

БАНКОВСКАЯ СИСТЕМА И БАНКОВСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

DOI: 10.17803/1994-1471.2023.151.6.061-067

О. А. Тарасенко*

Правовое регулирование банковской деятельности в новых регионах Российской Федерации

Аннотация. В октябре 2022 г. в состав Российской Федерации было принято четыре новых субъекта: Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области, что поставило на повестку дня вопрос об интеграции их банковского бизнеса в общедоверальное правовое поле. В фокусе исследования вопросы: каким образом идет этот процесс и каково его влияние на национальную банковскую систему в целом? По результатам исследования выявляется, что правовое регулирование банковской системы новых субъектов Российской Федерации переживает переходный период, для которого характерно действие норм, принятых в этих регионах до их вхождения в состав Российской Федерации, а также актов чрезвычайного законодательства. Устанавливаются факторы, влияющие на банковскую деятельность в новых субъектах РФ: необходимость правовой трансформации, осуществление специальной военной операции, недружественные действия со стороны США и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций. Этим обуславливается крайне низкая доступность банковских услуг в данных субъектах РФ, что вызывает необходимость открытия в них филиалов и отделений российских банков. В завершение исследования, с учетом сделанных выводов о характере интеграции, предлагаются меры, направленные на поддержку банковской системы не только в новых регионах, но и в Российской Федерации в целом: увеличение лимитов на снятие наличных; списание кредитов, предмет залога по которым утрачен во время боевых действий, для физических и юридических лиц, находящихся в новых регионах; возобновление работы обменных пунктов; ускорение процесса ввода на банковский рынок небанковского поставщика платежных услуг; создание фонда урегулирования убытков банковского сектора; выработка механизма парламентского контроля за принимаемыми Банком России, Президентом РФ и Правительством РФ актами чрезвычайного регулирования.

Ключевые слова: банковская деятельность; интеграция; ДНР; ЛНР; Запорожская область; Херсонская область; денежные средства; обменные пункты; чрезвычайное законодательство; Банк России.

Для цитирования: Тарасенко О. А. Правовое регулирование банковской деятельности в новых регионах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2023. — Т. 18. — № 6. — С. 61–67. — DOI: 10.17803/1994-1471.2023.151.6.061-067.

Благодарности. Исследование выполнено в рамках программы академического стратегического лидерства «Приоритет-2030».

© Тарасенко О. А., 2023

* Тарасенко Ольга Александровна, доктор юридических наук, профессор кафедры предпринимательского и корпоративного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993
olga201175@gmail.com

Legal Regulation of Banking in the New Regions of the Russian Federation

Olga A. Tarasenko, Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Business and Corporate Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
olga201175@gmail.com

Abstract. In October 2022, 4 new constituent entities were admitted to the Russian Federation: the Donetsk People's Republic, the Luhansk People's Republic, the Zaporozhye and Kherson regions, which put on the agenda the issue of integrating their banking business into the federal legal field. The study focuses on the following questions: how this process is going and what impact it makes on the national banking system as a whole. According to the results of the study, it is revealed that the legal regulation of the banking system of new constituent entities of the Russian Federation is undergoing a transitional period characterized by the effect of the norms adopted in these regions before they entered into the Russian Federation, as well as acts of emergency legislation. The author determines the factors influencing banking activity in the new constituent entities of the Russian Federation: the need for legal transformation, implementation of the special military operation, unfriendly actions on the part of the United States and foreign states and international organizations that have joined them. Extremely low availability of banking services in these constituent entities of the Russian Federation makes it necessary to open branches and subsidiaries of Russian banks. To sum up, taking into account conclusions made about the nature of integration, the author proposes measures aimed at supporting the banking system not only in the new regions, but also in the Russian Federation as a whole: increasing limits on cash withdrawals; writing off loans the collateral for which was lost during hostilities for individuals and legal entities located in new regions; resumption of the work of exchange offices; acceleration of the process of introducing a non-bank payment service provider to the banking market; creation of a fund for settlement of losses in the banking sector; development of a mechanism for parliamentary control over acts of emergency regulation adopted by the Bank of Russia, the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation.

Keywords: banking; integration; DPR; LPR; Zaporizhia region; Kherson region; cash; exchange offices; emergency legislation; Bank of Russia.

Cite as: Tarasenko OA. Pravovoe regulirovanie bankovskoy deyatel'nosti v novykh regionakh Rossiyskoy Federatsii [Legal Regulation of Banking in the New Regions of the Russian Federation]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*. 2023;18(6):61-67. DOI: 10.17803/1994-1471.2023.151.6.061-067. (In Russ., abstract in Eng.).

Acknowledgements. The study was carried out within the framework of «Priority-2030» Strategic Academic Leadership Program.

Регуляторные окна банковского бизнеса в новых регионах

Правовая регламентация банковской деятельности на территориях новых субъектов имеет свои особенности, которые прежде всего определены в федеральных конституционных законах об

их принятии в Российскую Федерацию¹. В данных актах устанавливается, что на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей действует порядок организации банковской деятельности, предусматривающий поэтапное включение существующей в них локальной банковской системы в банковскую систему РФ.

¹ Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Донецкой Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6930 ; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной Республики и

В качестве общего правила закрепляется, что со дня принятия новых регионов в Российскую Федерацию банковские операции осуществляются кредитными организациями, имеющими лицензию Банка России. К числу изъятий относится деятельность кредитных учреждений, зарегистрированных ранее на территориях новых субъектов и обладающих правом на осуществление банковских операций. Данные кредитные учреждения могут до января 2024 г.:

- осуществлять свою деятельность в том случае, если она не противоречит общедержальному законодательству;

- осуществлять выпуск платежных карт (с ограниченным сроком действия: по 1 января 2025 г.);

- получить лицензию Банка России.

Кроме этого, специфика деятельности уже существующих кредитных учреждений в новых регионах может определяться Банком России, которому предоставлено право принимать акты по вопросам, относящимся к его компетенции, не предусмотренные статьей 7 Закона о Банке России². Данные акты не подлежат государственной регистрации и имеют срочный характер действия (до 1 января 2025 г.).

Банк России вправе также образовывать на территориях новых субъектов свои территориальные учреждения. Обратившись к официальному сайту Банка России в январе 2023 г., можно было увидеть, что в списке его территориальных учреждений числятся Донецкое, Запорожское,

Луганское и Херсонское отделения, однако какая-либо иная информация (об их местонахождении или деятельности) отсутствует³.

Поскольку на территориях двух новых регионов — ДНР и ЛНР — есть предприниматели, которые занимаются профессионально только таким видом деятельности, как купля-продажа иностранной валюты, то для них предусмотрена возможность осуществлять эту деятельность до 1 января 2024 г. Соответственно, в дальнейшем, так как подобный бизнес не предусмотрен национальным законодательством, обменные пункты новых регионов вынуждены будут прекратить свою работу⁴.

Что касается Запорожской и Херсонской областей, то со дня их принятия в Россию подлежит прекращению деятельность юридических лиц, осуществляющих банковские операции на основании лицензии Национального банка Украины. Порядок исполнения юридическими и физическими лицами, зарегистрированными на территориях Запорожской и Херсонской областей, обязательств по кредитам перед кредитными учреждениями Украины должен быть установлен федеральным законом⁵.

Помимо общих нормативных установок, отношение к порядку осуществления банковской деятельности в новых регионах имеют и акты чрезвычайного законодательства. В частности, в соответствии с п. 3 Указа о военном положении⁶, в период его действия в новых субъектах Российской Федерации могут применяться меры

образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Луганской Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Запорожской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6932; Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта — Херсонской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6933.

² Федеральный закон от 10.06.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

³ Территориальные учреждения // URL: https://cbr.ru/about_br/tubr/ (дата обращения: 21.01.2023).

⁴ Отметим, что Российская Федерация в 2010 г. пошла по пути жесткого регулирования, запретив деятельность обменных пунктов.

⁵ По состоянию на 21 января 2023 г. данный акт не принят.

⁶ Указ Президента РФ от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // СЗ РФ. 2022. № 43. Ст. 7381.

Закона о военном положении⁷. Не будет лишним сказать, что введенное этим Указом военное положение на территории современной России (после распада СССР) установлено впервые. В период действия военного положения могут быть предусмотрены меры, связанные с введением временных ограничений на осуществление финансовой деятельности, свободное перемещение финансовых средств, на поиск, получение, передачу и распространение информации, временно изменены форма собственности организаций, порядок и условия процедур банкротства, режим трудовой деятельности и установлены особенности банковского регулирования. К примеру, государство может заблокировать вклады в банках в целях мобилизации денежных средств, ограничения эмиссии и пополнения бюджета. В том случае, если на территориях, где введено военное положение, работа банков будет невозможна, основную часть их функций начнут выполнять полевые учреждения Банка России. Примечательно, что на момент написания статьи в новых регионах не было размещено ни одного полевого учреждения Банка России.

Среди актов чрезвычайного законодательства касательно рассматриваемой сферы бизнеса следует отметить Указ Президента РФ от 21.11.2022 № 841 «О некоторых вопросах осуществления деятельности публичного акционерного общества «Промсвязьбанк» на территориях Донецкой Народной Республики и Луганской Народной Республики»⁸, в котором закреплён механизм присоединения действовавших в ДНР и ЛНР Центрального и Государственного банков к ПАО «Промсвязьбанк». При этом ПАО «Промсвязьбанк» наделяется правом в одностороннем порядке вносить изменения в договоры, права и обязанности по которым перешли к нему в целях

их приведения в соответствие с национальным законодательством при условии, что указанные изменения не повлекут за собой увеличения размера денежных обязательств клиентов.

Заметим, что принятие Президентом РФ подобного акта базируется на ч. 1 ст. 7, ч. 1 ст. 8 Закона о военном положении, где закрепляется, что особенности банковского регулирования в период действия режима военного времени, изменение формы собственности организаций и условий процедур банкротства могут быть предусмотрены федеральными законами и иными правовыми актами Российской Федерации. Напомним, что по общему правилу правовое регулирование банковской деятельности осуществляется федеральными законами и нормативными актами Банка России⁹.

Следует также сказать, что отечественное законодательство не содержит четких норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в связи с осуществлением контроля легитимности действий исполнительной власти и Банка России в части проверки и подтверждения принимаемых ими экстраординарных актов¹⁰, в связи с чем выработка такого механизма представляется необходимой.

Отметим, что характерной чертой интегративного банковского законодательства является и предусмотренная в нем возможность действия до 1 января 2024 г. нормативных актов, принятых в новых регионах до вхождения в состав РФ, при условии их непротиворечия федеральному законодательству. В качестве примера можно назвать постановление Государственного комитета обороны ДНР от 24.08.2022 № 203 «О некоторых мерах по поддержанию финансовой и банковской систем Донецкой Народной Республики»¹¹, в соответствии с которым закреп-

⁷ Федеральный конституционный закон от 30.11.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

⁸ СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8449.

⁹ Ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-11 «О банках и банковской деятельности» // СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

¹⁰ См. подробнее об этом: Право и противодействие пандемии: возможности и перспективы : монография / отв. ред. В. Н. Синюков, А. А. Мохов. М. : Проспект, 2021. С. 131.

¹¹ URL: <http://npa.dnronline.su/2022-08-29/postanovlenie-gosudarstvennogo-komiteta-oborony-dnr-203-ot-24-08-2022-g-o-nekotoryh-merah-po-podderzhaniyu-finansovoj-i-bankovskoj-sistem-donetskoj-narodnoj-respubliki.html>.

ляются особенности идентификации клиентов, передачи персональных данных, осуществления функций валютного и налогового контроля кредитными организациями, действующими на территории этого региона.

Как это работает?

Анализ банковской практики в новых регионах демонстрирует, что местный банковский бизнес находится в зачаточной стадии и переживает колоссальные трудности, вызываемые одновременно несколькими факторами: необходимостью трансформации, осуществлением на данной территории специальной военной операции, а также недружественными действиями со стороны США и примкнувших к ним иностранных государств и международных организаций.

Еще со времен 2014 г. на территориях республик ощущалась банковская блокада со стороны Украины, которая выразилась в прекращении оказания банковских услуг на неподконтрольной ей территории. Клиенты банков вынуждены были приспособиться к отсутствию банковской системы. Так, получить свои деньги со счета (включая пенсии и социальные выплаты) было можно на территории, подконтрольной Украине. Второй вариант — более безопасный, но и более дорогой — предоставили владельцы обменных пунктов, продолжившие работать в период войны, которые помимо собственно купли-продажи валюты стали обналичивать деньги с банковской карточки с комиссией в 10 %. Кроме этого, в условиях отсутствия у населения наличных торговые центры стали предлагать интернет-оплату, так как POS-терминалы в магазинах также были отключены.

Между тем для предпринимателей в ДНР и ЛНР прозрачные банковские услуги были исключением, так как в них действовало единичное количество банков. Вначале были созданы Центральный республиканский банк ДНР и Государственный банк ЛНР. С конца 2018 г. банковские услуги стал предоставлять южноосетинский коммерческий Международный расчетный банк, открывший на их территориях свои филиалы.

Таким образом, можно заключить, что республики так и не смогли создать собственные банковские системы, поэтому расчеты в них осуществлялись в основном наличными, причем не только населением, но и бизнесом.

Что касается Запорожской и Херсонской областей, то с началом процесса утраты этих территорий Национальный банк Украины издал постановление от 05.05.2022 № 94, в соответствии с которым украинским банкам, расположенным в зоне конфликта, было рекомендовано принять решение о прекращении своей деятельности и минимизации остатков наличности. Вместе с тем они всё еще могли продолжать осуществлять безналичные расчеты при помощи систем дистанционного обслуживания.

Добавим, что несмотря на то, что украинские банки из новых регионов ушли, тем не менее они не оставили надежд взыскать часть кредитов, выданных на своих бывших территориях. Поскольку работающего законодательного механизма урегулирования проблемы до сих пор нет, украинские банки обращаются к коллекторам с целью «выбить» долги клиентуры, руководствуясь двойными стандартами, одновременно и замораживая депозиты, и предпринимая меры к взысканию задолженности.

Итак, новые регионы фактически присоединились к РФ не с полноценным банковским бизнесом, а с его остатками, что продиктовало необходимость присутствия в них российских банков.

В июне 2022 г. в республиках на преференциальных условиях начал работу российский ПАО «Промсвязьбанк», который предоставил их кредитным учреждениям возможность осуществлять без ограничений по целям и лимитам рублевые переводы между собой и в РФ. В октябре 2022 г. банковскую деятельность в новых субъектах стал осуществлять и российский ЦМРБанк (ООО), главной целью которого является обеспечение услугами местных предпринимателей. По состоянию на 22 января 2023 г. ЦМРБанк (ООО) открыл дополнительные офисы в г. Донецке, г. Макеевке, г. Луганске, г. Бердянске, г. Мелитополе, т.е. охватил своей сетью все новые регионы, за исключением Херсонской об-

ласти¹². Наметилось и расширение спектра услуг Международным расчетным банком, в котором в ноябре 2022 г. стартовала программа кредитования агропромышленного комплекса ДНР.

Следует также принять во внимание, что построение банковского бизнеса в новых регионах проходит на фоне трансформации организации денежного обращения. С момента вхождения ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей в состав Российской Федерации их денежной единицей становится рубль, обращение гривны и осуществление расчетов в гривнах допускалось только до 31 декабря 2022 г. При этом отдельные виды платежей (налоговые, бюджетные, социальные) изначально требовалось осуществлять только в рублях.

Из представленного нетрудно сделать вывод, что в новых регионах крайне низкая доступность банковских услуг. Впрочем, можно предположить, что при прекращении боевых действий банковский бизнес на новых территориях обретет потенциал роста. Этому, как ни странно, будет способствовать факт попадания системно значимых российских организаций под блокирующие санкции. Так, если раньше таковые воздерживались заявлять свое присутствие в Крыму и рассматривали крымские банки как *persona non grata*, то теперь их деловой вектор развернулся. К примеру, ПАО «Сбербанк» анонсировал, что «сформировал команду и начинает работать в Крыму»¹³.

Впрочем, в настоящее время уже не так уж важна территория ведения банковского бизнеса, поскольку любая аффилиация с новыми субъектами РФ рассматривается негативно недружественными государствами. Так, например, в январе 2023 г. Национальный банк Украины обнаружил, что российский Райффайзен Банк предоставляет льготные кредиты для участников специальной военной операции, открыто используя в своих материалах названия «ЛНР» и «ДНР». В связи с этим Национальный банк Украины заявил, что обратится с запросами к со-

ответствующим правительствам и регуляторам для инициирования введения международных санкций на вышеупомянутые действия Raiffeisen Bank International¹⁴.

Что ожидать банковской системе России

Очевидно, что процесс присоединения новых регионов к Российской Федерации начинает тяготеть к процедуре слияния со всеми вытекающими отсюда последствиями. Соответственно, логично вырабатывать меры, направленные на поддержку банковского бизнеса не только в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях, а во всей стране. Представляется, что позитивный вклад может внести:

- увеличение лимитов на снятие наличных, списание ипотеки и автокредитов, предмет залога по которым был утрачен во время боевых действий, для физических и юридических лиц, находящихся на территориях новых субъектов Российской Федерации;

- пересмотр роли обменных пунктов на территории Российской Федерации ввиду их жизнеспособности, в том числе на примере новых регионов, а также и в мировом масштабе. Следует обратить внимание на то, что, несмотря на усилия Банка России по «удалению» данных субъектов предпринимательской деятельности из банковской системы, фактически таковые продолжают работу в «серой зоне», вследствие чего причины, побудившие регулятора к их закрытию, до сих пор не устранены. Представляется, что в настоящий момент уровень банковского надзора позволяет Банку России открыть новое регуляторное окно для данных субъектов предпринимательства, руководствуясь потенциальным положительным экономическим эффектом от их деятельности, направленной в том числе на насыщение российского рынка наличной иностранной валютой;

¹² ЦМРБанк, офисы // URL: <https://cmrbank.ru/offices/> (дата обращения: 22.01.2023).

¹³ Морозова А., Литова Е. Сбербанк начнет работать в Крыму // URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/news/2023/01/18/959477-sberbank-nachnet-rabotat-v-krimu> (дата обращения: 24.01.2023).

¹⁴ Украинский Нацбанк призвал международные банки уйти из России // URL: <https://rossaprimavera.ru/news/71c22906> (дата обращения: 22.01.2023).

— создание фонда урегулирования убытков банковского сектора путем передачи ему полномочий и активов фонда консолидации банковского сектора и нормативного обрамления инструмента bail-in с целью реализации санации банков за счет денежных средств самих кредитных организаций и их крупнейших клиентов, снижения финансового бремени государства на поддержку банковского сектора в условиях экономических санкций¹⁵;

— ускорение процесса ввода на банковский рынок нового субъекта — небанковского поставщика платежных услуг — в целях развития альтернативной возможности для населения по обналачиванию денежных средств в торговых сетях, обеспечения комплексности предоставления платежных услуг и снижения банковских комиссий. Вектор деятельности данных субъектов обозначен в Стратегии развития нацио-

нальной платежной системы на 2021–2023 годы, где, в частности, указывается на необходимость формирования правовой базы для введения института небанковского поставщика платежных услуг как нового самостоятельного субъекта национальной платежной системы. При этом отмечается, что деятельность небанковского поставщика платежных услуг не должна приводить к возникновению регуляторного арбитража с иными участниками рынка. Предполагается, что небанковские поставщики платежных услуг будут предоставлять торгово-сервисным предприятиям, банкам и другим участникам платежного рынка сервисы по переводам и платежам¹⁶;

— выработка механизма парламентского контроля за принимаемыми Банком России, Президентом РФ и Правительством РФ актами чрезвычайного регулирования и определение его объема.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Куприянова И. Финансовый бизнес в ДНР в условиях банковской блокады // URL: <https://www.dw.com/ru/финансовый-бизнес-в-днр-в-условиях-банковской-блокады/a-18270403> (дата обращения: 22.01.2023).
2. Морозова А., Литова Е. Сбербанк начнет работать в Крыму // URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/news/2023/01/18/959477-sberbank-nachnet-rabotat-v-krimu> (дата обращения: 24.01.2023).
3. Право и противодействие пандемии: возможности и перспективы : монография / отв. ред. В. Н. Синюков, А. А. Мохов. — М. : Проспект, 2021. — 488 с.
4. Тарасенко О. А. Влияние санкций на деятельность Банка России и аффилированных с ним лиц // Банковское право. — 2023. — № 1. — С. 49–56.

Материал поступил в редакцию 7 марта 2023 г.

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Kupriyanova I. Finansovyy biznes v DNR v usloviyakh bankovskoy blokady // URL: <https://www.dw.com/ru/finansovyy-biznes-v-dnr-v-usloviyakh-bankovskoy-blokady/a-18270403> (data obrashcheniya: 22.01.2023).
2. Morozova A., Litova E. Sberbank nachnet rabotat v Krymu // URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/news/2023/01/18/959477-sberbank-nachnet-rabotat-v-krimu> (data obrashcheniya: 24.01.2023).
3. Pravo i protivodeystvie pandemii: vozmozhnosti i perspektivy: monografiya / otv. red. V. N. Sinyukov, A. A. Mokhov. — M.: Prospekt, 2021. — 488 s.
4. Tarasenko O. A. Vliyanie sanktsiy na deyatel'nost Banka Rossii i affilirovannykh s nim lits // Bankovskoe pravo. — 2023. — № 1. — S. 49–56.

¹⁵ Тарасенко О. А. Влияние санкций на деятельность Банка России и аффилированных с ним лиц // Банковское право. 2023. № 1. С. 49–56.

¹⁶ Стратегия развития национальной платежной системы на 2021–2023 годы (утв. Банком России) // URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/120210/strategy_nps_2021-2023.pdf.