

ПРИНЦИПЫ ПРАВА И ПРАВОТВОРЧЕСТВО

© 2015 г. Ашот Мамиконович Экмалян¹

Аннотация: в статье рассмотрена роль принципов права в правотворчестве (на примере принципов банковского права Российской Федерации). Выявлена зависимость эффективности выполнения функций правового регулирования антикризисным законодательством 2008–2009 гг. от степени их соответствия принципам банковского права.

Annotation: the role of Legal doctrine in the process of rulemaking is examined in the current article threw the doctrine of banking law of The Russian Federation. It is revealed that effectiveness of the anti-crisis legislation (2008–2009) also depends on its accordance to the doctrine of banking law.

Ключевые слова: принципы банковского права, правотворчество, прогностическая функция принципов права, банковский кризис 2008–2009 гг. в России, антикризисное законодательство.

Key words: doctrine of banking law, rulemaking, prognostic function of the legal doctrine, banking crisis in Russia (2008–2009), anti-crisis legislation.

Вопрос о роли принципов права в процессе становления и развития отрасли права – актуальная проблема теории права. Рассмотрим ее на примере банковского права России.

Принципы банковского права – это закрепленные в Конституции РФ и специальном банковском законодательстве либо выводимые путем анализа данного законодательства его специфические основные начала (исходные положения), определяющие порядок регулирования и осуществления банковской деятельности в целях развития и укрепления банковской системы Российской Федерации².

Принципы банковского права, выраженные в его нормах, обеспечивают целенаправленное регулирование банковской деятельности на всех уровнях банковской системы, являются ориентирами в формировании права.

Принципы банковского права – своеобразная система, в рамках которой должно развиваться банковское право и указывать направление его развития, при котором нормы банковского права могут выполнять свою общественную функцию. Без учета принципов банковского права невозможно правильно толковать и применять нормы банковского права. Вышеизложенным обусловлена необходимость соответствия норм права прин-

ципам права, а отсутствие этого является основанием для пересмотра или отмены данных норм.

Из сказанного следует, что при разработке нормативных правовых актов, которые призваны регулировать деятельность кредитных организаций, следует учитывать принципы банковского права, что позволяет предвидеть с достаточно высокой степенью вероятности влияние на деятельность кредитных организаций еще до практического применения этих актов. В этом, по нашему мнению, состоит практическая значимость прогностической функции принципов права.

Роль принципов банковского права особенно возрастает в период экономических кризисов, составной частью которых является кризис банковской системы. Именно в такие периоды в поисках выхода из кризиса усиливается в том числе законодотворческая деятельности – процесс внесения изменений и дополнений в действующее законодательство, предлагаются новые законодательные акты, где уделяется внимание ранее не урегулированным сферам общественных отношений. Как правило, вся эта законодотворческая работа имеет оперативный характер, что и делает особенно востребованными прогностическую функцию принципов банковского права.

Правильность данного подхода подтверждается практикой разработки и применения в 2008–2009 гг. в России антикризисных мер, который показывает, что наиболее результативными в плане улучшения экономической ситуации в стране оказались меры, соответствующие требованиям

¹ Ведущий научный сотрудник сектора финансового и банковского права Института государства и права РАН, доктор философских наук (E-mail: ekmalian1@gmail.com).

² См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю., Экмалян А.М. Банковское право Российской Федерации. Общая часть. М., 1999. С. 39–50.

принципов банковского права Российской Федерации.

Действительно, в процессе осуществления антикризисных мер обнаружилась прямая зависимость степени их эффективности от степени соответствия требованиям принципов банковского права Российской Федерации. Особенно наглядно это проявляется в отношении принципов, которые исходят из необходимости развития в банковской сфере конкуренции максимально возможного учета в принимаемых нормативных правовых актах интересов всех участников банковских правоотношений, провозглашая равноправие кредитных организаций независимо от размера их собственных средств и состава учредителей.

Предельно кратко сформулируем и прокомментируем эти принципы.

Принцип поощрения конкуренции и запрещения монополизации. Согласно Конституции РФ в Российской Федерации гарантируется поддержка конкуренции (ч. 1 ст. 8) и не допускается экономическая деятельность, направленная на монополизацию, “недобросовестную конкуренцию” (ч. 2 ст. 34). Соблюдение рассматриваемого принципа, как и принципов неприкосновенности собственности и свободы экономической деятельности, является необходимым условием нормального функционирования рыночной экономики.

Принцип паритета (гармонизации) интересов всех субъектов банковского права. Данный принцип воплощен в ряде норм Конституции РФ, выводится из них, определяется их смыслом и содержанием. Конституция РФ, как и конституции демократических государств, провозглашает и гарантирует права и свободы человека и гражданина (ч. 1 ст. 17), соблюдение которых относится к числу важнейших, а защиту этих прав и свобод объявляет обязанностью государства (ст. 2).

В то же время Конституцией РФ установлено, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (ч. 1 и 3 ст. 17), их потребности и интересы. Поэтому необходимым условием реализации этой конституционной нормы, в первую очередь на законодательном уровне, является учет потребностей и интересов всех сторон общественных отношений, подлежащих урегулированию посредством соответствующей нормы права. При этом чем полнее будут учтены интересы сторон, тем выше вероятность добровольного соблюдения ими установленного порядка, тем результативнее будут выполняться собственно юри-

дические функции данной нормы права, в первую очередь регулятивная и охранительная.

Говоря о паритете интересов всех субъектов банковского права, мы, разумеется, имеем в виду их законные интересы. В связи с этим одним из центральных вопросов совершенствования банковского законодательства является оптимальное сочетание в банковском праве частных интересов кредитных организаций и их вкладчиков с публичными интересами общества в экономической и социально-политической сферах, главным носителем которых должно быть и является государство.

Принцип двухуровневого построения банковской системы. Согласно ст. 2 Федерального закона “О банках и банковской деятельности” (далее – Закон о банках) банковская система Российской Федерации включает: Банк России, кредитные организации, филиалы и представительства иностранных банков. Критерием отнесения элементов к тому или иному уровню является их положение в банковской системе, обусловленное отношениями субординации. Так, Банк России занимает верхний уровень, поскольку уполномочен государством регулировать и контролировать банковскую систему в целом, т.е. осуществлять функцию управления.

Что касается других элементов банковской системы, в первую очередь банков и небанковских кредитных организаций, то все они, независимо от размера их собственного капитала, экономико-социальной значимости их деятельности для страны, а также от состава их учредителей, являются равноправными во взаимоотношениях друг с другом. Поэтому вместе с другими элементами банковской системы они составляют ее нижний уровень.

Вопросы, связанные с принятием антикризисных мер, подробно рассмотрены в литературе³. Наша задача – выяснить степень их соответствия вышеизложенным принципам банковского права России и связанную с этим степень эффективности их практического применения.

Под этим углом зрения рассмотрим принятые в указанный период федеральные законы, из которых наибольший в этом отношении интерес представляют следующие законы:

Федеральный закон “О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской

³ См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Антикризисные меры и антикризисное законодательство России. Общий комментарий. М., 2010. С. 7–164.

Федерации” от 13 октября 2008 г. (далее – Закон № 173-ФЗ);

Федеральный закон “О внесении изменений в статью 11 Федерального закона “О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации” и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации” от 13 октября 2008 г. (далее – Закон № 174-ФЗ);

Федеральный закон «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» от 27 октября 2008 г. (далее – Закон № 175-ФЗ);

Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О банках и банковской деятельности” и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» от 30 декабря 2008 г. (далее – Закон № 315-ФЗ);

Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 46 и 47 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)”» от 30 декабря 2008 г. (далее – Закон № 317-ФЗ);

Федеральный закон «О приостановлении действия отдельных положений статьи 48 Федерального закона “О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации”» от 27 сентября 2009 г. (далее – Закон № 227-ФЗ).

Приступая к рассмотрению указанной проблемы, следует иметь в виду, что банковская система России вступила в кризис, имея весьма бедную ресурсную базу, низкую ликвидность, большой объем просроченной задолженности, серьезные проблемы с кредитованием реального сектора экономики и населения.

В этих условиях в экстренном порядке был принят первый антикризисный законодательный акт – Закон № 173-ФЗ, направленный на расширение ресурсной базы и повышение ликвидности банковской системы, в чем были заинтересованы все участники банковских правоотношений. Закон № 173-ФЗ явился важным элементом механизма правового обеспечения мер реализации государственной антикризисной политики. В частности, он возложил на Внешэкономбанк и Банк России обязанность выступать в роли субъектов, призванных реализовывать государственную антикризисную политику в сложившихся условиях и определил основные направления их деятельности в этом качестве.

Согласно ч. 1 ст. 1 Закона № 173-ФЗ Внешэкономбанк получил право предоставлять финансовые средства организациям, соответствующие

требованиям, установленным в этой норме, в виде кредитов (займов) в иностранной валюте с возможностью продления срока их пользования для погашения и (или) обслуживания кредитов (займов), полученных этими организациями до 25 сентября 2008 г. от иностранных организаций под залог собственности, приобретать права требования у иностранных кредиторов к этим организациям по обязательствам, возникшим до 25 сентября 2008 г. В этой норме были заинтересованы не только все российские юридические лица, получившие такие кредиты (займы) от иностранных организаций под залог собственности, но и государство в тех случаях, когда речь шла о стратегически важной для России собственности, находящейся в залоге за рубежом.

Второе направление деятельности Внешэкономбанка было определено в ст. 6 Закона № 173-ФЗ, согласно которой Внешэкономбанк вправе предоставлять субординированные кредиты (займы) без обеспечения на срок до 31 декабря 2019 г. включительно по ставке 8 % годовых Банку ВТБ на сумму, не превышающую 200 млрд руб., Россельхозбанку – на сумму до 25 млрд руб., а также российским кредитным организациям при соблюдении ими условий, предусмотренных в указанной статье.

Закон № 173-ФЗ (ст. 6.1 и 6.3) предоставил Внешэкономбанку и другие полномочия для реализации государственной антикризисной политики.

Закон № 173-ФЗ, как было сказано выше, определил также основные направления деятельности Банка России в роли субъекта по реализации антикризисной политики государства. Так, ст. 2 Закона № 173-ФЗ обязала Банк России обеспечить Внешэкономбанк финансовыми средствами, необходимыми для осуществления предписанных ему антикризисных мер. С этой целью Банк России размещает во Внешэкономбанке депозит на сумму не более 50 млрд долл. США сроком на один год с возможностью продления срока размещения. А ст. 3 Закона № 173-ФЗ предоставила Банку России право компенсировать российским кредитным организациям, которые соответствуют определенным условиям, часть убытков, возникших у них в процессе межбанковского кредитования банков, лишившихся лицензии. В этой норме по понятным причинам были заинтересованы все кредитные организации, у которых были такого рода убытки. Закон предписал Банку России и ряд других прав для реализации его роли субъекта антикризисной политики государства.

Принятый в условиях все нарастающей нехватки у банков краткосрочной ликвидности, что грозило обвалом банковской системы Российской Федерации и тяжелейшими для страны последствиями, рассматриваемый Закон был востребован всеми участниками банковских правоотношений, а значит, соответствовал принципу паритета интересов субъектов банковского права. Данное обстоятельство, безусловно, содействовало как разработке и принятию Закона в беспрецедентно сжатые для страны сроки, так и эффективному выполнению поставленной задачи: предоставить банковской системе необходимые ей средства.

В то же время установленные в Законе № 173-ФЗ условия реализации этих мер противоречат принципам: поощрения конкуренции и запрещения монополизма; паритета интересов всех субъектов банковского права; равенства всех коммерческих банков перед законом независимо от их финансового состояния и социально-экономической значимости.

Действительно, в силу предусмотренных Законом № 173-ФЗ условий, во-первых, только немногие российские кредитные организации имели право получить у Внешэкономбанка субординированные кредиты (займы) без обеспечения на длительные сроки под приемлемые проценты и могли рассчитывать на заключение соглашения с Банком России, согласно которому он обязывался компенсировать этим кредитным организациям часть их убытков (расходов), возникших по сделкам, совершенным со дня вступления в силу этого Закона по 31 декабря 2010 г., с теми кредитными организациями, у которых была отозвана лицензия на осуществление банковских операций.

Во-вторых, выделенные для банков бюджетные средства, в которых нуждались все кредитные организации, были предоставлены лишь отдельным банкам, которые тем самым получили серьезные конкурентные преимущества на рынке финансовых и банковских услуг, что является нарушением соответствующего принципа банковского права.

Все это вело к нарушению и других требований принципов банковского права, негативно влияя на банковские отношения и банковскую систему Российской Федерации.

Как мы видим, реализация антикризисных мер, с одной стороны, помогла остановить, как было сказано выше, кризис банковской системы, и с другой – оказала на ее деятельность негативное воздействие, усугубив и без того весьма неблагоприятную конкурентную среду на рынке

финансовых и банковских услуг⁴. А этот факт свидетельствует о том, что антикризисное законодательство оказывало позитивное воздействие на банковскую деятельность лишь в той части и в той степени, в какой они соответствовали требованиям принципов банковского права.

Реализация Закона № 173-ФЗ подтверждает сформулированный выше тезис, согласно которому степень соответствия правового акта принципам отрасли права позволяет с большой долей вероятности предвидеть, как повлияет принятие этого акта на общественные отношения, которые он призван регулировать.

Второй антикризисный акт – Закон № 174-ФЗ, как и рассмотренный выше, был разработан и принят в беспрецедентно сжатые сроки. Это было обусловлено тем обстоятельством, что при первых же проявлениях финансового кризиса стали быстро падать доверие населения к банкам, вера в их финансовую стабильность. Озабоченное судьбой своих банковских вкладов население начало их отзывать, а потенциальные вкладчики отложили реализацию своих намерений. В итоге объем вкладов физических лиц в банках страны начал быстро уменьшаться. В условиях общей нехватки в стране финансовых средств нарастающий процесс оттока вкладов населения и отсутствие новых поступлений делали для многих банков практически неразрешимой проблему банковских ресурсов, в первую очередь краткосрочной ликвидности, что угрожало их банкротством и по “принципу домино” могло привести к потере банковской системой финансовой устойчивости.

В сложившейся ситуации одной из первейших задач антикризисной политики государства стал поиск мер, способных вернуть доверие населения к банкам и банковским депозитам, остановить нарастающий процесс изъятия из кредитных организаций их вкладов. Закон № 174-ФЗ и был призван помочь решению указанных задач. Данным Законом были внесены поправки в ч. 2 и 3 ст. 11 Федерального закона “О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации” от 23 декабря 2003 г., и был увеличен предельный размер совокупного страхового возмещения по вкладам физических лиц с 400 тыс. руб. до 700 тыс. руб. в банках – участниках системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации, у которых лицензия на осуществление банковских операций была отозвана после 1 октября 2008 г. Кроме того, указанные нормы распространялись

⁴ См.: Тосунян Г.А., Викулин А.Ю. Указ. соч. С. 11.

на вклады физических лиц в банках, которые не являлись участниками этой системы (ч. 2 ст. 1 и ч. 3 ст. 4 Закона № 174-ФЗ).

Внося эти поправки, законодатель исходил из интересов подавляющего большинства вкладчиков – физических лиц, объем их депозитов, как правило, не превышал установленного предельного размера совокупного страхового возмещения по вкладам физических лиц в банках страны.

В то же время сам факт разработки и принятия этих поправок убеждал население в том, что государство защищало вклады физических лиц в банках страны, гарантируя им возврат этих средств независимо от дальнейшей деятельности банка, где размещались их денежные средства.

Все это свидетельствует о том, что при разработке данного законодательного акта удалось учесть позиции всех сторон банковских правоотношений и принять возможные в тех конкретных условиях решения, которые в конечном итоге отвечали интересам всех участников банковских правоотношений. В том числе этим была обусловлена высокая эффективность рассматриваемого нормативного правового акта, что подтверждает выдвинутый выше тезис о том, что степень эффективности законодательных актов прямо пропорциональна степени их соответствия принципам банковского права России, и находится в прямой зависимости от законных интересов участников общественных отношений.

Третий антикризисный акт – Закон № 175-ФЗ – также был направлен на обеспечение стабильности банковской системы и защиту законных интересов вкладчиков и кредиторов банков. Но если антикризисные меры, сформулированные в двух вышерассмотренных законах, были направлены главным образом на то, чтобы не допустить появления у банков признаков потери ими финансовой устойчивости, что могло привести их к банкротству, то меры, введенные третьим Законом, были нацелены на оказание помощи банкам, уже потерявшим финансовую устойчивость, которые находились в предкризисном состоянии и их банкротство могло угрожать стабильности банковской системы (ст. 1).

С этой целью Банку России и Государственной корпорации “Агентство по страхованию вкладов” (далее – Агентство) Закон предоставил право предпринимать от имени государства дополнительные меры, направленные на предупреждение банкротства банков, определил их полномочия и осуществления (ст. 2, 7 Закона № 175-ФЗ).

При выявлении у банка признаков неустойчивости финансового положения, угрожающей стабильности банковской системы Российской Федерации и законным интересам его вкладчиков и кредиторов, Банк России получал право предложить Агентству по страхованию вкладов, принять участие в мероприятиях по предупреждению банкротства этого банка (ст. 3). В случае принятия Агентством этого предложения Банк России вправе не применять к проблемному банку с этого времени и до окончания срока осуществления мероприятий по предупреждению банкротства следующие регулятивные и надзорные меры:

санкции, предусмотренные ст. 74 Федерального закона “О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)” (далее – Закон о Банке России);

не вводить предусмотренный ст. 4 Федерального закона “О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации” от 23 декабря 2003 г. запрет на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и открытие банковских счетов физических лиц;

не отзываться у него лицензию на осуществление банковских операций в случаях, предусмотренных ч. 2 ст. 20 Закона о банках.

Вместе с тем Банк России получал право предоставить этому банку отсрочку по внесению суммы недовнесенных средств в обязательные резервы, депонируемые в Банке России, на срок осуществления плана участия Агентства в предупреждении его банкротства (ст. 3), а Агентству по его просьбе предоставить кредит без обеспечения на срок до пяти лет для осуществления мероприятий по предупреждению банкротства данного банка (ст. 10).

Банк России был наделен Законом № 175-ФЗ и другими полномочиями, необходимыми для выполнения им возложенных на него задач.

Закон № 175-ФЗ (ст. 2) также определил пути реализации Агентством дополнительных антикризисных мер, сформулированных в данном Законе. В основном они сводились к оказанию этой государственной корпорацией финансовой помощи лицам, принявшим участие в мероприятиях по предупреждению банкротства проблемного банка, а также к выполнению Агентством на основании решения Банка России функции временной администрации в этой кредитной организации. Кроме того, Закон № 175-ФЗ установил (ст. 10), что меры по спасению проблемных банков должны осуществляться за счет инвесторов, Агентства, Банка России, федерального бюджета,

а сам процесс финансирования подлежит строгому контролю с целью минимизировать расходы и обеспечить их своевременный возврат.

Перечисленные дополнительные меры для укрепления стабильности банковской системы страны, принятые в условиях постоянной нехватки у российских банков денежных ресурсов, резко обострившейся в процессе начавшегося кризиса и поставившей многие банки на грань банкротства, оказались крайне своевременными и были востребованы многими банками, в первую очередь уже потерявшими свою финансовую устойчивость. В то же время предусмотренные в ст. 1 Закона критерии отбора банков для санации не позволяли воспользоваться этими мерами всем нуждающимся банкам.

Согласно указанным критериям Банк России и Агентство были вправе осуществлять меры по предупреждению банкротства только тех банков, которые: являлись участниками системы обязательного страхования вкладов физических лиц в банках Российской Федерации; имели существенное значение для Российской Федерации и (или) экономического и социального развития региона, были ориентированы на преимущественное финансирование реального сектора экономики или имели значительный объем вкладов физических лиц, и их банкротство могло дестабилизировать банковскую систему страны. Кроме того, указанные меры могли применяться к банкам, если в процедурах по предупреждению банкротства были готовы участвовать кроме Агентства и иные инвесторы. Эти признаки были присущи лишь узкому кругу российских банков из числа крупных, которые часто называют системообразующими. И хотя предусмотренные Законом № 175-ФЗ меры по предупреждению банкротства банков по указанным причинам удалось применить лишь к небольшому их числу, тем не менее они выполнили свою задачу – предоставили банкам, вовлеченным в процесс санации (с участием Агентства), необходимый ресурс⁵, позволивший им восстановить свою финансовую устойчивость и устранить опасность банкротства. Учитывая ключевое положение этих банков в банковской системе, их банкротство неминуемо привело бы к дестабилизации многих связанных с ними банков и могло усилить уже начавшуюся в связи с кризисом панику среди клиентов, что подтолкнуло бы банковскую систему к дефолту со всеми вытекающими

из этого негативными последствиями для страны, в том числе для всех сторон банковских правоотношений.

Несмотря на вышеуказанные недостатки, пришедшие подходу к применению дополнительных антикризисных мер по предупреждению банкротства банков, успешное осуществление этих мер отвечало, хотя и в разной степени, интересам как государства, так и тех банков, в отношении которых эти меры применялись, а также их вкладчиков и кредиторов. Что касается остальных банков, то указанные меры в конечном итоге были выгодны и им, поскольку они поддержали стабильность банковской системы.

На наш взгляд, результативность Закона № 175-ФЗ была обусловлена в том числе тем, что он в конечном итоге учитывал интересы всех сторон банковских правоотношений, что еще раз подтверждает вывод о том, что эффективность нормативного правового акта находится в прямой зависимости от степени его соответствия интересам всех участников общественных отношений.

Четвертый антикризисный акт – Закон № 315-ФЗ – был направлен на совершенствование правового регулирования процедур реорганизации кредитных организаций и других юридических лиц.

Необходимость принятия Закона № 315-ФЗ была обусловлена тем, что реорганизация, как показывала практика, была способна оказывать серьезное воздействие на финансовое состояние и на банковскую деятельность кредитных организаций, в связи с чем Закон о Банке России (ст. 74) относит реорганизацию к числу мер, применяемых для финансового оздоровления кредитных организаций.

Это обстоятельство побуждало многие банки, которые в условиях кризиса теряли свою финансовую устойчивость, все чаще проводить реорганизацию в формах или слияния, или присоединения, или преобразования для решения своих проблем. Однако правовые основы реорганизации серьезно затрудняло ее применение, что и побудило законодателя внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

При этом перед законодателем встала двудеятельная задача: облегчить кредитным организациям осуществление процедур реорганизации, снизить расходы на их осуществление и при этом не ослабить, а укрепить защиту прав и законных интересов как кредиторов реорганизуемых кредитных организаций, так и самих реорганизуемых кредитных организаций. На решение этих задач и был направлен Закон № 315-ФЗ.

⁵ Согласно имеющимся данным на применение мер по предупреждению банкротства банков с участием Агентства по страхованию вкладов было израсходовано более 300 млрд руб.

Особое внимание в Законе № 315-ФЗ было уделено вопросу укрепления прав кредиторов реорганизуемых кредитных организаций. Закон № 315-ФЗ (п. 2 ст. 1) предоставил им право требовать досрочного исполнения соответствующих обязательств, а при невозможности их досрочного исполнения – право требовать возмещения убытков, если это обстоятельство возникло до даты получения ими письменного уведомления о принятом решении о реорганизации. Такое право получили все кредиторы – физические лица, а юридические лица – в случае, если им такое право требования было предоставлено в соответствии с условиями заключенного с кредитной организацией договора.

Закон № 315-ФЗ также установил письменную форму и приемлемые сроки предъявления этих требований.

В соответствии со ст. 1 Закона № 315-ФЗ в Закон о банках были внесены изменения направленные на:

упрощение процедур реорганизации кредитных организаций, в особенности в форме слияния, присоединения, преобразования;

снижение рисков кредитных организаций, возникающих в связи с осуществлением реорганизации;

своевременное уведомление кредитной организацией Банка России своих кредиторов о принятом решении приступить к осуществлению реорганизации, о формах и сроках ее проведения, о способах и сроках уведомления о реорганизации;

снижение расходов кредитных организаций, связанных с проведением реорганизации.

Как видим, изменения, внесенные в законодательство, были направлены не только на защиту прав кредиторов реорганизованных кредитных организаций, но и на совершенствование законодательных основ защиты прав реорганизуемых кредитных организаций. При этом был учтен баланс интересов как кредитных организаций, так и их кредиторов, что соответствует требованию принципа банковского права о необходимости соблюдения паритета интересов участников банковских правоотношений. В итоге Закон оказался крайне востребованным банковским сообществом, способствовал повышению рейтинга кредитоспособности российских банков в глазах кредиторов, укреплению их финансовой устойчивости.

Пятый антикризисный акт – Закон № 317-ФЗ – был направлен на решение двух очень важных в условиях нарастающего кризиса для банковской

системы страны проблем. Во-первых, было необходимо в срочном порядке найти дополнительный источник пополнения финансовых ресурсов российских банков. Во-вторых, требовалось срочно разработать организационные меры по обеспечению строго целевого и рационального использования этих средств. Первая проблема была решена поправкой, внесенной Законом № 317-ФЗ (п. 1 ч. 1 ст. 1) в п. 1.1 ст. 46 Закона о Банке России, которая наделила его правом предоставлять кредиты без обеспечения на срок до одного года российским кредитным организациям, имеющим рейтинг долгосрочной кредитоспособности не ниже соответствующего уровня, что стало эффективным способом пополнения ресурсов краткосрочной ликвидности. Достаточно сказать, что в период острой фазы кризиса доля средств Банка России в пассивах банковской системы достигала рекордных 12–13%. И хотя эти кредиты смогли получить не все нуждавшиеся в них банки, а лишь те, которые соответствовали установленным требованиям, эта мера оказала большое положительное воздействие на банковскую систему.

Что касается второй указанной выше проблемы, то в целях ее решения Закон № 317-ФЗ (п. 2 ч. 1 ст. 1) внес в ст. 76 Закона о Банке России изменения, которые предоставили Банку России право назначать уполномоченных представителей из числа служащих Банка России в кредитную организацию. Это право Центральный банк РФ мог применять только к тем банкам, где были применены меры по санации.

Задача уполномоченных представителей Банка России и состояла в том, чтобы содействовать банкам, в которые они назначены, рационально и строго использовать полученные от государства денежные средства по целевому назначению.

Как мы видим, новая редакция ст. 76 Закона о Банке России полностью отвечала законным интересам государства, поскольку помогала восстановлению и укреплению финансовой устойчивости ряда ключевых банков, а значит, всей банковской системы Российской Федерации, законным интересам участников рассматриваемых правоотношений, вкладчиков и кредиторов банков, получивших государственные средства, и интересам остальных банков, так как в укреплении финансовой устойчивости банковской системы страны были заинтересованы все участники банковских правоотношений. В том числе, учитывая это, изменения, внесенные в ст. 46 и 76 Закона о Банке России, оказались, как показала практика, весьма эффективными.

Существенный вклад в поддержание стабильности банковской системы Российской Федерации внес и шестой антикризисный акт – Закон № 227-ФЗ. В ст. 1 он приостановил до 31 декабря 2010 г. обязанность Банка России вводить запрет проблемным банкам на привлечение во вклады денежных средств физических лиц и ведение их банковских счетов, что могло иметь для банка самые негативные последствия. И, как показала практика, введенный законодателем мораторий позволил этим банкам восстановить свою финансовую устойчивость и избежать банкротства⁶.

Таким образом, Закон № 227-ФЗ полностью отвечал интересам проблемных банков, а также соответствовал интересам государства, поскольку возможное банкротство этих российских банков потребовало бы больших дополнительных финансовых расходов и негативно повлияло бы на всю банковскую систему. Следовательно, этот законодательный акт соответствовал требованиям принципов банковского права, что и предопределило его позитивную роль.

Итак, рассмотренные выше законы, принятые в 2008–2009 гг., имеют ярко выраженный антикризисный характер. Меры, сформулированные в них, были направлены в первую очередь на решение проблем, которые или возникли в процессе разразившегося кризиса, или резко обострились и требовали срочного решения. Как отмечалось на XXI съезде Ассоциации российских банков (апрель 2010 г.), посвященном анализу состоя-

ния и перспектив развития банковской системы страны в посткризисный период, “антикризисные меры Правительства России были предприняты своевременно и оперативно. Их принятие позволило приостановить развитие ситуации по наиболее пессимистическому сценарию для экономики и банковской системы”⁷. Эти меры позволили сохранить финансовую устойчивость банковской системы.

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

антикризисные меры оказывали позитивное воздействие на банковскую деятельность, если они соответствовали требованиям принципов банковского права;

степень их позитивного воздействия и эффективности была во многом обусловлена степенью соответствия этих антикризисных актов требованиям принципов банковского права;

степень соответствия проекта нормативного правового акта, направленного на регулирование общественных отношений в сфере деятельности кредитных организаций, требованиям принципов банковского права, особенно требованию гармонизации интересов всех сторон банковских правоотношений, позволяет с высокой долей вероятности предвидеть характер и степень эффективности воздействия этого акта на деятельность кредитных организаций, что говорит о том, что принципам права присущ прогностический потенциал.

⁶ По имеющимся данным, 26 банков благодаря введенному мораторию продолжили деятельность по привлечению во вклады денежных средств физических лиц, открытию и ведению их банковских счетов.

⁷ См.: Модернизация банковской системы России в посткризисный период: банкизация как необходимое условие. М., 2010. С. 12.