

УДК 34.342.9

ОТДЕЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ  
ПРОЦЕДУР РЕОРГАНИЗАЦИИ, ЛИКВИДАЦИИ И БАНКРОТСТВА  
КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Е. А. Сторожилова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 2 октября 2014 г.

**Аннотация:** анализируется существующее законодательное регулирование административных процедур реорганизации, ликвидации и банкротства кредитных организаций. Автор приводит некоторые особенности каждой из процедур, описывает ключевые характеристики нормативно-правового регулирования и предлагает актуальные изменения в законодательстве.

**Ключевые слова:** кредитная организация, административные процедуры, реорганизация, ликвидация, банкротство.

**Abstract:** the article concerns the regulation of reorganization, liquidation and insolvency of commercial banks. The author gives some features of each administrative procedure; describes key characteristics of norms regulating in Russia and proposes actual changes in the legislation.

**Key words:** Central bank of the Russian Federation, megaregulator, legal status, functions and principle of independence of the bank of Russia.

Осуществление административных процедур в ходе реорганизации, ликвидации и банкротства кредитных организаций является наиболее показательным с точки зрения оценки эффективности всей системы банковского надзора, поскольку если результаты текущего надзора, надзора за соблюдением квалификационных требований и регистрационных и лицензионных процедур могут быть оценены и имеют значение преимущественно с точки зрения конкретной кредитной организации, то последствия реорганизации, ликвидации и банкротства кредитной организации не остаются незамеченными банковской системой в целом.

При реорганизации кредитных организаций, в результате которой создается новая кредитная организация, Банк России рассматривает вопрос о выдаче ей новых лицензий на осуществление банковских операций. При этом Банк России принимает во внимание лицензии, на основании которых действовали реорганизованные кредитные организации.

К кредитным организациям, возникшим в результате преобразования в иную организационно-правовую форму, а также тем, к которым присоединились другие кредитные организации, либо созданным в результате слияния, не предъявляются требования по минимальному размеру уставного капитала, установленные для вновь создаваемых кредитных организаций.

Не является реорганизацией изменение кредитной организацией, действующей в форме акционерного общества, вида акционерного общества (открытое или закрытое), а также изменение статуса кредитной организации с банка на небанковскую кредитную организацию либо с небанковской кредитной организации на банк.

Изменение статуса кредитных организаций в указанных случаях проводится в виде изменения учредительных документов кредитной организации<sup>1</sup>.

В ходе научных исследований учеными выделено несколько видов реорганизаций юридических лиц. В частности, в зависимости от органа, принимающего решение о реорганизации, различают добровольную и принудительную реорганизацию.

Особенностью осуществления добровольной реорганизации является то, что Банк России на основании п. 6 ч. 2 ст. 74 Федерального закона от 10 июля 2002 г. (в ред. от 21.07.2014) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее – Закон о Банке России) и ч. 8 ст. 23 Федерального закона от 2 декабря 1990 г. № 395-1 (в ред. от 21.07.2014) «О банках и банковской деятельности» (далее – ФЗ о банках и банковской деятельности) имеет право ее запретить, если в результате проведения указанной реорганизации возникнут основания для применения мер по предупреждению банкротства.

Принудительная реорганизация может применяться к кредитной организации как мера воздействия в случае, если возникает реальная угроза интересам ее кредиторов и вкладчиков, а также как мера по предупреждению несостоятельности (банкротства). В этих случаях реорганизация проводится в форме слияния и присоединения, т.е. в формах, направленных на объединение (укрупнение) кредитных организаций<sup>2</sup>.

В современных условиях развития банковского сектора наиболее часто реорганизация осуществляется в форме присоединения одной кредитной организации к другой, более крупной по размеру активов. Под присоединением банков по смыслу законодательства РФ понимается прекращение деятельности одного или нескольких банков с передачей всех их прав и обязанностей другому банку.

Принимая решение о присоединении, собственники банков руководствуются разными целями. Исследования в области слияний и поглощений, реорганизации банков и корпоративного управления предлагают различные классификации целей. В частности, к целям проведения присоединения банков относятся:

- расширение регионов (географии) присутствия банка;
- совершенствование (упрощение) системы корпоративного управления;
- расширение базы рыночных клиентов в различных сегментах бизнеса.

---

<sup>1</sup> См.: Курбатов А. Я. Правосубъектность кредитных организаций : теоретические основы формирования, содержание и проблемы реализации. М., 2010. С. 269.

<sup>2</sup> См.: Там же. С. 270.

Процесс присоединения банков состоит из трех этапов<sup>3</sup>:

1. Предварительный этап (период в течение двух месяцев до даты созыва заседания советов директоров всех банков, участвующих в присоединении).

2. Основной этап (с даты созыва заседания советов директоров по вопросу реорганизации и до даты получения из Банка России документов, подтверждающих присоединение банков).

3. Заключительный этап (как правило, три месяца с даты получения из Банка России документов, подтверждающих присоединение банков).

Следует обратить внимание на такой момент, как судьба лицензии кредитной организации при ее реорганизации для каждого из следующих случаев реорганизации:

1) при слиянии лицензии, выданные кредитным организациям, утрачивают силу. Выдаваемые после реорганизации лицензии содержат весь перечень операций, которые имела право осуществлять каждая из кредитных организаций на дату реорганизации;

2) при присоединении сохраняется действие лицензий, на основании которых осуществляли свою деятельность кредитные организации до реорганизации. Утрачивают силу лицензии, на основании которых действовали присоединяющиеся кредитные организации. Вновь образованной кредитной организации может быть выдана новая лицензия при условии, что присоединяющаяся кредитная организация имела лицензию на более широкий перечень банковских операций;

3) в случае разделения ранее выданные лицензии утрачивают силу, возникшим в результате разделения кредитным организациям выдаются новые лицензии;

4) при выделении основной кредитной организации лицензии продолжают действие, выделившаяся кредитная организация должна проходить процедуру лицензирования;

5) при преобразовании, если вновь образованное юридическое лицо не будет являться кредитной организацией, то ранее выданные лицензии утрачивают силу; переоформление лицензий кредитной организации приводится в соответствие с ее новой организационно-правовой формой.

По аналогии с реорганизацией ликвидацию кредитной организации, как и любого юридического лица, можно разделить на добровольную и принудительную.

Добровольная ликвидация проводится по решению собрания акционеров (участников) кредитной организации, принудительная – по инициативе уполномоченного государством органа в судебном порядке.

При этом принудительная ликвидация кредитной организации может осуществляться либо в связи с нарушениями законодательства, либо в связи с банкротством.

---

<sup>3</sup> См.: Ильин И. В. Опыт проведения сделок слияния и присоединения с участием крупных банков // Управление в кредитной организации. 2013. № 1. С. 48.

Добровольная ликвидация может производиться по любому основанию.

В соответствии с нормами действующего законодательства в случае прекращения деятельности кредитной организации на основании решения ее акционеров (участников) Банк России по ходатайству кредитной организации принимает решение об аннулировании лицензии на осуществление банковских операций. Порядок представления кредитной организацией указанного ходатайства регулируется отдельным актом Банка России<sup>4</sup>.

Акционеры (участники) кредитной организации, принявшие решение о ее ликвидации, назначают ликвидационную комиссию (ликвидатора), утверждают промежуточный ликвидационный баланс и ликвидационный баланс кредитной организации по согласованию с Банком России.

Однако, если после принятия решения учредителями (участниками) кредитной организации о ее ликвидации Банк России отзывает у нее лицензии на осуществление банковских операций, решение акционеров (участников) кредитной организации о ее ликвидации и иные связанные с ним решения, а также решения ликвидационной комиссии (ликвидатора) утрачивают юридическую силу. Иными словами, при наличии нарушений законодательства добровольная ликвидация не может быть осуществлена.

В случае возникновения признаков несостоятельности (банкротства) кредитная организация обязана принять решение о ликвидации кредитной организации и направлении в Банк России ходатайства об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций<sup>5</sup>.

Следовательно, кредитная организация может быть ликвидирована в связи с нарушением законодательства только при условии отсутствия у нее признаков банкротства.

В соответствии с Заявлением Правительства № 1472п-П13, Банка России № 01-001/1280 от 5 апреля 2011 г. «О стратегии развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2015 года»<sup>6</sup> ликвидация и банкротство кредитной организации являются направлениями совершенствования банковского надзора. Обращает на себя внимание подчеркнутое сближение процедур принудительной ликвидации и банкротства, упрощенный переход от одной процедуры к другой.

<sup>4</sup> О порядке представления и рассмотрения ходатайства кредитной организации об аннулировании лицензии на осуществление банковских операций в случае прекращения деятельности кредитной организации в порядке ликвидации на основании решения ее учредителей (участников) : указание Банка России от 24 июня 2011 г. № 2652-У // Вестник Банка России. 2011. № 47.

<sup>5</sup> О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций : федер. закон от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ (в ред. от 21.07.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 9. Ст. 1097; 2014. № 30 (ч. 1). Ст. 4219.

<sup>6</sup> Вестник Банка России. 2011. № 21.

Е. С. Пирогова и А. Я. Курбатов выделяют следующие характерные особенности банкротства кредитных организаций<sup>7</sup>:

– особые признаки банкротства. В настоящее время по отношению к кредитным организациям законодатель объединил критерии отсутствия денежных средств, необходимых для исполнения обязательств, и превышение суммы обязательств над стоимостью принадлежащего кредитной организации имущества;

– отсутствие цели восстановления платежеспособности кредитной организации в рамках процедуры банкротства, применение мер по предупреждению банкротства банков на стадии до отзыва лицензии. При этом на законодательном уровне не закреплён порядок применения к банку, испытывающему финансовые затруднения, принудительных мер в четкой последовательности: сначала применяются реабилитационные процедуры и только потом – ликвидационные. Банк России по своему усмотрению может применить как ликвидационные меры, являющиеся по своей правовой природе исключительными, так и меры восстановительные, реабилитационные. Следует отметить, что Банк России вправе отозвать лицензию у кредитной организации и не по финансово-экономическим основаниям. Так, одним из оснований, используемых Банком России, является неисполнение федеральных законов, регулирующих банковскую деятельность, а также нормативных актов Банка России, если в течение одного года к нему применялись меры принуждения либо неоднократно нарушались требования законодательства о противодействии легализации преступных доходов.

Вызывают критику и нормы закона, предусматривающие, что обжалование приказа об отзыве лицензии никоим образом не препятствует движению процесса по делу о несостоятельности кредитной организации, не является препятствием для принятия судом заявления о признании банкротом, а также основанием для приостановления производства по делу о банкротстве; признание приказа об отзыве лицензии незаконным не является основанием для отмены решения о признании банкротом или пересмотра дела о банкротстве по вновь открывшимся обстоятельствам. Таким образом, возможно подвергнуть банкротству любой банк, даже у которого незаконно отозвана лицензия.

Представляется, что действующий упрощенный порядок отзыва банковской лицензии (внесудебный, административный) несоизмерим с теми последствиями, которые может повлечь отзыв лицензии: принудительной ликвидации (в большинстве случаев посредством конкурсных процедур), невозможности восстановить финансово-хозяйственную деятельность банка даже в случае признания незаконности аннулирования лицензии. Порядок отзыва банковской лицензии должен быть более сложным и проходить в рамках судебного контроля. Процессуальное бремя доказывания правомерности и необходимости отзыва лицензии должно быть возложено на Банк России;

---

<sup>7</sup> См.: Пирогова Е. С., Курбатов А. Я. Несостоятельность (банкротство) кредитных организаций : особенности и предпосылки // Закон. 2014. № 3. С. 35–37.

– назначение временной администрации после отзыва лицензии, действующей до момента утверждения арбитражным судом конкурсного управляющего. Существующее правовое регулирование не предоставляет временной администрации право исполнять платежные документы клиентов, при этом все клиенты банка и контролирующие органы в надлежащем порядке уведомляются об отзыве лицензии<sup>8</sup>. Назначение временной администрации связано с самостоятельностью исполнительных органов кредитной организации, которая может касаться принятия управленческих решений в распоряжении имуществом кредитной организации. Установление пределов самостоятельности может заключаться в ограничении или приостановлении полномочий исполнительных органов кредитной организации<sup>9</sup>;

– особый статус конкурсного управляющего – государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов», на которую не распространяются требования об аккредитации в Банке России, а также о страховании ответственности и членстве в саморегулируемой организации.

А. Р. Акрамов дополняет указанные выше признаки наличием права Банка России, выступая не в качестве кредитора, а в качестве надзорного органа, быть инициатором процедуры банкротства, а также обязательным отзывом Банком России лицензии на осуществление банковских операций<sup>10</sup>.

Рассматривая практику зарубежных стран в области регулирования административных процедур банкротства кредитных организаций, следует отметить, что большинство европейских стран применяют общие нормы правового регулирования несостоятельности по отношению к банкам, но с определенными дополнениями и особенностями. Общие правила банкротства юридических лиц в основном нацелены на защиту всех кредиторов, которые обычно разделяют на классы по приоритету исполнения обязательств. В соответствии с этим делением распределяются активы конкурсной массы (их ликвидационная стоимость) в ходе ликвидационных процедур.

Многие аспекты ликвидации банка, а именно расчет стоимости активов, проверка поданных исков (требований на возмещение), распределение активов, регулируются так же, как и при ликвидации любой коммерческой организации. Однако все процедуры банкротства по общим правилам управляются представителями суда – арбитражными управляющими, а органы банковского надзора имеют ограниченные права по контролю за их действиями и не наделены полномочиями для вмешательства с целью укрепления стабильности финансовой системы. Основная проблема применения общих правил банкротства к банкам состоит в принципе равного

<sup>8</sup> См.: Рудько-Силиванов В. В., Чумаков С. Т. К вопросу совершенствования некоторых аспектов банковского законодательства // Банковское право. 2011. № 6. С. 35.

<sup>9</sup> См.: Сергеева Э. В. Временная администрация как мера по предупреждению банкротства кредитных организаций // Юрист. 2011. № 12. С. 35.

<sup>10</sup> См.: Акрамов А. Р. Регулирование несостоятельности коммерческих банков // Банковское право. 2014. № 2. С. 50.

отношения ко всем кредиторам, который идет вразрез с обеспечением привилегированного статуса застрахованным вкладчикам<sup>11</sup>.

С учетом рассмотренных положений действующего законодательства о банкротстве кредитных организаций следует отметить необходимость серьезных изменений. Считаем, вслед за Б. С. Бруско, что, прежде всего, на законодательном уровне целесообразно установить:

– судебный порядок отзыва лицензии на осуществление банковских операций (по заявлению Банка России) только по финансово-экономическим основаниям, исключив п. 6 ч. 1 ст. 20 ФЗ «О банках и банковской деятельности»;

– отзыв лицензии у банка возможен только после применения к нему так называемых реабилитационных мер (или мер по предупреждению банкротства);

– меры предупреждения банкротства должны осуществляться и контролироваться арбитражным судом в рамках соответствующего производства, а не административно-властным органом (Банком России);

– принудительные меры в отношении банков должны применяться в строгой последовательности – сначала должны быть использованы меры предупреждения банкротства, а уже затем задействованы ликвидационные процедуры<sup>12</sup>.

Эффективность банковского надзора за реорганизаций, ликвидацией и процедурой банкротства кредитной организации определяется рядом ключевых условий, к которым можно отнести наличие необходимых ресурсов (нормативной базы, профессиональных специалистов и др.) и адекватное построение управленческой структуры. Количественные показатели управленческой структуры надзорного блока Банка России и его территориальных учреждений вполне соответствуют критерию достаточности, уровень компетенций – международным требованиям. По мнению большинства ученых, среди причин недостаточно последовательной и полной реализации содержательного подхода при осуществлении банковского надзора за финансовым состоянием банков отмечаются следующие: внутрикорпоративные барьеры, субординационное давление, слабая ротация кадров и отсутствие действенных систем мотивации к повышению эффективности деятельности<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> См.: Там же. С. 45.

<sup>12</sup> См.: Бруско Б. С. Несостоятельность (банкротство) банков и Конституция России // Предпринимательское право. 2012. № 3. С. 14.

<sup>13</sup> См.: Мурычев А. В., Моисеев С. П. О модернизации банковского регулирования и надзора // Банковское дело. 2010. № 3. С. 31.