

II. КОНСТИТУЦИОННОЕ, МУНИЦИПАЛЬНОЕ, АДМИНИСТРАТИВНОЕ И ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

А.Б. Афанасьев

Пермский государственный университет

О НЕКОТОРЫХ ОСОБЕННОСТЯХ ПРАВОВОГО СТАТУСА АГЕНТСТВА ПО СТРАХОВАНИЮ ВКЛАДОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Одной из приоритетных конституционных задач любого правового государства, всерьез озабоченного реальной защитой прав и законных экономических интересов своих граждан и обеспечением социального спокойствия в обществе, является наличие системы гарантирования вкладов граждан. Действия по размещению средств в банковских вкладах, осуществляемые гражданином в личных интересах, имеют публичное значение, поскольку сбережения населения являются устойчивым источником ресурсной базы, необходимой для инвестиций и долгосрочного кредитования. Отсюда вытекает необходимость повышения доверия граждан не только к кредитной системе России, но и к усилиям органов публичной власти, которые могли бы способствовать повышению такого доверия. В этой связи законодательство должно иметь надлежащие правовые механизмы, направленные на обеспечение возврата вкладов физических лиц, которые являются наиболее слабой стороной в правоотношениях с кредитными организациями.

По состоянию на 23.03.2010 г. участниками системы страхования вкладов являются 923 банка (большинство от общего количества зарегистрированных банков).

Закон о страховании вкладов последовательно преследует своей целью сочетание публичных и частных интересов в регулировании указанных правоотношений: из трех названных в законе целей две следует отнести к публичным – укрепление доверия к банковской системе РФ и стимулирование привлечения сбережений населения в банковскую систему РФ. В то же время среди целей создания системы обязательного страхования вкладов выделяется и защита прав и законных интересов

вкладчиков банков РФ, преследующая сугубо частные интересы вкладчиков.

Между тем в литературе высказываются мнения, что система страхования вкладов является публично-правовой системой как по своим целям, так и по ряду средств достижения этих целей.

Следует отметить, что только в результате взвешенного сочетания публичного и частного интересов в регулировании банковской деятельности можно достичь наибольшего положительного эффекта. Защита интересов конкретного вкладчика невозможна без создания комплекса мер, направленных на стабильность всей банковской системы. Думается, что Закон о страховании вкладов в полной мере соответствует данному тезису.

В соответствии со ст.4 Закона о страховании вкладов страховщиком по данному виду страхования может выступать только один субъект – Агентство по страхованию вкладов, созданное в форме государственной корпорации. Поскольку на обязательное страхование не распространяются нормы Закона «Об организации страхового дела в Российской Федерации», к страховщику не применяются такие требования закона, как получение лицензии на осуществление страховой деятельности, требования к уставному капиталу и собственным средствам, правила об учете и отчетности, положения о государственном надзоре за осуществлением его деятельности, он не вправе передавать принятые им обязательства по страхованию вкладов другим страховщикам.

Отмечая специфичность организационно-правовой формы, способа создания и цели деятельности Агентства по страхованию вкладов, его следует отнести к юридическим лицам публичного права. В то же время анализ действующего законодательства и судебной практики позволяют сделать вывод об отсутствии у Агентства государственно-властных полномочий, в связи с чем возникает вопрос о праве Агентства издавать отдельные акты, направленные на организацию системы обязательного страхования вкладов и регулирование ее деятельности. Закон о страховании вкладов (ст.ст.28, 36) наделяет Агентство такими полномочиями, в то же время не определяя правовую природу актов Агентства («Порядок расчетов страховых взносов», «Порядок уплаты страховых взносов», «Порядок ведения реестра банков», «Порядок конкурсного отбора банков-агентов»). Несмотря на имеющиеся в литературе мнения относительно закрепления за Агентством в Законе о страховании вкладов полномочий по изданию нормативно-правовых актов с применением процедуры регистрации актов в Министерстве юстиции РФ, т.е. создания механизма, аналогичного для актов Банка России и фактического признания Агентства органом государственной власти, следует

сделать вывод о том, что акты Агентства по своей природе не являются нормативно-правовыми актами ни по форме, ни по содержанию.

С принятием 27 октября 2008 г. Федерального закона РФ «О дополнительных мерах для укрепления стабильности банковской системы в период до 31 декабря 2011 года» №175-ФЗ Агентство было наделено дополнительной функцией по финансовому оздоровлению банков, что свидетельствует о наличии публичных начал в его деятельности.

В соответствии со ст. 13 Закона о страховании вкладов к Агентству, выплатившему возмещение по вкладам, переходит в пределах выплаченной суммы право требования, которое имел вкладчик к банку, в отношении которого наступил страховой случай. Аналогичная норма, предусматривающая суброгацию, имеется и в классическом страховании (ст.965 ГК РФ), однако в случае выплаты возмещения Агентство получает не только право требования к банку в пределах выплаченной суммы, но и фактически замещает вкладчика, приобретая не только его требования, но и обретая его статус, поскольку в ходе конкурсного производства требования Агентства удовлетворяются в первой очереди кредиторов, наравне с гражданами, являющимися кредиторами банков (ст. 64 ГК РФ).

Таким образом, публичные интересы государства в лице Агентства по страхованию вкладов поставлены выше, чем права иных кредиторов, к которым следует отнести юридических лиц, предпринимателей без образования юридического лица. Даже в отношении вкладчиков - физических лиц - данное установление закона приводит к ухудшению их положения, поскольку их шансы на получение своих средств, в одной очереди Агентства по страхованию вкладов (в лице федерального органа исполнительной власти). Законодатель в данном случае в значительной мере усилил позиции Агентства, необоснованно предоставив ему преимущества по отношению к остальным участникам гражданских правоотношений, поскольку сама по себе выплата возмещений вкладчикам производится за счет отчислений самих же банков (страховых взносов). Наличие института суброгации, на наш взгляд, не должно обеспечивать дополнительные преимущества Агентства по сравнению с другими кредиторами, которые находятся в ухудшенном положении и чьи частные интересы проигрывают публичным интересам Агентства по страхованию вкладов.