



**Татьяна  
Эдуардовна  
РОЖДЕСТВЕНСКАЯ,**  
 доктор юридических наук,  
 профессор кафедры  
 финансового права  
 Университета имени  
 О.Е. Кутафина (МГЮА)  
 tatiana\_rojd@mail.ru  
 125993, Россия, г. Москва,  
 ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Алексей  
Геннадьевич  
ГУЗНОВ,**  
 заслуженный юрист РФ,  
 доктор юридических наук,  
 доцент кафедры  
 финансового права  
 Университета имени  
 О.Е. Кутафина (МГЮА)  
 aguznov@gmail.ru  
 125993, Россия, г. Москва,  
 ул. Садовая-Кудринская, д. 9

© Т. Э. Рождественская,  
 А. Г. Гузнов, 2017

## ОСОБЕННОСТИ УРЕГУЛИРОВАНИЯ НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВА) ФИНАНСОВЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ: МЕЖДУНАРОДНЫЕ И РОССИЙСКИЕ ПОДХОДЫ

**Аннотация.** В статье анализируются подходы к урегулированию несостоятельности (банкротства) финансовых организаций, содержащиеся в одобренных Советом по финансовой стабильности «Ключевых атрибутах эффективных режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов», а также способы предупреждения несостоятельности финансовых организаций, установленные Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)». Дается сравнение подходов предупреждения несостоятельности кредитных организаций и некредитных финансовых организаций. Формулируются особенности предупреждения несостоятельности финансовых организаций.

**Ключевые слова:** несостоятельность (банкротство), финансовые организации, кредитные организации, несостоятельность (банкротство) финансовых организаций, несостоятельность (банкротство) кредитных организаций, предупреждение несостоятельности (банкротства) финансовых организаций, Банк России, Совет по финансовой стабильности, страховые организации, негосударственные пенсионные фонды, микрофинансовые организации, финансовое оздоровление, временная администрация.

DOI: 10.17803/2311-5998.2017.29.1.062-081

**T. E. ROJDESTVENSKAYA,**

D. Sc (Law), Professor of the Financial Law Department  
 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
 tatiana\_rojd@mail.ru  
 125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

**A. G. GUZNOV,**

D. Sc (Law), Associate Professor of the Financial Law Department  
 of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)  
 aguznov@gmail.ru  
 125993, Russia, Moscow, Sadovaya-Kudrinskaya Str., 9

### SPECIAL ASPECTS OF FINANCIAL ORGANISATIONS INSOLVENCY (BANKRUPTCY) RESOLUTION: INTERNATIONAL AND RUSSIAN APPROACHES

**Review.** The article analyses approaches to resolving insolvency (bankruptcy) of financial organisations contained in the “Key attributes of effective resolution regimes for financial institutions” adopted by the Financial Stability Board. The means of financial organisations insolvency (bankruptcy) prevention established by Federal insolvency (bankruptcy) Law are analysed. The approaches to preventing insolvency (bankruptcy) of credit institutions and non-credit financial organisations are compared. Special aspects of prevention of insolvency (bankruptcy) of financial organisation are defined.

**Keywords:** *insolvency (bankruptcy), financial organisations, credit institutions, insolvency (bankruptcy) of financial organisations, insolvency (bankruptcy) of credit institutions, prevention of insolvency (bankruptcy) of financial organisations, Bank of Russia, Financial Stability Board, insurance organisations, private pension funds, microfinance organisations, financial rehabilitation, provisional administration.*

В отношении организаций, функционирующих на финансовом рынке (банков, страховых компаний, негосударственных пенсионных фондов и др.), в большинстве стран применяются специальные правила регулирования деятельности, связанные не столько с особенностями их бизнеса, сколько с той социальной нишей, которую они занимают, и с тем потенциальным влиянием на финансовую, экономическую и социальную систему, которое они оказывают или могут оказывать. Значительная часть таких организаций подвержена надзору со стороны специального органа (отдельного, правительственного или входящего в систему центрального банка). В отношении этих организаций действуют также самостоятельные правила урегулирования банкротства — в части как предупреждения банкротства, так и правил ликвидации в рамках процедуры банкротства (конкурсного производства). Специфичность этих правил проявилась не сразу. Но по мере того, как росло понимание степени влияния финансовых организаций на экономику и социальный климат, эти правила обособлялись от массива регулирования банкротства иных организаций, занимающихся предпринимательской деятельностью. Во многом это связано с тем влиянием, которое оказывает на мир финансовый рынок, а также последствиями банкротства финансовых организаций как для финансового рынка, так и для экономики в целом.

### Финансовая организация: понятие, классификация

Под финансовыми организациями в ст. 180 Федерального закона от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>1</sup> (далее — Закон о банкротстве) понимаются:

- 1) кредитные организации;
- 2) страховые организации;
- 3) профессиональные участники рынка ценных бумаг;
- 4) негосударственные пенсионные фонды;
- 5) управляющие компании инвестиционных фондов, паевых инвестиционных фондов и негосударственных пенсионных фондов;
- 6) клиринговые организации;
- 7) организаторы торговли;
- 8) кредитные потребительские кооперативы (далее — кредитные кооперативы);
- 9) микрофинансовые организации.

Подход Закона о банкротстве — не единственно возможный. Так, в Федеральном законе от 10.07.2002 № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.



(Банке России)»<sup>2</sup> (далее — Закон о Банке России) выделяются два типа организаций: кредитные организации и некредитные финансовые организации. К некредитным финансовым организациям в соответствии со ст. 76.1 Закона о Банке России относятся лица, осуществляющие следующие виды деятельности:

- 1) профессиональных участников рынка ценных бумаг;
- 2) управляющих компаний инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- 3) специализированных депозитариев инвестиционного фонда, паевого инвестиционного фонда и негосударственного пенсионного фонда;
- 4) акционерных инвестиционных фондов;
- 5) клиринговую деятельность;
- 6) деятельность по осуществлению функций центрального контрагента;
- 7) деятельность организатора торговли;
- 8) деятельность центрального депозитария;
- 9) деятельность субъектов страхового дела;
- 10) негосударственных пенсионных фондов;
- 11) микрофинансовых организаций;
- 12) кредитных потребительских кооперативов;
- 13) жилищных накопительных кооперативов;
- 14) бюро кредитных историй;
- 15) актуарную деятельность;
- 16) кредитных рейтинговых агентств;
- 17) сельскохозяйственных кредитных потребительских кооперативов;
- 18) ломбардов.

Среди лиц, перечисленных в Законе о Банке России, — только часть (хотя и большая) относится к *организациям*, часть указанных лиц (например, актуарии, страховые брокеры как субъекты страхового дела) к организациям не относятся. Несмотря на такие противоречия, Закон о Банке России более точно учел те изменения на финансовом рынке, которые произошли за последнее десятилетие (Закон о банкротстве был принят в 2002 г., изменения в части состава финансовых организаций вносились последний раз в 2013 г.; Закон о Банке России был серьезно переработан в связи с созданием в 2013 г. так называемого «единого регулятора» финансовых рынков и в последующем дополнялся в этой части). Но даже в той формулировке, которая дана в ст. 76.1 Закона о Банке России, не учитывается еще один класс субъектов, связанных с финансовым рынком, а именно те участники национальной платежной системы, которые не относятся к кредитным организациям, в частности операторы платежных систем, операторы услуг платежной инфраструктуры (ст. 15, 16 Федерального закона от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе»<sup>3</sup>).

С нашей точки зрения, в настоящее время сложилось несколько групп субъектов, функционирующих в рамках финансового рынка, или субъектов финансового рынка:

- 1) кредитные организации, включающие в себя банки и небанковские кредитные организации;

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2011. № 27. Ст. 3872.

- 2) профессиональные участники рынка ценных бумаг (включая кредитные организации) — брокеры; дилеры; форекс-дилеры; организации, осуществляющие депозитарную деятельность; управляющие, осуществляющие управление ценными бумагами (доверительные управляющие); регистраторы;
- 3) субъекты рынка коллективных инвестиций, на котором работают негосударственные пенсионные фонды, управляющие компании, осуществляющие управление как активами негосударственных пенсионных фондов, так и различных инвестиционных фондов; акционерные инвестиционные фонды; специализированные депозитарии;
- 4) субъекты страхового дела, включая страховщиков, перестраховщиков, общества взаимного страхования, страховых брокеров;
- 5) институты микрофинансирования, которые представлены такими видами организаций, как: микрофинансовые организации, кредитные потребительские кооперативы, сельскохозяйственные потребительские кооперативы, жилищные накопительные кооперативы; ломбарды;
- 6) участники национальной платежной системы, в рамках которой работают операторы по переводу денежных средств (в основном, кредитные организации), операторы платежных систем и операторы услуг платежной инфраструктуры;
- 7) организации инфраструктуры финансового рынка, к которым относятся организаторы торговли, центральный депозитарий, репозитарий, клиринговые организации, центральный контрагент;
- 8) вспомогательные организации и лица, к которым относятся бюро кредитных историй, актуарии, кредитные рейтинговые агентства.

Строго говоря, к финансовым организациям необходимо отнести и ряд институтов развития, которые не имея соответствующей лицензии, тем не менее активно функционируют на соответствующем типе рынка. Так, например, Внешэкономбанк («Банк развития»), будучи по статусу государственной корпорацией, не обладает лицензией на осуществление банковских операций, однако достаточно заметен на рынке инфраструктурных проектов. Он осуществляет ряд банковских операций непосредственно на основе Федерального закона от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития»<sup>4</sup> (далее — Закон о банке развития). Его «дочерняя» организация, АО «Российское агентство по страхованию экспортных кредитов и инвестиций» (ЭКСаР), действуя на основе норм Закона о банке развития, а также ряда нормативных правовых актов Правительства РФ, в частности постановления от 22 ноября 2011 г. № 964 «О порядке осуществления деятельности по страхованию экспортных кредитов и инвестиций от предпринимательских и политических рисков»<sup>5</sup>, осуществляет деятельность страховщика в сфере страхования предпринимательских рисков при экспорте. Управляющая компания Российского фонда прямых инвестиций, которая также является дочерней структурой Внешэкономбанка, консолидирует ресурсы, в том числе внешние, направляемые для инвестиционных проектов. Вместе с тем данные организации регулируются особыми правилами, надзор за их деятельностью в об-

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2562.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6936.



щем порядке не осуществляется. Следует отметить, что в обычном порядке данные организации не могут быть ликвидированы: так, для ликвидации Внешэкономбанка необходимо принятие специального федерального закона (п. 1 ст. 19 Закона о банке развития), а требования законодательства о банкротстве на процедуры ликвидации Внешэкономбанка не распространяются (п. 2 ст. 19 Закона о банке развития). Поэтому данные институты нельзя рассматривать в рамках общих процедур банкротства финансовых организаций.

Объединяет все вышеперечисленные финансовые организации, как уже было отмечено, их активная роль в качестве субъектов финансового рынка.

### **Современные международные стандарты регулирования несостоятельности финансовых институтов**

Международные подходы к вопросам регулирования несостоятельности (банкротства) финансовых институтов (организаций) можно подразделить на:

- применяемые до мирового финансового кризиса 2008—2009 гг.;
- сформулированные как реакция на мировой финансовый кризис 2008—2009 гг.

В первом случае подход к вопросу несостоятельности финансовых институтов и, в частности, кредитных организаций состоял в том, чтобы не препятствовать их банкротству и ликвидации в случае возникновения признаков несостоятельности (банкротства). Речь шла о том, чтобы соответствующие процедуры были задействованы на как можно более ранней стадии, позволяющей более полноценно удовлетворить требования кредиторов и обеспечить сами процедуры ликвидации. Кроме того, признавалась необходимость создания механизмов, ориентированных на защиту вкладчиков (как физических лиц, так и — в целом ряде стран — юридических), а в некоторых случаях и иных розничных потребителей финансовых услуг (например, розничных инвесторов, страхователей).

Во втором случае кризис 2008—2009 гг. заставил скорректировать данные подходы. В октябре 2011 г. Совет по финансовой стабильности<sup>6</sup> выпускает документ, получивший название «Ключевые атрибуты эффективных режимов урегулирования несостоятельности финансовых институтов»<sup>7</sup> (далее — Ключевые атрибуты). Появление данного документа было связано прежде всего с тем, что из-за увеличения числа международных (действующих одновременно в нескольких странах) финансовых институтов все большее значение стали приобретать вопросы трансграничного банкротства. Кроме того, необходимо было стандартизировать опыт урегули-

<sup>6</sup> Совет по финансовой стабильности (Financial stability board) был учрежден в апреле 2009 года в качестве преемника созданного десятью годами ранее Форума финансовой стабильности. Решение о создании СФС было принято на Питтсбургском саммите лидеров государств Группы двадцати (G20) с целью повышения эффективности регулирования международной финансовой системы. В состав СФС вошли представители финансовых властей 23 государств, а также Гонконга. Кроме этого, участниками Форума являются международные финансовые организации, включая Международный валютный фонд, Базельский комитет по банковскому надзору, Комитет по платежно-расчетным системам, Международная организация комиссий по ценным бумагам.

<sup>7</sup> Неофициальный русский перевод см.: URL: [www.asv.org.ru/upload/medialibrary/f4a/120312.doc](http://www.asv.org.ru/upload/medialibrary/f4a/120312.doc).

рования несостоятельности финансовых институтов, накопленный за последние десятилетия в разных странах. Следует отметить, что сам термин «урегулирование несостоятельности» используется одновременно в двух значениях, известных российскому праву:

- 1) и как меры по предупреждению банкротства,
- 2) и как процедуры конкурсного производства, ликвидации финансового института.

Документ ставил двойную задачу перед странами: во-первых, попытаться сохранить те институты, которые жизненно необходимы для функционирования экономики, во-вторых, одновременно уменьшить бюджетные расходы. Как было заявлено в самом документе, «их [Ключевых атрибутов] применение должно позволить властям урегулировать несостоятельность финансовых институтов упорядоченным образом без того, чтобы подвергать налогоплательщиков риску понесения потерь в связи с предоставлением поддержки состоятельности, одновременно обеспечивая непрерывность выполнения их важных экономических функций». В основном убытки должны покрываться акционерами и *незастрахованными кредиторами* (т.е. кредиторами, требования которых не защищены существующими системами страхования депозитов).

Режим урегулирования несостоятельности рассматривается в Ключевых атрибутах как дополнение к существующим механизмам защиты вкладчиков, страхователей и розничных инвесторов, т.е. наименее защищенных групп населения, отношение которых к финансовой системе, доверие к финансовой системе во многом определяет уровень ее стабильности. Основная идея не нова, звучит тривиально, но тем не менее определяет содержание деятельности финансовых властей: добиться быстрого возврата, размораживания активов таких групп населения.

Ключевые атрибуты разделяют все финансовые институты на *системно значимые финансовые институты* (СЗФИ) и иные. Первые занимают особое место в финансовой системе: не только из-за своего размера, но и характера выполняемых функций. В каком-то смысле идея Ключевых атрибутов — видоизменение старой концепции *too big to fail* («слишком большой, чтобы быть обанкроченным»). Только теперь эта концепция может звучать как *too important to fail* («слишком важный, чтобы быть обанкроченным»). При этом идея значительности охватывает все сферы финансового сектора — банковский, страховой, а также работу платежных и клиринговых систем.

Идеология воздействия на СЗФИ включает в себя несколько компонентов.

Во-первых, СЗФИ должны иметь план самооздоровления и урегулирования несостоятельности, включая план урегулирования несостоятельности группы, которые, в свою очередь, должны проверяться на постоянной основе как корпоративными органами высшего уровня, с привлечением специальных компаний (например, аудиторских), так органом надзора за соответствующим финансовым институтом.

Во-вторых, надзорные органы и органы урегулирования несостоятельности (если они представляют собой самостоятельные органы) должны предпринимать усилия, чтобы:

- способствовать финансовой стабильности и обеспечивать непрерывность оказания услуг СЗФИ;
- обеспечивать должный уровень защиты вкладчиков, иных защищаемых специальными системами лиц, являющихся потребителями услуг СЗФИ;



- сотрудничать с финансовыми властями иных стран, оценивать влияние действий в целом и в конкретном случае урегулирования несостоятельности СЗФИ на финансовую стабильность других стран и на глобальную стабильность.

Усилия финансовых властей в этой связи должны быть направлены на обеспечение *непрерывности* работы такого рода институтов. Концепция непрерывности, в свою очередь, означает, что СЗФИ должен выполнять свои социально и экономически значимые функции независимо от изменений собственников, менеджмента и других элементов системы управления.

Одним из основных является вопрос о том, каким образом должны покрываться убытки финансовых институтов. Общий принцип, предлагаемый Ключевыми атрибутами, таков: риск понесения потерь системами регулирования должен возлагаться на владельцев финансовых институтов и далее: субординированных, необеспеченных, незастрахованных кредиторов, естественно, с учетом принципа очередности.

Ключевые атрибуты исходят из того, что государственные расходы на поддержание финансовых институтов должны быть минимизированы, а государство своими действиями не должно порождать ложные иллюзии того, что оно будет готово обеспечить финансовую поддержку финансовых институтов, попавших в затруднительное положение.

Поскольку вопросы несостоятельности финансовых институтов затрагивают очень чувствительную с точки зрения социальных и экономических интересов населения сферу, Ключевые атрибуты обращают внимание на форму регулирования соответствующих процедур: эти процедуры должны «обеспечивать максимально возможные быстроту и транспарентность, а также предсказуемость с помощью правовой и процедурной четкости и предварительного планирования упорядоченного урегулирования несостоятельности».

Важным фактором для современной финансовой системы, которая функционирует как глобальная финансовая система, является сотрудничество финансовых властей различных государств и международных финансовых институтов в осуществлении надзора за деятельностью финансовых организаций в целом и в вопросах урегулирования их несостоятельности в частности. Это сотрудничество должно основываться на справедливом обмене информацией. В связи с тем что информация, полученная в результате надзора за финансовыми институтами, содержит в себе элементы не только коммерческой тайны (например, информация о финансовом положении организации), но и иной защищенной законом информации, Ключевые атрибуты (вслед за иными документами Базельского комитета по банковскому надзору, Международной организации комиссий по ценным бумагам и иных международных организаций сотрудничества надзорных органов) ориентируют власти государств на то, чтобы законодательство страны предоставляло соответствующим финансовым властям полномочия по обмену информацией.

Ключевые атрибуты предусматривают, что органы надзора и органы по урегулированию несостоятельности должны иметь в своем распоряжении широкий набор полномочий, направленных на быстрое и эффективное купирование проблем финансового института. В эти полномочия входят полномочия по отстранению высших корпоративных органов (в частности, единоличного исполнительного органа, его заместителей, членов коллегиального исполнительного органа), а также возможность привлекать соответствующих менеджеров и членов советов директоров к от-

ветственности за убытки и возможность взыскивать с них выплаченное им переменное вознаграждение.

Орган надзора (урегулирования несостоятельности) должен обладать правом вводить специальные институты управления для восстановления деятельности финансового института или иных способов урегулирования его несостоятельности, а также обладать широкими полномочиями по управлению активами и пассивами финансового института. В определенных случаях эти полномочия связаны с возможностью списания субординированных обязательств и стоимости капитала, а также с совершением иных действий, необходимых для финансового оздоровления или прекращения деятельности финансового института. При этом законодательство должно предполагать возможность передавать активы и обязательства в устойчивый финансовый институт. В некоторых случаях, отмечено в Ключевых атрибутах, целесообразно создание так называемого временного бридж-института<sup>8</sup> для передачи и продолжения выполнения определенных важнейших функций и жизнеспособных операций разорившегося финансового института.

Ключевые атрибуты ориентирует на возможность введения моратория на удовлетворение требований кредиторов — по меньшей мере тех из них, которые не подпадают под системы специальной защиты (например, системы страхования вкладов). Однако делается специальная оговорка, что данный мораторий, в целях поддержания финансовой стабильности, не должен распространяться на операции с центральным контрагентом<sup>9</sup> и ряд иных операций, необходимых для функционирования финансового рынка, например предусмотренных соглашениями о неттинге<sup>10</sup>.

Ключевые атрибуты предлагают использовать в отношении по урегулированию несостоятельности финансовых институтов такой достаточно интересный инструмент, неизвестный российскому законодательству, как право надзорного органа (администратора, им назначенного) временно приостанавливать исполнение прав на досрочное прекращение обязательств. Речь идет, в частности, об ограничении иных институтов требовать досрочного исполнения обязательств по полученным кредитам, облигационным выпускам и другим инструментам, если даже условия их размещения содержали соответствующие ковенанты, дающие право требовать досрочного исполнения обязательств.

Как последнее, по сути дела, средство, орган по урегулированию несостоятельности должен иметь полномочия на оздоровление как средство обеспечения непрерывности функционирования СЗФИ — или посредством рекапитализации оказавшегося неплатежеспособным финансового института, или посредством капитализации вновь созданного лица или бридж-института, в который эти функции были переведены после закрытия ликвидируемого финансового института.

<sup>8</sup> Бридж-институт — «промежуточный» финансовый институт, в который передаются на временной основе активы и обязательства санлируемого финансового института.

<sup>9</sup> Центральный контрагент — финансовый посредник между контрагентами, выступающий в роли покупателя для каждого продавца и продавца для каждого покупателя. Иными словами, центральный контрагент принимает на себя риски каждой из сторон контракта. Легальное определение см.: Федеральный закон от 7 января 2011 г. № 7-ФЗ «О клиринге и клиринговой деятельности». Ст. 2.

<sup>10</sup> Неттинг — взаимное удовлетворение требований обязательств (взаимозачет).



Особое внимание Ключевые атрибуты уделяют вопросам защиты прав кредиторов, формулируя своеобразный принцип «ни один кредитор не хуже», что предполагает в том числе соблюдение очередности исполнения обязательств перед кредиторами одной группы. При этом допускаются отступления от общего принципа равного (*pari passu*) отношения к кредиторам одного класса, с транспарентностью в отношении причин такого отступления, если оно необходимо для уменьшения системного влияния разорения финансового института или для максимизации стоимости в интересах всех кредиторов в целом. В частности, капитал должен в первую очередь направляться на покрытие убытков, и никакие убытки не должны возлагаться на держателей обычного долга до тех пор, пока весь субординированный долг (включая все инструменты регуляторного капитала<sup>11</sup>) не будет списан полностью (вне зависимости от того, сопровождается ли это покрытие убытков через списание конверсией в участии в капитале).

Важнейший вопрос — вопрос о финансировании процедур финансового оздоровления или продолжения функционирования СЗФО. Ключевые атрибуты предполагают не полагаться только на публичные денежные фонды, на финансирование за счет налогоплательщиков и уменьшить, по возможности, объем такого финансирования.

Отметим еще одну особенность Ключевых атрибутов: документ ориентирован на урегулирование банкротства *всех* финансовых организаций, хотя в некоторых случаях и обращает внимание на особенности некоторых из них (например, кредитные и страховые организации). Особое значение в качестве объектов регулирования Ключевые атрибуты придают *системно значимым финансовым институтам* без привязки к «отраслевой» их принадлежности.

Таким образом, необходимо констатировать, что мировой финансовый кризис 2008—2009 г. заставил по-новому взглянуть на проблемы банкротства финансовых институтов (и, прежде всего, системно значимых финансовых институтов) и искать новые подходы к урегулированию их несостоятельности. Часть из тех инструментов, которые предлагаются международным сообществом, нашли свое отражение в законодательстве Российской Федерации и практике деятельности Банка России, а также Агентства по страхованию вкладов, однако необходим более комплексный подход к вопросам урегулирования несостоятельности всех финансовых институтов с выделением особых правил в отношении СЗФИ. Это та задача, которая должна быть решена в ближайшее время.

### **Урегулирование банкротства финансовых организаций<sup>12</sup>**

Основные положения, связанные с вопросами урегулирования несостоятельности финансовых организаций (меры по предупреждению банкротства и собственно процедуры банкротства) установлены статьями 183.1—183.26 Закона о банкротстве. Особенности урегулирования банкротства отдельных финансовых организаций — иными статьями § 4 главы IX данного Закона. За основу модели предупреждения банкротства финансовых организаций была взята модель предупреждения

<sup>11</sup> Регуляторный капитал — капитал финансовой организации, структура которого определяется на основании методики регулирующего органа.

<sup>12</sup> Здесь термин «финансовые организации» не включает кредитные организации.

дения банкротства кредитных организаций. Вместе с тем существует значительное различие между тем, как регулируются процедуры предупреждения банкротства и собственно банкротства кредитных организаций и иных финансовых организаций. Указанное различие проявляется и на процедурном, и даже на терминологическом уровне. Поэтому в ст. 180 Закона о банкротстве сделана важная оговорка, что отношения, связанные с несостоятельностью (банкротством) кредитных организаций, регулируются параграфом 4.1 главы IX Закона о банкротстве.

Меры по предупреждению банкротства финансовых организаций включают в себя (ст. 183.1):

- 1) оказание финансовой помощи финансовой организации ее учредителями (участниками) и иными лицами;
- 2) изменение структуры активов и структуры пассивов финансовой организации;
- 3) увеличение размера уставного капитала финансовой организации и величины ее средств (капитала);
- 4) реорганизация финансовой организации.
- 5) иные не запрещенные законодательством Российской Федерации меры.

Обратим внимание, что в рамках процедур предупреждения банкротства финансовых организаций значительная часть из указанных мер относится к мерам по финансовому оздоровлению. К «иным мерам» по предупреждению банкротства финансовой организации относятся назначение временной администрации по управлению ею и ее реорганизация.

Основаниями для применения мер по предупреждению банкротства финансовой организации являются (ст. 182.2):

- 1) неоднократный отказ в течение месяца в удовлетворении требований кредиторов по денежным обязательствам. При этом под таким отказом понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение требований кредиторов по денежным обязательствам в течение десяти рабочих дней со дня возникновения обязанности удовлетворения таких требований, если иное не предусмотрено Законом о банкротстве;
- 2) неисполнение обязанности по уплате обязательных платежей в срок свыше десяти рабочих дней со дня наступления даты ее исполнения;
- 3) недостаточность денежных средств для своевременного исполнения денежных обязательств и (или) обязанности по уплате обязательных платежей, если срок исполнения таких обязательств и (или) обязанности наступил.

Закон о банкротстве требует, что финансовая организация при возникновении указанных оснований совершила ряд действий, в частности в течение 15 дней с даты их возникновения, направила в контрольный орган уведомление об этом с приложением утвержденного полномочным органом плана восстановления ее платежеспособности, при условии отсутствия признаков банкротства финансовой организации.

План восстановления платежеспособности финансовой организации должен содержать анализ финансового состояния финансовой организации, а также перечень мер по предупреждению ее банкротства и сроки их применения, которые не могут превышать шесть месяцев с даты возникновения оснований для применения таких мер. К плану восстановления платежеспособности финансовой организации должны быть приложены документы, подтверждающие реальность исполнения предусмотренных планом восстановления платежеспособности финансовой организации мер по предупреждению банкротства.



Реализация плана восстановления платежеспособности связана во многом с признанием его реалистичности Банком России, выступающим в данных отношениях в качестве контрольного органа. Так, в течение 30 рабочих дней с даты получения плана восстановления платежеспособности финансовой организации по результатам его анализа Банк России принимает решение о назначении временной администрации финансовой организации или о нецелесообразности такого назначения.

Для оценки перспектив реализации такого плана может быть назначена специальная проверка деятельности финансовой организации: по результатам анализа плана восстановления платежеспособности финансовой организации контрольный орган в установленных им случаях принимает решение о проведении выездной проверки деятельности финансовой организации, которая должна быть проведена в течение 30 рабочих дней с даты получения плана.

Если по результатам анализа плана или по результатам проведенной проверки выявляются признаки банкротства финансовой организации, Банк России обязан подать заявление о признании финансовой организации банкротом.

Особое внимание Закон о банкротстве уделил регулированию деятельности временной администрации, назначаемой в финансовую организацию решением Банка России. Под временной администрацией финансовой организации понимается специальный временный орган управления финансовой организации, назначаемый Банком России.

Целями назначения временной администрации являются:

- восстановление платежеспособности финансовой организации;
- обеспечение сохранности имущества финансовой организации.

Задачами временной администрации являются:

- 1) применение мер по предупреждению банкротства финансовой организации и (или) контроль за применением таких мер;
- 2) устранение оснований приостановления или ограничения действия лицензии финансовой организации.

Основаниями для назначения временной администрации финансовой организации признаются:

- 1) неоднократный отказ в течение месяца в удовлетворении требований кредиторов по денежным обязательствам. При этом под таким отказом понимается неисполнение или ненадлежащее исполнение требований кредиторов по денежным обязательствам в течение десяти рабочих дней со дня возникновения обязанности удовлетворения таких требований, если иное не предусмотрено Законом о банкротстве;
- 2) неисполнение обязанности по уплате обязательных платежей в срок свыше десяти рабочих дней со дня наступления даты ее исполнения.

Указанные основания повторяют основания для осуществления мер по предупреждению банкротства. Вместе с тем Банк России назначает временную администрацию в случае самостоятельного выявления данных оснований, независимо от того, направлено уведомление о таковых или нет;

- 3) Банком России в ходе выездной проверки или по результатам анализа плана восстановления платежеспособности финансовой организации принято решение о назначении временной администрации финансовой организации для реализации плана восстановления ее платежеспособности или контроля за его реализацией;

- 4) финансовая организация не исполняет или ненадлежащим образом исполняет план восстановления ее платежеспособности.

Закон о банкротстве обязывает Банк России назначить временную администрацию в случае возникновения указанных оснований. Вместе с тем временная администрация может быть назначена в некоторые виды финансовых организаций и по иным основаниям.

Решение Банка России о назначении временной администрации финансовой организации подлежит официальному опубликованию, а также размещению на официальном сайте Банка России в сети «Интернет».

Важным отличием временной администрации финансовой организации от временной администрации по управлению кредитной организацией является ее состав. Несмотря на то, что состав временной администрации, порядок и основания изменения ее состава утверждаются Банком России, он ограничен в выборе ее членов, и особенно руководителя. Так, руководителем временной администрации утверждается арбитражный управляющий. Выбор кандидатуры руководителя временной администрации и ее членов осуществляется Банком России в установленном им порядке.

Закон о банкротстве предъявляет общие требования к руководителю временной администрации как арбитражному управляющему и специальные, зависящие от вида финансовой организации.

Так, руководителем временной администрации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся членом одной из саморегулируемых организаций арбитражных управляющих. При этом СРО арбитражных управляющих может установить определенные требования к своим членам, в частности:

- наличие высшего образования;
- наличие стажа работы на руководящих должностях не менее чем год и стажировки в качестве помощника арбитражного управляющего в деле о банкротстве не менее чем шесть месяцев или стажировки в качестве помощника арбитражного управляющего в деле о банкротстве не менее чем два года, если более продолжительные сроки не предусмотрены стандартами и правилами профессиональной деятельности арбитражных управляющих, утвержденными саморегулируемой организацией;
- сдача теоретического экзамена по программе подготовки арбитражных управляющих;
- отсутствие наказания в виде дисквалификации за совершение административного правонарушения либо в виде лишения права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью за совершение преступления;
- отсутствие судимости за совершение умышленного преступления;
- отсутствие в течение трех лет со дня представления в саморегулируемую организацию заявления о вступлении в члены этой СРО факта исключения из числа членов этой или иной саморегулируемой организации арбитражных управляющих в связи с нарушением Закона о банкротстве, других федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, федеральных стандартов, утвержденных СРО стандартов и правил профессиональной деятельности арбитражных управляющих, не устранившим в установленный саморегулируемой организацией срок или носящим неустранимый характер.



Кроме этого, руководитель временной администрации должен сдать дополнительный экзамен по программе подготовки арбитражных управляющих в делах о банкротстве соответствующих финансовых организаций.

При этом не может быть утверждено в качестве руководителя временной администрации лицо:

- 1) отстраненное в течение двух последних лет от исполнения возложенных на него обязанностей в связи с их неисполнением или ненадлежащим исполнением;
- 2) являвшееся в течение трех последних лет руководителем, заместителем руководителя финансовой организации, у которой была отозвана или аннулирована лицензия на осуществление соответствующего вида деятельности, за исключением случаев исполнения обязанностей членов временной администрации;
- 3) осуществлявшее функции единоличного исполнительного органа или входившее в состав коллегиального исполнительного органа финансовой организации при совершении этой организацией нарушений, за которые у нее была отозвана или аннулирована лицензия на осуществление соответствующего вида деятельности, если с даты такого отзыва или аннулирования прошло менее чем три года.

На практике для решения задачи назначения руководителя временной администрации Банк России вынужден обращаться в соответствующую СРО арбитражных управляющих, которая представляет ему одну или несколько кандидатур для назначения в качестве руководителя временной администрации. В результате временная администрация из института, нацеленного на оперативное решение задач по предупреждению банкротства, становится институтом, значительно тормозящим соответствующие процессы. Не случайно, что порядок формирования временной администрации по управлению кредитной организацией совершенно иной: здесь временная администрация назначается Банком России либо из числа своих сотрудников, или из числа сотрудников Агентства по страхованию вкладов, а в некоторых случаях, определенных законом, последнее выполняет функции временной администрации. По такому же пути пошли в отношениях с участием негосударственных пенсионных фондов, и сегодня стоит задача распространить эту практику на отношения с участием страховщиков и инфраструктурных организаций.

Особенностью временной администрации финансовой организации является то, что в ее состав вправе входить представители саморегулируемой организации или саморегулируемых организаций, членом которых является финансовая организация, по представлению соответствующей СРО.

Закон о банкротстве устанавливает определенные ограничения в отношении лиц, которые могут быть назначены членами временной администрации. Членом временной администрации не может быть назначено лицо:

- 1) имеющее неснятую или непогашенную судимость за совершение умышленного преступления;
- 2) осуществлявшее функции единоличного исполнительного органа или входившее в состав коллегиального исполнительного органа финансовой организации в момент совершения этой организацией нарушения, за которое у нее были отозваны или аннулированы лицензии на осуществление соот-

ветствующих видов деятельности, если с даты такого отзыва или аннулирования прошло менее чем три года;

- 3) в отношении которого не истек срок дисквалификации;
- 4) являющееся заинтересованным лицом по отношению к финансовой организации;
- 5) являющееся служащим Банка России (за исключением случая назначения временной администрации в негосударственный пенсионный фонд, страховую организацию).

Если в состав временной администрации не включаются служащие Банка России, то он вправе направить в финансовую организацию своих представителей для контроля за деятельностью финансовой организации и временной администрации.

Представители Банка России назначаются решением указанного органа из числа его служащих и имеют право:

- принимать участие в общих собраниях учредителей (участников) финансовой организации и заседаниях иных органов управления финансовой организации без права голоса;
- знакомиться с протоколами и другими материалами общего собрания учредителей (участников) финансовой организации и заседаний иных органов управления финансовой организации;
- получать информацию о деятельности временной администрации;
- знакомиться с любыми документами финансовой организации.

Особенности порядка назначения и деятельности временных администраций финансовых организаций породили такие странные юридические химеры, как установление контроля со стороны Банка России за деятельностью временной администрации. Тем самым закон подчеркивает, что Банк России, назначая временную администрацию, действует по отношению к ней как внешний субъект. Так, указанием Банка России от 24.06.2015 № 3689-У «О временной администрации микрофинансовой организации»<sup>13</sup> определено, что контроль за деятельностью временной администрации микрофинансовой организации осуществляется Банком России и его представителями в следующих формах:

- проверка и утверждение представленного временной администрацией заключения о финансовом состоянии микрофинансовой организации;
- проверка отчетов временной администрации о проведенных мероприятиях в рамках исполнения плана восстановления платежеспособности микрофинансовой организации;
- направление представителя (представителей) Банка России для участия в работе временной администрации;
- анализ информации, представленной временной администрацией при выполнении возложенных на нее функций.

Взаимодействие временной администрации, Банка России и его представителей осуществляется посредством:

- направления Банком России запросов в адрес временной администрации;
- представления временной администрацией в Банк России периодических отчетов о работе временной администрации в рамках применения мер по восстановлению платежеспособности микрофинансовой организации

<sup>13</sup> Вестник Банка России. 2015. № 71.



в соответствии с планом восстановления платежеспособности микрофинансовой организации;

- представления временной администрацией в Банк России дополнительной информации о работе временной администрации в рамках принятых мер по предупреждению банкротства микрофинансовой организации.

Временная администрация ежемесячно представляет в Банк России отчет о своих действиях и о финансово-хозяйственной деятельности финансовой организации, содержащий в том числе информацию:

- об изменении финансового состояния финансовой организации;
- об обращениях временной администрации в суд от имени финансовой организации о признании сделок, совершенных финансовой организацией или за ее счет, недействительными или о применении последствий недействительности сделок;
- о принятых мерах по предупреждению банкротства финансовой организации в случае приостановления, ограничения полномочий ее исполнительных органов управления;
- о выявленных кредиторах и размере их денежных требований, в том числе не исполненных в срок;
- о мерах по обеспечению сохранности имущества финансовой организации;
- о ходе выполнения плана восстановления платежеспособности финансовой организации;
- о выявленных заемщиках финансовой организации;
- о размере требований к заемщикам финансовой организации, в том числе о размере просроченной задолженности и безнадежной ко взысканию задолженности по займам.

Закон о банкротстве определяет круг прав и обязанностей временной администрации (ст. 183.7). Это предусмотренное законом различие права и обязанности временной администрации, рассматриваемые в статье закона в качестве «функций временной администрации» (хотя это не функции, а именно круг прав и обязанностей!), более чем симптоматично: законодатель рассматривает временную администрацию как гражданско-правовой институт, несмотря на то, что она назначается Банком России и самим фактом своего назначения ограничивает (в конституционно-правовом смысле этого слова) права финансовой организации. По отношению к финансовой организации временная администрация выступает в качестве самостоятельного субъекта гражданско-правовых отношений, действия которого финансовая организация может обжаловать в Банк России или непосредственно в арбитражный суд (п. 3 ст. 183.7 Закона о банкротстве). При этом руководитель временной администрации несет ответственность перед финансовой организацией и ее кредиторами за причинение убытков финансовой организации, ее кредиторам в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на временную администрацию обязанностей (п. 6 ст. 183.6).

В соответствии с Законом о банкротстве временная администрация вправе:

- 1) давать обязательные для исполнения распоряжения работникам финансовой организации в целях осуществления задач, возложенных на временную администрацию;
- 2) обращаться в суд от имени финансовой организации с заявлением о признании сделок, совершенных финансовой организацией или за счет

финансовой организации, недействительными, а также о применении последствий недействительности ничтожных сделок по основаниям, предусмотренным Гражданским кодексом Российской Федерации;

- 3) принимать участие в общих собраниях учредителей (участников) финансовой организации и заседаниях иных органов управления финансовой организации без права голоса, знакомиться с протоколами и другими материалами общего собрания учредителей (участников) финансовой организации и заседаний иных органов управления финансовой организации, получать информацию о деятельности финансовой организации, знакомиться с любыми ее документами, в том числе получать от органов управления, работников финансовой организации, третьих лиц информацию и документы, касающиеся деятельности финансовой организации.

Временная администрация в то же время обязана:

- 1) применять меры по предупреждению несостоятельности (банкротства) финансовой организации в случае приостановления полномочий органов управления финансовой организации;
- 2) контролировать выполнение финансовой организацией плана восстановления ее платежеспособности в случае ограничения полномочий органов управления финансовой организации;
- 3) обеспечивать сохранность имущества финансовой организации;
- 4) обращаться в случаях и в порядке, которые установлены Законом о банкротстве, в арбитражный суд от имени финансовой организации с заявлением о признании финансовой организации банкротом;
- 5) обращаться в Банк России с ходатайством об отзыве, аннулировании или о приостановлении действия лицензии финансовой организации при наличии оснований для отзыва, аннулирования или приостановления действия такой лицензии.

Важнейшим элементом регулирования является определение того, как должны складываться правоотношения между временной администрацией и органами управления финансовой организации.

Закон о банкротстве указывает на два способа регулирования указанных отношений: в первом случае полномочия исполнительных органов финансовой организации ограничиваются, во втором — приостанавливаются. Внешне (терминологически) это напоминает то, что было закреплено в отмененном в настоящее время Законе о банкротстве банков, но содержательно эти процедуры различаются.

Общий принцип, сформулированный Законом о банкротстве (ч. 1 ст. 183.9): при назначении временной администрации полномочия исполнительных органов ограничиваются. Само по себе данное суждение верно, ибо временная администрация является вмешательством в дела финансовой организации. Если полномочия исполнительных органов ограничиваются, то временная администрация существует в статусе «слабо-контрольного» органа «внешнего управления». В частности, в этот период только с согласия временной администрации могут совершаться сделки:

- 1) которые связаны с передачей недвижимого имущества финансовой организации в аренду, в залог, с внесением его в качестве вклада в уставный капитал третьих лиц, а также с распоряжением таким имуществом иным образом;



- 2) которые связаны с распоряжением иным имуществом финансовой организации, балансовая стоимость которого составляет более чем один процент балансовой стоимости активов финансовой организации;
- 3) которые связаны с получением и выдачей займов (кредитов), уступкой прав требований и переводом долга, прощением долга, новацией, отступным;
- 4) в совершении которых имеется заинтересованность.

При ограничении полномочий исполнительных органов финансовой организации временная администрация участвует в разработке мер по восстановлению платежеспособности финансовой организации и контролирует их реализацию.

При этом временная администрация получает право на обращение в Банк России с ходатайством о приостановлении полномочий органов управления финансовой организации в случае, если руководитель, его заместитель, другие работники финансовой организации препятствуют осуществлению функций временной администрации или в случае необходимости применения мер по предупреждению банкротства финансовой организации.

Приостановление полномочий исполнительных органов финансовой организации рассматривается законом как мера, более строгая по отношению к финансовой организации. Поэтому приостановление происходит далеко не всегда, а только в силу специального решения.

Так, полномочия исполнительных органов финансовой организации приостанавливаются в случае:

- назначения временной администрации в связи с выявлением Банком России оснований, указанных в пп. 1 и 2 п. 1 ст. 183.2 Закона о банкротстве, при отсутствии соответствующих уведомлений финансовой организацией контрольного органа, т.е. в случае неоднократного отказа в течение месяца в удовлетворении требований кредиторов по денежным обязательствам, а также неисполнение обязанности по уплате обязательных платежей в срок свыше десяти рабочих дней со дня наступления даты ее исполнения;
- неисполнения или ненадлежащего исполнения финансовой организацией плана восстановления ее платежеспособности.

Круг возможностей временной администрации в случае приостановления полномочий исполнительных органов финансовой организации значительно шире, чем в случае ограничения полномочий. Временная администрация юридически и фактически выполняет полномочия исполнительных органов финансовой организации. При этом она:

- разрабатывает меры по восстановлению платежеспособности финансовой организации, организует и контролирует их реализацию;
- выявляет кредиторов финансовой организации и размер их требований по денежным обязательствам;
- принимает меры по взысканию задолженности перед финансовой организацией;
- осуществляет иные функции в соответствии с Законом о банкротстве.

При осуществлении указанных функций временная администрация вправе:

- 1) предъявлять от имени финансовой организации иски в суды общей юрисдикции, арбитражные суды и третейские суды;
- 2) отстранять членов исполнительных органов финансовой организации от работы и (или) от занимаемой должности;

- 3) обращаться в правоохранительные органы и суды с заявлением о привлечении к ответственности единоличного исполнительного органа финансовой организации и (или) членов коллегиального исполнительного органа финансовой организации;
- 4) иметь беспрепятственный доступ во все помещения финансовой организации;
- 5) опечатывать помещения финансовой организации.

Срок, на который может быть назначена временная администрация, относительно небольшой: от трех до шести месяцев. Правда, он может быть продлен по ходатайству временной администрации решением Банка России — не более чем на три месяца при условии, что общий срок деятельности временной администрации не превысит девять месяцев.

Основное, для чего назначается временная администрация и в модели ограничения, и в модели приостановления полномочий исполнительных органов, — анализ финансового состояния финансовой организации, который в соответствии с п. 1 ст. 189.10 Закона о банкротстве временная администрация проводит и не позднее чем через 45 дней с даты ее назначения представляет в Банк России заключение о финансовом состоянии финансовой организации. Указанное заключение должно содержать указание на причины возникновения оснований для принятия мер по предупреждению банкротства финансовой организации, выводы о возможности или невозможности восстановления ее платежеспособности, а также планируемые финансовой организацией меры по предупреждению ее банкротства.

Поскольку заключение о финансовом состоянии необходимо для того, чтобы определить, есть ли перспективы деятельности финансовой организации или она может стать банкротом, следующим этапом (при положительном финансовом заключении) является представление временной администрацией плана восстановления платежеспособности финансовой организации. При этом в случае, если срок реализации такого плана превышает срок, на который назначена временная администрация, Банк России может продлить срок деятельности временной администрации.

Если, напротив, заключение носит для финансовой организации отрицательный характер, то в нем указывается целесообразность подачи заявления о признании финансовой организации банкротом. По итогам рассмотрения этого заключения Банк России принимает одно из решений:

- 1) об обращении временной администрации в арбитражный суд с заявлением о признании финансовой организации банкротом;
- 2) о проверке временной администрацией обеспечения исполнения обязательств финансовой организации и о последующей подготовке мер по предупреждению ее банкротства при поступлении в Банк России документов об обеспечении участниками финансовой организации или иными лицами исполнения обязательств этой организации.

С учетом того, что временная администрация финансовой организации функционирует как коммерческий по своим основам институт (арбитражный управляющий, назначаемый в качестве руководителя временной администрации, оказывает соответствующие услуги), важным элементом регулирования ее деятельности является определение порядка расходования средств. Закон о банкротстве (ст. 183.6) предусматривает, что возмещение расходов временной администрации, связанных с ее деятельностью, в том числе выплата вознаграждения ее руководителю и членам,



осуществляется за счет средств финансовой организации. Перечень и предельные размеры таких расходов, в том числе порядок определения размера и порядок выплаты вознаграждения руководителю и членам временной администрации, определяются Банком России. В настоящее время действует акт Минэкономразвития РФ, которому ранее были предоставлены полномочия по регулированию данных отношений, — приказ от 02.12.2011 № 711 «Об утверждении Перечня и предельных размеров расходов временной администрации финансовой организации, связанных с ее деятельностью, в том числе порядка определения размера и выплаты вознаграждения руководителю и членам временной администрации финансовой организации»<sup>14</sup>. В этот перечень включены следующие расходы:

- 1) расходы, связанные с государственной регистрацией прав финансовой организации на недвижимое имущество и сделок с ним;
- 2) расходы на оплату услуг оценщика, реестродержателя, аудитора, оператора электронной площадки, если привлечение оценщика, реестродержателя, аудитора, оператора электронной площадки является необходимым;
- 3) расходы на включение сведений, предусмотренных Законом о банкротстве, в Единый федеральный реестр сведений о банкротстве и опубликование таких сведений;
- 4) судебные расходы, в том числе государственная пошлина;
- 5) вознаграждение, выплачиваемое руководителю и членам временной администрации финансовой организации.

Вознаграждение, выплачиваемое руководителю и членам временной администрации финансовой организации, состоит из двух частей: постоянное и переменное, зависящее от балансовой стоимости активов финансовой организации и иных показателей. При этом в случае возбуждения дела о банкротстве финансовой организации требования о выплате вознаграждения членам временной администрации, а также о возмещении расходов временной администрации удовлетворяются в составе требований кредиторов по текущим платежам третьей очереди в порядке, установленном ст. 134 Закона о банкротстве.

Закон о банкротстве определяет, что деятельность временной администрации может быть прекращена по следующим основаниям:

- 1) истечение срока полномочий временной администрации, в том числе достижение целей ее назначения и решение поставленных задач;
- 2) досрочное прекращение ее деятельности.

«Нормальное» прекращение деятельности временной администрации связано либо с окончанием срока деятельности (не более 9 месяцев), либо с достижением целей, ради которых она была назначена. Об итогах своей деятельности временная администрация представляет отчет в Банк России.

При этом само по себе окончание срока деятельности временной администрации не освобождает финансовую организацию от перспектив банкротства: в случае невозможности восстановления платежеспособности финансовой организации в период деятельности временной администрации по итогам рассмотрения указанного отчета Банк России принимает решение об обращении временной администрации в арбитражный суд с заявлением о признании финансовой организации банкротом.

<sup>14</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 10.

Конечно, вполне резонный вопрос, почему Банк России самостоятельно не может подать заявление о банкротстве финансовой организации, а должен обращаться за содействием к временной администрации. Похоже, эта процедура нужна только для того, чтобы доказать нужность работы временной администрации, нужность арбитражных управляющих в качестве руководителя временной администрации.

Временная администрация прекращает деятельность до истечения срока ее полномочий в случае:

- 1) освобождения руководителя временной администрации от исполнения возложенных на него обязанностей (например, на основании заявления руководителя временной администрации или в случае выхода арбитражного управляющего, являющегося руководителем временной администрации, из саморегулируемой организации арбитражных управляющих);
- 2) отстранения руководителя временной администрации, к которому применено административное наказание в виде дисквалификации, от исполнения возложенных на него обязанностей, а также в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей, возложенных на руководителя временной администрации, на основании ходатайства руководителя финансовой организации, представителя Банка России, саморегулируемой организации, членом которой является финансовая организация, иных заинтересованных лиц.

Анализируя вопросы правового урегулирования несостоятельности финансовых организаций, необходимо отметить следующие их особенности:

- 1) суд в вопросах предупреждения банкротства не играет какой-либо роли;
- 2) неактивная роль Банка России в вопросах предупреждения банкротства финансовых организаций по сравнению с предупреждением банкротства кредитных организаций;
- 3) осуществление деятельности временной администрации как специального субъекта правоотношений, независимого как от финансовой организации, так и от Банка России, а также от суда;
- 4) неприменение ряда процедур, используемых в деле о банкротстве иных организаций (финансовое оздоровление и внешнее управление, а также (с некоторыми оговорками) — наблюдение);
- 5) смешанный характер признаков банкротства финансовых организаций;
- 6) установление особенностей распределения конкурсной массы в отношении некоторых видов финансовых организаций.

Однако несмотря на то, что Закон о банкротстве объединяет процедуры банкротства финансовых организаций, в отношении каждого вида финансовых организаций применяются специальные процедуры. Так, особенности банкротства страховых организаций связаны с организацией выплат по страховым полисам и наличием в ряде видов страхования (например, ОСАГО) компенсационных фондов, за счет средств которых выплачиваются суммы по полисам страхования в случае банкротства страховщика. Особенности банкротства негосударственных пенсионных фондов связаны с системой гарантирования пенсионных накоплений граждан и, как следствие, активным участием Агентства по страхованию вкладов в процессах банкротства. Указанные организации, а также инфраструктурные организации финансового рынка могут оказывать существенное влияние на рынок, поэтому в перспективе предполагается усилить роль процедур, направленных на снижение риска их банкротства.