

По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности"

Определение · № 182-О · от 05.11.1999 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности"

город Москва 5 ноября 1999 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Н.Т.Ведерникова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Ю.Д.Рудкина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Арбитражного суда города Москвы,

у с т а н о в и л:

1. В запросе Арбитражного суда города Москвы оспаривается конституционность пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона от 2 декабря 1990 года "О банках и банковской деятельности" (в редакции от 31 июля 1998 года), подлежащих, по мнению суда, применению в находящемся в его производстве деле о признании открытого акционерного общества "Акционерный банк "Инкомбанк" несостоятельным (банкротом).

Заявитель полагает, что указанными нормами установлено несоразмерное ограничение гарантированных Конституцией Российской Федерации свободы экономической деятельности (статья 8), равенства граждан перед законом (статья 19, часть 1), права каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34), а также права частной собственности (статья 35), что в свою очередь противоречит статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Кроме того, оспариваемые нормы, по мнению заявителя, противоречат международно-правовым актам, в частности Всеобщей декларации прав человека и Протоколу N 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, положениям ГК Российской Федерации и Федерального закона от 8 января 1998 года "О несостоятельности (банкротстве)". В обоснование своей позиции заявитель ссылается также на ряд постановлений Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского суда по правам человека.

2. Согласно пункту 1 части четвертой статьи 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" с момента отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций срок исполнения обязательств кредитной организации считается наступившим; обязательства кредитной организации в иностранной валюте учитываются в рублях по курсу Банка России, действовавшему на дату отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций.

По мнению заявителя, в условиях высокой инфляции данной нормой нарушается право граждан на равноценное возмещение банковского вклада в валюте его рублевым эквивалентом. Между тем ею регулируются только вопросы учета денежных обязательств кредитной организации, каких-либо положений о порядке расчетов с гражданами при истребовании ими своих валютных вкладов или

указывающих на валюту, в которой такие расчеты должны производиться, она не содержит. Соответствующее предписание включено в пункт 19 Положения об отзыве лицензии на осуществление банковских операций у кредитных организаций в Российской Федерации (утверждено приказом Центрального банка Российской Федерации от 2 апреля 1996 года N 264, с изменением от 10 марта 1999 года N 509-У), согласно которому обязательства кредитной организации в иностранной валюте не только учитываются на балансе кредитной организации, но и выплачиваются кредиторам в рублях по курсу Банка России, действовавшему на дату отзыва у нее лицензии на осуществление банковских операций.

Таким образом, Арбитражный суд города Москвы фактически оспаривает норму, содержащуюся не в Федеральном законе "О банках и банковской деятельности", а в подзаконном акте, каковым является Положение об отзыве лицензии на осуществление банковских операций у кредитных организаций в Российской Федерации. Установление же несоответствия акта государственного или иного органа закону отнесено статьей 120 (часть 2) Конституции Российской Федерации к компетенции судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Конституционному Суду Российской Федерации разрешение таких вопросов неподведомственно, что вытекает из закрепляющих его компетенцию статьи 125 Конституции Российской Федерации и статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Вместе с тем следует иметь в виду, что правовые отношения банков с вкладчиками регулируются также ГК Российской Федерации (статьи 834, 840 и др.), Законом Российской Федерации "О валютном регулировании и валютном контроле" (статья 5), Федеральным законом "О банках и банковской деятельности" (статья 36). Однако выбор подлежащих применению в конкретном деле норм тех или иных федеральных законов, которыми регулируются однородные правовые отношения, - прерогатива судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Разрешение этого вопроса также не входит в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

3. Согласно пункту 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" с момента отзыва у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций до момента создания ликвидационной комиссии (ликвидатора) или назначения арбитражным судом конкурсного управляющего запрещаются заключение сделок кредитной организации и исполнение обязательств по сделкам кредитной организации (за исключением сделок, связанных с текущими коммунальными и эксплуатационными платежами кредитной организации, а также с выплатой выходных пособий и оплатой труда лиц, работающих по трудовому договору (контракту), в пределах сметы расходов, согласуемой с Банком России либо с уполномоченным представителем Банка России в случае его назначения).

По мнению заявителя, актом об отзыве у кредитной организации лицензии на осуществление банковских операций Банк России, выходя за рамки регулирования и надзора, вводит ограничительные процедуры, что в свою очередь ведет не только к ограничению правоспособности кредитной организации, но и к нарушению законных прав и интересов ее кредиторов. Между тем право на отзыв лицензии является одним из закрепленных Федеральным законом "О Центральном Банке Российской Федерации (Банке России)" полномочий Центрального Банка Российской Федерации (пункт 6 статьи 4), через которое реализуется его надзорная деятельность и достигаются цели, установленные статьей 3 названного Федерального закона в соответствии со статьей 75 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Как утверждает заявитель, запрет на совершение кредитной организацией сделок после отзыва у нее лицензии противоречит статье 35 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку носит конфискационный характер, лишает контрагентов кредитной организации возможности получить причитающиеся им денежные средства и фактически лишает их имущества не по решению суда, что влечет нарушение их законных прав и интересов. Однако в пункте 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" говорится только о том, что до момента

создания ликвидационной комиссии или назначения конкурсного управляющего запрещаются заключение сделок и исполнение обязательств по сделкам, т. е. сама норма не содержит прямого указания на порядок (судебный или внесудебный) лишения банка или его кредиторов имущества, и из ее смысла это не вытекает.

Заявитель полагает также, что установление запрета на совершение кредитной организацией сделок фактически лишает граждан права на удовлетворение требований к этой кредитной организации в период после отзыва у нее лицензии на осуществление банковских операций, что противоречит статье 58 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", вводящей лишь определенные ограничения данного права с началом процедуры банкротства, а следовательно, и статье 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, допускающей ограничения прав и свобод только в той мере, которая необходима для защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Действительно, с отзывом у банка лицензии связано ограничение на совершение им сделок, которое в соответствии со статьей 58 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)" ставится в зависимость от начала процедуры банкротства. Однако в силу особенностей правового положения кредитных организаций отзыв лицензии является начальным этапом процедуры банкротства или ликвидации банка, что не свидетельствует о наличии противоречия между законами. Кроме того, расчеты с вкладчиками после отзыва у банка лицензии возможны только в ходе его ликвидации, для чего в целях защиты интересов кредиторов и самого банка необходимо зафиксировать всю его кредиторскую задолженность. Содержащийся в оспариваемой норме запрет на заключение сделок и исполнение обязательств по сделкам (за исключением тех, которые указаны в самой норме) до создания в установленном порядке ликвидационной комиссии, назначения конкурсного управляющего обусловлен необходимостью сохранения денежных средств и имущества кредитной организации для их законно обоснованного распределения между кредиторами и направлен он на реализацию конституционного принципа равенства всех перед законом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Таким образом, пункт 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" устанавливает обеспечительные меры, направленные на сохранение денежных средств и имущества кредитной организации до решения вопроса о расчетах с кредиторами. Эти меры носят процессуальный характер и, ограничивая в определенной мере право собственника владеть, пользоваться и распоряжаться своим имуществом, не порождают перехода права собственности.

Кроме того, заявитель усматривает косвенное подтверждение неконституционности пункта 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" в том, что содержащаяся в нем норма, на его взгляд, противоречит ГК Российской Федерации и Федеральному закону "О несостоятельности (банкротстве)". В подтверждение своей позиции заявитель ссылается на статью 76 Конституции Российской Федерации, устанавливающую иерархию нормативных правовых актов, и статью 3 ГК Российской Федерации, согласно которой нормы гражданского права, содержащиеся в других законах, должны соответствовать данному Кодексу.

Между тем в статье 76 Конституции Российской Федерации не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае - федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой. Правильный же выбор на основе установления и исследования фактических обстоятельств и истолкование норм, подлежащих применению в конкретном деле, относится не к ведению Конституционного Суда Российской Федерации, а к ведению судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Данная правовая позиция сформулирована и неоднократно подтверждена Конституционным Судом Российской Федерации в

ряде решений, в том числе в определениях от 9 апреля 1998 года N 48-О, от 12 марта 1998 года N 51-О, от 19 мая 1998 года N 62-О, от 8 октября 1998 года N 195-О.

И, наконец, по мнению заявителя, предусмотренные пунктом 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" ограничения не позволяют банку с момента отзыва лицензии совершать сделки, которые могли бы уменьшить размеры его собственных долгов, изменить соотношение активов и пассивов, с тем чтобы ликвидировать признаки несостоятельности, что, в свою очередь, не позволяет арбитражному суду учитывать при решении вопроса о признании должника банкротом потенциальные возможности конкретного банка или кредитной организации. Однако исследование фактических обстоятельств, включая оценку финансового состояния банка, при разрешении конкретного дела является прерогативой именно арбитражного суда, который может и должен самостоятельно оценить потенциальные возможности банка рассчитаться со своими кредиторами и на этом основании вынести решение по существу. К компетенции Конституционного Суда Российской Федерации разрешение данного вопроса не относится.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации
о п р е д е л и л:

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда города Москвы как не являющегося допустимым в соответствии с требованиями Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", а также ввиду неподведомственности поставленных в нем вопросов Конституционному Суду Российской Федерации.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете", а также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации М.В.Баглай

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Н.В.Селезнев

N 182-О