

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования
«Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

На правах рукописи

Щелкунов Евгений Анатольевич

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
СИСТЕМНО ЗНАЧИМЫХ КРЕДИТНЫХ
ОРГАНИЗАЦИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель

Ручкина Гульнара Флюровна,
доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент
Российской академии образования,
Заслуженный юрист
Российской Федерации

Москва – 2026

Диссертация представлена к публичному рассмотрению и защите в порядке, установленном ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» в соответствии с предоставленным правом самостоятельно присуждать ученые степени кандидата наук, ученые степени доктора наук согласно положениям пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Публичное рассмотрение и защита диссертации состоится 20 ноября 2026 г. в 10:00 часов на заседании диссертационного совета Финансового университета Д 505.001.112 по адресу: Москва, Ленинградский проспект, д. 51, корп. 1.

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125167, Москва, Ленинградский проспект, д. 49/2, комн. 100 и на официальном сайте Финансового университета в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» по адресу: www.fa.ru.

Персональный состав диссертационного совета:

председатель – Ручкина Г.Ф., д.юрид.н., профессор;
заместитель председателя – Илюшина М.Н., д.юрид.н., профессор;
ученый секретарь – Галушко Д.В., д.юрид.н., доцент;

члены диссертационного совета:

Алексеева Д.Г., д.юрид.н., профессор;
Андреева Л.В., д.юрид.н., профессор;
Арзуманова Л.Л., д.юрид.н., профессор;
Бит-Шабо И.В., д.юрид.н., доцент;
Лапина М.А., д.юрид.н., профессор;
Павликов С.Г., д.юрид.н., профессор;
Павлов В.П., д.юрид.н., профессор;
Петюкова О.Н., д.юрид.н., доцент;
Рузакова О.А., д.юрид.н., профессор;
Сизимова О.Б., д.юрид.н., доцент;
Синельникова В.Н., д.юрид.н., профессор;
Тарасенко О.А., д.юрид.н., доцент;
Тория Р.А., д.юрид.н., доцент;
Хаванова И.А., д.юрид.н.;
Чердаков О.И., д.юрид.н., профессор.

Автореферат диссертации разослан 16 сентября 2026 г.

I Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. Одной из современных тенденций, влияющих на функционирование банковской системы Российской Федерации, является концентрация значительной части совокупных активов всего банковского сектора у определенной группы кредитных организаций, причем подобная тенденция наблюдается в большинстве развитых стран мира. С одной стороны, концентрацию банковских активов у определенной группы кредитных организаций следует рассматривать как положительное явление: подобные банки выступают в предпринимательском обороте как надежные и устойчивые финансовые институты, обладающие развитой инфраструктурой и создающие экосистемы, предоставляющие комплексные банковские услуги. Кроме того, крупные банки могут способствовать реализации различных государственных программ развития, обеспечивать осуществление значительных инвестиционных проектов, имеющих социально-экономическую направленность. С другой стороны, предпринимательская деятельность кредитных организаций, в силу значительности активов, при злоупотреблении регуляторными требованиями несет существенные риски для банковской системы и всего финансового рынка в целом, потеря финансовой устойчивости может выступить катализатором экономического кризиса и системных потрясений в национальной экономике. Исходя из этого, небезосновательно мнение, что системно значимые кредитные организации при оценке их влияния на экономический климат несут больший ущерб для финансовой стабильности, чем совокупная польза от их хозяйственной деятельности.

Кризисные явления в банковской сфере Российской Федерации в предыдущие годы, причинами которых были различные факторы (мировой финансовый кризис, распространение коронавирусной инфекции «Covid-19», санкционная политика со стороны недружественных стран, секторальные ограничения в отношении банковского сектора и другие), в целях недопущения потери системно значимыми кредитными организациями финансовой устойчивости устранялись посредством существенной финансовой поддержки со

стороны Банка России и Правительства Российской Федерации путем использования централизованных государственных финансов.

По аналогии с международным опытом регулирования национальных банковских систем в США и Европейском Союзе, учитывая негативный опыт банковского кризиса 2008-2009 годов, используя рекомендации Базельского комитета по банковскому надзору, мегарегулятор образует специальный департамент, осуществляющий надзор за системно значимыми кредитными организациями (далее – СЗКО) и формирует нормативную правовую базу, регламентирующую деятельность СЗКО и устанавливающую регуляторные требования к данным субъектам банковской системы. Внедрение специальных требований к СЗКО с учетом национальных особенностей банковской деятельности позволило сформировать нормативную правовую базу, состоящую из отдельных норм специальных федеральных законов («О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)» и «О банках и банковской деятельности»), а также нормативных актов Банка России, обеспечивающих регламентацию деятельности СЗКО.

В настоящее время продолжается процесс совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность СЗКО в новых социально-экономических условиях, обусловленных, в том числе, секторальными ограничениями банковской системы, снижением уровня международного взаимодействия на рынке капитала, расширением сотрудничества в банковской сфере в рамках Евразийского экономического союза (далее - ЕАЭС), активным развитием экосистем банков, их взаимодействием с нефинансовыми организациями, совершенствованием платежных систем, а также активным внедрением в банковскую деятельность финансовых цифровых технологий и искусственного интеллекта. Однако остаются неурегулированными отдельные нормативные правовые аспекты деятельности СЗКО, что делает данное исследование актуальным и своевременным. Эта актуальность подчеркивается обсуждением новой методики признания кредитных организаций системно значимыми, проведенной общественной дискуссией по данному вопросу с участием представителей финансового рынка и планируемым введением новых

требований в перспективе ближайших 2-3 лет, а также необходимостью обеспечения единых требований к правовому регулированию деятельности СЗКО в государствах-членах ЕАЭС в рамках формирования общего финансового рынка, развития и совершенствования взаимодействия в банковской сфере.

Цель исследования состоит в разработке научно-обоснованных предложений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования деятельности системно значимых кредитных организаций в Российской Федерации.

Задачи исследования:

- охарактеризовать социально-экономические предпосылки формирования СЗКО в банковской системе России, а также основные направления совершенствования деятельности данных субъектов в современных условиях;
- определить содержание понятия «системная значимость», выявить признаки системной значимости кредитных организаций, предложить определение понятия «системно значимая кредитная организация»;
- провести анализ нормативной правовой базы, регламентирующей деятельность СЗКО в рамках специального законодательства и актах Банка России, выявить пробелы и недостатки данного регулирования и предложить меры по совершенствованию законодательства;
- рассмотреть действующие методики определения СЗКО, выявить их недостатки и направления совершенствования;
- выявить и обосновать специфику норм, регламентирующих деятельность СЗКО как комплексного самостоятельного правового института банковского права;
- проанализировать системную значимость банков в государствах, входящих в ЕАЭС, рассмотреть критерии отнесения к системно значимым банкам, а также возможности унификации законодательства на территории экономического союза с учетом формирования единого финансового рынка;
- проанализировать особенности правового регулирования деятельности системно значимых банков в Европейском Союзе, особенности регуляторного воздействия со стороны различных надзорных органов, выявить различия в

регулировании по отношению к национальной банковской системе, предложить рекомендации по разграничению СЗКО в России.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие при осуществлении деятельности СЗКО в Российской Федерации.

Предметом исследования выступают правовые нормы, регламентирующие отношения, возникающие при осуществлении деятельности СЗКО, российская доктрина предпринимательского, финансового и банковского права о кредитных организациях, а также правоприменительная практика в сфере банковской деятельности.

Степень разработанности темы исследования. При анализе теоретических и научно-практических работ, посвященных деятельности СЗКО и их влиянию на финансовый рынок, становится очевидным, что данная проблематика имеет большую представленность и разработанность в трудах экономической направленности зарубежных исследователей, в российском теоретическом поле по данной проблематике в основном представлены работы ученых-экономистов. С позиции юридической науки проблемы нормативного правового регулирования деятельности СЗКО и их влияния на функционирование банковской системы, в частности на финансовый рынок, не получили широкого освещения, за исключением отдельных вопросов в немногочисленных исследованиях.

Отдельные вопросы деятельности СЗКО, в частности их становление и генезис, критерии идентификации, влияние на устойчивость финансовой системы были рассмотрены в работах ученых-экономистов: А.В. Белоусова, Г.Г. Господарчук, А.Ю. Дальке, Э.П. Джагитяна, Д.А. Рабадановой.

Отдельно стоит отметить исследования О.И. Лаврушина, посвященные общим вопросам функционирования кредитных организаций, проблемам развития банковского сектора, оптимизации структуры банковской системы России, законодательного обеспечения его деятельности.

В диссертационных исследованиях Ю.С. Евлаховой, З.Ф. Мамедова отражаются экономические взгляды на роль банковской деятельности и ее влияние на финансовый рынок. Заслуживает внимание диссертационное исследование Е.О. Сучковой, проведенное в рамках экономической науки, посвященное

идентификации и регулированию системно значимых банков в Российской Федерации.

В рамках проводимого исследования имело место обращение к работам представителей советской юридической школы (М.М. Агарков, М.А. Гурвич, И.С. Гуревич, В.С. Мартемьянов и другие), рассматривающих в своих трудах отдельные вопросы осуществления банковской деятельности.

В рамках диссертационных исследований Е.А. Борисенко, Е.Р. Денисова, Ю.А. Загороднева, Е.В. Жильниковой, И.Г. Плотникова, Н.Р. Чебыкиной, Е.В. Филатовой рассматривались отдельные вопросы финансово-правового регулирования банковской деятельности в Российской Федерации в условиях санкционного воздействия и многочисленных секторальных ограничений.

С учетом всестороннего рассмотрения банковской деятельности как с позиции банковского, так и предпринимательского права, имело место обращение к исследованиям ведущих ученых, внесших существенный теоретический вклад в развитие науки финансового, банковского, предпринимательского права, к которым относятся: Е.А. Абросимова, Д.Г. Алексеева, В.К. Андреев, Е.Г. Афанасьева, Е.М. Ашмарина, В.А. Вайпан, Д.В. Винницкий, Е.Ю. Грачева, Е.П. Губин, А.Г. Гузнов, Л.Г. Ефимова, С.А. Карелина, Ю.А. Крохина, В.А. Лаптев, Е.Б. Лаутс, Е.Н. Пастушенко, Е.В. Покачалова, Т.Э. Рождественская, Г.Ф. Ручкина, А.А. Ситник, Г.А. Тосунян, Е.Г. Хоменко, И.А. Цинделиани.

Как в последние годы, так и в настоящее время, в связи с постоянным совершенствованием нормативного правового регулирования деятельности СЗКО и привлечением данных субъектов к реализации экономически и социально важных для государства задач, обозначенные отношения комплексно не исследовались, особенно с позиции правовой характеристики деятельности СЗКО, что определило выбор темы.

Область исследования диссертации соответствует п. 15. «Правовое регулирование предпринимательской и иной экономической деятельности. Общий, специальные и особые режимы предпринимательской деятельности», и п. 32. «Зарубежный опыт регулирования гражданских отношений (включая отношения, связанные с осуществлением субъектами права предпринимательской и иной

экономической деятельности), семейных отношений, процессуальных отношений и иных отношений, в том числе, осложненных иностранным элементом» Паспорта научной специальности 5.1.3. Частно-правовые (цивилистические) науки (юридические науки).

Методология и методы исследования. В ходе проведения исследования применялись общенаучные (наблюдение, сравнение, анализ, синтез, системный подход) и специальные (историко-правовое, правовое прогнозирование, сравнительно-правовой, формально-юридический метод) методы познания.

Первостепенную роль среди юридических методов познания сыграли формально-юридический и сравнительно-правовой методы, на основе которых в процессе изучения нормативного правового материала, регламентирующего деятельность СЗКО, были установлены особенности и закономерности в правовой регламентации деятельности данных субъектов финансового рынка.

Теоретическую основу исследования составляют научные труды российских ученых в различных областях права: теории права, финансового, конституционного, административного права, банковского и предпринимательского права, а также исследования деятельности СЗКО в работах представителей экономической науки.

Нормативную базу исследования составляют следующие нормативные правовые акты: Конституция Российской Федерации; Федеральный закон «О Центральном Банке Российской Федерации «Банке России», Федеральный закон «О банках и банковской деятельности», Федеральный закон «О национальной платежной системе»; положения, указания и приказы Банка России; документы Совета о финансовой стабильности и Базельского комитета по банковскому надзору, Европейского банковского управления и других международных организаций в банковской сфере.

Эмпирическая база исследования основана на официальных статистических данных, открытых источниках электронных информационных ресурсов и других средств массовой информации, сведений органов государственной власти и управления (федеральных министерств и ведомств), а

также Центрального Банка Российской Федерации, Департамента надзора за СЗКО Банка России и др.

Научная новизна исследования состоит в разработке научно обоснованных теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование правового регулирования деятельности СЗКО, рассматриваемых через призму реализации ими банковской деятельности, а также стратегических государственных задач социально-экономической направленности в условиях секторальных ограничений и внедрения новых технологий, основанных на искусственном интеллекте.

В данном исследовании:

- обоснован самостоятельный комплексный институт банковского права – «системно значимые кредитные организации»;
- разработаны авторские понятия «системно значимая кредитная организация», «социальный банковский продукт»;
- выявлены отдельные особенности правового положения системно значимых организаций;
- выявлены предпосылки взаимодействия системно значимых банков стран-участниц ЕАЭС в рамках формирования единого финансового рынка.

Положения, выносимые на защиту:

1) Обосновано выделение правового самостоятельного комплексного института банковского права – «системно значимые кредитные организации», состоящего из совокупности взаимообусловленных и взаимосвязанных правовых норм, регулирующих отношения, возникающих в связи с осуществлением банковской деятельности системно значимыми кредитными организациями, функционирующими в структуре банковской системы России, что и предопределяет необходимость структурного обособления норм, характеризующихся спецификой правового воздействия.

2) Определено, что системно значимая кредитная организация – банковская кредитная организация, осуществляющая деятельность на основе универсальной лицензии, выполняющая нормативно установленные требования по обеспечению

финансовой надежности и соответствующая специальным показателям, определяемым по методике, установленной нормативными актами Банка России.

3) Установлено, что отдельные особенности правового положения системно значимых организаций, реализуемые в рамках банковской деятельности, направлены на решение стратегических государственных задач и свойственны только указанным субъектам, что подчеркивает статус банков как «агентов» государства, обладающих соответствующими финансовыми возможностями, организационной структурой и сформированными компетенциями для эффективного взаимодействия, к которым относятся: значительные активы; специальное нормативное правовое регулирование; наибольшая сеть обособленных подразделений на территории России, включающих филиалы, отделения, дополнительные офисы, а также банковские мобильные офисы; возложение на отдельные СЗКО функций по реализации государственной финансовой политики в части обеспечения банком ПСБ денежно-кредитного обращения на новых присоединенных территориях, а также обеспечения реализации государственных оборонных контрактов; реализация пилотных проектов, например, по внедрению в российский банковский сектор открытых API; образование в структуре Банка России специального Департамента надзора за системно значимыми кредитными организациями.

4) Учитывая особую важность СЗКО для банковской системы России, специфику правового регулирования и предопределенность дальнейшего совершенствования деятельности с учетом объективного процесса концентрации банковских активов у отдельных кредитных организаций, предлагается законодательное закрепление таких положений, как: понятие системно значимой организации, особенности правового положения с учетом совершенствования финансовых технологий, особенности регулирования экосистемы кредитной организации с признаками системной значимости, особенности участия в консолидированной группе кредитных и иных финансовых организаций, регуляторные требования, включая финансовую устойчивость, применение риск-ориентированного подхода, надбавки к капиталу, что позволит устранить неполноту правового регулирования и обеспечить единство правоприменения.

5) Предложено определение понятия «социальный банковский продукт», предполагающее заключение публичного договора социального вклада (не превышающего 50 тысяч рублей сроком на 1 год с возможностью пролонгации (срочный вклад) и публичного договора социального счета, основанием заключения которого выступает заявление гражданина-клиента СЗКО, имеющего статус получателя мер государственной социальной защиты (поддержки), в соответствии с установленным перечнем, посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», с внесением сведений в Реестр социальных банковских счетов и социальных банковских вкладов.

6) Выявлены предпосылки взаимодействия системно значимых банков стран-участниц ЕАЭС и формирования общего финансового рынка в соответствии с программными документами союза, к которым относятся: единые требования к системе законодательства, регламентирующего банковскую деятельность, включая закон о центральном или национальном банке, а также специальный закон о банковской деятельности (за исключением республики Беларусь, где принят Банковский кодекс); единое содержание понятия «системная значимость банка» посредством указания на возможные негативные последствия для экономики в случае потери финансовой устойчивости; применение единых требований оценки системной значимости банков, основанных на рекомендациях Базельского комитета банковского надзора; реализация совместных пилотных проектов по информационному взаимодействию.

7) Выявлены тенденции, характерные для национальной банковской сферы, связанные, с одной стороны, с концентрацией банковских активов у СЗКО, и сокращением, с другой стороны, количества региональных банков в регионах присутствия. В связи с этим, основываясь на исследовании зарубежного опыта, в частности, анализа законодательства Европейского Союза, предложено разграничение СЗКО на: федеральные системно значимые кредитные организации и региональные системно значимые кредитные организации, а также наделение Банка России полномочиями по отнесению к системно значимым кредитным организациям региональных банков, в том числе не отвечающих предусмотренным

критериям системной значимости, однако имеющим важное значение для обеспечения кредитно-денежного обращения в регионе присутствия и особую значимость для его социально-экономического развития.

Теоретическая значимость работы обусловлена научной значимостью положений и выводов проведенного исследования для совершенствования деятельности СЗКО как в Российской Федерации, так и в рамках ЕАЭС. Положения, содержащиеся в диссертации, могут быть использованы в преподавании учебных дисциплин «Банковское право», «Предпринимательское право» и др.

Практическая значимость работы. Полученные результаты исследования могут быть использованы в практической деятельности Центрального Банка Российской Федерации, Департамента надзора за СЗКО.

Сформулированные положения и практические рекомендации могут быть в дальнейшем реализованы при подготовке проектов нормативных правовых актов, направленных на совершенствование правового регулирования деятельности СЗКО.

Степень достоверности, апробация и внедрение результатов исследования. Достоверность результатов исследования обусловлена использованием научной методологии; использованием для подтверждения результатов исследования в качестве теоретической основы монографических и других научных работ, проведенных диссертационных исследований по юридическим и экономическим наукам, предметом которых выступает деятельность СЗКО.

Основные положения проведенного исследования представлялись на различных научных и научно-практических международных и всероссийских конференциях: на XV Московской юридической неделе (Москва, МГУ имени М.В. Ломоносова, Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), Российская академия юридических наук, Ассоциация юристов России, 25-28 ноября 2025 г.); на VIII Международной научно-практической конференции «Публично-правовые средства цифровизации экономики и финансов» (Москва, Финансовый университет, 29 октября 2025 г.); на Международной научно-практической

конференции «Трансформация банковской деятельности в условиях многополярного мира» (Москва, Финансовый университет, 16 апреля 2026 г.)

Материалы исследования применяются в работе Акционерного коммерческого банка «ЦентроКредит» (акционерное общество).

Материалы исследования используются в деятельности Кафедры правового регулирования экономической деятельности Юридического факультета Финансового университета в учебном процессе в преподавании учебных дисциплин «Банковское право» и «Предпринимательское право».

Апробация и внедрение результатов исследования подтверждены соответствующими документами.

Публикации. Основные положения и результаты исследования отражены в 4 научных работах общим объемом 1,8 п.л. (весь объем авторский), опубликованных в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК при Минобрнауки России.

Структура и объем диссертации обусловлены целью и основными задачами, объектом и предметом проведенного исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы из 266 наименований. Текст диссертации изложен на 168 страницах, содержит 4 таблицы.

II Основное содержание работы

Первая глава исследования «Становление и развитие законодательства о системно значимых кредитных организациях» состоит из двух параграфов.

В первом параграфе первой главы «Социально-экономические предпосылки становления и совершенствования института системно значимых кредитных организаций» отмечается, что объективное возрастание роли крупнейших банков в экономиках рыночных государств, помимо явного положительного эффекта, несет в себе и ряд сопутствующих негативных последствий, одним из которых выступает влияние банковского сектора на устойчивость всей финансовой системы государства, обусловленных рискованной политикой на рынке капитала, фондовом рынке и возможной потерей крупными

системообразующими институтами банковского сектора контроля за долговыми обязательствами. Это может привести к банкротству и ликвидации значимых участников финансового рынка, что показал международный экономический кризис 2008-2009 годов. Для устранения подобных кризисных явлений в экономике по аналогии с регулированием банковских рынков в развитых странах в Российской Федерации также начинает формироваться система надзора и регулирования в отношении СЗКО.

В исследовании обращается внимание, что развитие и совершенствование банковской деятельности в России обусловило необходимость выделения СЗКО, которые в совокупности представляют собой обособленную группу крупнейших банковских кредитных организаций, с момента своего образования состоящую в большей части из постоянных членов (банков-участников), концентрирующих значительную часть активов всей банковской системы Российской Федерации. Необходимость данного обособления обусловлена национальными требованиями обеспечения финансовой устойчивости банковского сектора экономики государства, являющимися следствием современного подхода к государственному регулированию банковской деятельности в рамках регуляторного надзорного воздействия Банка России, обеспечивающего выполнение системно значимыми организациями обязательных нормативных требований, формирующих финансовую устойчивость банковского сектора, непосредственно влияющую на стабильность экономического климата в стране.

Сформированная группа СЗКО представляет собой особое явление в современной банковской системе России, что делает данную группу экономически и социально важной в рамках публичной финансовой деятельности государства, а также в рамках реализации общественно важных государственных социальных проектов. В то же время данная группа обладает наиболее значительной сетью подразделений (филиалов и иных подразделений головных организаций – отделений, самостоятельных офисов), через деятельность которых обеспечивается потребность частных субъектов в различных банковских продуктах.

Стоит отметить, что в банковской деятельности СЗКО прослеживается два взаимосвязанных, но разнонаправленных аспекта. Во-первых, банковская деятельность указанных субъектов выступает частью публично-правовых отношений, направленных на публичную финансовую деятельность государства. Во-вторых, банковская деятельность является деятельностью коммерческих организаций, направленной на извлечение прибыли: в данном аспекте проявляется частноправовой характер банковской деятельности как разновидности предпринимательской деятельности коммерческих организаций.

Не представляется возможным выделить в деятельности системно значимых кредитных организаций приоритетный аспект, публичную или частноправовую направленность деятельности.

Учитывая особенности правовой регламентации деятельности СЗКО в рамках регулирования деятельности кредитных организаций, необходимо обозначить определенную специфику, связанную, в том числе, и с совокупностью особенных отношений, возникающих в рамках подобного регулирования, что несомненно свидетельствует о структурном обособлении совокупности норм и возможности выделения самостоятельного правового комплексного института «системно значимые кредитные организации» в рамках банковского права.

Во втором параграфе первой главы «Понятие и характеристика системной значимости организаций финансового рынка по российскому законодательству» отмечается, что при характеристике кредитных организаций используются в различных вариациях понятия «системно значимые», «общественно значимые», «экономически значимые», «значимые для платежной системы» и другие, что создает неопределенность и широкую интерпретацию в понимании содержания указанных понятий.

В контексте обсуждения системно значимых кредитных организаций включение в перечень Банка России 12 банков обусловлено существованием сформированной банковской системы с внутренней организацией и связанностью, частью которых выступают обособляемые от иных кредитных организаций крупные финансовые организации, обладающие значительной частью активов от

всех совокупных активов банковской системы России и выполняющие особые задачи по обеспечению финансовой устойчивости банковского сектора.

В понятие «значимость» обособляемых кредитных организаций заложено содержание, отвечающее за важность, исключительность, особую роль в функционировании системы. Следует учитывать, что отнесение к значимому субъекту является субъективной оценкой, связанной с интересом субъекта или его потребностями: значимость не возникает независимо от интереса, она не присуща кому-либо от природы, поэтому в действующем законодательстве прослеживается субъективное мнение при оценке определенных субъектов, наделяемых в результате особым статусом – значимостью.

Содержание понятия «системная значимость» определяет особую важность элемента системы, влияние которого на функционирование системы и ее устойчивость значительна. Между элементом и системой как совокупностью элементов прослеживается исключительная взаимосвязь и взаимозависимость, следовательно, «системно значимая кредитная организация» представляет собой особую финансовую организацию, осуществляющую банковскую деятельность как разновидность предпринимательской деятельности, обеспечивающую устойчивость банковской системы, реализацию общественно и социально важных банковских услуг в рамках кредитно-денежного обращения при надзорно-регуляторной деятельности Банка России, направленной на обеспечение соблюдения обязательных требований, связанных с исключением системных рисков утраты финансовой стабильности и минимизации рисков признания несостоятельности (банкротства) системно значимой организации с учетом возможности наступления для экономики государства и всего общества негативных последствий.

Вторая глава исследования «Осуществление банковской деятельности системно значимыми кредитными организациями» состоит из трех параграфов.

В первом параграфе второй главы «Правовое регулирование деятельности системно значимых кредитных организаций в российском законодательстве» подчеркивается, что в настоящее время в специальном законодательстве отсутствует определение СЗКО: в частности, в Федеральном законе

от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», Федеральном законе от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» и иных федеральных законах и нормативных правовых актах. Однако словосочетания «системная значимость» и «системно значимые кредитные организации» применяются в федеральных законах и нормативных актах Банка России. Отсутствие законодательно установленных категорий позволяет отдельным авторам широко трактовать полномочия анализируемых субъектов наделять их различными правами и обязанностями.

В работе обращается внимание, что понятие «системно значимая кредитная организация» из доктринального понятийного аппарата постепенно переходит в сферу легального нормативно закреплённого понятия. Об этом свидетельствует использование данного понятия в нормативных актах Банка России и статьях специальных федеральных законов, например, в ст. 24 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и ст. 57; 67; 72.1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

Учитывая важность СЗКО для банковской системы и финансовой системы страны, исходя из масштаба влияния на финансовую устойчивость экономики, данная группа кредитных организаций нуждается в специальном регулировании в части легализации в банковском законодательстве понятийного инструментария. Предлагается дополнить ст. 1 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» понятием «системно значимая кредитная организация», под которым следует «понимать банковскую кредитную организацию, осуществляющую деятельность на основе универсальной лицензии, выполняющую установленные регулятором требования по обеспечению финансовой надежности и соответствующую специальным показателям, определяемым по методике, установленной нормативными актами Банка России».

Стоит отметить, что в статьях специальных законов, регламентирующих банковскую деятельность системно значимых кредитных организаций, в настоящее время получили закрепление отдельные бланкетные нормы, содержание которых раскрывается в нормативных актах Банка России. Использование подобного законодательного приема является распространенным для банковского

регулирования: динамика банковского законодательства (в широком смысле) является следствием постоянного совершенствования банковской деятельности, вносить изменения в подзаконные акты более конструктивно, чем изменять положения федеральных законов. Тем не менее отдельные понятия нуждаются в законодательном определении, так как это обеспечит стабильность правоприменения. В связи с этим предлагается сконцентрировать нормы о системно значимых кредитных организациях в Федеральном законе «О банках и банковской деятельности» в рамках отдельной главы закона «Системная значимость кредитной организации» с закреплением следующих положений: понятие «системно значимой кредитной организации», особенность правового положения с учетом совершенствования финансовых технологий (в том числе цифрового банка как значимого участника платежной системы), особенности регулирования экосистемы кредитной организации с признаками системной значимости, особенности участия в консолидированной группе кредитных и иных финансовых организаций, регуляторные требования, финансовая устойчивость, применение риск-ориентированного подхода, надбавки к капиталу и другие факторы, что позволит устранить недостатки правового регулирования и обеспечить единство правоприменения.

Во втором параграфе второй главы «Нормативные правовые критерии отнесения к системно значимым кредитным организациям» обосновывается вывод, что содержание понятия «системная значимость» применительно к кредитной организации находится на границе экономической и юридической науки, причем определить, к какой из них более тяготеет данный институт, не представляется возможным в связи с органической взаимосвязью в содержании данного понятия экономических основ функционирования и необходимости легализации и придания юридической формы для объективизации СЗКО в экономическом обороте, что возможно только в рамках нормативной правовой регламентации деятельности.

В исследовании обращается внимание, что задача юридической науки заключается в конструировании правовых положений, делающих доступными для понимания правоприменителем алгоритма действий, позволяющего

объективизировать правовое положение субъекта банковской деятельности и наделить его признаками системной значимости, основанными на закрепленных в нормативных актах критериях, выявленных в процессе анализа его функционирования.

В данном направлении исследования обращается внимание на сформированную нормативную базу регулирования, ее особенности, а также на процесс ее совершенствования практического внедрения, в том числе в связи с нормотворческой деятельностью регулятора.

Практический интерес представляет использование Банком России в последние годы практики вынесения на обсуждение профессионального сообщества документов, оформленных в форме докладов для общественных обсуждений, содержащих отдельные идеи регулятора, в последующем оформляемых в нормативные акты Банка России с учетом высказанных замечаний и дополнений. Подобный процесс привлечения специалистов банковской сферы наблюдается и в обсуждении новых методик определения системной значимости.

Представляется необходимым распространить подобную практику публичного обсуждения планируемых к принятию нормативных актов Банка России на всю линейку важнейших документов, регулирующих банковскую деятельность, что повысит качество принимаемых актов и позволит на стадии обсуждения устранять содержательные и процедурные недостатки актов, выявленных профессиональным и научным сообществом.

Действующая в настоящее время методика определения системно значимых кредитных организаций показала, что она не соответствует тем преобразованиям на финансовом рынке, участниками которых становятся кредитные организации. В частности, в рамках развития экосистемной архитектуры деятельности банков как субъектов хозяйственного оборота усложняется взаимодействие и, соответственно, влияние системно значимых субъектов в рамках созданных экосистемных групп, в которых присутствуют самые различные участники не только финансового, но и потребительского рынка.

Используемые в настоящее время критерии и оценочные показатели должны быть расширены и адаптированы с учетом сложившейся и устоявшейся в

национальной банковской системе специализации кредитных организаций, а также выбранной бизнес-модели, их связи с регионами присутствия и взаимодействия с предпринимательскими структурами. Они, несомненно, должны включать различные уровни значимости, основанные не только на стоимости банковских активов, но и иных важных показателях деятельности.

В исследовании приводится вывод, что многочисленные секторальные ограничения в отношении российского банковского сектора, существенное сокращение взаимодействия с зарубежными финансовыми институтами из недружественных стран, а также национальные особенности функционирования кредитных организаций (включающие особые регуляторные полномочия Банка России) предполагают смену вектора регулирования и постепенный отход от использования существующих правил по установлению системной значимости, основанных преимущественно на разработках международных организаций. При регулировании предлагается ориентацию на методики, основанные на российских специфических методах и инструментах определения системной значимости, что, с учетом установки на финансовую безопасность страны, будет отвечать ее интересам, а также способствовать контролируемому воздействию на стабильность банковской системы, исключая использование несоответствующих отечественному правопорядку правил регулирования.

В третьем параграфе второй главы «Особенности осуществления системно значимыми кредитными организациями банковской деятельности» рассматриваются особенности деятельности СЗКО, с учетом того, что в процессе ее осуществления данные субъекты непосредственно связаны с реализацией определенных задач, которые возложены на них государством. Это позволяет говорить о данных банках как «агентах» государства: их финансовые возможности, организационная структура, сформированные компетенции на банковском рынке и связь с публичной властью в рамках сложившегося взаимодействия и эффективного сотрудничества требуют особых полномочий.

В исследовании отмечается, что отдельные полномочия СЗКО, реализуемые в рамках банковской деятельности, являются специфическими, направленными на решение государственных задач и свойственными только указанным субъектам.

Позитивное влияние системно значимых кредитных организаций на реализацию важнейших для государства задач, связанных с деятельностью кредитных организаций, отмечается в следующих сферах: социальная поддержка отдельных категорий граждан (институт социального вклада и счета); обеспечение осуществления платежных операций (в рамках значимых для платежной системы банков); наделение системно значимых кредитных организаций полномочиями при обслуживании оборонной сферы и сферы обеспечения безопасности; внедрение в деятельность кредитных организаций новых цифровых инструментов, обеспечивающих технологическое развитие в финансовой сфере (технологии открытых API); обеспечение возможностей расчетов в сфере внешнеэкономической деятельности с использованием инструментов противодействия санкциям в сфере международных банковских расчетов (путем использования платформы трансграничных переводов А7) и др.

Третья глава исследования «Правовое регулирование деятельности системно значимых банков в странах Евразийского Экономического союза и Европейском Союзе» состоит из двух параграфов. **В первом параграфе третьей главы** «Правовое регулирование деятельности системно значимых банков в странах Евразийского экономического союза» исследуются особенности правового регулирования деятельности системно значимых банков в государствах-членах, в том числе возможность внедрения единообразного правового регулирования деятельности данных субъектов в рамках международного сотрудничества в банковской сфере.

В исследовании отмечается, что именно финансовая сфера является основой региональной интеграции, на пути которой необходимо решать сложнейшие задачи с учетом обеспечения взаимодействия различных финансовых органов, проведения расчетов в национальных валютах, создания межгосударственных органов с наднациональной компетенцией и др. В рамках развития необходимо сближение взаимодействия национальных банковских систем, что предполагает определенную нормативную согласованность банковского законодательства, имплементацию общих норм в национальные законодательства. В работе отмечается определенная специфика развития банковских систем бывших союзных

республик СССР, связанная с количеством кредитных организаций, участием государств и иностранных субъектов в капиталах банков, спецификой оценки деятельности международными и национальными рейтинговыми агентствами, достаточностью нормативного правового регулирования банковской деятельности, наличием различных органов банковского надзора и др. В целом законодательство о банковской деятельности стран ЕАЭС построено по единому принципу: система законодательства включает закон о центральном или национальном банке, а также специальный закон о банковской деятельности, за исключением Республики Беларусь, в которой принят Банковский кодекс.

Делается вывод, что в законодательстве о банковской деятельности стран-участниц ЕАЭС отсутствуют глубокие противоречия в методиках определения системно значимых банков в связи с использованием при создании национальных методик единых рекомендаций, подготовленных Базельским Комитетом по банковскому надзору, в связи с чем возможно согласование общей позиции при регулировании системно значимых кредитных организаций.

Учитывая перспективные изменения в методике оценки системной значимости в Российской Федерации и необходимость гармонизации законодательства о банковской деятельности внутри Евразийского Экономического Союза, предлагается начать обсуждения новых показателей, характеризующих системную значимость в государствах-членах с учетом опыта подобного регулирования в банковской системе России.

Второй параграф третьей главы «Правовое регулирование деятельности системно значимых банков в Европейском Союзе и Федеративной Республике Германия (сравнительно-правовой анализ)» посвящен анализу законодательного регулирования системно значимых банков в Европейском Союзе. В странах Европейского Союза в результате влияния международного финансового кризиса 2008-2009 годов была проведена модернизация европейских надзорных органов, осуществляющих регуляторное воздействие на финансовые организации, в результате которой была сформирована их разноуровневая структура. Начиная с 2014 года надзорные органы стран Европейского Союза стали определять банки либо как относящиеся к системно значимым для общего Европейского Союза, либо

на уровне отдельного государства-члена Союза. Методики определения системной значимости банков постоянно совершенствуются, особенностью классификации системно значимых банков в Европейском Союзе является их разделение на глобальные и национальные системно значимые банки. Выделение глобальных системно значимых банков в странах Европейского Союза направлено на выявление потенциально опасных финансовых организаций, потеря финансовой устойчивости которых может негативно повлиять на финансовый рынок с позиции его «заражения» и эффекта «домино», в связи с чем в Европейском Союзе разрабатываются стандарты, реализация которых способствует снижению концентрации капитала глобальных системно значимых банков.

Анализ законодательства Европейского Союза по вопросам регулирования деятельности системно значимых банков выявил ряд моментов, внедрение которых в национальную банковскую систему будет способствовать более эффективному функционированию института системно значимых кредитных организаций. Во-первых, в Европейском Союзе создана, в отличие от России, многоуровневая система самостоятельных надзорных органов с распределением полномочий, что позволяет более качественно выявлять системные риски в анализируемой сфере с учетом разноаспектного контроля за деятельностью глобальных системно значимых банков. Во-вторых, закрепление основных положений о системно значимых банках в национальном законодательстве способствует нормативной определенности и качеству правоприменительной деятельности. В-третьих, положителен опыт выделения в группе системно значимых финансовых организаций субъектов, чье влияние на финансовую стабильность банковской системы особенно велико (глобальные системно значимые банки) с возложением на подобных субъектов особых регуляторных требований по устойчивости и достаточности капитала. В-четвертых, экономически обосновано, что чрезмерная концентрация банковского капитала у отдельных системно значимых банков является мировой тенденцией. Подобные субъекты представляют особые риски для национальной финансовой системы, и, с учетом развития подобной тенденции в России, необходимо внедрение регуляторных требований, способствующих более

равномерному распределению банковского капитала среди субъектов банковской системы.

III Заключение

В результате проведенного исследования поставленная цель по совершенствованию нормативных положений, регламентирующих деятельность системно значимых кредитных организаций в Российской Федерации, достигнута, основные задачи, обусловленные данной целью, решены. Обосновано выделение самостоятельного комплексного института банковского права «системно значимые кредитные организации», включающего совокупность правовых норм, регулирующих отношения по осуществлению банковской деятельности указанными субъектами в условиях концентрации активов и выполнения стратегически значимых государственных задач.

Разработаны дефиниции понятий «системно значимая кредитная организация» и «социальный банковский продукт», позволяющие уточнить понятийный аппарат банковского права и отразить специфические особенности правового статуса системно значимых кредитных организаций как «агентов» государства, реализующих задачи по обеспечению финансовой устойчивости, развитию экосистем, внедрению инновационных финансовых технологий и выполнению социально ориентированных функций. Выявлены особенности правового положения системно значимых кредитных организаций, предопределяющие необходимость их нормативного закрепления, включая специальные требования к финансовой устойчивости, капиталу, экосистемам и участию в консолидированных группах.

Сформулированы предложения по совершенствованию специального законодательства, направленные на устранение фрагментарности и неполноты правового регулирования деятельности системно значимых кредитных организаций, а также обеспечению единообразия правоприменительной практики. Обоснованы предпосылки унификации правового регулирования системно значимых банков на пространстве Евразийского экономического союза с учетом

формирования общего финансового рынка и использования единых подходов к оценке системной значимости кредитных организаций.

Отдельное внимание уделено потенциальным рискам и правовым аспектам использования технологий искусственного интеллекта в деятельности системно значимых кредитных организаций, что позволяет обозначить перспективные направления дальнейших научных исследований в сфере нормативного правового регулирования цифровизации банковской деятельности.

IV Список работ, опубликованных по теме диссертации

*Публикации в рецензируемых научных изданиях,
определенных ВАК при Минобрнауки России:*

1. Щелкунов, Е.А. Правовое регулирование деятельности системно значимых организаций / Е.А. Щелкунов // Аграрное и земельное право. – 2025. – № 10. – С. 362-364. – ISSN 1815-1329.

2. Щелкунов, Е.А. Правовое регулирование системно значимых кредитных организаций в законодательстве о банковской деятельности / Е.А. Щелкунов // Право и государство: теория и практика. – 2025. – № 11. – С. 390-393. – ISSN 1815-1337.

3. Щелкунов, Е.А. Понятие и характеристика системной значимости кредитных организаций по российскому законодательству / Е.А. Щелкунов // Предпринимательское право. – 2026. – № 1. – С. 49-54 ISSN 1999-4788.

4. Щелкунов, Е.А. Особенности правового регулирования системно значимых кредитных организаций в странах ЕАЭС / Е.А. Щелкунов // Международное публичное и частное право. – 2026. – № 1. – С. 47-50. – ISSN 1812-3910.