

Московский государственный институт международных отношений (университет)  
Министерства иностранных дел Российской Федерации  
пр. Вернадского, 76, Москва, 119454, Россия  
E-mail: maximmikhailov@mail.ru

## **ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ БАНКРОТСТВА БАНКОВ: ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Поскольку банковская деятельность лежит в основе денежно-кредитной и расчетной системы любой страны, банкротство крупнейших банков представляет собой серьезный социально-политический и экономический риск для страны в целом. В этой связи, а также с учетом последствий циклических финансовых кризисов, большинство стран принимают законодательство, регулирующее реабилитационные и предупредительные процедуры. В России в 2008 г. правом проведения мер по предупреждению банкротства в отношении системных банков была наделена Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов». Это позволило предотвратить коллапс банковской системы в кризисный период, а также заложило основы финансовой стабильности на будущее.

*Ключевые слова:* банковская деятельность, денежно-кредитная система, расчетная система, банкротство, банк.

Правовой институт банкротства эволюционирует с развитием общества и экономических отношений. В настоящее время в приоритетном порядке в законодательстве экономически развитых стран детализируется система мер по финансовому оздоровлению и предотвращению банкротства, особенно если это касается социально значимых предприятий, какими являются кредитные организации (банки). Рассмотрим подробнее развитие правовых представлений о банкротстве и необходимости его предупреждения.

На протяжении нескольких веков приоритетом развития правовых норм о банкротстве было установление справедливого порядка распределения имущества должника при его ликвидации в ходе процедур банкротства. Однако с появлением в ходе экономического развития крупных монополий стало ясно, что банкротство даже нескольких таких субъектов могло привести к серьезному кризису экономики, политической и социальной дестабилизации. Использование прежних правовых средств и форм становилось невыгодным, поскольку стоимость работоспособного предприятия была

несоизмеримо выше стоимости компании-должника в случае ее банкротства и продажи имущества по ликвидационной стоимости. Как пишет М. И. Кулагин, «в этих условиях наряду с общим порядком конкурсного процесса в законодательстве стали появляться более “смягченные” правовые формы: лицу, испытывающему финансовые затруднения, предоставлялась возможность избежать окончательного краха. Правовыми средствами реализации такой возможности явились широкое применение мирового соглашения, а также предоставление должнику различного рода льгот, например, в виде отсрочки платежей по долгам, снижения долгов, автоматического освобождения от обязательств при определенных условиях» [1. С. 173]. Центр тяжести правового регулирования отношений, связанных с несостоятельностью, переместился с вопросов ликвидации несостоятельного должника на проблему локализации неблагоприятных имущественных последствий несостоятельности [2. С. 191], восстановления платежеспособности.

С учетом исторического опыта, а также современных реалий, в том числе цикличе-

ских экономических кризисов, на сегодняшний день в мире укрепляется тенденция к усилению роли предупредительных процедур и финансового оздоровления.

Необходимость приоритетного использования реабилитационных процедур признают и многие ученые. Как считает В. В. Витрянский, основным критерием оценки всякой правовой системы несостоятельности (банкротства) являются предоставляемые данной системой возможности реабилитации должника. При этом учитывается, в какой степени та или иная система законодательства при регулировании реабилитационных процедур посягает на права конкретных кредиторов, а также насколько легко кредитор может добиться введения подобных реабилитационных процедур [3. С. 10]. С точки зрения М. В. Телокиной, «в качестве первой цели, точнее, направленности конкурсного права следует назвать восстановительную цель. Прежде всего, конкурсное право должно предусматривать систему мероприятий, направленных на восстановление платежеспособности должника путем предоставления ему особого льготного режима, направленного на реабилитацию его бизнеса. Вторая цель конкурсного права – ликвидация неплатежеспособных юридических лиц» [4. С. 68–69].

Приоритетное значение реабилитационных процедур в России признается и на политическом уровне. Так, 8 июня 2009 г. в ходе рабочей встречи с Министром экономического развития Э. С. Набиуллиной Президент РФ Д. А. Медведев заявил, в частности, что «задача заключается в том, чтобы заниматься санацией, оздоравливать предприятие и только в самой крайней ситуации закрывать его и продавать его активы. Поэтому нам нужно вообще развернуть работу по несостоятельности именно в этом направлении – делать так, чтобы прежде всего речь шла о санационных процедурах»<sup>1</sup>.

Таким образом, за период своего существования правовой институт несостоятельности эволюционировал: если ранее он был сосредоточен на проведении процедуры конкурсного производства (и последующей ликвидации), то теперь вопросы реабилитации бизнеса хозяйствующего субъекта приоб-

ретают эквивалентное значение в правовом регулировании, особенно если речь идет о системообразующих предприятиях.

Кроме того, происходит усиление публично-правового влияния государства на процессы банкротства в целях защиты экономических интересов общества в целом, обеспечения баланса частных и публичных интересов. Е. П. Губин выделяет несколько причин, обуславливающих объективную необходимость государственного регулирования: «ограниченные возможности рыночной экономики в производстве общественных благ (товаров), несовершенство, недостаточность рыночной информации, цикличность развития экономики...» [5. С. 18–19].

Публично-правовое воздействие оказывается государствами главным образом на особые хозяйствующие субъекты. Среди таких хозяйствующих субъектов, как уже отмечалось выше, находятся кредитные организации, включая банки. Это связано с несколькими факторами. Как правило, общие положения законодательства о банкротстве, не учитывающие специфику правового статуса и значения банковской системы, оказываются неэффективными при их применении к кредитным организациям (банкам) [6. С. 4; 7. С. 13].

Банкротство банков, особенно крупных, является угрозой стабильного развития как банковского сектора, так и экономики в целом. Поскольку главная функция банков сводится к кредитованию не только друг друга, но в первую очередь реального сектора экономики, то здесь кризис ликвидности быстро передается в другие отрасли и перерастает в кризис экономической системы [8. С. 9–12]. Банкротство банка может привести к череде банкротств юридических лиц, что, в свою очередь, повлечет возникновение финансовых проблем у их контрагентов. А неисполнение банком своих обязанностей в отношении вкладчиков – физических лиц может иметь серьезные социальные последствия.

Банки, как любые коммерческие организации, осуществляют предпринимательскую деятельность, которая подпадает под гражданско-правовое регулирование. Однако в деятельности кредитных организаций особенно заметно проявляются и публично-правовые черты.

<sup>1</sup> URL: <http://www.president.kremlin.ru/transcripts/4372> (дата обращения: 15.04. 2011).

Во-первых, кредитные организации позволяют эффективно сберегать и, следовательно, накапливать денежные средства, что является основным условием поступательного развития производства и потребления.

Во-вторых, банки предоставляют иным субъектам экономических отношений денежные средства, стимулируя развитие экономики.

В-третьих, через кредитные организации проходит основная масса платежей, что позволяет контрагентам поддерживать экономические связи даже на огромном удалении друг от друга.

Важно также отметить следующую особенность банков как хозяйствующих субъектов. Удельный вес собственного капитала в активах банка (в состав активов входят, кроме прочего, выданные банком кредиты) должен составлять не менее 10 %<sup>2</sup>. На практике, банки поддерживают уровень достаточности собственного капитала в рамках минимально допустимых параметров (т. е. чуть выше 10 % от величины активов). Таким образом, среднестатистический банк выдает кредиты на 10 % из собственных средств и на 90 % из заемных (заемными считаются, в числе прочих, средства вкладчиков банка и межбанковские займы). Как следствие, в случае истребования средств в сжатые сроки всеми кредиторами даже самого надежного банка, банкротство такого банка неизбежно. Хотя сценарий истребования своих средств всеми кредиторами в нормальных рыночных условиях вряд ли возможен, но в условиях экономического кризиса вероятность реализации такого сценария повышается. Несмотря на то, что Федеральный закон № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций»<sup>3</sup> предусматривает механизм спасения банка его акционерами, в такой ситуации полностью полагаться на добрую волю собственников, особенно если банк имеет системное значение для экономики, не представляется возможным. Как отмечает А. В. Турбанов, «всецело полагаться на

рыночные механизмы в такой ситуации неоправданно, поскольку их применение зависит от финансовых возможностей, добросовестности и адекватности поведения владельцев и руководителей банков» [9].

Указанные особенности характера банковской деятельности и специфика выполняемых кредитными организациями функций приводят к тому, что в процессе банкротства кредитных организаций происходит не только столкновение частноправовых интересов отдельных кредиторов друг с другом, но и затрагиваются публичные интересы. Причем с точки зрения публичного интереса часто необходимо не столько банкротство банка-должника, сколько сохранение его как элемента расчетной системы и системы предоставления банковских услуг.

В настоящее время необходимость государственной помощи проблемным банкам признается как на национальном, так и на международном уровне. Вопросам участия государств в предотвращении банкротств банков посвящен ряд документов, в частности документы Базельского комитета по банковскому надзору, Международного валютного фонда, Всемирного банка, Форума финансовой стабильности, Международной ассоциации страховщиков депозитов.

Так, в докладе Рабочей группы Форума финансовой стабильности «Руководство по развитию эффективной системы страхования вкладов», вышедшем в 2001 г., подчеркивается: «государственная помощь банкам обычно оказывается, когда есть уверенность в том, что банкротство банка представляет собой риск стабильности финансовой системы»<sup>4</sup>. В докладе Международной ассоциации страховщиков депозитов «Общее руководство по урегулированию несостоятельности проблемных банков», вышедшем в декабре 2005 г., в частности, говорится, что «если страховщику депозитов предоставлены полномочия по осуществлению мер по предупреждению банкротства банков в соответствии с принципом наименьших издержек, такому страховщику должны быть предоставлены соответ-

<sup>2</sup> См., например, п. 2.2 Инструкции ЦБ РФ от 16 января 2004 г. № 110-И «Об обязательных нормативах банков». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 40-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> Financial Stability Forum (FSF) Working Group on Deposit Insurance: «Guidance for Developing Effective Deposit Insurance Systems: Final Report of the Working Group on Deposit Insurance», Basel, 2001. P. 33. См.: URL: [http://www.iadi.org/docs/FSF\\_Final\\_Report.pdf](http://www.iadi.org/docs/FSF_Final_Report.pdf) (дата обращения: 15.04.2011).

ствующие властные полномочия»<sup>5</sup>. В отчете Международной ассоциации страховщиков депозитов за 2008–2009 гг. в числе принципов деятельности страховщиков депозитов присутствует принцип № 15 «раннего обнаружения и своевременного вмешательства в дела банков с целью урегулирования банкротства». Также в этом отчете говорится, что «страховщик депозитов должен быть частью системы финансовой стабильности», а установление и обнаружение проблем в конкретном банке должно проводиться на основании четко определенных критериев участников системы финансовой стабильности, обладающих операционной независимостью и властными полномочиями»<sup>6</sup>.

В докладе Всемирного Банка «Урегулирование несостоятельности банков страховщиками депозитов: международный опыт», вышедшем в 2006 г., отмечается, что в некоторых странах, например в Бразилии, страховщик депозитов просто выполняет функцию выплаты вкладов вкладчикам обанкротившихся банков, в то время как в других странах, например в США, страховщик депозитов обладает не только надзорными полномочиями, но и играет ведущую роль в осуществлении мер по предупреждению банкротства. Также в докладе зафиксировано, что в странах, в которых страховщик депозитов имеет право вмешиваться в дела банков на этапе ухудшения их финансового положения, отмечается более стабильная банковская система, устойчивая к кризисным явлениям<sup>7</sup>.

В рекомендациях Базельского комитета по банковскому надзору, вышедших в сентябре 2009 г., говорится, что «государства должны создать специальные процедуры по предотвращению банкротства финансовых институтов, особенно тех, банкротство которых может привести к системному кризису... Такого рода процедуры должны защищать пу-

бличные интересы и при этом справедливым образом защищать интересы кредиторов»<sup>8</sup>.

В предварительном докладе Международного валютного фонда «Справедливое и существенное содействие со стороны финансовых институтов»<sup>9</sup>, вышедшем в апреле 2010 г., странам «Группы 20» рекомендуется для целей недопущения банкротства системных финансовых институтов создать уполномоченное агентство по предотвращению их банкротства (что может выражаться также в наделении уже существующего агентства соответствующим полномочием). Такое агентство вмешивалось бы в дела финансовых институтов, как только появляются признаки банкротства или невозможности дальнейшего продолжения деятельности (определяемые обычно надзорным органом). После вмешательства соответствующее агентство вводило бы в такой финансовой организации «официальную администрацию» и исполняло все функции управления и полномочия акционеров. Целью таких мер должна быть стабилизация финансовой организации, оценка ее истинного положения и минимизация возможных убытков.

Тот факт, что большое количество международных документов, касающихся государственного вмешательства в дела банков с целью предотвращения их банкротства, было выпущено до наступления финансового кризиса 2007–2009 гг., подчеркивает отсутствие конъюнктурных соображений при выработке мер для поддержания устойчивости финансовой системы.

Под влиянием общемировых тенденций и кризисных явлений в экономике последних двух десятилетий, в России также происходит интенсификация законодательных мер по оказанию государственной поддержки банков, имеющих особое (так называемое «системное») значение для страны в целом. В 2006 г. Центральный банк Российской Федерации и Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (далее

<sup>5</sup> IADI General Guidance for the Resolution of Bank Failures dated 05.12.2005. P. 38. См.: URL: [http://www.iadi.org/docs/Guidance\\_Bank\\_Resol.pdf](http://www.iadi.org/docs/Guidance_Bank_Resol.pdf) (дата обращения: 15.04.2011).

<sup>6</sup> IADI Annual Report for 2008–2009. P. 60–61. См.: URL: [http://www.iadi.org/wwwiadi/annual\\_reports/AnnualReport08\\_09.pdf](http://www.iadi.org/wwwiadi/annual_reports/AnnualReport08_09.pdf) (дата обращения: 15.04.2011).

<sup>7</sup> Resolution of Failed Banks by Deposit Insurers: Cross-Country Evidence. World Bank, May 2006. См.: URL: [http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2006/05/11/000016406\\_20060511121345/Rendered/PDF/wps3920.pdf](http://www.wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDS/IB/2006/05/11/000016406_20060511121345/Rendered/PDF/wps3920.pdf) (дата обращения: 15.04.2011).

<sup>8</sup> Bank for International Settlements / Basel Committee on Banking Supervision / Report and Recommendations of the Cross-border Bank Resolution Group. September 2009. P. 22–23. См.: URL: <http://www.bis.org/publ/bcbs162.pdf?noframes=1> (дата обращения: 15.04.2011).

<sup>9</sup> IMF Interim Report for the G-20 dated April 2010 «A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector». См.: URL: [http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/2010\\_04\\_20\\_imf\\_g20\\_interim\\_report.pdf](http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/2010_04_20_imf_g20_interim_report.pdf) (дата обращения: 15.04.2011).

также «АСВ») подготовили проект Концепции изменения роли государственного участия в предупреждении банкротства банков. В апреле 2008 г. предложения об усилении роли государства в предупреждении банкротства банков рассмотрел Консультативный совет при Председателе Банка России [10. С. 10].

С наступлением финансового кризиса, на основе имеющихся наработок и рекомендаций упомянутых выше международных организаций, в России были предприняты ускоренные меры по разработке процедур, связанных с предотвращением банкротства банков. Был принят Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 г.» [11] (далее – «Федеральный закон 175-ФЗ»), определивший условия и параметры функционирования в России системы государственной поддержки проблемных банков. Данный нормативный акт направлен на предупреждение банкротства банков в целях укрепления стабильности банковской системы и защиты законных интересов вкладчиков и других кредиторов банков. Правом осуществлять меры по предупреждению банкротства банков была наделена Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов». При этом осуществление АСВ указанных мер ведется в тесном взаимодействии и под контролем Банка России.

Следует отметить, что это не первый опыт России по поддержанию стабильности банковской системы. Схожие функции выполняло Агентство по реструктуризации кредитных организаций, существовавшее в 1999–2004 гг. Вместе с тем модель реструктуризации «образца 98-го года», как отмечает А. В. Турбанов, основывалась на передаче проблемного банка под полный контроль государственному агентству. В нынешней ситуации Федеральный закон 175-ФЗ нацеливает Агентство по страхованию вкладов на решение схожих задач, но уже с приоритетным использованием рыночных механизмов [12. С. 4].

Федеральный закон № 175-ФЗ вводит ряд новых механизмов для урегулирования банкротства банков при помощи государства. Приоритетом при их применении является сохранение активов проблемного банка в обороте, защита интересов кредиторов и

вкладчиков и обеспечение системной стабильности путем перехода банка под контроль нового инвестора без отзыва лицензии на осуществление банковских операций или перевода имущественного комплекса несостоятельного банка (его активов и обязательств перед кредиторами) финансово-устойчивому банку.

Итак, в соответствии с Федеральным законом № 175-ФЗ АСВ может осуществлять следующие меры по предупреждению банкротства банков:

- 1) оказание АСВ финансовой помощи инвестору, приобретающему проблемный банк;
- 2) перевод активов и обязательств банка, испытывающего проблемы, в финансово-устойчивый банк;
- 3) вхождение АСВ в капитал проблемного банка в качестве основного собственника этого банка.

АСВ может осуществлять эти меры только в отношении банков, которые являются участниками системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации.

Реализация этих новелл помогла предотвратить банкротства ряда коммерческих банков, имевших социально-экономическую значимость для страны в целом и для ее регионов в частности. Принятие соответствующих мер позволило избежать массовых банкротств банков, социальной напряженности среди населения, системных сбоев при проведении платежей, укрепить доверие к банковской системе и сохранить для рынка часть экономических субъектов. В случаях, когда возможность сохранения банка на рынке отсутствовала, АСВ обеспечивала сохранение его имущественного комплекса в гражданском обороте.

При этом публичный компонент в решении соответствующих задач используется через некоммерческую организацию. Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» не является органом исполнительной власти, государство напрямую не распоряжается ее активами, и корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации. Государство, приняв соответствующее законодательство, взяло на себя важную социально-экономическую функцию по предотвращению банкротства систе-

мообразующих банков, но сделало это через государственную корпорацию, являющуюся инструментом не прямого, а косвенного регулятивного воздействия государства на общественные отношения.

### Список литературы

1. Кулагин М. И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. Избр. тр. М.: Статут, 1997. 330 с.
2. Кулагин М. И. Избранные труды по акционерному и торговому праву. М.: Статут, 2004. 363 с.
3. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О несостоятельности (банкротстве)» / Под ред. В. В. Витрянского. М.: Статут, 2000. 1037 с.
4. Телюкина М. В. Основы конкурсного права. М.: Волтерс Клувер, 2004. 506 с.
5. Губин Е. П. Государственное регулирование рыночной экономики и предпринимательства: правовые проблемы. М.: Юристъ, 2005. 311 с.
6. Юлова Е. С. Правовое регулирование несостоятельности (банкротства) кредитных организаций: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 190 с.
7. Колыванов А. С. О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций. М.: Книга сервис, 2003. 311 с.
8. Криволевич Е. А. Правовые аспекты банкротства кредитных организаций // Банковское право. 2009. № 5. С. 9–13.
9. Турбанов А. В. Формирование целостной системы защиты интересов кредиторов банков // Деньги и Кредит. 2005. № 1. С. 7–11.
10. Турбанов А. В. Участие Агентства по страхованию вкладов в предупреждении банкротства кредитных организаций // Деньги и Кредит. 2009. № 3. С. 9–13.
11. Федеральный закон от 27 октября 2008 г. № 175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 г.» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 44. Ст. 4981.
12. Турбанов А. В. Финансовое оздоровление банковской системы Российской Федерации: первые итоги и перспективы // Деньги и Кредит. 2009. № 12. С. 3–6.

*Материал поступил в редколлегию 21.04.2011*

**M. V. Mikhailov**

### PREVENTION OF BANKS' BANKRUPTCY: PUBLIC LEGAL ASPECTS

As far as a banking system is a basis for monetary and settlement system in any state, the bankruptcy of the largest banks is a serious social, political and economic risk for the whole state. In this regard, and taking into account the consequences of the financial crises, most countries pass legislation regulating the rehabilitation and prevention procedures. In 2008 in Russia the powers to perform bankruptcy prevention measures in respect of systematic banks were vested the State Corporation «Deposit Insurance Agency». This fact enabled banking system collapse prevention in the crisis time and laid the foundation for financial stability in the future.

*Keywords:* banking system, monetary system, calculating system, bankruptcy, bank.