

УДК 347.73

**К вопросу об обжаловании приказов Банка России об отзыве лицензии на осуществление банковской деятельности у банковских кредитных организаций****Гудков Н.В.**

Студент кафедры гражданского процессуального и предпринимательского права Самарского национального исследовательского университета им. академика С.П. Королева

**Юсупов Р.З.**

Кандидат юридических наук, доцент кафедры гражданского процессуального и предпринимательского права Самарского национального исследовательского университета им. академика С.П. Королева

*Банковская система является кровеносной системой для любого государства с развитой или развивающейся рыночной экономикой. От ее устойчивости и стабильности зависит фактическое благосостояние общества. В настоящее время в Российской Федерации наблюдается тенденция к сокращению числа кредитных организаций. Данная особенность обуславливает актуальность данной работы, поскольку анализ банковского законодательства будет способствовать выявлению мер, которые предотвратят подрыв устойчивости банковской системы при резком уменьшении числа ее участников.*

*Ключевые слова: банковская система, банк, банковская лицензия, отзыв банковских лицензий, Банк России, прекращение деятельности банковских кредитных организаций.*

Двухуровневая банковская система, сложившаяся в РФ, на сегодняшний день является конкурентной средой для кредитных организаций. Осуществляя лицензирование, Банк России (далее – ЦБ, Центробанк) регулирует количество банков, а также качество их работы. С 2013 г. Банк России начал политику оздоровления банковской системы, в частности, начались мероприятия по отзыву лицензий коммерческих банков.

Отзыв лицензии на осуществление банковских операций – институт, который необходим для банковского регулирования и банковского права. Реализуя данные полномочия, Центральный Банк осуществляет свою санирующую функцию, то есть освобождает рынок банковских услуг от ненадежных участников. Поскольку банк не может выполнить обязательные требования перед законом, велик риск того, что он не будет в состоянии выполнить свои обязательства перед кредиторами и вкладчика-

ми, среди которых весомую часть составляют физические лица, такие меры должны обеспечивать их финансовую безопасность.

Судебная практика за период 2016-2019 гг. показывает, что в большинстве случаев судами удовлетворяются требования по обжалованию актов, содержащих те действия ЦБ, которые не влекут самых серьезных последствий для банка. Возникает вопрос: почему кредитная организация не может противостоять решениям Банка России, влекущим ее прекращение? Ответ на него кроется в природе оснований отзыва лицензии. Законодателем и самим Центральным Банком РФ в качестве причин называются наиболее крайние и кризисные точки в деятельности коммерческих банков. Поэтому, прекращая деятельность таких банков, Банк России осуществляет санирующую функцию, освобождая банковскую систему от ненадежных элементов, допустивших ошибки и создавших ситуации, при ко-

торых их клиенты попадают в рисковую ситуацию и могут нести убытки.

Рассмотрим механизм отзыва банковских лицензий и обжалования приказов Банка России об отзыве лицензий подробнее.

В Инструкции Банка России от 21 июня 2018 г. № 188-И названо несколько групп мер воздействия на коммерческие банки, которые могут применяться для стабилизации их состояния. К их числу можно отнести требования об устранении нарушений, штрафы, требования о замене руководящих лиц и другие. Последней мерой, применяемой в исключительных случаях, когда улучшить финансовое положение банка невозможно, является отзыв лицензии.

Действующая до июня 2018 г. Инструкция Банка России классифицировала меры воздействия на предупредительные и принудительные, однако в новом акте от такой классификации было решено отойти. Представляется, что предыдущая классификация была удачной, поскольку, применяя ту или иную меру, Центробанк давал четкую оценку состояния банка [1, с. 1-5]. Таким образом выражалась степень недоверия регулятора к организации. В настоящее время классификации не проводится, в связи с чем можно сделать вывод о том, что любая применяемая мера будет носить скорее принудительный, чем предупредительный характер. Об этом свидетельствует и тот факт, что наиболее мягкая и наиболее жесткая меры воздействия находятся в одном перечне. Это косвенно олицетворяет тенденцию к укреплению банковской системы путем ее укрупнения.

Согласно статистике Центробанка, по состоянию на 31 декабря 2018 г. на территории Российской Федерации функционировало 488 банков. Ранее, за период 1 января 2015 г. – 31 декабря 2018 г. лицензии были лишены 300 банков, что составляло 38 % от общего числа действовавших на тот момент кредитных организаций [2]. Данный процент является достаточно показательным, с точки зрения резкого увеличения числа отозванных лицензий за четырехлетний период. Эти цифры подтверждают тенденцию к укрупнению банковской системы.

Нормативной правовой основой процедуры отзыва лицензии является Федеральный закон от 02 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», который в ст. 20 содержит перечень оснований для такого отзыва.

Все основания отзыва лицензий в ФЗ «О банках и банковской деятельности» делятся на две группы. Первую группу составляют те основания, при наступлении которых Банк России вправе отозвать лицензию. К ним относятся нарушения банковского и иного законодательства (в частности, законодательства, направленного на противодействие коррупции и терроризму), несоблюдение условий ведения банковской деятельности, указанных в лицензии, нарушение порядка предоставления отчетности.

Вторую группу оснований составляют те нарушения, при совершении которых коммерческими банками Банк России обязан отозвать у них лицензию на осуществление банковской деятельности. К таким основаниям относятся: несоответствие нормативов достаточности собственных средств банка, уставного капитала закону; невозможность исполнения обязательств в пользу кредиторов в установленный срок; несоответствие банка типу полученной им лицензии.

Перечень оснований для отзыва лицензии является исчерпывающим, о чем свидетельствует следующая формулировка в той же статье закона: «Отзыв лицензии на осуществление банковских операций по другим основаниям, за исключением оснований, предусмотренных настоящим Федеральным законом, не допускается» [3].

Анализ деятельности ЦБ за 2016-2018 гг. позволяет сделать вывод о том, что наиболее часто Банк России отзывал лицензии коммерческих банков по следующим основаниям:

- установление существенной недостоверности в отчетных данных, нарушение сроков отчетности;
- нарушение положений Федерального закона от 07 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;
- в случае недостаточности собственных средств (капитала) у кредитной организации.

Данные причины легко объяснимы, поскольку нарушение правил об отчетности не позволяет контролирующему органу убедиться в надежности кредитной организации, а соответствие собственных средств банка международным нормам является гарантией для его клиентов.

В случае получения Банком России информации о несоответствии банка предъявляемым требованиям он обязан принять решение об отзыве лицензии в течение 15 дней. Решение Банка России об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций оформляется в форме Приказа Банка России, имеет ненормативный характер, вступает в силу со дня принятия соответствующего акта Банка России и может быть обжаловано в течение 30 дней со дня публикации сообщения об отзыве лицензии на осуществление банковских операций в «Вестнике Банка России». Обжалование указанного решения Банка России, а также применение мер по обеспечению исков в отношении кредитной организации не приостанавливают действия указанного решения Банка России.

Законодателем предусмотрена возможность обжалования приказов Центробанка об отзыве лицензии. В соответствии с Определением Конституционного Суда РФ от 14.12.2000 г. № 268-О применяемые к кредитной организации принудительные меры воздействия оформляются в виде предписания,

т.е. в виде акта, носящего административно-властный характер. В соответствии с ч. 2 ст. 46 Конституции РФ, решение, принятое в административном порядке, может быть обжаловано в суд. Для защиты своих прав владельцы банков с отзыванной лицензией активно используют этот механизм, но судебная практика в преобладающих случаях исходит из того, что суд оставляет в силе решения регулятора, чем фактически лишает банки надежд на существование после формального отзыва лицензии.

Особое значение для рассматриваемой процедуры имело судебное разбирательство, возникшее вследствие принятия Центробанком решения об отзыве лицензии у ООО «Атлас-Банк». По мнению регулятора, банк участвовал в сомнительных операциях по переводу денежных средств за рубеж. Не согласившись с таким решением, «Атлас-Банк» обратился в суд за защитой своих прав. Доводы ЦБ были поддержаны судом первой инстанции. Постановлением Девятого арбитражного апелляционного суда г. Москва № 09АП-55402/2014-АК от 16.02.2015 г. [4] решение суда первой инстанции было отменено, а отзыв лицензии был признан незаконным. Банк России обжаловал апелляционное постановление в суд кассационной инстанции, но проиграл – Постановление апелляционного суда осталось в силе.

Тем не менее «Атлас-Банк» не смог вернуть себе лицензию и продолжить деятельность. Регулятор, подавая ходатайство о приостановлении исполнения решения суда до рассмотрения кассационной жалобы, указал на то, что в действующем законодательстве не существует механизма повторного отзыва лицензий, поэтому в случае успеха, решение кассационной инстанции трудно исполнимо. Ходатайство суд удовлетворять не стал, но в определении пояснил, что отмена приказа о лишении лицензии не обязывает регулятора возвращать ее банку: судебным актом апелляционного суда признан недействительным ненормативный акт ЦБ. Обжалуемое постановление напрямую не возлагает на ЦБ обязанность по выдаче лицензии. Таким образом, в случаях отзыва лицензий суды встали на сторону Банка России, а не кредитных организаций [5, с. 25-26].

Сложившаяся ситуация с массовыми отзывами недопустима в государстве со стабильной рыночной экономикой. При наличии формальных возможностей обжалования решений Банка России их ответственность существенно ограничена. Банки, защищая свои права, не добиваются сохранения своего положения в системе. Данная ситуация показывает реальный уровень эффективности механизма обжалования.

В связи с этим фактическая бесполезность обжалования решения Банка России, связанная с отсутствием судебной практики, а также стандартизация

обоснования лишения лицензий приводят к сокращению участников рынка банковских услуг и снижению инвестиционной деятельности, что является еще одной иллюстрацией неоднозначного подхода науки и практики к политике укрупнения банковской системы, тем более, в условиях кризиса рыночной экономики.

#### Литература:

1. Слюняев Д.А. Аннулированные банки: причины и последствия // Проблемы экономики и менеджмента. – 2015. – № 12(52). – С. 173-176.
2. Информация Банка России о банковской системе РФ за 2018 год. – URL: [http://www.cbr.ru/statistics/bank\\_sector/lic/](http://www.cbr.ru/statistics/bank_sector/lic/) (дата обращения: 20.03.2020)
3. Федеральный закон от 02.12.1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в последней редакции) // СЗ РФ. – 1990. – № 6. – Ст. 492.
4. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда г. Москва от 16.02.2015 г. по делу № 09АП-55402/2014-АК. – URL: <http://sudact.ru/regular/doc/9ORCbZQT> (дата обращения: 18.12.2019).
5. Миронова А.А., Спирина А.В., Шельтик К.Р. Актуальные проблемы лицензирования в банковской сфере // Международный научный журнал «Синергия наук». – 2017. – № 18. – С. 24-30.
6. Инструкция Банка России от 21 июня 2018 г. № 188-И «О порядке применения к кредитным организациям (головным кредитным организациям банковских групп) мер, предусмотренных статьей 74 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”» // Вестник Банка России. – 2018. – № 50 (2004).
7. Афанасьева О.Н., Марушкин Э.О. Новые направления регулирования Банком России деятельности коммерческих банков // Вестник Волжского университета имени В.Н. Татищева. – 2017. – № 4. – С. 1-6.

## **On the Issue of Appealing Against Orders of the Bank of Russia on the Revocation of a Banking License from Banking Credit Organizations**

***Gudkov N.V., Yusupov R.Z.***  
***Samara National Research University***

*The banking system is a circulatory system for any state with a developed or developing market economy. The actual welfare of society depends on its sustainability and stability. Currently, in the Russian Federation there is a tendency to reduce the number of credit organizations. This feature determines the relevance of this work, since an analysis of banking legislation will help to identify measures that will prevent undermining the stability of the banking system with a sharp decrease in the number of participants.*

*Key words: banking system, bank, banking license, revocation of banking licenses, Bank of Russia, termination of banking credit organizations.*

