транснациональными корпорациями, а также обслуживают торговые отношения двух стран.

Географическая близость также является важным фактором объяснения выхода банков. Расстояние отрицательно влияет на вероятность выхода кредитной организации, что подтверждается практикой: банки преимущественно выходят в страны одного региона.

Значимыми факторами выступает и культурная близость. Вероятность банковского сотрудничества между странами с общей историей и языком выше, поскольку эти факторы снижают транзакционные издержки [1].

В последние годы появляется интерес к исследованию других факторов, в частности, роли правовой среды в выходе банков за рубеж. При этом рассматриваются не только особенности правового регулирования экспансии банков и доступа иностранных

кредитных организаций, но и сходство правовых систем и особенностей регулирования банковского сектора страны происхождения и функционирования капитала.

Основные выводы эмпирических исследований

Основные выводы эмпирических исследований о влиянии регулирования и правовых систем на выход банков за рубеж сводятся к следующему.

Во-первых, действующие в стране законодательные ограничения на движение капитала могут стать побудительным фактором выхода банков за рубеж. Классическим является пример ограничений, введенных в США на проведение операций с движением капитала в 1960-е гг. Фактически выход за рубеж позволял преодолеть ограничения на проведение международных операций внутри США. Как отмечают исследователи А. Бриммер и Ф. Дал, «основная причина первоначальной экспансии зарубежных отделений... состоит в желании банка финансировать зарубежных клиентов (в особенности транснациональные корпорации США) в свете введения контроля за движением капитала в США. Этот контроль создал возрастающие возможности для американских банков развивать свои зарубежные отделения» [2].

¹ Статья написана при финансовой поддержке Научного фонда Финансового университета при Правительстве РФ.

Во-вторых, высокие регулятивные барьеры на вход на рынок иностранных банков отрицательно влияют на вероятность их присутствия в стране. Например, наибольшие ограничения на прямые иностранные инвестиции в банковской сфере характерны для Южной и Восточной Азии. Именно здесь распространение иностранных банков наименьшее среди всех регионов мира.

Вместе с тем вопросы регулирования не всегда являются настолько определяющими, как в странах Африки к югу от Сахары, где, несмотря на высокие барьеры на вход иностранных банков, их доля в банковской системе высока. Это характерно также и для стран Центральной и Восточной Европы в 1990-е гг., которые, несмотря на ограничения на допуск иностранного капитала в банковскую систему, проводили приватизацию крупнейших кредитных организаций с участием нерезидентов, вследствие чего иностранные банки в этих странах стали доминировать.

В-третьих, либерализация режима доступа капитала и операций, связанных с движением капитала, увеличивает вероятность банковского сотрудничества. В условиях региональной финансовой интеграции этот фактор оказывается особо значимым. Например, в результате формирования общего рынка в ЕЭС и принятия Второй банковской директивы усилилась регионализация европейского рынка банковских услуг, что подтверждено эмпирическими данными [3].

В-четвертых, играют роль также общность и различия национальных правовых систем. Исследования зарубежных активов банков стран ОЭСР показали, что фактор наличия схожей правовой системы (англо-саксонской, романской, скандинавской, социалистической) является значимым. При прочих равных банки будут выходить в страны с одинаковым типом правовой системы. Ученые А. Галиндо, А. Микко и С. Серра исследовали не общность правовых систем, а наоборот, дистанцию между ними. Они пришли к выводу, что зарубежная деятельность банков значительно снижается между странами, которые имеют разные правовые системы и серьезные различия в банковском регулировании [4]. Авторы исследования исходят из предположения, что обучение и приспособление к другой институциональной и правовой среде требует дополнительных издержек и таким образом снижает вероятность взаимного присутствия банков в странах с разными системами.

В-пятых, особенности регулирования принимающей стороны влияют на организационно-правовые формы и методы выхода за рубеж. Например, наибольшие ограничения распространяются на учреждение филиалов-нерезидентов. Так, исследователи Д. Фокарелли и А. Поцолло показали, что банки предпочитают поглощать кредитные организации либо в странах с низкими барьерами на вход, либо в странах с более низкой концентрацией банковской системы [5].

Международные принципы допуска иностранных банков

Международно-правовое регулирование отношений в области трансграничной банковской деятельности обусловлено объективными факторами экономического развития стран мира. Как утверждает Н. Ю. Ерпылева, «именно международная (трансграничная) банковская деятельность обусловила появление обособленного нормативного комплекса в рамках международного банковского права, цель которого заключается в достижении международно согласованных стандартов банковского регулирования» [6].

В соответствии с положениями Базельского комитета по банковскому надзору международными принципами лицензирования банковской деятельности являются [7]:

- разрешаемые виды деятельности юридических лиц, которые лицензируются и подлежат надзору в качестве банков, должны быть четко установлены. Использование слова «банк» в названии этих юридических лиц следует контролировать как можно строже;
- лицензирующие органы должны иметь право устанавливать критерии создания банков и отклонять заявки на их создание, не отвечающие установленным стандартам. Процесс лицензирования как минимум должен охватывать оценку структуры собственности банка: состава его директоров и высшего руководства; организации его деятельности, плана и внутреннего контроля; предполагаемых финансовых условий, включая его капитальную базу. В случае, если предполагаемым владельцем или материнской организацией банка выступает иностранный банк, надлежит получить предварительное согласие органа банковского надзора страны происхождения этого иностранного банка;
- органы банковского надзора должны обладать полномочиями рассматривать и отклонять любые

Abstract. The article analyses the legal issues of banks' expansion abroad. The article is organized as follows. Section 1 gives overview of empirical studies on the impact of regulation and legal systems on banks' activity abroad. Section 2 is devoted to the analyses of international and Russian regulation principles of banks' internationalization. Russian legislation regarding banks' expansion abroad is analyzed in Section 3. In Section 4 we examine Russian banks' presence abroad from the point of view of vicinity of legal systems, indices of financial freedom and banking supervision. The article concludes that Russian banks tend to expand to the countries with similar legal systems and close indices of financial freedom.

Keywords. Foreign banks, regulation, banking supervision, legal systems, expansion, Russian banks.

Ключевые слова. Иностранные банки, регулирование, банковский надзор, правовые системы, экспансия, российские банки.

предложения по передаче значительной доли собственности или контроля над существующими банками другим сторонам;

- органы банковского надзора должны обладать полномочиями устанавливать критерии для проверки крупных приобретений или капитальных вложений, производимых банком, и для обеспечения того, чтобы развитие структуры банка не подвергало его необоснованным рискам и не мешало эффективному надзору.

Приведенные принципы лежат в основе режима лицензирования банковской деятельности, в том числе осуществляемой банками-нерезидентами через посредничество дочерних банков и филиалов на территории иностранного государства.

Законодательство и регулирование

Особенности законодательства принимающей стороны в части допуска иностранных банков исходят из общей политики открытости национальной банковской системы к международной конкуренции. Законодатель определяет также требования, которые предъявляются не только к иностранному банку, но и к законодательству страны происхождения капитала. Принципы национального законодательства можно разделить на три основные группы:

- изъятия из национального режима;
- квалификационные требования к банку и его учредителям;
- требования надзорных органов к качеству банковского надзора в стране происхождения капитала.

Положения национального законодательства могут устанавливать де-факто национальный режим доступа иностранного банка, который предполагает равные условия функционирования банков с национальным и иностранным капиталом. Однако, как показывает мировой опыт, многие страны практикуют изъятия из национального режима, что согласуется с нормами ВТО.

Сегодня страны применяют множественные ограничения допуска иностранного капитала в национальные банковские системы. Такие ограничения носят преимущественно количественный характер. В общем виде набор таких ограничений сформулирован в Генеральном соглашении по торговле услугами (ГАТС) и включает установление количественных квот с целью ограничения общего числа поставщиков услуг либо установления максимальной доли их участия, ограничения общего числа операций с услугами или общего объема производства услуг; ограничения общего числа физических лиц, которые могут быть заняты в определенной сфере услуг; меры, ограничивающие иностранным поставщикам использование определенных организационно-правовых форм предоставления услуг.

В банковской сфере наиболее распространенным количественным ограничением выступает установление квоты на участие иностранного капитала. Практикуется также запрет на учреждение филиалов-нерезидентов.

Законодательство каждой страны устанавливает *квалификационные требования к банку как юридическому лицу и его учредителям*. Например, в соответствии с положениями Базельского комитета по банковскому надзору при решении вопроса о предоставлении лицензии производится проверка руководителей банка на соответствие квалификационным требованиям, а также оценка акционеров и структуры собственности [8].

Надзорный орган страны потенциального базирования определяет инвестиционную структуру дочерней организации банка-нерезидента, анализирует финансовую состоятельность акционеров, выявляет перечень аффилированных лиц и наличие кредитных организаций, которые не будут подпадать под консолидированный банковский надзор. Наличие таких кредитных организаций, которые имеют возможность косвенно влиять на принятие решений банком, ходатайствующим о получении лицензии, способно затруднить эффективный банковский надзор, в связи с чем вероятность получения лицензии может снижаться.

В любом случае надзорный орган страны потенциального пребывания осуществит ряд мероприятий, направленных на проверку соответствия национальным требованиям уставного капитала банка, его организационной и инвестиционной структуры с точки зрения финансовой устойчивости и возможности осуществления эффективного банковского надзора; определит профессиональную компетенцию, исследует репутацию руководства банка и акционеров, систему внутреннего контроля и управления рисками.

Особым требованием к иностранным банкам может быть наличие консолидированного надзора за банковской деятельностью с привлечением органов надзора страны происхождения. Как пример, Швейцария осуществляет надзор за деятельностью иностранных банков на ее территории, в то время как контроль за их деятельностью в международных масштабах осуществляют органы надзора страны происхождения, которые дают согласие на ведение коммерческой деятельности этих компаний за пределами страны, в которой находится их головной офис [8].

Третья группа требований касается национальных норм регулирования, которые предполагают защиту инвесторов, вкладчиков, обеспечения стабильности финансовой системы в целом. Положение по финансовым услугам в рамках ВТО не запрещает органам банковского надзора требовать от иностранных поставщиков банковских услуг соблюдения данных норм национального банковского законодательства. К тому же международные принципы банковского надзора, вырабатываемые Базельским комитетом, предполагают взаимодействие органов страны происхождения, рассматривающих заявку на выдачу лицензии, и страны пребывания, выдавшей лицензию материнской кредитной организации. Лицензию дочерней организации или филиалу банка надзорный орган страны пребывания вправе предоставить только после предоставления надзорным органом страны происхождения соответствующего разрешения, если это предусмотрено национальным законодательством.

Помимо этого, при лицензировании надзорный орган страны базирования принимает во внимание характер и степень эффективности системы банковского надзора страны происхождения, а также институциональную структуру банка-заявителя с точки зрения возможности осуществления эффективного банковского надзора как со стороны страны пребывания, так и со стороны страны происхождения. Таким образом, при выходе банка за рубеж принимаются во внимание не только характеристики самого банка и его бизнес-план, но и качество банковского надзора в стране происхождения банковского капитала. Это, в частности, влияет на практику выхода российских банков за рубеж.

Особенности российского законодательства

Воздействие на возможность выхода российских банков за рубеж оказывают положения действующего законодательства, регулирующего отношения по созданию отечественным банком дочерней организации / филиала на территории иностранного государства. Нормативная правовая база в обозначенной области устанавливает требования, касающиеся характеристик самого российского банка, экономической обоснованности выхода за рубеж и географии возможного присутствия.

Во-первых, создание дочерней организации/филиала возможно только с разрешения Банка России. Под созданием дочерней организации отечественным банком понимается либо учреждение дочерней организации «с нуля», либо приобретение уже существующей кредитной организации, функционирующей на территории иностранного государства.

Деятельность российских банков путем косвенного преобладающего участия в уставном капитале организации-нерезидента также требует разрешения Банка России. В отечественной практике есть примеры, когда через посредничество зарубежных холдинговых компаний осуществляется выход банков в третьи страны. Например, Альфа-банк участвует в капитале своих дочерних кредитных организаций в Беларуси и на Украине через холдинговую компанию, расположенную на Кипре.

Во-вторых, целый ряд положений касается непосредственно российского банка. Он должен иметь генеральную лицензию, включая соответствие требованиям к размеру уставного капитала кредитной организации. В настоящее время кредитная организация, претендующая на получение генеральной лицензии, должна иметь собственные средства (капитал) не менее 900 млн руб. по состоянию на 1-е число месяца, в котором было подано в Банк России ходатайство о получении генеральной лицензии. Важно отметить, что Банк России не устанавливает размер собственных средств (капитала) для действующих кредитных организаций в качестве условия создания на территории иностранного государства их дочерних организаций / открытия филиалов. Таким образом, размер кредитной организации, желающей выйти за рубеж, регулируется через наличие генеральной лицензии.

Помимо этого, отечественный банк должен осуществлять деятельность не менее трех лет (требование только для банков, ходатайствующих о предоставлении им разрешения на осуществление деятельности за рубежом через дочернюю организацию), не иметь задолженностей перед Банком России и бюджетной системой, выполнять резервные и страховые требования ЦБ РФ. При выдаче разрешения в обязательном порядке учитывается экономическая обоснованность создания дочерней организации.

В-третьих, создание дочерней организации / филиала возможно только на территории иностранного государства, участвующего в международном сотрудничестве в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

На практику выхода отечественных банков за рубеж влияет также система российского банковского надзора. Основным критерием эффективности данной системы является соответствие международным нормам и принципам, вырабатываемым международным сообществом, в частности Базельским комитетом по банковскому надзору.

Несмотря на усовершенствование в России института консолидированной финансовой отчетности и надзора за ее предоставлением [9], механизма регулирования и контроля за деятельностью финансово-кредитных организаций, банковский надзор в России не в полной мере отвечает международным принципам и стандартам, вырабатываемым Базельским комитетом по банковскому надзору. Согласно Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации предусмотрено постепенное внедрение международных подходов к осуществлению банковского надзора. Так, на период 2014–2015 гг. намечено внедрение 2-го компонента (надзорный процесс) Базеля II и документа Базельского комитета «Международная конвергенция измерения капитала и стандартов капитала: новые подходы»; а внедрение подхода, основанного на внутренних рейтингах (1-й компонент Базеля II), – после 2015 г. При этом предполагается, что круг банков, реализующих подход, основанный на внутренних рейтингах, будет весьма узким. Это связано, в том числе, с высокими требованиями к таким банкам с точки зрения состояния баз данных и внутрибанковских систем управления рисками. Регулятивные стандарты, основанные на положениях Базеля III, в полной мере будут действовать с 1 января 2019 г. [10].

Фактически требования к качеству банковского надзора ограничивают возможности российских банков по выходу за рубеж, в особенности в страны, принявшие директивы Базеля. В частности, БИНБАНК не смог получить лицензию на осуществление банковских операций в Германии. После регистрации кредитной организации в 2002 г. банк в течение трех лет ожидал получения лицензии, а в 2005 г. решил продать свою долю в юридическом лице [11]. А Международному банку Санкт-Петербурга было отказано в трансформации представительства в филиал в Финляндии. Основой отказа стало несоот-

ветствие норм банковского надзора в России требованиям Базельского комитета [12].

Анализ положений международных норм и принципов, российского законодательства показывает, что правовым фактором, оказывающим влияние на экспансию отечественных банков за рубеж, является не только наличие разрешительного режима учреждения филиала или дочерней организации на территории иностранного государства, но и недостатки системы банковского надзора институционального характера, обусловленные недостаточной имплементацией международных стандартов, прежде всего рекомендаций Базельского комитета, в практику банковского надзора в Российской Федерации.

Эмпирические данные выхода российских банков за рубеж: правовые аспекты

По состоянию на начало 2014 г. российские банки осуществляли деятельность более чем в 30 странах через посредничество более чем 60 дочерних организаций и филиалов. Географически отделения отечественных банков расположены преимущественно в странах бывшего СССР и Евросоюза, однако в последние годы целый ряд российских кредитных организаций приступил к освоению азиатских стран.

Отечественные банки присутствуют в странах разными правовыми системами, режимами допуска иностранных кредитных организаций и качеством банковского законодательства.

Рассмотрим закономерности выхода российских банков в зависимости от качества банковского надзора в стране присутствия, уровня финансовой свободы и сходства правовой системы, которые могут быть количественно оценены [13].

При анализе влияния качества банковского надзора на выход российских банков можно опереться на данные стран, которые уже внедрили положения Базеля II. К марту 2013 г. таких стран насчитывалось 24 [14], в 9 зарегистрировано 13 отделений российских банков. При этом 5 отделений из 13 являлись совзагранбанками, которые были впоследствии приватизированы. Таким образом, новых отделений было открыто всего 8, или 12% всех случаев выхода российских банков за рубеж.

Несмотря на интенсивность экономических связей России со странами, полностью принявшими положения Базеля II (это преимущественно страны Западной Европы, США, Индия, Китай и др.), присутствие российских банков в этих странах незначительное. Учитывая негативный опыт ряда отечественных кредитных организаций по учреждению отделений в странах с высоким уровнем банковского надзора, можно утверждать, что наличие в странах высокого уровня надзора снижает вероятность присутствия российских банков.

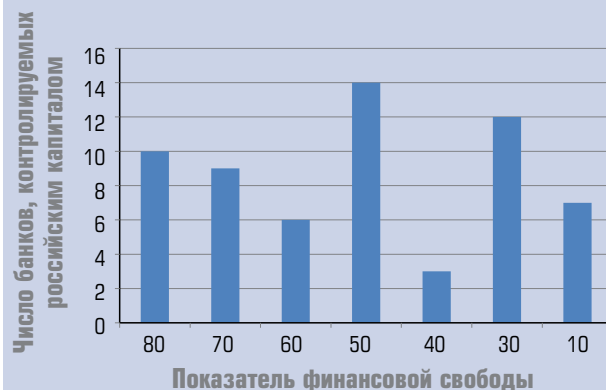
Таким образом, эмпирические данные подтверждают, что российские банки имеют ограниченные возможности прямого выхода в страны с жесткими нормами банковского надзора, прежде всего страны Западной Европы.

Необходимо заметить, что российские банки присутствуют и в странах Западной Европы, однако боль-

шинство случаев выхода связано с советским наследием и перераспределением заграничных банков между российскими собственниками. Последние сделки касались, например, покупки Газпромом Russische Kommerzial Bank в 2009 г., а МБРР (сейчас банк МТС) – East-West United Bank в Люксембурге в 2007 г. Были также случаи, когда банки, расположенные в странах Балтии и контролируемые российским капиталом, выходили на рынки стран Евросоюза. Таким образом, они могли воспользоваться правилом единого паспорта банковской деятельности, действующего на территории ЕС. Следовательно, отечественные банки используют непрямые методы выхода на рынки западноевропейских стран, тогда как прямой затруднен.

Можно оценить влияние ограничений международной конкуренции в стране присутствия на выход российских банков за рубеж. Такой анализ можно произвести через рассчитываемые The Heritage Foundation показатели финансовой свободы, которые оценивают уровень свободы в финансово-банковской системе, доступа иностранных конкурентов на рынок и степень государственного вмешательства. Показатели распределены от 0 до 100, где 100 означает полную финансовую свободу, а 0, наоборот, полную закрытость (рис. 1).

Рис. 1. Число российских зарубежных отделений в странах с разным уровнем финансовой свободы



Источник: здесь и ниже – 2014 Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation. www.heritage.org, сайты банков, новостные сайты.

Наибольшее число отделений (14) наблюдается в странах со средним показателем финансовой свободы (50), а также в странах с одинаковым с Россией уровнем финансовой свободы (30), в этих странах зарегистрировано 12 отделений российских банков. Отечественные банки открыли также 10 отделений в странах с очень высокой степенью финансовой свободы (80).

Нельзя выделить четкой тенденции влияния финансовой свободы на экспансию российских банков. Однако можно рассмотреть не абсолютные показатели финансовой свободы стран, а их дистанцию с финансовой свободой России (рис. 2).

В распределении банков, контролируемых отечественным капиталом, в зависимости от разницы по модулю финансовой свободы России (30) и стран, где они функционируют, выделяется четкая тенденция.

Рис. 2. Дистанция показателей финансовой свободы России и стран функционирования банков с российским капиталом



Преобладающее число отделений отечественных банков расположено в странах с сопоставимым с РФ уровнем финансовой свободы (где разница показателя финансовой свободы не составляет более 20 пунктов). Таким образом, можно предположить, что вероятность выхода банков из России в страны с сопоставимым уровнем финансовой свободы выше.

Анализ схожести правовых систем России и стран присутствия российского капитала показывает, что среди отделений отечественных банков в 2013 г. треть случаев (67%) приходилась на страны, имевшие в прошлом социалистическую правовую систему. То есть

каждые два российских зарубежных отделения из трех присутствуют в схожей правовой среде. В связи с этим можно предположить, что фактор наличия общности правовых систем повышает вероятность присутствия отечественных банков.

ВЫВОДЫ

Исследование позволило сделать следующие выводы. *Во-первых*, эмпирические исследования свидетельствуют о важности правовых факторов в транснационализации банковского бизнеса.

Во-вторых, международные нормы и принципы регулирования выхода банков за рубеж определяют не только качественные и количественные характеристики транснационального банка, но и предъявляют требования к качеству национального законодательства страны происхождения капитала.

В-третьих, российское законодательство содержит ряд ограничений на выход отечественных кредитных организаций за рубеж, в то же время данные ограничения соответствуют международной практике.

В-четвертых, эмпирический анализ выхода российских банков за рубеж позволил сделать предположения о том, что вероятность выхода отечественных банков выше в странах с сопоставимым уровнем финансовой свободы и с общей с Россией правовой системой, ниже – в странах с более высоким качеством банковского надзора.

Список литературы

1. Claessens S., Van Horen N. Foreign Banks: Trends, Impact and Financial Stability. IMF working paper. 2012, January.
2. Brimmer A., Dahl F. Growth of American International Banking: Implications for Public Policy. // Journal of Finance, 1975, #30. P. 349.
3. Buch C. M. Information or Regulation: What Drives the International Activities of Commercial Banks? // Journal of Money, Credit and Banking, vol. 35(6), 2003, December.
4. Galindo A., Micco A., Serra C. Better the Devil that You Know: Evidence on Entry Costs Faced by Foreign Banks. – Inter-American Development Bank, 2003, January.
5. Focarelli D., Pozzolo A. The patterns of cross-border bank mergers and shareholdings in OECD countries. // Journal of Banking and Finance, 2001, vol. 25.
6. Ерпылева Н. Ю. Международное банковское право: генезис, природа. Основные категории и механизмы регулирования операций банков : автореф. ... д-ра юрид. н., М., 2004.
7. Основопологающие принципы эффективного банковского надзора (Основопологающие базельские принципы). Центральный банк Российской Федерации. Информационное сообщение. 2 июля 1998 г.
8. Банковский надзор: Европейский опыт и российская практика / пер. с английского языка. / Под ред. М. Олсена. М., 2005.
9. Федеральный закон от 27.07.2010 № 208-ФЗ (ред. от 23.07.2013) «О консолидированной финансовой отчетности» // Собр. законодательства РФ. – 2010. № 31.
10. Заявление Правительства РФ № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 05.04.2011 «О Стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года» // Вестник Банка России. 2011. № 21.
11. Федосеева С. С дальним прицелом // Энергия успеха. 2006. № 5.
12. Электронный ресурс : <http://www.fontanka.ru/2002/04/23/38189>.
13. La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. The Economic Consequences of Legal Origins. // Journal of Economic Literature, 2008, #46.
14. Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on monitoring implementation of Basel III regulatory reform. Bank for International settlements, 2013, April.