

УДК 347.73

## Особенности применения Банком России мер воздействия на кредитные организации на предварительном этапе банковского надзора

**Исаева Евгения Владимировна**

Аспирант,  
кафедра финансового права,  
Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина,  
125993, Российская Федерация, Москва, ул. Садово-Кудринская, 9;  
e-mail: isaeva\_e.v@mail.ru

### Аннотация

Статья посвящена анализу применения Банком России мер воздействия на кредитные организации на предварительном этапе банковского надзора. Для достижения максимальной эффективности данного исследования были определены и реализованы следующие задачи: проанализировать положения нормативных правовых актов, регулирующих отношения, возникающие при создании кредитной организации и нарушении требований, установленных для ее создания; рассмотреть порядок, сроки и последствия применения мер на данном этапе надзора; дать оценку эффективности их применения; определить цели и характер рассматриваемых мер воздействия, применяемых Банком России. Основным вывод данной статьи заключается в том, что применение Банком России мер воздействия на кредитные организации на стадии предварительного банковского надзора необходимо для защиты банковского сектора в целом, а также вкладчиков и кредиторов от кредитных организаций, не обладающих потенциалом для надлежащего осуществления деятельности.

### Для цитирования в научных исследованиях

Исаева Е.В. Особенности применения Банком России мер воздействия на кредитные организации на предварительном этапе банковского надзора // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 9А. С. 140-146.

### Ключевые слова

Банк России, банковский надзор, меры воздействия, банк, кредитные организации.

## Введение

Предварительный этап банковского надзора осуществляется Центральным банком РФ на стадии создания кредитной организации и заканчивается ее государственной регистрацией и выдачей лицензии на осуществление банковских операций. Банк России оценивает подготовленность кредитной организации к осуществлению предусмотренной законодательством деятельности, в том числе определяет финансовую и техническую обеспеченность организации, а также квалификацию потенциальных руководителей и иных определенных законом лиц на уровне, достаточном для поддержания стабильности и устойчивости кредитной организации.

С учетом важности недопущения на рынок банковских услуг потенциально нестабильных кредитных организаций Базельским комитетом банковского надзора Банка международных расчетов в основополагающих принципах эффективного банковского надзора был закреплен принцип 5, который посвящен лицензированию и содержит 11 основных критериев. Согласно указанному принципу, надзорный орган вправе устанавливать определенные критерии и отклонять заявки для организаций, которые им не отвечают. Основными элементами, входящими в процесс лицензирования, являются оценка структуры собственности и управления банка, оценка стратегического и операционного плана, оценка внутреннего контроля, оценка управления рисками и оценка прогнозируемого финансового состояния.

Для поддержания стабильности банковской системы необходимо, чтобы кредитные организации как основные ее элементы создавались финансово и управленчески готовыми самостоятельно поддерживать собственную устойчивость. Право Банка России применять меры воздействия на кредитные организации на этапе их создания с целью не допустить попадание в банковский сектор потенциально проблемных кредитных организаций закреплено в законодательстве Российской Федерации.

### Меры воздействия Банка России на кредитные организации на предварительном этапе банковского надзора

Положения Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности» (далее – Закон о банках), а также Инструкции Банка России от 2 апреля 2010 г. № 135-И «О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций», конкретизирующей часть его положений, дают возможность условно классифицировать меры воздействия Центрального банка РФ на кредитные организации на предварительном этапе банковского надзора на три группы:

- 1) связанные с регистрацией и лицензированием;
- 2) связанные с наличием иностранного элемента;
- 3) иные меры.

К первой группе мер воздействия Банка России можно отнести: 1) отказ в государственной регистрации кредитной организации; 2) отказ в выдаче кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций при ее учреждении; 3) отказ в выдаче лицензии действующей кредитной организации при расширении круга осуществляемых операций; 4) отказ в государственной регистрации изменений, вносимых в учредительные документы кредитной организации; 5) запрет на использование кредитной организацией фирменного наименования.

Вторая группа включает предусмотренный Законом о банках отказ Банка России на создание филиалов и дочерних организаций кредитной организации на территории иностранного государства (для открытия представительства достаточно уведомления Центрального банка РФ)<sup>1</sup> и запрет на увеличение уставного капитала кредитной организации за счет средств нерезидентов, а также предусмотренные Федеральным законом от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России) отказ в выдаче потенциальным учредителям кредитной организации, являющимся нерезидентами РФ, предварительного разрешения на создание кредитной организации резидента РФ с иностранными инвестициями и отказ в выдаче разрешения на открытие представительства иностранной кредитной организации на территории РФ или на продление действия такого разрешения.

К мерам воздействия, включенным в третью группу, относятся следующие:

- 1) отказ в представлении Банком России согласия на приобретение или получение в доверительное управление лицом или группой лиц более 10% акций (долей) кредитной организации. В ст. 11 Закона о банках предусмотрено предварительное и последующее согласие (в зависимости от вида сделки), порядок получения которого установлен Инструкцией Банка России от 25 декабря 2017 г. № 185-И «О получении согласия (одобрения) Банка России на приобретение акций (долей) финансовой организации и (или) на установление контроля в отношении акционеров (участников) финансовой организации и направлении в Банк России уведомлений о случаях, в результате которых лицо, имевшее право прямо или косвенно распоряжаться более 10 процентами акций (долей) некредитной финансовой организации, полностью утратило такое право либо сохранило право прямо или косвенно распоряжаться менее 10 процентами акций (долей) некредитной финансовой организации». Глава 8 данной инструкции содержит открытый перечень оснований для отказа в выдаче согласия. Причем отказ является правом, а не обязанностью Банка России даже при наличии одного из оснований;
- 2) отказ в согласовании назначения на должности руководителей кредитной организации и ее филиалов как мера воздействия Банка России на кредитные организации следует из положений ст. 11.1 Закона о банках и по своей сути является частью закрепленных в ст. 16 данного закона оснований отказа в государственной регистрации кредитной организации.

Также стоит отметить меры, применяемые в соответствии с законодательством о рынке ценных бумаг:

- 1) отказ в государственной регистрации выпуска ценных бумаг (ст. 21 Федерального закона от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (далее – Закон о рынке ценных бумаг), п. 13.7 Инструкции Банка России от 27 декабря 2013 г. № 148-И «О порядке осуществления процедуры эмиссии ценных бумаг кредитных организаций на территории Российской Федерации» (далее – Инструкция № 148-И));
- 2) приостановление эмиссии ценных бумаг (ст. 26 Закона о рынке ценных бумаг, п. 19.1 Инструкции № 148-И);
- 3) признание выпуска ценных бумаг несостоявшимся или недействительным (ст. 26 Закона о рынке ценных бумаг, пп. 19.2-19.3 Инструкции № 148-И);

---

<sup>1</sup> Порядок получения разрешения содержится в Положении о порядке выдачи Банком России кредитным организациям разрешений, предоставляющих возможность иметь на территории иностранного государства дочерние организации (утверждено Банком России 4 июля 2006 г.).

- 4) отказ в государственной регистрации изменений в решение о выпуске ценных бумаг и в проспект ценных бумаг (Законом о рынке ценных бумаг прямо не предусмотрен, п. 16.13 Инструкции № 148-И).

Применение Банком России мер воздействия, предусмотренных законодательством о рынке ценных бумаг, почти исключает оценочный фактор, между тем сохраняется возможность самостоятельного принятия Центральным банком РФ решения об их необходимости.

Изложенное свидетельствует о том, что меры воздействия Банка России на кредитные организации на стадии предварительного банковского надзора содержатся в различных законах и подзаконных нормативных актах. При этом уровень соответствия законодательства Российской Федерации международным стандартам достаточно высок. Анализ норм, закрепляющих применение мер воздействия на кредитные организации и организации, стремящиеся получить лицензию на осуществление банковских операций, позволяет сделать вывод о полном отражении ряда основополагающих принципов эффективного банковского надзора Базельского комитета банковского надзора Банка международных расчетов.

### **Заключение**

Меры воздействия на кредитные организации, применяемые на стадии предварительного банковского надзора, направлены на достижение основной цели банковского надзора – обеспечение стабильности банковской системы, которая достигается с помощью комплекса запретов Банка России во время создания кредитной организации. В связи с тем, что Закон о банках, наряду с Законом о Банке России, является основополагающими в системе банковского законодательства РФ, представляется закономерным решение законодателя закрепить основные меры воздействия на кредитные организации на указанной стадии именно в этих актах. Между тем их конкретизация в ряде подзаконных нормативных актов также является логичной.

Рассмотрев меры воздействия Банка России на кредитные организации на стадии предварительного банковского надзора, можно сделать вывод о существовании законодательно закреплённой системы мер воздействия Банка России на кредитные организации, целью применения которой является предотвращение нанесения ущерба банковской системе в целом, а также нарушения законных прав и интересов вкладчиков и кредиторов.

Неспособность соблюдать минимальные требования на этапе получения разрешения на создание кредитной организации свидетельствует о повышенной вероятности нарушения ей законодательства в течение всего периода деятельности, что может как неблагоприятным образом повлиять на банковскую систему страны в целом, так и затронуть права и законные интересы отдельных лиц, таких как вкладчики и кредиторы. В связи с этим применение Банком России мер воздействия на кредитные организации на стадии предварительного банковского надзора необходимо для недопущения в банковскую систему заведомо нестабильных элементов и достижения цели поддержания стабильности банковской системы.

### **Библиография**

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть четвертая): федер. закон Рос. Федерации от 18.12.2006 № 230-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 24.11.2006: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 08.12.2006 // Собрание законодательства РФ. 2006. № 52-1.
2. Гузнов А.Г., Рождественская Т.Э. Публично-правовое регулирование финансового рынка в Российской Федерации. М.: Юрайт, 2017. 438 с.
3. О банках и банковской деятельности: федер. закон Рос. Федерации от 02.12.1990 № 395-1 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 6.

4. О получении согласия (одобрения) Банка России на приобретение акций (долей) финансовой организации и (или) на установление контроля в отношении акционеров (участников) финансовой организации и направлении в Банк России уведомлений о случаях, в результате которых лицо, имевшее право прямо или косвенно распоряжаться более 10 процентами акций (долей) некредитной финансовой организации, полностью утратило такое право либо сохранило право прямо или косвенно распоряжаться менее 10 процентами акций (долей) некредитной финансовой организации: инструкция Банка России от 25.12.2017 № 185-И // Вестник Банка России. 2018. № 30-31.
5. О порядке аккредитации Банком России представительства иностранной кредитной организации, аккредитации иностранных граждан, которые будут осуществлять трудовую деятельность в представительстве иностранной кредитной организации, и осуществления контроля за деятельностью представительства иностранной кредитной организации: положение Банка России от 22.04.2015 № 467-П // Вестник Банка России. 2015. № 78.
6. О порядке выдачи Банком России кредитным организациям разрешений, предоставляющих возможность иметь на территории иностранного государства дочерние организации: положение Банка России от 04.07.2006 № 260-П // Вестник Банка России. 2006. № 47.
7. О порядке осуществления процедуры эмиссии ценных бумаг кредитных организаций на территории Российской Федерации: инструкция Банка России от 27.12.2013 № 148-И // Вестник Банка России. 2014. № 32-33.
8. О порядке принятия Банком России решения о государственной регистрации кредитных организаций и выдаче лицензий на осуществление банковских операций: инструкция Банка России от 02.04.2010 № 135-И // Вестник Банка России. 2010. № 23.
9. О рынке ценных бумаг: федер. закон Рос. Федерации от 22.04.1996 № 39-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 20.03.1996: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 11.04.1996 // Собрание законодательства РФ. 1996. № 17.
10. О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России): федер. закон Рос. Федерации от 10.07.2002 № 86-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 27.06.2002 // Российская газета. 2002. № 127.
11. основополагающие принципы эффективного банковского надзора: информационное сообщение Банка России от 02.07.1998. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901723842>
12. Рождественская Т.Э. Теоретико-правовые основы банковского надзора в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2012. 432 с.
13. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г. Публичное банковское право. М.: Проспект, 2016. 448 с.
14. Рождественская Т.Э., Гузнов А.Г., Шамраев А.В. Банковское право для экономистов. М.: Юрайт, 2015. 357 с.
15. Самигулина А.В. Совершенствование банковского законодательства с учетом принципов банковской деятельности // Право и экономика. 2017. № 1. С. 51-55.

## **The features of the taking of remedial actions against credit organisations by the Bank of Russia at the preliminary stage of banking supervision**

**Evgeniya V. Isaeva**

Postgraduate,  
Department of financial law,  
Kutafin Moscow State Law University,  
125993, 9 Sadovo-Kudrinskaya st., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: isaeva\_e.v@mail.ru

### **Abstract**

The article aims to explore the legal relations arising during the process of the taking of remedial actions against credit organisations by the Bank of Russia at the preliminary stage of banking supervision. The author of the article points out that in order to achieve the maximum efficiency, the research has the following objectives: analysing the provisions of normative acts of the Russian Federation, regulating relations arising during the taking of actions mentioned above; considering the procedure for, terms and consequences of the taking of remedial actions against credit

organisations by the Bank of Russia with a view to assessing their effectiveness; determining the purposes of remedial actions against credit organisations, taken by the Central Bank of the Russian Federation at this stage. Having carried out the analysis of remedial actions against credit organisations, taken by the Bank of Russia at the preliminary stage of banking supervision, the author comes to the conclusion that there is a legally fixed system of remedial actions against credit organisations, taken by the Bank of Russia, the purpose of which consists in preventing damage to the banking system as a whole, as well as violations of the legitimate rights and interests of depositors and creditors.

### For citation

Isaeva E.V. (2018) Osobennosti primeneniya Bankom Rossii mer vozdeistviya na kreditnye organizatsii na predvaritel'nom etape bankovskogo nadzora [The features of the taking of remedial actions against credit organisations by the Bank of Russia at the preliminary stage of banking supervision]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (9A), pp. 140-146.

### Keywords

Bank of Russia, banking supervision, remedial actions, bank, credit organisations.

### References

1. Grazhdanskiy kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' chetvertaya): feder. zakon Ros. Federatsii ot 18.12.2006 № 230-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 24.11.2006; odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 08.12.2006 [Civil Code of the Russian Federation (Part 4): Federal Law of the Russian Federation No. 230-FZ of December 18, 2006] (2006). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation], 52-1.
2. Guznov A.G., Rozhdestvenskaya T.E. (2017) *Publichno-pravovoe regulirovanie finansovogo rynka v Rossiiskoi Federatsii* [Public law regulation of the financial market in the Russian Federation]. Moscow: Yurait Publ.
3. O bankakh i bankovskoi deyatelnosti: feder. zakon Ros. Federatsii ot 02.12.1990 № 395-1 [On banks and banking activities: Federal Law of the Russian Federation No. 395-1 of December 2, 1990] (1996). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation], 6.
4. O poluchenii soglasiya (odobreniya) Banka Rossii na priobretenie aktsii (dolei) finansovoi organizatsii i (ili) na ustanovlenie kontrolya v otnoshenii aktsionerov (uchastnikov) finansovoi organizatsii i napravlenii v Bank Rossii uvedomlenii o sluchayakh, v rezul'tate kotorykh litso, imevshee pravo pryamo ili kosvenno rasporyazhat'sya bolee 10 protsentami aktsii (dolei) nekreditnoi finansovoi organizatsii, polnost'yu utratilo takoe pravo libo sokhranilo pravo pryamo ili kosvenno rasporyazhat'sya menee 10 protsentami aktsii (dolei) nekreditnoi finansovoi organizatsii: instruktsiya Banka Rossii ot 25.12.2017 № 185-I [On obtaining the consent (approval) of the Bank of Russia for acquisition of shares of a financial organisation and (or) for instituting control over shareholders (participants) of a financial organisation and notifying the Bank of Russia of cases, as a result of which a person that had the right to directly or indirectly dispose of more than 10% of shares of a non-credit financial organisation, completely lost this right or retained the right to directly or indirectly dispose of less than 10% of shares: Instruction of the Bank of Russia No. 185-I of December 25, 2017] (2018). *Vestnik Banka Rossii* [Bulletin of the Bank of Russia], 30-31.
5. O poryadke akkreditatsii Bankom Rossii predstavitel'stva inostrannoi kreditnoi organizatsii, akkreditatsii inostrannykh grazhdan, kotorye budut osushchestvlyat' trudovuyu deyatelnost' v predstavitel'stve inostrannoi kreditnoi organizatsii, i osushchestvleniya kontrolya za deyatelnost'yu predstavitel'stva inostrannoi kreditnoi organizatsii: polozhenie Banka Rossii ot 22.04.2015 № 467-P [On the procedure for accreditation of representative offices of foreign credit organisations, accreditation of foreign citizens, who will be engaged in labour activities in representative offices of foreign credit organisations, by the Bank of Russia and exercising control over the activities of representative offices of foreign credit organisations: Regulations of the Bank of Russia No. 467-P of April 22, 2015] (2015). *Vestnik Banka Rossii* [Bulletin of the Bank of Russia], 78.
6. O poryadke osushchestvleniya protsedury emissii tsennykh bumag kreditnykh organizatsii na territorii Rossiiskoi Federatsii: instruktsiya Banka Rossii ot 27.12.2013 № 148-I [On the procedure for issuing securities of credit organisations in the Russian Federation: Instruction of the Bank of Russia No. 148-I of December 27, 2013] (2014). *Vestnik Banka Rossii* [Bulletin of the Bank of Russia], 32-33.

7. O poryadke prinyatiya Bankom Rossii resheniya o gosudarstvennoi registratsii kreditnykh organizatsii i vydache litsenzii na osushchestvlenie bankovskikh operatsii: instruktsiya Banka Rossii ot 02.04.2010 № 135-I [On the procedure for making decisions about state registration of credit organisations and issuing licenses for banking operations by the Bank of Russia: Instruction of the Bank of Russia No. 135-I of April 2, 2010] (2010). *Vestnik Banka Rossii* [Bulletin of the Bank of Russia], 23.
8. O poryadke vydachi Bankom Rossii kreditnym organizatsiyam razreshenii, predostavlyayushchikh vozmozhnost' imet' na territorii inostrannogo gosudarstva dochernie organizatsii: polozhenie Banka Rossii ot 04.07.2006 № 260-P [On the procedure for giving permits, providing opportunity to have subsidiaries in a foreign state, to credit organisations by the Bank of Russia: Regulations of the Bank of Russia No. 260-P of July 4, 2006] (2006). *Vestnik Banka Rossii* [Bulletin of the Bank of Russia], 47.
9. O rynke tsennykh bumag: feder. zakon Ros. Federatsii ot 22.04.1996 № 39-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 20.03.1996: odobr. Sovetom Federatsii Feder. Sobr. Ros. Federatsii 11.04.1996 [On the securities market: Federal Law of the Russian Federation No. 39-FZ of April 22, 1996] (1996). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collected legislation of the Russian Federation], 17.
10. O Tsentral'nom Banke Rossiiskoi Federatsii (Banke Rossii): feder. zakon Ros. Federatsii ot 10.07.2002 № 86-FZ: prinyat Gos. Dumoi Feder. Sobr. Ros. Federatsii 27.06.2002 [On the Central Bank of the Russian Federation (the Bank of Russia): Federal Law of the Russian Federation No. 86-FZ of July 10, 2002] (2002). *Rossiiskaya gazeta* [Russian gazette], 127.
11. *Osnovopolagayushchie printsipy effektivnogo bankovskogo nadzora: informatsionnoe soobshchenie Banka Rossii ot 02.07.1998* [Core principles for effective banking supervision: Information Letter written by the Bank of Russia on July 2, 1998]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/901723842> [Accessed 24/07/18].
12. Rozhdestvenskaya T.E. (2012) *Teoretiko-pravovye osnovy bankovskogo nadzora v Rossiiskoi Federatsii. Doct. Diss.* [Theoretical and legal fundamentals of banking supervision in the Russian Federation. Doct. Diss.]. Moscow.
13. Rozhdestvenskaya T.E., Guznov A.G. (2016) *Publichnoe bankovskoe pravo* [Public banking law]. Moscow: Prospekt Publ.
14. Rozhdestvenskaya T.E., Guznov A.G., Shamraev A.V. (2015) *Bankovskoe pravo dlya ekonomistov* [Banking law for economists]. Moscow: Yurait Publ.
15. Samigulina A.V. (2017) Sovershenstvovanie bankovskogo zakonodatel'stva s uchetom printsipov bankovskoi deyatel'nosti [Improving banking legislation with due regard to the principles of banking activities]. *Pravo i ekonomika* [Law and economics], 1, pp. 51-55.