



Именем  
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в связи с жалобами граждан, жалобой региональной общественной организации "Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков" и жалобой ОАО "Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств"

город Москва

22 июля 2002 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Л.Кононова, судей Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием ряда граждан, обратившихся с жалобами в Конституционный Суд Российской Федерации, и их представителей, а также представителей Государственной Думы - постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева и депутата П.А.Медведева, представителя Совета Федерации - председателя Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству Ю.А.Шарандина,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 96, 97, 99 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 8 июля 1999 года "О реструктуризации кредитных организаций", а также пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона от 8 января 1998 года "О несостоятельности (банкротстве)".

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан А.Я.Аванова, А.В.Аверкина, Г.М.Авешникова, Г.К.Авксентюк, А.М.Аксенова, А.Б.Александрова, С.Н.Алексухина, Б.П.Алленова, В.А.Ананьева, С.С.Ананьевой, В.Б.Ардаева, В.В.Асиповой, Ю.Л.Бакалиной, В.Б.Белицкого, Л.Л.Беляевой, Е.М.Белогуровой, И.И.Бирюкова, О.В.Бирюковой, Е.А.Борисовой, С.И.Борисовой, Г.Н.Бурлаковой, В.И.Бутко, В.Н.Бутко, М.Г.Бутко, Л.В.Васильевой, Л.А.Василькина, Л.А.Виноградовой, Е.Н.Войтовой, А.Ю.Воловикова, Е.И.Воробьевой, И.И.Воробьевой, Л.Г.Воронцовой, А.Л.Вотинцева, Л.Н.Галаты, В.А.Генералова, И.В.Годиной, Г.Д.Гончаровой, В.К.Горбаня, Ф.В.Горбачева, А.И.Горского, С.И.Грачевой, В.М.Гудкова, М.П.Гусевой, В.Г.Давыдова, Г.А.Давыдова, Н.И.Данковой, С.П.Долговой, Э.В.Дунаева, П.И.Дюжего, Т.А.Елисеевой, Д.М.Епифанова, Б.С.Журавлева, Г.Е.Зайцева, И.С.Зайцевой, С.Б.Загородникова, М.Б.Зака, Ю.А.Захарова, А.Я.Зенушкина, В.И.Зерницкого, М.Е.Зыскович, А.Г.Иванова, В.С.Ильинчик, Ю.В.Ишукова, Т.В.Казанцевой, Л.Р.Каменской, С.А.Квасовой, С.Ю.Кибизова, Ю.С.Кибизова, А.К.Кибизовой, А.Н.Клементьевой, Г.П.Клементьевой, В.Ф.Клисенко, С.Н.Кожевникова, Л.Ф.Колковской, Ю.В.Колковского, Т.А.Корнеевой, А.Л.Котлярова, А.М.Котова, И.Г.Коюшевой, В.М.Кузько, И.А.Кузько, А.Д.Крыловой, В.Д.Кузнецова, Л.П.Кузнецовой, А.С.Кулешовой, А.А.Лагутиной, А.Ф.Лаптева, В.В.Леонович, В.И.Листопада, С.И.Логвина, Е.Л.Майорчук, В.В.Макарчука, А.Н.Мамончука, К.В.Макеева, Г.Н.Мантуровой, С.В.Маркина, В.М.Марголина, В.И.Мариничевой, И.В.Матвеевой, Н.В.Мельниковой, Л.М.Митюниной, М.С.Митюниной, В.П.Михайлова, В.М.Мурашкина, С.М.Мухаметова, И.Л.Немкова, П.А.Нефедова,

Н.К.Николаенко, А.Н.Образцова, Л.Ф.Оболенской, С.И.Орловой, Ю.П.Оскардова, Д.И.Петриченко, К.Г.Пискуновой, Л.Ю.Пьянковой, В.А.Радица, И.С.Ревеса, И.М.Родионовой, А.П.Рощина, Р.Д.Савельева, И.И.Савельевой, А.А.Садыгова, А.Х.Саркисяна, Н.А.Сашевской, А.И.Семенова, Е.Т.Серебряной, М.К.Сиваш, В.И.Сидоровой, Л.В.Скворцовой, А.И.Скрябина, И.Г.Скрябиной, Т.В.Скобелевой, Е.А.Славинской, А.В.Сорокиной, Л.В.Сорокиной, Е.В.Сурковой, Л.И.Сурина, О.Л.Суриной, В.М.Тельнова, Л.Т.Тельновой, Н.И.Тимофеева, Л.Д.Титовой, Н.П.Ткача, Г.В.Ткаченко, Я.Л.Тудоровского, О.В.Тымчука, Н.В.Успенской, Е.П.Федосюк, В.А.Филиппова, С.Н.Фомина, Н.И.Фоминой, Н.И.Фомичевой, А.Е.Фролова, Г.Е.Фроловой, С.Ф.Хлебникова, Т.А.Хлебниковой, В.Т.Хлыстова, Л.И.Цедилина, А.Н.Чекова, А.Н.Чернова, Ю.В.Черного, А.С.Чернышевой, Л.М.Чувашиной, Ю.Ф.Шамрая, Е.М.Шаровой, Р.Ш.Шералиева, Л.А.Шералиевой, М.Н.Шестопалова, С.И.Шеховцова, Е.А.Шеховцовой, И.Н.Шинкаревой, Д.А.Шинкарева, В.В.Шумовой, И.В.Языниной, а также жалобы региональной общественной организации "Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков" и ОАО "Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств" на нарушение конституционных прав и свобод рядом положений федеральных законов "О реструктуризации кредитных организаций", "О несостоятельности (банкротстве)" и "Об исполнительном производстве", касающихся порядка и условий заключения и утверждения мирового соглашения при реструктуризации кредитных организаций, а также положений Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", устанавливающих порядок и условия уменьшения уставного капитала кредитной организации при ее реструктуризации.

Поскольку все жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Ярославцева, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта - доктора юридических наук О.М.Олейник, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, а также представителей: от Центрального банка Российской Федерации - А.Г.Гузнова, от государственной корпорации "Агентство по реструктуризации кредитных организаций" - А.Г.Мельникова и П.Д.Баренбойма, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. На основании статьи 23 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" между открытым акционерным обществом "Банк Российской кредит" и акционерным коммерческим банком "СБС-АГРО" - кредитными организациями, перешедшими под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций, и объединениями их кредиторов были заключены мировые соглашения. В соответствии с условиями этих мировых соглашений, утвержденных Арбитражным судом города Москвы, неисполненные названными банками обязательства по договорам банковского вклада были преобразованы в новые обязательства.

В жалобах граждан - вкладчиков ОАО "Банк Российский кредит" и АКБ "СБС-АГРО", а также региональной общественной организации "Ассоциация защиты прав акционеров и вкладчиков" оспаривается конституционность следующих положений Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций": статьи 10, предоставляющей Агентству по реструктуризации кредитных организаций право принять решение о переходе кредитной организации под управление Агентства или отказаться от принятия кредитной организации под свое управление; подпунктов 1 и 3 пункта 2 статьи 13, устанавливающих последствия перехода кредитной организации под управление Агентства; пункта 3 статьи 14, указывающего, что при осуществлении мероприятий по реструктуризации кредитной организации Агентство удовлетворяет требования кредиторов в порядке и очередности, которые предусмотрены гражданским законодательством Российской Федерации; пункта 1 и подпункта 1 пункта 2 статьи 15, устанавливающих, что Агентство осуществляет мероприятия по реструктуризации кредитной организации на основе плана реструктуризации кредитной организации, срок реализации которого не должен превышать три года с момента перехода кредитной организации под управление Агентства и который должен включать в себя мероприятия по реструктуризации обязательств кредитной организации; статьи 22, предоставляющей Агентству право через органы управления кредитной организации принять решение о ликвидации кредитной организации и на этом основании обратиться в Банк России с ходатайством об аннулировании (отзыве) у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций; статей 23-27, устанавливающих порядок и условия заключения и утверждения мирового соглашения при реструктуризации обязательств кредитной организации, а также пункта 3 статьи 46, закрепляющего за Банком России право давать официальные разъяснения по вопросам применения Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций".

Граждане В.Б.Ардаев, С.Б.Загородников, И.С.Зайцева, К.В.Макеев, А.А.Садыгов, Н.В.Успенская и И.В.Язынина просят также проверить конституционность отдельных положений пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", устанавливающих обязательность мирового соглашения для всех лиц, участвующих в нем, и не допускающих односторонний отказ от его исполнения, а гражданин К.В.Макеев, кроме того, - конституционность пункта 2 статьи 23 Федерального закона "Об исполнительном производстве", закрепляющего в качестве основания прекращения исполнительного производства утверждение судом мирового соглашения между взыскателем и должником.

Заявители утверждают, что оспариваемые ими нормы федеральных законов "О реструктуризации кредитных организаций", "О несостоятельности (банкротстве)" и "Об исполнительном производстве" нарушают конституционные права и свободы, гарантируемые статьями 1, 2, 3 (часть 4), 6 (часть 2), 7, 8, 10, 11 (части 1 и 3), 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 (часть 1), 22, 23, 28, 29, 30, 32, 34, 35, 38, 40 (часть 1), 45, 46, 47 (часть 1), 53, 54, 55, 56, 57, 76, 108 (часть 1), 114 (пункты "а" и "г" части 1), 118, 120, 123 (часть 3), 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации, и противоречат ее преамбуле.

1.1. Согласно статьям 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" гражданин вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с жалобой на нарушение своих конституционных прав и свобод законом и такая жалоба признается допустимой, если оспариваемый закон применен или подлежит применению в деле заявителя и если этим законом затрагиваются его конституционные права и свободы. Несоблюдение этих условий является основанием к отказу в принятии жалобы к рассмотрению. Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение об отказе в принятии жалобы к рассмотрению, если по предмету обращения ранее им было вынесено постановление, сохраняющее свою силу. Если же основания к отказу будут выявлены в ходе заседания Конституционного Суда Российской Федерации, то производство по делу прекращается в соответствии со статьей 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Исследовав приложенные к жалобам документы и заслушав доводы заявителей по настоящему делу, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что положения статьи 10, подпункта 1 пункта 2 статьи 13, пункта 1 и подпункта 1 пункта 2 статьи 15, статьи 22, пункта 4 статьи 23 и пункта 3 статьи 46 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" в делах заявителей не применялись, а потому в части, касающейся проверки их конституционности, производство по делу подлежит прекращению.

Положения подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" о введении и продлении моратория на удовлетворение требований кредиторов кредитной организации, находящейся в процессе реструктуризации, уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 3 июля 2001 года по делу о проверке конституционности отдельных положений подпункта 3 пункта 2 статьи 13 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" и пунктов 1 и 2 статьи 26 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций"), а потому и в этой части производство по настоящему делу подлежит прекращению.

Норма пункта 3 статьи 14 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", устанавливающая, что при осуществлении мероприятий по реструктуризации кредитной организации Агентство по реструктуризации кредитных организаций удовлетворяет требования кредиторов в порядке и очередности, которые предусмотрены гражданским законодательством Российской Федерации, будучи отсылочной по своему характеру, сама по себе не может рассматриваться как нарушающая права и свободы граждан, а потому производство по настоящему делу в этой части также подлежит прекращению.

Пункт 2 статьи 23 Федерального закона "Об исполнительном производстве", предусматривающий прекращение исполнительного производства в случае утверждения судом мирового соглашения между взыскателем и должником, как полагает заявитель К.В.Макеев, был применен при реструктуризации банка, вкладчиком которого он является. Между тем регламентация порядка заключения мирового соглашения для реструктуризации обязательств кредитной организации осуществляется по нормам главы IV Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций". Разрешение же вопроса о возможности применения норм Федерального закона "Об исполнительном производстве" к отношениям, возникающим в процессе заключения такого мирового соглашения, Конституционному Суду Российской Федерации неподведомственно, а относится к компетенции иных судов, которые при рассмотрении конкретного дела осуществляют

выбор подлежащей применению нормы. Следовательно, производство по делу в части, касающейся проверки конституционности пункта 2 статьи 23 Федерального закона "Об исполнительном производстве", подлежит прекращению.

В жалобе ОАО "Воронежское конструкторское бюро антенно-фидерных устройств" оспаривается конституционность пункта 2 статьи 6, пункта 1 статьи 7, пункта 2 статьи 8, пунктов 1, 2 и 3 статьи 10, статей 11 и 12 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", устанавливающих порядок и условия уменьшения (увеличения) уставного капитала кредитной организации при реструктуризации кредитной организации. По мнению заявителя, указанные нормы не соответствуют статьям 3 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 55 (часть 2) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации в той части, в какой они, по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, допускают внесудебное отстранение собственников от владения и распоряжения принадлежащим им имуществом с одновременной передачей соответствующих полномочий в пользу Агентства по реструктуризации кредитных организаций. Между тем, как следует из пункта 1 статьи 66 и пункта 3 статьи 213 ГК Российской Федерации, акционеры, хотя и не являются собственниками имущества банка, имущественное право требования к нему не утрачивают, в связи с чем их права, закрепленные статьей 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, оспариваемыми нормами не затрагиваются, а потому производство по настоящему делу в части, касающейся проверки их конституционности, подлежит прекращению.

1.2. Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются положения пунктов 1-3 статьи 23, статей 24, 25, 26 и пункта 1 статьи 27 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", касающиеся порядка и условий заключения мирового соглашения, в том числе определения его участников, порядка принятия решения и утверждения мирового соглашения в процессе реструктуризации кредитной организации, а также связанные с ними положения пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", а именно:

положение абзаца первого пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", согласно которому в целях реструктуризации кредитной организации указанная кредитная организация и ее кредиторы вправе заключить мировое соглашение, - как содержащее норму, в соответствии с которой реструктуризации подлежат обязательства банков при наличии вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции, касающихся этих обязательств, т.е. норму, предусматривающую прекращение исполнения вступивших в законную силу судебных решений;

положение абзаца второго пункта 1 статьи 23 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", согласно которому к отношениям по заключению и утверждению мирового соглашения при реструктуризации кредитной организации применяются соответствующие правила о мировом соглашении, установленные Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)";

положение абзаца первого пункта 1 статьи 24 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", в соответствии с которым участниками объединения кредиторов с правом голоса являются кредиторы, а также налоговые и иные уполномоченные органы (организации) в части требований по обязательным платежам;

положения пунктов 3 и 4 статьи 24 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", в соответствии с которыми кредиторы на заседании объединения кредиторов обладают числом голосов, пропорциональным сумме требований кредитора, установленной на момент перехода кредитной организации под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций, а решения на заседании объединения кредиторов принимаются большинством голосов от числа голосов кредиторов, присутствующих на заседании;

положения абзаца второго пункта 2, пункта 5 статьи 24 и пункта 3 статьи 26 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", касающиеся формирования объединением кредиторов органа для рассмотрения споров о размере требований кредиторов, порядка его создания и деятельности;

положения пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", устанавливающие обязательность мирового соглашения для всех лиц, участвующих в нем, и не допускающие односторонний отказ от его исполнения.

2. В соответствии с Конституцией Российской Федерации в Российской Федерации гарантируется свобода экономической деятельности в качестве одной из основ конституционного

строю (статья 8, часть 1); каждый имеет право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1), а также право иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им (статья 35, часть 2).

Посредством заключения договоров банковского вклада граждане осуществляют иную не запрещенную законом экономическую деятельность, рассчитывая при этом получить доход в виде процентов по вкладу. Такая экономическая деятельность предполагает определенный финансовый риск, который предопределяется тем, что деятельность кредитных организаций, принимающих деньги граждан и иных вкладчиков во вклады, представляет собой предпринимательскую деятельность - самостоятельную, осуществляемую на свой риск деятельность, направленную на систематическое получение прибыли (пункт 1 статьи 2 ГК Российской Федерации).

Конституционное право на свободное осуществление предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности не означает, что государство возлагает на себя обязанность гарантировать каждому предпринимателю (или гражданину-вкладчику) получение дохода. Однако банковские вклады являются источником долгосрочных инвестиций, и данная экономическая деятельность вкладчиков, осуществляемая в частных интересах, имеет вместе с тем и публичное значение, а потому государство, обеспечивая проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, вправе в случае возникновения неблагоприятных экономических условий осуществлять публично-правовое вмешательство в частно-правовые отношения в кредитной сфере (статья 71, пункт "ж"; статья 114, пункт "б", Конституции Российской Федерации).

3. Неспособность исполнения системообразующими банками денежных обязательств перед кредиторами и обязанности по уплате обязательных платежей перед бюджетом обусловила необходимость принятия в 1999 году Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций". Согласно его статье 3 кредитные организации могут перейти под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций в случае, если достаточность их капитала не превышает 2 процента и если они не удовлетворяют требования отдельных кредиторов по денежным обязательствам и (или) не исполняют обязанность по уплате обязательных платежей в сроки, превышающие семь дней с момента наступления даты их удовлетворения, т.е. если в силу различных причин кредитные организации оказались в сложном финансовом положении, при котором имеющихся активов недостаточно для полного удовлетворения требований всех кредиторов.

Ряд заявителей по настоящему делу - вкладчиков ОАО "Банк Российский кредит" и АКБ "СБС-АГРО", как свидетельствуют доводы, приводимые ими в обоснование своей позиции, фактически настаивали на проведении немедленной ликвидации этих банков. Между тем выбор стратегии в отношении проблемных банков, в особенности системообразующих, т.е. определение того, что более целесообразно - применение мер, направленных на сокращение операционных издержек, совершенствование управления, взыскание долгов, реструктуризацию обязательств кредитной организации, либо применение ликвидационных процедур, является элементом экономической политики, выработка которой входит в компетенцию Федерального Собрания и Правительства Российской Федерации и которую Конституционный Суд Российской Федерации, решающий исключительно вопросы права (статья 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), не оценивает.

4. Под реструктуризацией кредитной организации в Федеральном законе "О реструктуризации кредитных организаций" понимается комплекс мер, применяемых к кредитным организациям и направленных на преодоление их финансовой неустойчивости и восстановление платежеспособности (пункт 1 статьи 2). В соответствии с пунктом 2 статьи 2, статьей 5 и пунктом 2 статьи 6 названного Федерального закона мероприятия по реструктуризации кредитных организаций осуществляются Агентством по реструктуризации кредитных организаций, которое производит обследование кредитной организации, начинающееся с получения им предложения Банка России о переходе кредитной организации под управление Агентства и завершающееся моментом перехода кредитной организации под управление Агентства (или отказом Агентства от принятия кредитной организации под свое управление), и последующую реструктуризацию кредитной организации.

По смыслу приведенных положений, реструктуризация кредитной организации - это специальная процедура, направленная на ее финансовое оздоровление. Для реализации этой цели в процессе реструктуризации кредитной организации используется такая мера, как реструктуризация обязательств кредитной организации посредством заключения мирового соглашения между кредитной организацией и ее кредиторами (от имени которых выступает объединение кредиторов).

Мировое соглашение, в свою очередь, заключается как с целью справедливого и соразмерного

удовлетворения требований всех кредиторов путем предоставления им равных правовых возможностей для достижения частных экономических интересов, так и с целью сохранения деятельности организации-должника путем восстановления ее платежеспособности. Имея в виду данную публично-правовую цель, кредитная организация и ее кредиторы в установленном законом порядке достигают согласия, при этом кредиторы идут на определенные уступки для более полного удовлетворения своих требований, без применения к кредитной организации мер по ликвидации в порядке статьи 22 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций". Вместе с тем, как следует из абзаца третьего пункта 2 статьи 24 названного Федерального закона, кредиторы вправе как принять решение о заключении мирового соглашения, так и отказаться от него.

Мировое соглашение в процессе реструктуризации заключается по правилам, установленным для заключения мирового соглашения в ходе конкурсного производства Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)", если иное не предусмотрено главой IV Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" или не вытекает из существа правоотношений, связанных с реализацией этого Федерального закона (пункт 1 статьи 23). По своей юридической природе такие мировые соглашения значительно отличаются от мирового соглашения, заключаемого в исковом производстве (статья 37 АПК Российской Федерации). В отношениях, возникающих при заключении мирового соглашения в процессе реструктуризации или в ходе конкурсного производства, превалирует публично-правовое начало: эти отношения основываются на предусмотренном законом принуждении меньшинства кредиторов большинством, а следовательно, в силу невозможности выработки единого мнения иным образом, воля сторон в данном случае формируется по другим, отличным от искового производства, принципам.

К отношениям, возникающим при реструктуризации обязательств кредитных организаций, не могут быть применены и положения статьи 64 ГК Российской Федерации, поскольку они распространяются на очередность удовлетворения требований кредиторов только при ликвидации этих организаций. Вместе с тем в данной статье прямо выражено предпочтение такой категории кредиторов, как граждане: в соответствии с ее пунктом 1 при ликвидации банков или других кредитных учреждений, привлекающих средства граждан, в первую очередь удовлетворяются требования граждан, являющихся кредиторами банков или других кредитных учреждений, привлекающих средства граждан.

Как свидетельствует практика применения Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", общее предпочтение, отдаваемое законодателем интересам граждан-вкладчиков (что является проявлением природы Российской Федерации как социального государства - статья 7, часть 1 Конституции Российской Федерации), принималось во внимание при разработке условий мировых соглашений в процессе реструктуризации кредитных организаций, причем учитывались интересы малоимущих и иных социально незащищенных категорий населения.

Однако, несмотря на ясно выраженное федеральным законодателем намерение создать льготный правовой режим гражданам-вкладчикам, основные законы рыночной экономики и имманентные им правовые принципы регулирования, вытекающие из смысла и духа Конституции Российской Федерации, не позволяют ему установить такой порядок заключения мирового соглашения при реструктуризации кредитной организации, при котором за счет сокращения выплат другим кредиторам граждане-вкладчики получали бы причитающиеся им вклады в полном объеме. Иное противоречило бы закрепленному в статье 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации принципу, в соответствии с которым осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц.

Экономические отношения в кредитной сфере могут нормально функционировать, только если принципы их регулирования являются подлинно правовыми, т.е. воплощающими идеи справедливости, свободы, всеобщего и равного для всех субъектов права масштаба. Законы рыночной экономики требуют, чтобы мировое соглашение в процессе реструктуризации представляло собой разумный компромисс между интересами вкладчиков и иных групп кредиторов, банков и их учредителей (участников), а также государства.

По смыслу статьи 8 (часть 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, все кредиторы, будь то граждане-вкладчики, коммерческие организации или публично-правовые образования, должны иметь равные возможности при заключении мирового соглашения и выработке его условий. Любое предпочтение, отдаваемое законодателем одной из групп кредиторов перед другой, исключало бы саму возможность заключения мирового соглашения, поскольку в таком случае не учитывались бы экономические интересы всех кредиторов и нарушался конституционный принцип равноправия, из которого вытекает

необходимость предоставления равной защиты всем собственникам и который конкретизирован в норме пункта 4 статьи 212 ГК Российской Федерации, закрепляющего, что права всех собственников защищаются равным образом.

С учетом данных правовых принципов, исходя из экономического (имущественного) характера требований кредиторов к реструктурируемой кредитной организации, в основу определения числа голосов, которым обладают кредиторы, положена зависимость числа голосов, принадлежащих каждому кредитору, от размера его требований к должнику: согласно Федеральному закону "О реструктуризации кредитных организаций" кредиторы на заседании объединения кредиторов обладают числом голосов, пропорциональным сумме требований кредитора, установленной на момент перехода кредитной организации под управление Агентства по реструктуризации кредитных организаций (абзац первый пункта 3 статьи 24); решения на заседании объединения кредиторов принимаются большинством голосов от числа голосов кредиторов, присутствующих на заседании, если иное не предусмотрено главой IV данного Федерального закона (абзац второй пункта 4 статьи 24).

Положения, определяющие порядок голосования и принятия решений на заседании объединения кредиторов, направлены на выявление и согласование общих интересов кредиторов данной кредитной организации. Принятие решения большинством голосов всех кредиторов с учетом принадлежащих им сумм имущественных требований - демократическая процедура, не противоречащая принципу равенства прав всех участников гражданско-правовых отношений (пункт 1 статьи 1 ГК Российской Федерации), который является проявлением конституционного принципа равноправия. Использование при заключении мирового соглашения иных принципов голосования повлекло бы неоправданное предоставление преимуществ одной группе кредиторов в ущерб другим. Избранный законодателем принцип определения числа голосов кредиторов не противоречит принципу справедливости.

Следовательно, положения статей 23-27 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", которыми определяются порядок и условия заключения мировых соглашений кредитными организациями, находящимися под управлением Агентства по реструктуризации кредитных организаций, и их кредиторами, не противоречат Конституции Российской Федерации.

5. Как следует из главы IV Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", объединение кредиторов, которое от имени кредиторов принимает решение о заключении мирового соглашения, не охватывается закрепленным в статье 30 Конституции Российской Федерации понятием "объединение".

Объединение кредиторов представляет собой собрание кредиторов кредитной организации, с которыми у кредитной организации заключены гражданско-правовые договоры либо которые признаны таковыми (налоговые и иные уполномоченные органы), а не какое-либо новое объединение физических и юридических лиц, создаваемое по устанавливаемым ими правилам. Исходя из гражданско-правового принципа свободы договора предполагается, что каждый кредитор вступал в правоотношения с кредитной организацией добровольно, без принуждения. Содержанием таких правоотношений являются права и обязанности его участников. Все кредиторы кредитной организации объективно объединены наличием у каждого из них прав требования к кредитной организации, что и определяет их статус как кредиторов в процессе заключения мирового соглашения.

Таким образом, положения Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", устанавливающие полномочия и порядок деятельности объединения кредиторов как собрания кредиторов кредитной организации, не нарушают их конституционные права, закрепленные в статье 30 Конституции Российской Федерации.

6. Положения пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" устанавливают обязательность мирового соглашения для всех лиц, участвующих в нем, и недопустимость одностороннего отказа от его исполнения как необходимое условие удовлетворения должником требований кредиторов в интересах всех групп кредиторов, поскольку удовлетворение требований отдельно по каждому обязательству невозможно. Это правило применимо и к отношениям по заключению и утверждению мирового соглашения при реструктуризации кредитных организаций.

В том, что одним из участников мирового соглашения в процедуре реструктуризации является государство в лице уполномоченного законом субъекта - Агентства по реструктуризации кредитных организаций, которое и принимает решение о заключении мирового соглашения со стороны

кредитной организации, проявляется, в частности, публично-правовое начало данных правоотношений, что с необходимостью предполагает обязательность мирового соглашения для всех его участников.

Кредиторы, имеющие выданные на основании судебных решений исполнительные листы об удовлетворении их имущественных требований к кредитной организации, также входят в число участников мирового соглашения, и их требования подлежат внесению в реестр требований кредиторов. Мировое соглашение, закрепляющее для таких кредиторов изменение способа и порядка исполнения соответствующего судебного решения, обуславливает отсрочку исполнения обязательств должника (кредитной организации). Кроме того, обязательным элементом содержания мирового соглашения, согласно пункту 1 статьи 122 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", являются положения о размерах, порядке и сроках исполнения обязательств должника, которые подлежат проверке арбитражным судом при утверждении мирового соглашения.

Следовательно, предусмотренное Федеральным законом "О реструктуризации кредитных организаций" удовлетворение требований кредиторов к кредитной организации лишь в рамках мирового соглашения (статья 23) является не только соразмерным ограничением, но и обязательным условием, без которого не может быть исключено не основанное на законе предпочтение в очередности удовлетворения одинаковых по своей природе требований одних кредиторов перед другими. Иное противоречило бы статьям 17 (часть 3) и 19 Конституции Российской Федерации.

7. По мнению заявителей, положения пунктов 1-3 статьи 23 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", регулирующие заключение мирового соглашения, не гарантируют удовлетворение требований вкладчиков банков в полном объеме и означают незаконное, без судебного решения лишение их имущества.

Между тем пунктом 3 статьи 23 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" и пунктами 4 и 5 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" закрепляется обязанность обращения в арбитражный суд для утверждения мирового соглашения, причем мировое соглашение вступает в силу только после его утверждения арбитражным судом. Следовательно, в случае заключения мирового соглашения какое-либо ограничение имущественных прав кредиторов без судебного решения невозможно. Кроме того, кредитор вправе обжаловать мировое соглашение, и суд признает его недействительным, если оно содержит условия, предусматривающие преимущества для отдельных кредиторов или ущемление прав и законных интересов отдельных кредиторов (статья 127 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)"). Арбитражный суд также вправе отказать в утверждении мирового соглашения в случае противоречия его условий федеральным законам и иным правовым актам Российской Федерации (пункт 2 статьи 125 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)").

Согласно Федеральному закону "О реструктуризации кредитных организаций" учредители (участники) кредитной организации, иные заинтересованные лица вправе обжаловать в суд решение Агентства по реструктуризации кредитных организаций в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (статья 44), а также решение Банка России о направлении предложения о переходе кредитной организации под управление Агентства (пункт 3 статьи 7). В судебных процедурах может осуществляться и проверка законности и обоснованности решений Агентства.

Таким образом, Федеральные законы "О реструктуризации кредитных организаций" и "О несостоятельности (банкротстве)" не предполагают внесудебное лишение кредиторов их имущества и не нарушают гарантированное Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту.

Утверждая мировое соглашение, суды должны принимать во внимание, в каких целях заключается мировое соглашение, - направлено ли оно, как это определил законодатель, на возобновление платежеспособности кредитной организации, включая удовлетворение требований вкладчиков, либо используется, например, для того чтобы обеспечить неоправданные преимущества определенной группе кредиторов или владельцам кредитной организации, для пересмотра или продления сроков погашения задолженности перед кредиторами, т.е. применяется не в соответствии с назначением института реструктуризации. При этом суд в силу статьи 10 ГК Российской Федерации может отказать лицу в защите принадлежащих ему прав, если лицо осуществляет эти права исключительно с намерением причинить вред другому лицу.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 68, частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пунктов 1-3 статьи 23, статей 24, 25, 26 и пункта 1 статьи 27 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", связанные с порядком и условиями заключения мирового соглашения, в том числе с определением его участников, порядком принятия решения и утверждения мирового соглашения в процессе реструктуризации кредитной организации, и положения пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в части, касающейся порядка и условий заключения и утверждения мирового соглашения при реструктуризации кредитной организации.

2. Прекратить производство по делу в части, касающейся проверки конституционности положений пункта 2 статьи 6, пункта 1 статьи 7, пункта 2 статьи 8, пунктов 1, 2 и 3 статьи 10, статей 11 и 12, подпунктов 1 и 3 пункта 2 статьи 13, пункта 3 статьи 14, пункта 1 и подпункта 1 пункта 2 статьи 15, статьи 22, пункта 4 статьи 23 и пункта 3 статьи 46 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", а также положения пункта 2 статьи 23 Федерального закона "Об исполнительном производстве".

3. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

4. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председательствующий -  
судья Конституционного Суда  
Российской Федерации  
А.Л.Кононов

Судьи  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Н.С.Бондарь  
Н.В.Витрук  
Г.А.Гаджиев  
А.Я.Слива  
В.Г.Стрекозов  
О.И.Тиунов  
Б.С.Эбзеев  
В.Г.Ярославцев

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ  
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В.Г. ЯРОСЛАВЦЕВА ПО ДЕЛУ О ПРОВЕРКЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ  
РЯДА ПОЛОЖЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О РЕСТРУКТУРИЗАЦИИ  
КРЕДИТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ", ПУНКТОВ 5 И 6 СТАТЬИ 120  
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА "О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ (БАНКРОТСТВЕ)"  
В СВЯЗИ С ЖАЛОБАМИ ГРАЖДАН, ЖАЛОБОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ  
ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ "АССОЦИАЦИЯ ЗАЩИТЫ ПРАВ  
АКЦИОНЕРОВ И ВКЛАДЧИКОВ" И ЖАЛОБОЙ ОАО  
"ВОРОНЕЖСКОЕ КОНСТРУКТОРСКОЕ БЮРО  
АНТЕННО-ФИДЕРНЫХ УСТРОЙСТВ"**

Постановлением от 22 июля 2002 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения пунктов 1 - 3 статьи 23, статей 24 - 26 и пункта 1 статьи 27 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций", а также пунктов 5 и 6 статьи 120 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" в части, касающейся порядка и условий заключения и утверждения мирового соглашения при реструктуризации кредитной организации. При этом из предмета рассмотрения были исключены, в частности, положения подпункта 1 пункта 2 статьи 15 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций".

Полагая, что все указанные нормы нарушают конституционные права и свободы заявителей, считаю необходимым высказать особое мнение по данному делу.

1. В соответствии с Федеральным законом "О реструктуризации кредитных организаций" мировое соглашение является способом реструктуризации обязательств кредитной организации. Агентство по реструктуризации кредитных организаций осуществляет мероприятия по реструктуризации кредитной организации на основе плана реструктуризации кредитной организации, который должен включать в себя в том числе мероприятия по реструктуризации обязательств кредитной организации.

План реструктуризации кредитной организации, как основной документ, в соответствии с которым осуществляются конкретные мероприятия по реструктуризации обязательств кредитной организации и срок реализации которого не должен превышать три года (возможность продления предусмотрена на срок не более 12 месяцев по согласованию с Банком России), затрагивает права и законные интересы кредиторов (вкладчиков). Между тем Федеральный закон "О реструктуризации кредитных организаций" не предусматривает возможности ознакомления указанных лиц как с планом реструктуризации, так и с ходом его выполнения, устанавливая, что такая информация предоставляется только Банку России по его требованию (пункты 2 и 4 статьи 15).

Таким образом, кредиторы, не согласные с планом реструктуризации (т.е. не согласные и с условиями реструктуризации обязательств кредитной организации посредством мирового соглашения), фактически лишаются предусмотренного пунктом 4 статьи 23 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" права требовать от кредитной организации удовлетворения своих требований в размере, не превышающем размера удовлетворения их требований в случае ликвидации кредитной организации в порядке, предусмотренном Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций", и в сроки, сопоставимые со сроками ликвидации кредитной организации в ходе конкурсного производства. Тем самым кредиторы лишаются возможности какого-либо выбора или иной альтернативной модели поведения. Кроме того, предоставляя кредиторам право требования, законодатель не установил конкретный механизм реализации данного законоположения, чем создал известную неопределенность в его применении.

Между тем критерий определенности правовой нормы как конституционное требование к законодателю был сформулирован в ряде постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. Так, в соответствии со сформулированной им правовой позицией в общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР "О государственной налоговой службе РСФСР" и Законов Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и "О федеральных органах налоговой полиции").

Указанные недостатки юридической конструкции положений статей 15 и 23, противоречивость в их понимании и возможность их произвольного применения позволяют сделать вывод о том, что эти положения не соответствуют требованиям статьи 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

2. В соответствии со статьей 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, право на судебную защиту относится к основным правам, и ни одна из перечисленных в статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации целей не может оправдать ограничений этого права, являющегося гарантией всех других прав и свобод человека и гражданина.

Конституционное право на судебную защиту предполагает как неотъемлемую часть такой защиты возможность восстановления нарушенных прав и свобод граждан, правомерность требований которых установлена в надлежащей судебной процедуре и формализована в судебном решении, и конкретные гарантии, которые позволяли бы реализовать его в полном объеме и обеспечить эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, что согласуется также со статьей 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В силу принципа самостоятельности судебной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации) законодатель, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 12 марта 2001 года по делу о проверке конституционности ряда положений Федеральных законов "О несостоятельности (банкротстве)" и "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций", а также статей 106, 160, 179 и 191 АПК Российской Федерации, не вправе лишать суд необходимых для осуществления правосудия дискреционных полномочий, - иное противоречило бы статье 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 24 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" объединение кредиторов вправе сформировать орган для рассмотрения споров о размере требований кредиторов (а в системной связи со статьей 26 - также о составе и об очередности удовлетворения требований по денежным обязательствам и (или) обязательным платежам), утвердить порядок его создания и деятельности, а также принять решение о заключении мирового соглашения. Таким образом, названным Федеральным законом закрепляется весьма значимая процедура урегулирования разногласий, предшествующая заключению мирового соглашения.

Вместе с тем, по буквальному смыслу нормы пункта 2 статьи 24, создается квазисудебный орган, наделенный полномочиями по разрешению споров и разногласий между кредиторами и Агентством по реструктуризации кредитных организаций, причем правом определить и вынести на утверждение объединение кредиторов порядок формирования и деятельности данного органа обладает одна из заинтересованных сторон - Агентство по реструктуризации кредитных организаций. Неопределенный и не установленный законодательно статус такого органа, а также отсутствие в возможности обжалования его решений в судебном порядке не позволяют проводить урегулирование разногласий между сторонами в условиях прозрачности и надлежащего судебного контроля. В связи с этим исключается возможность надлежащего согласования интересов сторон по таким существенным элементам, как состав, размер и очередность удовлетворения требований кредиторов, и заключение мирового соглашения как завершающая стадия процедуры согласования фактически происходит в административном порядке, определенном Агентством, что превращает данную процедуру в простую формальность. Более того, как усматривается из материалов дела, указанный орган, несмотря на обращение к нему отдельных заявителей, в частности А.Б. Александрова, Н.К. Николаенко, не рассматривал, по существу, их жалобы.

При утверждении мирового соглашения арбитражный суд проверяет только соблюдение требований по форме и по порядку его заключения. Из этого исходит и правоприменительная практика. Так, Арбитражный суд города Москвы, утверждая мировое соглашение между АКБ "СБС-АГРО" и объединением кредиторов АКБ "СБС-АГРО", в определении от 8 мая 2001 года констатировал, что в настоящем деле споры по урегулированию разногласий между кредиторами и Агентством по реструктуризации кредитных организаций относительно размера внесенных в реестр требований не являются предметом рассмотрения. В соответствии со статьей 26 Федерального закона "О реструктуризации кредитных организаций" разногласия, возникающие между кредиторами и Агентством, о составе, размере и очередности удовлетворения требований рассматриваются органом, создаваемым объединением кредиторов.

Таким образом, на основании решения квазисудебного органа и во внесудебном порядке возможно лишение кредиторов их имущества, чем нарушаются положения статей 35 (часть 3), 46 и 118 Конституции Российской Федерации. Указанный порядок противоречит также пункту 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, поскольку орган по рассмотрению споров, формирование которого предусмотрено Федеральным законом "О реструктуризации кредитных организаций", не является судом с точки зрения названного положения Конвенции, а потому его решения подлежат обжалованию в суд, что оспариваемыми нормами не предусмотрено.

3. Установленный Федеральным законом "О реструктуризации кредитных организаций" порядок заключения и утверждения мирового соглашения не обеспечивает эффективной судебной защиты и

кредиторов кредитной организации, имеющих исполнительные листы на основании вынесенных судебных решений.

Граждане-вкладчики, имеющие исполнительные документы и не согласные с предложенными им условиями мирового соглашения, не могут реализовать право на судебную защиту путем исполнения законного судебного решения, которым была установлена правомерность их требований, поскольку споры о несоответствии размера денежных требований, указанных в реестре требований кредиторов, денежным суммам, указанным в исполнительных листах, также не могут быть предметом рассмотрения арбитражного суда.

Кроме того, правоприменительная практика оспариваемых норм исходит из того, что заключение мирового соглашения между объединением кредиторов и кредитной организацией ведет к прекращению исполнения исполнительных документов таких граждан на основании пункта 2 статьи 23 Федерального закона "Об исполнительном производстве", согласно которому исполнительное производство прекращается в случае утверждения судом мирового соглашения между взыскателем и должником. Понятие "объединение кредиторов" в данном случае подменяет понятие "взыскатель", которым в соответствии с названным Федеральным законом определяется конкретное лицо, имеющее исполнительный документ.

Это также приводит к нарушению требований статьи 46 Конституции Российской Федерации.