

УДК 347.73

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТЗЫВА ЛИЦЕНЗИЙ У БАНКОВСКИХ КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Н. В. Гудков

В статье рассмотрены проблемные вопросы отзыва лицензий у банковских кредитных организаций, выявлены недостатки процедуры отзыва. Проанализированы причины отзыва банковских лицензий и решения Банка России, которыми оформляются решения регулятора. На основе анализа судебной практики сделаны выводы о возможности обжалования Приказов Центробанка. Реализуя властные полномочия, Центральный банк осуществляет свою санирующую функцию, то есть, освобождает рынок банковских услуг от ненадежных участников. С другой стороны, сложившаяся ситуация с массовыми отзывами недопустима в государстве со стабильной рыночной экономикой. При наличии формальных возможностей обжалования решений Банка России их действенность существенно ограничена. Банки, защищая свои права, не добиваются решения задач по сохранению своего положения в системе. Данная ситуация показывает реальный уровень эффективности механизма обжалования.

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

Банковская система является кровеносной системой для любого государства с развитой или развивающейся рыночной экономикой. От ее устойчивости и стабильности зависит фактическое благосостояние общества. Для физических лиц банки становятся гарантом сбережения собственных средств, для юридических лиц – платформой для осуществления финансовой деятельности. Поэтому каждый субъект экономических отношений заинтересован в четко функционирующей банковской системе.

Основным институтом банковской системы являются банки. Они обладают особым правовым статусом в Российской Федерации. Являясь коммерческими юридическими лицами, они должны соблюдать особые требования для осуществления финансовых операций, которые закреплены в федеральном законодательстве. При соблюдении данных требований государство в лице специального органа санкционирует возможность деятельности банков и выдает специальное разрешение, на основании которого и возможна данная деятельность. Такое разрешение в Российской Федерации называется лицензией.

Законами и иными нормативными правовыми актами регламентируется порядок получения банковских лицензий. Государство предъявляет требования к финансовому состоянию организации, закрепляя размеры обязательных собственных средств организации, к репутации руководящего состава банка и многие другие, о которых, в том числе, пойдет речь в данной работе.

В настоящее время в Российской Федерации наблюдается тенденция к сокращению числа кредитных организаций. Данная особенность обуславливает актуальность данной работы, поскольку анализ банковского законодательства и иных правовых актов будет способствовать выявлению мер, которые предотвратят подрыв устойчивости банковской системы при резком уменьшении числа ее участников.

Правовое регулирование банковской деятельности осуществляется в соответствии с Конституцией РФ, Федеральным законом (далее – «ФЗ») «О банках и банковской деятельности», ФЗ «О Центральном Банке РФ» и иными нормативными правовыми актами, издаваемыми органами РФ в соответствии со

---

© Гудков Н. В., 2020.

Гудков Николай Валерьевич ([nikolay\\_gudkoff@mail.ru](mailto:nikolay_gudkoff@mail.ru)), студент IV курса юридического факультета Самарского университета, 443086, Россия, г. Самара, Московское шоссе, 34.

своей компетенцией. В связи с этим, большое значение для регулирования данного вида деятельности имеют Инструкции Центрального Банка РФ.

Лицензирование банковской сферы является видом банковского надзора и становится основой правоотношений, которые возникают между Банком России и кредитными организациями и существуют в течение всего времени их функционирования: отношения по выдаче, переоформлению, приостановлению, отзыву лицензии на осуществление банковской деятельности, а также по осуществлению надзора на предмет соответствия деятельности данных организаций банковскому законодательству и иным нормативным правовым актам. Лицензирование подтверждает законность создания кредитной организации, соответствие её деятельности предъявляемым стандартам [1, с. 87].

Банковское законодательство не содержит легального определения термина «банковская лицензия» или термина, схожего по содержанию, однако в ст. 3 ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» закреплено понятие лицензии. Согласно данной норме лицензией называется специальное разрешение на право осуществления юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем конкретного вида деятельности, которое подтверждается документом, выданном лицензирующим органом на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного электронной подписью.

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 вкладчиками, среди которых весомую часть составляют физические лица, такие меры должны обеспечивать их финансовую безопасность [2, с. 173].

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

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 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 Инструкции Банка России от 21 июня 2018 № 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 [5].

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

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 [4].

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 [7].

Перечень оснований для отзыва лицензии является исчерпывающим, о чем свидетельствует следующая формулировка в ст. 20 ФЗ «О банках и банковской деятельности»: «Отзыв лицензии на осуществление банковских операций по другим основаниям, за исключением оснований, предусмотренных настоящим Федеральным законом, не допускается».

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.

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 апелляци-

онного суда г. Москва № 09АП-55402/2014-АК от 16.02.2015 года 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 [3].

Тем не менее, «Атлас-Банк» не смог вернуть себе лицензию и продолжить деятельность.

Сложившаяся ситуация с массовыми отзывами недопустима в государстве со стабильной рыночной экономикой. При наличии формальных возможностей обжалования решений Банка России их действенность существенно ограничена. Банки, защищая свои права, добиваются решения задач по сохранению своего положения в системе. Данная ситуация показывает реальный уровень эффективности механизма обжалования [6].

В связи с этим, фактическая невозможность обжалования решения Банка России, связанная с отсутствием судебной практики, а так же 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.

Институт лицензирования банковской деятельности является одним из основополагающих для банковской деятельности и банковского права в целом. Именно соблюдение его норм должно обеспечивать стабильность банковской системы страны. Критерии, разработанные законодателем, которые необходимы для получения банковских лицензий, на наш взгляд, являются достаточным показателем возможной деятельности юридического лица в данной сфере. Представляется достаточно удачным разделение банковских лицензий на универсальные и базовые, что позволяет дифференцировать банки в зависимости от их предполагаемой деятельности. Банки с базовой лицензией, к которым предъявляется меньший объем требований, смогут обеспечить стабильность банковской системы на местном и региональном уровнях, а банки с универсальной лицензией – на федеральном и международном.

Однако процедура отзыва банковских лицензий оставляет в правоприменительной практике несколько вопросов. Так, остается нерешенным вопрос о том, почему Центральный банк РФ отказался от разделения мер воздействия на банки с нестабильным финансовым положением на предупредительные и принудительные, фактически назвав все меры принудительными, а также вопрос о том, почему учредители банков, которые лишены лицензии, не могут в судебном порядке вернуть лицензию и продолжить свою деятельность при устранении нарушений.

### Литература

1. Загривный В. А. Понятие и значение института лицензирования в банковском и административном праве России // Вестник НГУ. Серия: Право. 2010. № 2(6). С. 86–90.
2. Слюняев Д. А. Аннулированные банки: причины и последствия // Проблемы экономики и менеджмента. 2015. № 12 (52). С. 173–176.
3. Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда г. Москва от 16.02.2015 по делу № 09АП-55402/2014-АК.

[Электронный ресурс]. URL: <http://sudact.ru/regular/doc/9ORCbZQT> (дата обращения: 18.12.2019).

4. 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.

5. 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).

6. 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.

7. Федеральный закон от 02 декабря 1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (в последней редакции) // Собрание законодательства РФ. 1990. № 6. Ст. 492.

## LEGAL REGULATION OF LICENSE REVIEW FROM BANK LOAN ORGANIZATIONS

N. V. Gudkov

The article discusses the problematic issues of revoking licenses from bank credit organizations, reveals the shortcomings of the revocation procedure. The reasons for revoking banking licenses and decisions of the Bank of Russia, which formalize the decisions of the regulator, are analyzed. Based on the analysis of judicial practice, conclusions are drawn about the possibility of appealing the Orders of the Central Bank. By exercising authority, the Central Bank exercises its sanitizing function, that is, it frees the banking services market from unreliable participants. On the other hand, the current situation with mass recalls is unacceptable in a state with a stable market economy. Given formal opportunities to appeal against decisions of the Bank of Russia, their effectiveness is significantly limited. Banks, protecting their rights, do not achieve the solution of tasks to maintain their position in the system. This situation shows the real level of effectiveness of the appeal mechanism.

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

*Статья поступила в редакцию 01.10.2020 г.*

© Gudkov N. V., 2020.

Gudkov Nikolay Valerievich ([nikolay\\_gudkoff@mail.ru](mailto:nikolay_gudkoff@mail.ru)),  
student IV course of Samara University Law Faculty,  
443086, Russia, Samara, Moskovskoye Shosse, 34.