

На правах рукописи

Подмаркова Анна Сергеевна

**«Полномочия Агентства по страхованию вкладов
по обеспечению стабильности банковской системы:
предпосылки возникновения и пределы».**

Специальность 12.00.03 - гражданское право;

предпринимательское право;

международное частное право;

семейное право.

Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва - 2011 год

Работа выполнена на кафедре предпринимательского права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Научный руководитель: доктор юридических наук, доцент
Курбатов Алексей Янович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Турбанов Александр Владимирович
кандидат юридических наук, доцент
Гульбин Юрий Терентьевич

Ведущая организация: **Российская правовая академия
Министерства юстиции Российской
Федерации**

Защита состоится «30» января 2012 г. в 15.00 на заседании Диссертационного совета Д 212.048.11 при Национальном исследовательском университете «Высшая школа экономики» (109017, Москва, улица Малая Ордынка, 17, зал заседаний Ученого Совета).

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Автореферат разослан «___» декабря 2011 г.

Ученый секретарь

Диссертационного совета Д 212.048.11

доктор юридических наук, доцент А.Я. Курбатов



Общая характеристика работы.

Актуальность темы исследования.

Банковская система любой страны играет ключевую роль в работе всей экономики. Стабильная банковская система обеспечивает функционирование платежной системы, стимулирует сбережения населения, осуществление инвестиций и, соответственно, экономический рост. Поэтому обеспечение стабильности банковской системы является одной из первостепенных задач любого государства.

Одним из направлений обеспечения стабильности банковских систем является создание систем страхования банковских вкладов и организаций, обеспечивающих их функционирование. В Российской Федерации такой организацией является специально созданное юридическое лицо – Государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (далее – Агентство по страхованию вкладов, Агентство), которое в настоящий момент также выполняет функции ликвидатора, конкурсного управляющего и санатора кредитных организаций посредством реализации ряда полномочий. Подавляющее большинство исследований, затрагивающих Агентство по страхованию вкладов, не рассматривало функции и полномочия Агентства с точки зрения определения их пределов и роли в обеспечении стабильности банковской системы.

Учитывая международные тенденции по совершенствованию систем страхования вкладов как части механизма обеспечения финансовой стабильности, особо актуальным становится исследование всего комплекса полномочий Агентства по страхованию вкладов, содействующих обеспечению стабильности банковской системы, проведение анализа их обоснованности и достаточности, выявление пределов, а также выработка законодательных предложений по их дальнейшему совершенствованию.

Предмет исследования.

Предметом исследования является комплекс отношений, связанных с выполнением Агентством по страхованию вкладов возложенных на него функций, использованием им полномочий, влияющих на обеспечение стабильности банковской системы Российской Федерации.

Объект исследования.

Объектом исследования являются:

- российские правовые нормы, определяющие правовой статус Агентства, в том числе его полномочия, и регулирующие его деятельность;
- судебная практика с участием Агентства по страхованию вкладов, связанная с выполнением им законодательно возложенных функций;
- нормы международного права и международные рекомендации, касающиеся организации и функционирования систем страхования депозитов, в том числе связанные с определением функций и полномочий страховщика депозитов и механизмов их реализации.

Цели и задачи исследования.

Целями исследования являются: разработка проблем определения обоснованности и достаточности наделения Агентства по страхованию вкладов полномочиями по обеспечению стабильности банковской системы, установления их пределов, использования при этом адекватных приемов и средств правового регулирования.

Для достижения указанных целей потребовалось решить следующие задачи:

- проанализировать международный и российский опыт обеспечения стабильности банковских систем с помощью систем страхования банковских вкладов;
- проанализировать особенности правового статуса Агентства по страхованию вкладов, в том числе его конституционно-правовые предпосылки;

- изучить понятие юридического лица публичного права и возможность его применения к Агентству в качестве его организационно-правовой формы;

- изучить некоторые полномочия Центрального банка Российской Федерации как органа, обеспечивающего стабильность банковской системы, и их соотношение с аналогичными полномочиями Агентства по страхованию вкладов;

- сформулировать предложения по совершенствованию правового регулирования полномочий Агентства по страхованию вкладов, обеспечивающих стабильность банковской системы.

Методологическая основа.

В процессе диссертационного исследования в сочетании с комплексным и системным анализом применялись общенаучные методы познания (синтез, абстрагирование, обобщение) и частнонаучные методы (историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-логический).

При исследовании общих вопросов теории права, деления права на частное и публичное, раскрытии экономического содержания ряда понятий, освещении вопросов теории банковского права теоретической основой выступили работы таких ученых, как: С.С. Алексеева, А.Г. Братко, Г.А. Гаджиева, А.Я. Курбатова, О.И. Лаврушина, В.В. Лазарева, В.И. Лафитского, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.П. Мозолина, О.М. Олейник, Е.А. Суханова, Э.В. Талапиной, Ю.А. Тихомирова, Г.Г. Фетисова, В.Е. Чиркина и других.

Вопросы правового статуса и отдельных полномочий Агентства по страхованию вкладов, опыт функционирования систем страхования депозитов в других государствах и история защиты вкладчиков в Российской Федерации освещены, в частности, в трудах следующих ученых: А.В. Аникина, Л.Г. Ефимовой, Я.А. Гейвандова, Е.Б. Лаутс, Г.А. Тосуняна, А.В. Турбанова, Е.Г. Хоменко, а также в диссертационных исследованиях на соискание ученой степени кандидата юридических или экономических наук Д.В. Гаврилина,

Н.Н. Евстратенко, Е.А. Заводы, В.А. Мирошникова, А.А. Пашенцевой, Ю.И. Плохута-Плакутиной, Д.Н. Рудова и других.

Значительное внимание уделено изучению касающихся рассматриваемых вопросов решений Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, федеральных окружных арбитражных судов (кассационных инстанций).

Научная новизна исследования.

Научная новизна исследования определяется разработкой на основании всестороннего и комплексного анализа проблем определения обоснованности и достаточности наделения Агентства по страхованию вкладов полномочиями по обеспечению стабильности банковской системы, установления их пределов, использования при этом адекватных приемов и средств регулирования с точки зрения частноправового и публично-правового регулирования.

На основе изученных материалов автором сформулированы следующие **теоретические положения, практические выводы и предложения, которые выносятся на защиту:**

1. Предпосылкой наделения Агентства по страхованию вкладов полномочиями по обеспечению стабильности банковской системы стала необходимость обеспечения функционирования системы страхования банковских вкладов, построение которой основывается на принципах, обусловленных спецификой деятельности в банковской сфере:

1) некоммерческого характера целей деятельности Агентства как страховщика из-за невозможности построения системы на коммерческих началах и конкурентной основе в силу слишком высоких рисков, связанных с ее функционированием;

2) положения Агентства как единственного страховщика в системе страхования вкладов, обеспечившего возможность совмещения им функций по страхованию вкладов и по управлению системой страхования вкладов;

3) обязательного участия банков в системе страхования вкладов без заключения договора страхования;

4) государственного участия в управлении и возможном обеспечении финансовой устойчивости системы страхования вкладов вместо субсидиарной ответственности государства по долгам банков с государственным участием;

5) имущественной самостоятельности Агентства и его самостоятельной имущественной ответственности перед вкладчиками банков, необходимой для ограничения рисков государства, связанных с функционированием системы страхования вкладов.

2. Агентство по страхованию вкладов представляет собой созданное государством юридическое лицо, наделенное общепользовными, характерными для государственных органов (публичными) функциями, которые осуществляются им не только путем использования частноправовых средств, но и реализации отдельных властных полномочий.

Невозможность отнесения Агентства к органам государственной власти и, следовательно, к федеральным экономическим службам, и отсутствие закрепления его специального конституционного статуса дают государству возможность изменения подхода к форме осуществления своих функций и регулирования в банковской сфере.

В отличие от государственных органов пределы полномочий Агентства предопределяются не только целями его деятельности, принципами построения системы страхования банковских вкладов и соответствующими функциями, но и тем, что используемая для реализации публичного (общественного) интереса частноправовая конструкция юридического лица Агентства не позволяет закрепить за ним властные полномочия в объеме, характерном для государственных органов.

3. Российское законодательство в настоящий момент не содержит иной кроме государственной корпорации конструкции, адекватно отражающей специфику правового статуса и функций Агентства по страхованию вкладов. Агентство не может функционировать в форме обладающего ограниченной имущественной самостоятельностью учреждения или акционерного общества как коммерческой организации. Наиболее оптимальным подходом, учитывая упразднение организационно-правовой формы государственной корпорации, является введение в законодательство в целях закрепления ее за Агентством организационно-правовой формы юридического лица публичного права.

В отличие от государственных органов Агентство как юридическое лицо публичного права:

- 1) не входит в разветвленную систему государственных органов (государственный аппарат в узком смысле);
- 2) не является официальным представителем государства;
- 3) не находится в административном подчинении других органов;
- 4) использует для осуществления публичных функций частноправовые средства (например, договор как основу осуществления мер по предупреждению банкротства банков);
- 5) участвует в имущественном обороте не только для совершения сделок, направленных на обеспечение его внутрихозяйственной деятельности.

Отличиями Агентства по страхованию вкладов как юридического лица публичного права от юридических лиц частного права являются:

- 1) выполнение общеполезных, характерных для государственных органов (публичных) функций, являющихся основной целью деятельности данного лица;
- 2) участие в имущественном обороте, обусловленное выполнением публичных функций;
- 3) создание и осуществление деятельности на основании специального закона, являющегося правовой основой для делегирования полномочий;

4) наделение отдельными властными полномочиями, необходимыми для выполнения публичных функций;

5) усиленный контроль со стороны Счетной палаты и других государственных органов за функционированием (например, установление особых правил отчетности);

6) неприменение к таким лицам обычного порядка ликвидации и банкротства (прекращение деятельности только по специальному решению законодательного органа).

4. Выполнение Агентством по страхованию вкладов своих функций по управлению системой страхования вкладов, по предупреждению банкротства банков и их ликвидации требует сохранения за ним полномочий по изданию нормативных актов. При этом все нормативные акты Агентства должны быть разделены на нормативные акты, носящие общеобязательный характер, и на локальные нормативные акты посредством закрепления возможности издания нормативных общеобязательных актов Агентством только в случаях, прямо предусмотренных законом (т.е. не по всем вопросам его деятельности), и в строго определенных формах.

Общеобязательные нормативные акты Агентства в установленных случаях должны согласовываться с государственными органами (в частности с Центральным банком Российской Федерации, если проект акта предусматривает их совместную деятельность, с Федеральной антимонопольной службой, если акты касаются порядка проведения конкурсного отбора банков и иных организаций). На эти акты должен быть распространен порядок регистрации нормативных актов в Министерстве юстиции Российской Федерации (за исключением актов, устанавливающих ставку страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов) и опубликования. Банки должны иметь право их оспаривания в порядке, предусмотренном для нормативных актов государственных органов.

5. Контрольные полномочия Агентства по страхованию вкладов не должны носить самостоятельного характера, поскольку Агентство не должно в результате их осуществления выдавать обязательные для исполнения предписания или самостоятельно привлекать кредитные организации к ответственности, так как это связано с применением мер государственного правового принуждения. Агентство может лишь обращаться с предложением о применении мер ответственности в Центральный банк Российской Федерации и иные государственные органы.

Пределы контрольных полномочий Агентства, обусловленные целями его деятельности и возложенными функциями, должны выражаться:

- в установлении вида, объема и порядка получения информации у банков;
- в определении предмета и процедуры проведения проверок (например, путем закрепления исчерпывающего перечня вопросов, по которым могут проводиться проверки с участием служащих Агентства);
- в закреплении прямого запрета на поручение служащим Агентства проведения проверки иных вопросов.

Правовым основанием контрольных полномочий Агентства в отличие от Центрального банка Российской Федерации служат не только положения федеральных законов, но и положения генеральных соглашений о взаимодействии, заключаемых Агентством с лицами участвующими в предупреждении банкротства банков (инвесторами) и испытывающими финансовые трудности банками при осуществлении мер по предупреждению банкротства последних. Согласно таким соглашениям финансовая помощь оказывается Агентством при условии предоставления ему в ходе реализации плана всей необходимой информации, допущению во все помещения банка, к любым документам и информационным системам, то есть при условии добровольного признания контрольных полномочий Агентства.

6. Необходимо путем внесения изменений в законодательство трансформировать полномочия Агентства по страхованию вкладов по предупреждению банкротства банков из временных в постоянно действующие. Спецификой применения Агентством мер по предупреждению банкротства банков является достижение публичной цели предупреждения банкротства банков непосредственно путем использования частноправовых средств их реализации. К частноправовым средствам реализации мер по предупреждению банкротства банков можно отнести договоры, направленные на: - финансирование мероприятий по предупреждению банкротства банков; - куплю-продажу акций (долей в уставном капитале) банков; - куплю-продажу имущества банков; - слияние банков или присоединение одного банка к другому.

7. Учитывая, что в рамках предупреждения банкротства банков функции временной администрации Агентство по страхованию вкладов выполняет как юридическое лицо, действующее через представителя, необходимо закрепить, что при назначении работника Агентства представителем его персональные функциональные обязанности как представителя включаются в должностные обязанности этого работника в рамках занимаемой им должности, а полномочия выступать от имени Агентства определяются доверенностью. Такой порядок обеспечит возможность привлечения представителя Агентства к ответственности как должностного лица.

Практическое значение научного исследования.

Выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть учтены при совершенствовании действующего законодательства, регулирующего комплекс отношений, связанных с осуществлением Агентством своих полномочий, в том числе по предупреждению банкротства банков.

Кроме того, они могут послужить основой для дальнейших научных исследований по данной и смежным темам, а также использоваться в процессе преподавания соответствующих учебных курсов.

Апробация результатов исследования.

Диссертация подготовлена на кафедре предпринимательского права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», где проведено ее рецензирование и обсуждение.

Материалы исследования, а также сделанные выводы и предложения используются автором в учебном процессе: в рамках преподавания на факультетах экономики и менеджмента Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» учебных дисциплин «Правовая среда экономической деятельности» и «Правовая среда бизнеса».

Результаты исследования нашли отражение в целом ряде публикаций автора.

Структура работы.

Диссертация состоит из введения, трех глав, разбитых на параграфы, заключения и библиографии.

Содержание работы.

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертации, определяются предмет и цели диссертационного исследования, раскрываются его методологическая основа, научная новизна и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту, а также отражается апробация результатов исследования.

Первая глава – **«Предпосылки возникновения Агентства по страхованию вкладов и наделения его полномочиями по обеспечению стабильности банковской системы»** - посвящена раскрытию содержания некоторых используемых понятий, рассмотрению мировой практики организации и функционирования систем страхования депозитов, а также

истории защиты вкладчиков и создания системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации.

В параграфе первом – **«Понятие банковской системы Российской Федерации и ее стабильности (устойчивости)»** - рассматривается понятие банковской системы, сложность определения которого объясняется тем, что это понятие имеет не только легальное, но и доктринальное понимание, не только правовое, но и экономическое содержание, которые не совпадают. Поскольку формально-юридическое определение банковской системы раскрывается через перечисление ее элементов, то рассматриваются различные точки зрения о действительном составе банковской системы, в том числе о возможности включения в нее Агентства по страхованию вкладов и его месте в ней.

В параграфе первом также рассматривается значение терминов «стабильность» и «устойчивость», выявляется их синонимичность или антагонизм и случаи употребления в российском банковском законодательстве. Делается вывод об отсутствии однозначного и общепринятого подхода к использованию данных терминов, а также о возможности употребления термина «устойчивость» как по отношению к банковской системе в целом, так и по отношению к конкретной кредитной организации. Делается вывод, что сущностью понятия «стабильность (устойчивость) банковской системы» является способность банковской системы поддерживать параметры ее функционирования в определенных границах, несмотря на воздействие на нее различных дестабилизирующих факторов.

В параграфе также рассматривается вопрос о составе системы обеспечения финансовой стабильности, которая включает в себя функции надзора и регулирования финансового сектора, страхование депозитов, кредитора последней инстанции, а также механизмы урегулирования несостоятельности банков. Исходя из этого, подчеркивается, что основным субъектом, обеспечивающим стабильность банковской системы Российской Федерации, является Центральный банк, поскольку именно он осуществляет

регулирование и надзор в банковской сфере, а также играет роль кредитора последней инстанции для кредитных организаций. Поскольку Агентство в настоящее время осуществляет функции по страхованию вкладов и по урегулированию несостоятельности банков в итоге делается вывод о фактически особом месте Агентства в банковской системе Российской Федерации и его значительной роли в обеспечении ее стабильности.

В параграфе втором – **«Мировой опыт по обеспечению стабильности банковских систем с помощью систем страхования банковских депозитов. Соответствие российской системы страхования вкладов мировому опыту»** - подчеркивается относительно недавнее по сравнению с появлением систем страхования депозитов в других государствах время возникновения российской системы страхования вкладов, выявляется многообразие характеристик существующих систем, по которым они различаются между собой, и делается вывод об отсутствии универсальной схемы построения и механизма функционирования систем страхования банковских депозитов.

Далее подчеркивается, что это не означает отсутствие международного сотрудничества в области обмена опытом по созданию и функционированию систем страхования депозитов, отсутствие процессов глобализации и унификации урегулирования, направленного на обеспечение стабильности банковских систем с их помощью. В подтверждение рассматриваются истории создания и миссии Европейского форума страховщиков депозитов и Международной ассоциации страховщиков депозитов, а также анализируется одно из последних вспомогательных руководств, разработанных ассоциацией и Базельским комитетом по банковскому надзору, получившее название «**Основопологающие принципы для эффективных систем страхования депозитов**». Особое внимание уделяется анализу соответствия российской системы страхования банковских вкладов данным принципам, особенно связанным с определением функций и полномочий страховщика депозитов и механизмов их реализации в целях выявления обоснованности и достаточности

наделения Агентства соответствующими полномочиями, а также определения направлений их дальнейшего совершенствования.

В итоге делается вывод в целом о соответствии российской системы страхования вкладов «Основополагающим принципам для эффективных систем страхования депозитов», но вместе с тем о необходимости ее усовершенствования по ряду направлений, в частности по реализации принципа правовой защиты страховщика депозитов и его служащих (вопросы их ответственности), а также принципов, связанных с урегулированием несостоятельности кредитных организаций.

В третьем параграфе – **«Российский опыт обеспечения стабильности банковской системы. Причины создания Агентства по реструктуризации кредитных организаций и Агентства по страхованию вкладов»** - анализируются сложившиеся исторические, социально-экономические объективные предпосылки создания государством системы страхования банковских вкладов. Освещаются безуспешные попытки органов власти по организации данной системы на протяжении десятилетия, выявляются причины банковского кризиса 1998 года и рассматривается такой путь его преодоления как реструктуризация банковской системы. Рассматриваются цели и процесс создания Агентства по реструктуризации кредитных организаций, возможность возложения на него функций по обеспечению функционирования системы страхования банковских вкладов и создание в итоге Агентства по страхованию вкладов.

Исходя из проанализированного, делается вывод, что объективными предпосылками создания системы страхования банковских вкладов послужили:

- 1) необходимость защиты сбережений вкладчиков – физических лиц в банках Российской Федерации и повышения доверия вкладчиков к банкам;
- 2) отсутствие интереса со стороны банков к механизмам добровольного страхования вкладов;
- 3) банковский кризис 1998 года и необходимость преодоления его последствий;
- 4) соответствующий опыт функционирования

созданной Агентством по реструктуризации кредитных организаций локальной системы гарантирования депозитов вкладчиков банков, перешедших под его управление.

В итоге делается вывод, что эти предпосылки предопределили момент возникновения системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации, а также принципы ее построения.

Вторая глава – **«Характеристика правового статуса и полномочий Агентства по страхованию вкладов по обеспечению стабильности банковской системы»** - посвящена раскрытию содержания некоторых используемых понятий, рассмотрению особенностей правового статуса Агентства по страхованию вкладов, его основных функций и соответствующих им полномочий, анализу обоснованности наделения Агентства данными функциями и достаточности полномочий Агентства для их выполнения.

В параграфе первом – **«Законодательное закрепление правового статуса Агентства по страхованию вкладов»** - поясняется теоретическое понятие правового статуса лица как совокупности его правосубъектности (правоспособности) и субъективных прав и обязанностей, подчеркивается, что применительно к Агентству рассмотрение его индивидуального правового статуса как юридического лица может быть осуществлено путем анализа особенностей его организационно-правовой формы, правового режима его имущества и компетенции как системы его прав и обязанностей. При этом отмечается, что правовой статус Агентства предопределяется не только целями, но и принципами построения системы страхования банковских вкладов, обусловленными спецификой деятельности в банковской сфере, рассматриваются сами принципы. С учетом заложенных принципов анализируется возможность придания Агентству в момент его создания иной организационно-правовой формы и делается вывод о том, что ни одна из существующих на тот момент организационно-правовых форм кроме

государственной корпорации не могла быть использована для органа управления данной системой.

Из-за предложений «Концепции развития законодательства о юридических лицах» по упразднению организационно-правовой формы государственной корпорации рассматриваются происходящие в настоящий момент попытки придать Агентству иную организационно-правовую форму, в том числе юридического лица публичного права. Рассматривается понятие юридического лица публичного права, правовая природа территориальных образований и их органов как предполагаемых юридических лиц публичного права, анализируется правовая природа и те особенности статуса Агентства, которые позволяют в случае упразднения государственных корпораций ввести в законодательство и использовать для него организационно-правовую форму юридического лица публичного права.

Также с целью выявления наличия закрепления специального конституционного статуса Агентства анализируется возможность его отнесения к федеральным экономическим службам, упоминающимся в п.«ж» ст.71 Конституции Российской Федерации. В итоге делается вывод о невозможности отнесения Агентства к органам государственной власти, и, соответственно, к федеральным экономическим службам, об отсутствии закрепления специального конституционного статуса и, следовательно, о возможности изменения государством подхода к форме осуществления своих функций и регулирования в банковской сфере.

В итоге делается вывод, что по своей правовой природе и статусу Агентство представляет собой созданное государством юридическое лицо, наделенное общепольными, характерными для государственных органов (публичными) функциями, которые осуществляются им не только путем использования частноправовых средств, но и реализации отдельных властных полномочий.

При рассмотрении правового режима имущества Агентства обращается внимание на то, что особенностью создания системы страхования вкладов стало не просто наделение государством Агентства для выполнения его публичных функций имуществом на праве собственности, а создание фонда обязательного страхования вкладов, правовой режим которого несколько отличается от правового режима остального имущества Агентства. Данный режим, в частности, проявляется в обособлении фонда от иного имущества Агентства, в учете средств фонда на специально открываемом счете Агентства в Банке России, в невозможности обращения на него взыскания даже по обязательствам самого Агентства (за исключением случаев, когда обязательства Агентства возникли в связи с неисполнением им обязанностей по выплате возмещения по вкладам). Использование средств фонда ограничено законом: денежные средства фонда могут быть направлены только на финансирование выплат возмещения по вкладам, расходов, связанных с осуществлением функций по обязательному страхованию вкладов. Временно свободные денежные средства фонда также могут быть размещены или инвестированы в некоторые прямо предусмотренные законом финансовые инструменты. Вместе с тем в настоящее время Федеральным законом от 27 октября 2008 г. №175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» (действие которого скорее всего будет продлено до 2014 года) предусматривается возможность финансирования за счет денежных средств фонда мероприятий по предупреждению банкротства банков. При этом порядок использования средств фонда в соответствии с законом устанавливается советом директоров Агентства. Делается вывод, что для соблюдения принципа целевого использования имущества Агентства и, в том числе, средств фонда обязательного страхования вкладов, в дальнейшем возможность и порядок использования средств фонда для предупреждения банкротства банков должны быть закреплены в Федеральном законе от 23

декабря 2003 г. №177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».

В параграфе втором – **«Основные функции Агентства по страхованию вкладов по обеспечению стабильности банковской системы и соответствующие им полномочия. Обоснованность наделения ими Агентства»** - рассматривается компетенция Агентства по страхованию вкладов как система прав и обязанностей Агентства по выполнению законодательно возложенных на него функций. Те функции, которые сейчас выполняет Агентство, возлагались на него поэтапно, что позволяет говорить о постепенном проявлении в отношении российской системы страхования вкладов принципа ее многофункциональности. Все полномочия Агентства, необходимые для выполнения его функций, в настоящее время закреплены в ряде федеральных законов и условно могут быть разделены на две группы: 1) по непосредственному обеспечению функционирования системы страхования вкладов (формирование и управление фондом обязательного страхования вкладов, организация выплат вкладчикам при наступлении страхового случая, ведение реестра банков – участников системы и т.д.); 2) по косвенному обеспечению функционирования системы страхования вкладов (участие служащих Агентства во временных администрациях, реализация прав конкурсного управляющего (ликвидатора) кредитных организаций, осуществление мер по предупреждению банкротства банков). Такое разграничение изначально подчеркивает их взаимную связь и обусловленность. Именно полномочия второй группы представляют наибольший интерес с точки зрения их осуществления и определения их пределов.

В параграфе рассматриваются наиболее важные полномочия Агентства как организации, обеспечивающей функционирование системы страхования вкладов, в частности полномочия по контролю за поступлением страховых взносов в фонд обязательного страхования вкладов, анализируется их характер. Особо обращается внимание на то, что перечень полномочий Агентства не

является исчерпывающим, что иные полномочия Агентства не подразумевают их властного характера. Также рассматриваются правовые основания участия Агентства в процедурах банкротства и ликвидации кредитных организаций, случаи выполнения данных функций Агентством, обоснованность наделения Агентства данными функциями и полномочиями. Анализируются правовые основания участия Агентства в осуществлении мер по предупреждению банкротства банков и сами меры, рассматриваются основные подходы к их осуществлению. Делается вывод, что достижение публичной цели предупреждения банкротства банков непосредственно зависит от использования частноправовых средств (например, генеральных соглашений о взаимодействии и иных договоров).

В параграфе третьем – **«Сравнительный анализ правовых статусов и полномочий Агентства по страхованию вкладов и Агентства по реструктуризации кредитных организаций»** - производится сравнение правовых статусов и функций агентств, делается вывод о недостаточности простого сопоставления их функций для выявления особенностей компетенции того или иного агентства. Обосновывается возможность выявления различий в конкретных полномочиях агентств путем сопоставления механизмов реструктуризации и предупреждения банкротства банков через сравнение процедур их осуществления. Выявляется главное отличие законодательно заложенных подходов: действие в рамках сегодняшнего предупреждения банкротства банков принципа приоритетного привлечения денежных средств третьих лиц – инвесторов, более активное использование частноправовых средств и рыночных механизмов, например, переход от использования механизма специально создаваемого бридж-банка к механизму передачи имущества и обязательств банка или их части финансово устойчивой кредитной организации по конкурсу. В итоге делается вывод, что обращение к опыту предупреждения несостоятельности кредитных организаций Агентством по реструктуризации кредитных организаций полезно для дальнейшего

совершенствования законодательства о предупреждении банкротства банков с участием Агентства по страхованию вкладов.

Глава третья – **«Пределы полномочий Агентства по страхованию вкладов»** - посвящена раскрытию некоторых теоретических понятий, а также изучению некоторых полномочий Центрального банка как субъекта обеспечения стабильности банковской системы, выявлению их соотношения с аналогичными полномочиями Агентства по страхованию вкладов, рассмотрению установленных пределов полномочий Агентства, формулированию предложений по совершенствованию правового регулирования последних.

В параграфе первом – **«Пределы полномочий Агентства по страхованию вкладов при наделении Агентства полномочиями, характерными для Центрального банка Российской Федерации»** - раскрывается теоретическое понятие пределов полномочий как определенных границ прав Агентства в широком смысле, выявляются правовые средства их установления и обобщаются предопределяющие их факторы, рассматриваются характерные для Центрального банка Российской Федерации полномочия по нормативно-правовому регулированию, по проведению проверок кредитных организаций, по применению мер по предупреждению банкротства кредитных организаций.

В рамках первых, рассматривается, в каких случаях издание нормативных актов осуществляется Центральным банком, а в каких – Агентством по страхованию вкладов, анализируется возможность делегирования ему права на издание нормативных актов и правовая природа актов Агентства. Для разграничения локальных и общеобязательных актов Агентства предлагается прямое закрепление в законе возможности издания Агентством общеобязательных нормативных актов в строго ограниченных пределах: только в случаях прямо предусмотренных законом и в строго определенных формах. Также предлагается урегулировать порядок подготовки общеобязательных нормативных актов Агентства, распространить на них порядок государственной

регистрации, предусмотренный для регистрации нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, требование об их согласовании и опубликовании. Закрепить возможность оспаривания нормативных актов Агентства в судебном порядке, предусмотренном для оспаривания нормативных актов государственных органов.

В параграфе также рассматриваются правовые основания проведения Центральным банком Российской Федерации проверок кредитных организаций, полномочия Агентства по страхованию вкладов по участию в проверках, делается вывод о пределах контрольных полномочий Агентства. Обращается внимание на способы их установления, на то, что полномочия по проведению проверок кредитных организаций Агентством базируются в настоящий момент не только на положениях законов, но также проистекают из генеральных соглашений о взаимодействии, заключаемых в рамках осуществления мер по предупреждению банкротства банков, то есть при условии добровольного признания контрольных полномочий Агентства.

При рассмотрении полномочий Банка России по предупреждению банкротства кредитных организаций анализируются обычно применяемые им меры и случаи их использования. Анализируется возможность выбора Центральным банком осуществления мер по предупреждению банкротства с участием Агентства по страхованию вкладов. Делается вывод, что именно Центральный банк Российской Федерации принимает решение о применении тех или иных мер по предупреждению банкротства банка, при этом предпосылками выбора являются участие банка в системе страхования вкладов (применение мер с участием Агентства возможно не ко всем кредитным организациям), а также наличие соответствующих различающихся оснований.

В конце параграфа делается вывод, что полномочия Агентства по страхованию вкладов не конкурируют с рассмотренными в нем характерными полномочиями Центрального банка, а наоборот способствуют их осуществлению и тем самым обеспечению стабильности банковской системы.

В параграфе втором – **«Пределы полномочий Агентства по страхованию вкладов при осуществлении функций конкурсных управляющих (ликвидаторов) и временных администраций кредитных организаций»** - анализируется какими конкретными правами наделено Агентство как конкурсный управляющий (ликвидатор) кредитных организаций, с какого момента они возникают, какие обязанности корреспондируют данным правам. Выявляется, что пределы полномочий Агентства как конкурсного управляющего определяются и правами иных лиц, участвующих в деле о банкротстве, что такой способ установления границ прав характерен и для арбитражных управляющих – физических лиц. Поскольку Агентство обладает особым статусом и возможностью издания им актов, регулирующих его деятельность, то пределы полномочий Агентства в данной сфере устанавливаются не только законом, но и актами Агентства, в частности «Концепцией деятельности ГК «Агентство по страхованию вкладов» по реализации положений Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций». Анализ положений Концепции позволяет сделать вывод, что пределы полномочий Агентства определяются не только правами и обязанностями самого Агентства и иных лиц, участвующих в деле о банкротстве, арбитражного суда, но косвенно и установленной для Агентства и его представителей ответственностью за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей.

Главная проблема ответственности Агентства при выполнении им функций конкурсного управляющего (ликвидатора) кредитных организаций состоит в осуществлении им своих полномочий через назначенного из числа своих служащих представителя, действующего на основании доверенности, и необходимости разделения ответственности между ними. Агентством был выбран подход, базирующийся на трудовом характере их правоотношений, выражающийся в ограниченной имущественной ответственности представителя и возможности применения к нему как к должностному лицу мер

дисциплинарной и уголовной ответственности. В настоящее время проблема разделения ответственности существует при выполнении Агентством через назначенного из числа своих служащих представителя функций временной администрации в рамках предупреждения банкротства банков. Поскольку формирование состава данной администрации осуществляется самим Агентством и только из числа своих служащих (без назначения служащего Банка России руководителем временной администрации), постольку представляется необходимым закрепить в таком случае включение персональных функциональных обязанностей представителя в должные обязанности этого работника Агентства в рамках занимаемой им должности, что обеспечит возможность привлечения представителя Агентства к ответственности как должностного лица.

В параграфе третьем – **«Совершенствование полномочий Агентства по страхованию вкладов по предупреждению банкротства банков»** - обращается внимание на временный характер действия Федерального закона от 27 октября 2008 г. №175-ФЗ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» (далее – Закон о санации), на намерение продления срока его действия до 2014 года включительно, а также обосновывается необходимость трансформации полномочий Агентства по предупреждению банкротства банков из временных в постоянно действующие. Такая трансформация должна быть произведена с учетом опыта санации банков в 2008-2011 годах, для чего рассматривается перечень ныне предусмотренных мер и выявляется статистика их применения. Она требует внесения соответствующих изменений в действующий Закон о санации и Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. №177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Поскольку основным фактором, определяющим кризисное состояние российского банковского сектора, явились именно возросшие кредитные риски, постольку в рамках дальнейшего совершенствования полномочий Агентства должен быть

усовершенствован механизм работы с проблемными активами банков, в том числе проанализирована необходимость создания системы страхования банковских активов или использования иных механизмов.

В **заключении** содержатся краткие выводы и обобщения, сделанные в ходе исследования.

Основные научные положения диссертационного исследования опубликованы в следующих работах автора:

Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук:

1. *Подмаркова А.С.* Споры с участием Агентства по страхованию вкладов как конкурсного управляющего и санатора кредитных организаций: категории и подходы к разрешению. // Правосудие в Московской области. – 2011. – №2 (10). – С.107-114. (0,54 п.л.)

2. *Подмаркова А.С.* Агентство по страхованию вкладов – федеральная экономическая служба? // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. Тамбов: Грамота, 2011. – №7 (13): в 3-х ч. – Ч. I. – С.101-104. (0,46 п.л.)

3. *Подмаркова А.С.* Юридические лица публичного права: предпосылки и принципы закрепления в российском законодательстве (обзор материалов научного семинара кафедры предпринимательского права НИУ ВШЭ). // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2011. – №4. (0,45 п.л.)

Иные научные работы:

4. *Подмаркова А.С.* Соответствие российской системы страхования вкладов международным «Основополагающим принципам для эффективных

систем страхования депозитов». // Актуальные вопросы современной науки: сборник научных трудов. Выпуск 16 / Под общ. ред. С.С.Чернова. – Новосибирск: Издательство НГТУ, 2010. – С.420-434. (0,9 п.л.)

5. *Подмаркова А.С.* Перспективы расширения полномочий Агентства по страхованию вкладов за счет создания системы страхования банковских активов. // Проблемы и перспективы социально-экономического реформирования современного государства и общества: Материалы международной научно-практической конференции 2-3 ноября 2010 г. – Москва, 2010. – С.55-58. (0,38 п.л.)

6. *Подмаркова А.С.* Проблемы признания предбанкротных сделок недействительными: на примере судебной практики с участием Агентства по страхованию вкладов. // Сборник статей «Проблемные аспекты института банкротства в России». – Москва, 2011. – С.207-213. (0,38 п.л.)