

На правах рукописи

ПАХАЛИНА ТАТЬЯНА АЛЕКСАНДРОВНА

**Финансово-правовые аспекты
реструктуризации обязательств
кредитной организации**

12.00.14 – Административное право, финансовое право, информационное право

*Автореферат диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук*

Москва - 2003

Диссертация выполнена на кафедре финансового права и бухгалтерского учета Московской государственной юридической академии

Научный руководитель	доктор юридических наук Тосунян Гарегин Ашотович
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук Викулин Александр Юрьевич кандидат юридических наук Фролов Евгений Сергеевич
Ведущая организация	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации

Защита состоится “__” _____ 2003 года в 1_00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.123.02 при Московской государственной юридической академии по адресу: 123286, г. Москва, ул. Садовая Кудринская, д. 9, зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московской государственной юридической академии.

Автореферат разослан “__” _____ 2003 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор

Н.А. Михалева

2003-А
8356

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы. Агентство по реструктуризации кредитных организаций приступило к работе в марте 1999 года после принятия закона о бюджете, предусматривающем предоставление ему финансирования в размере 10 млрд. руб. (0, 12% ВВП). Первоначально Агентство осуществляло процедуры реструктуризации, основываясь на добровольных (гражданско-правовых) отношениях с банками и их акционерами.

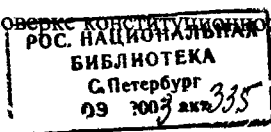
В июле 1999 года вступил в силу Федеральный закон "О реструктуризации кредитных организаций", который с самого начала рассматривался рядом юристов и банкиров как весьма жесткий по отношению к учредителям (участникам) и кредиторам проблемных банков.

В соответствии с названным Законом Агентство приступило к реструктуризации 21 банка, в том числе двух таких социально значимых, как СБС-АГРО и Банк Российский Кредит (например, кризис банка СБС-АГРО затронул интересы свыше 1,1 млн. вкладчиков - физических лиц). Общая сумма задолженности банков перед кредиторами превышала 90 млрд. руб.

Сегодня Агентство находится на заключительном этапе своей деятельности. Осталось три проекта, остальные завершены. Оставшиеся проекты (СБС-АГРО, Банк Российский Кредит и Дальрыббанк) планируется завершить в 2003 году.

Отмеченная выше жесткость Закона и нечеткость его отдельных формулировок явились причинами значительного количества обращений со стороны кредиторов и вкладчиков реструктурируемых банков в арбитражные суды и даже ряда жалоб в Конституционный Суд Российской Федерации. В связи с этим Конституционным Судом РФ было рассмотрено два дела, результатом чего явились:

- Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2001 г. N 10-П "По делу о проверке конституционности от-



дельных 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” в связи с жалобами ряда граждан”¹;

- Постановление Конституционного Суда РФ от 22 июля 2002 г. N 14-П “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”².

В связи с тем, что далеко не все вопросы, рассмотренные Конституционным Судом РФ, были решены в пользу вкладчиков, в настоящее время существует вероятность инициирования обращения ряда лиц в Европейский Суд по правам человека.

Таким образом, научный анализ законодательства о реструктуризации кредитных организаций продолжает сохранять свою актуальность.

Кроме того, в Федеральный закон “О реструктуризации кредитных организаций” планируется внести ряд изменений и дополнений, предусматривающих наделение Агентства новыми полномочиями по гарантированию вкладов граждан в банках, а также по выполнению функций корпоративного ликвидатора кредитных организаций, привлекавших вклады населения. Очевидным является тезис о том, что внесение соответствующих изменений и дополнений в названный закон может быть осуществлено лишь после того, как этот закон будет освобожден от имеющихся недоработок. А то, что недоработки в Законе имеются, признают даже сами его

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. N 29. Ст. 3058.

² Собрание законодательства РФ. 2002. N 31. Ст. 3161.

разработчики. Комментируя принятие Закона один из функционеров Государственной Думы отметил, что “закон в том виде, в каком он поступил в Думу, мягко выражаясь не очень удачный... В Думе он принимался впопыхах. Мы пытались его хоть как-то исправить, но в такой спешке он не мог получиться хорошим”³.

В этой ситуации актуальность исследования, посвященного правовой проблематике реструктуризации кредитных организаций, возрастает многократно.

Комплексный характер законодательства о реструктуризации кредитных организаций, обуславливающий включение в него разноотраслевых норм зачастую без соблюдения системного подхода, а также не полное соблюдение правил законодательной техники при принятии Федерального закона “О реструктуризации кредитных организаций” вызвали несогласованность отдельных его положений с положениями других законодательных актов, наличие пробелов, несоответствий, а подчас и прямых противоречий в различных актах законодательства. Выявление этих несоответствий и противоречий, их анализ и выработка научно обоснованных предложений по их устранению – задача, актуальность которой носит очевидный характер.

Состояние научной разработки темы. Тема, избранная для исследования, является сравнительно новой для российской правовой науки. Авторы предметом своих исследований избрали преимущественно юридическую проблематику реструктуризации системы коммерческих банков под углом зрения ее соотношения с реструктуризацией банковской системы страны. Правовые аспекты законодательного регулирования реструктуризации обязательств кредитных организаций во многом выпала из поля зрения исследователей.

³ Крючков Ю. Д. Пульс банковского законодательства (информация из Госдумы) // Банковское дело. 1999. № 8. С. 39.

Значительный вклад в разработку отдельных вопросов, послуживший основой для настоящего исследования внесли следующие российские авторы:

Аистова М.Д., Астапович А.З., Белых В.С., Белых Л.П., Белянова Е.В., Бородин А.Ф., Викулин А.Ю., Виноградов А.В., Витрянский В.В., Воронин В.Д., Ганеев Р.Ш., Голубев С.А., Горбунова О.Н., Горюнов В.Н., Грачева Е.Ю., Грязнова А.Г., Гузнов А.Г., Дементьева Е.В., Дубинчин А.А., Евсеев А., Зенкин И.В., Исаков В.Б., Карасева М.В., Козлачков А.А., Колинченко Е.А., Крохина Ю.А., Куфакова Н.А., Кучеров И.И., Лебедев В.А., Лившиц Н.Г., Ломидзе О., Ломидзе Э., Лунтовский Г.И., Мазур И.И., Масевич М.Г., Мягков Е.Б., Мельников А. Р., Москвин В.А., Новикова В.М., Орешкин И.А., Орловский Ю.П., Павлодский Е.А., Пепеляев С.Г., Петров В.И., Попондопуло В.Ф., Ровинский Е.А., Скуратовский М.Л., Соколов А.Б., Степанов В.В., Судаков О.Ю., Таль Г.К., Телюкина М.В., Ткачев В.Н., Тосунян Г.А., Турбанов А.В., Федотова М.А., Химичева Н.И., Шапиро В.Д., Шаталов С.Д., Шерстюк В.М., Шершеневич Г.Ф. и другие.

Кроме того, весомый вклад в разработку некоторых вопросов внесли такие зарубежные ученые, как Ванденборт М., Водачек Л., Вулфел Ч. Дж., Кордон К., Папе Г., Фолмен Т. и другие.

Предмет, цель и задачи исследования. Предметом диссертации является совокупность законодательных норм, регулирующих отношения, возникающие в процессе реструктуризации обязательств кредитных организаций.

Целью работы является комплексный анализ норм Федерального закона “О реструктуризации кредитных организаций”, регулирующих порядок реструктуризации обязательств кредитных организаций и находящихся в системной связи с нормами Федеральных законов “О несостоятельности (банкротстве)” и “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций”.

Задачами диссертационной работы являются:

- исследование юридической сущности и соотношения ряда понятий, находящихся на пересечении финансового, банковского и конкурсного законодательства, исходя из необходимости комплексного подхода к совершенствованию названных законодательных массивов и достижения их более полной согласованности;
- выявление юридических особенностей правоотношений, складывающихся в процессе реструктуризации обязательств кредитных организаций;
- исследование соотношения государственных и частных интересов при заключении мировых соглашений, заключаемых с целью реструктуризации обязательств кредитных организаций.

В процессе решения указанных задач автором предполагается разработать предложения по внесению изменений и дополнений в законодательство о реструктуризации кредитных организаций.

Методологическая основа исследования. Межотраслевой характер исследования обусловил привлечение и использование не только специальной литературы, освещающей вопросы банковского и финансового законодательства, но и источников по философии, экономике, общей теории права и государства, конституционному, гражданскому, административному, хозяйственному праву, гражданскому и арбитражному процессу.

В исследовании применен методологический подход, в соответствии с которым обеспечивается неразрывная связь теории и практики. Работа выполнена с использованием, диалектического, системного, логического, сравнительно-юридического, формально-юридического и других методов исследования.

Научная новизна работы определяется тем, что в ней впервые в отечественной литературе осуществлено детальное исследование института реструктуризации обязательств кредитной организации.

Проведенное исследование позволяет вынести на защиту следующие положения:

1). Процедура реструктуризации представляет собой специальную процедуру, направленную на финансовое оздоровление кредитных организаций. При этом основной мерой, которая используется в рамках процедуры реструктуризации, является реструктуризация обязательств кредитной организации. В свою очередь главным мероприятием, которое используется в целях реструктуризации обязательств кредитной организации, является мировое соглашение, заключаемое в соответствии с Федеральным законом “О реструктуризации кредитных организаций”.

2). Институт реструктуризации обязательств кредитной организации является комплексным институтом законодательства. Этот институт структурно относится как к банковскому, так и к конкурсному праву. Особенностью этого института является доминирование в его составе финансово-правовых элементов.

3). В силу того, что Агентство наделено полномочиями по представлению интересов Российской Федерации при заключении мировых соглашений с реструктурируемыми кредитными организациями, оно обладает соответствующей компетенцией в области финансовой деятельности государства и является специфическим субъектом финансового права.

4) Указанное обстоятельство определяющим образом влияет на юридическую природу мировых соглашений, заключаемых в процессе реструктуризации. Они существенно отличаются как от мировых соглашений, заключаемых в исковом производстве, так и от мировых соглашений, заключаемых в соответствии с Федеральным законом “О несостоятельности (банкротстве)”.

Апробация результатов исследования. Диссертация подготовлена на кафедре финансового права и бухгалтерского учета Московской государственной юридической академии. В процессе подготовки диссертация обсуждалась на заседаниях Центра финансового и банковского права Института государства и права РАН, кафедры банковского права и финансово-правовых дисциплин юридического факультета им. М.М. Сперанского Академии народного хозяйства при Правительстве Российской Федерации, а также в Центре научных исследований Межбанковского финансового дома.

Отдельные идеи, теоретические и практические положения, изложенные в диссертации, нашли свое отражение в опубликованных автором научных работах, а также в материалах учебного спецкурса “Реструктуризация кредитных организаций”, подготовленного для преподавания в рамках курса “Банковское право Российской Федерации” для студентов юридических вузов и факультетов.

Аргументированные в диссертации выводы позволили автору высказать конкретные предложения по совершенствованию законодательства о реструктуризации кредитных организаций.

Практическая значимость исследования. Практическая значимость диссертационной работы обусловлена ее актуальностью, как для законотворческой, так и для правоприменительной деятельности. В диссертации теоретические вопросы исследуются в первую очередь с практической точки зрения.

Проведенное исследование позволило обосновать ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства, которые могут быть использованы в законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации.

Результаты исследования могут найти применение в учебно-педагогической деятельности, в частности в процессе преподавания и изучения

курсов банковского, конкурсного и финансового права, при проведении семинарских занятий со студентами юридических и экономических высших учебных заведений, а также при проведении научных исследований по соответствующей проблематике.

Структура работы. Структура диссертационной работы обусловлена целями, задачами и содержанием исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, а также списка литературы и нормативных правовых актов, использованных при подготовке работы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность и определяется состояние научной разработки темы диссертации, формулируются предмет, цель и основные задачи исследования, дается описание его методологической основы, характеристика новизны и значимости полученных выводов, приводятся сведения об апробации и внедрении научных результатов, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Глава 1 “**Понятие “реструктуризация обязательств кредитной организации” и его соотношение со смежными понятиями**” состоит из трех параграфов и посвящена исследованию понятийного аппарата законодательства о реструктуризации кредитных организаций

В первом параграфе “**Общее понятие “реструктуризация кредитной организации” и его соотношение с понятием “процедура реструктуризации кредитной организации”** исследуются объем и содержание понятия “реструктуризация кредитной организации” и его

соотношение с понятиями “процедура обследования кредитной организации” и “процедура реструктуризации кредитной организации”.

Анализ точек зрения различных авторов по рассматриваемому вопросу показал, что в литературе понятие “реструктуризация кредитной организации” применяется для обозначения комплекса мероприятий по выводу организации из кризисного финансового состояния.

В законодательстве о реструктуризации кредитных организаций понятие “реструктуризация кредитной организации” является категорией, т.е. предельно общим, фундаментальным понятием, отражающим наиболее существенные связи и отношения реальной действительности. Для этого понятия в законодательстве о реструктуризации уже не существует более общего, родового понятия, и, вместе с тем, оно обладает минимальным содержанием, т.е. фиксирует минимум признаков предметов.

Понятие “реструктуризация кредитной организации” соотносится с понятиями “процедура обследования кредитной организации”, “процедура реструктуризации кредитной организации” и “реструктуризация обязательств кредитной организации” как целое и его части.

Осуществление процедуры реструктуризации невозможно без того, чтобы сначала не была проведена процедура обследования. Процедура обследования является обязательной фазой реструктуризации кредитной организации и условием проведения процедуры реструктуризации. В то же время процедура обследования носит в известном смысле вспомогательный по отношению к процедуре реструктуризации характер, так как ее основная задача состоит в определении возможности проведения процедуры реструктуризации, а в случае положительного ответа на этот вопрос – в определении необходимости осуществления конкретных реструктуризационных мероприятий.

Процедура реструктуризации кредитной организации – это специальная, осуществляемая по инициативе и под контролем Банка России процедура, имеющая своей целью преодоление финансовой неустойчивости, финансовое

оздоровление и восстановление платежеспособности кредитной организации. При этом безусловное отнесение процедуры реструктуризации кредитных организаций к числу внесудебных процедур не вполне правомерно, в связи с чем сделан вывод о необходимости исследования соотношения понятий “процедура реструктуризации кредитной организации” и “реструктуризация обязательств кредитной организации”.

Во втором параграфе **“Реструктуризация обязательств кредитной организации как неотъемлемый элемент процедуры реструктуризации кредитной организации”** осуществлено исследование соотношения понятий “процедура реструктуризации кредитной организации” и “реструктуризация обязательств кредитной организации” и раскрыта юридическая сущность последнего.

Проведенное исследование показало, что в самом общем виде понятие “реструктуризация обязательств кредитной организации” можно определить как процесс, включающий:

- во-первых, установление состава, размера и структуры задолженности кредитной организации по денежным обязательствам и обязательным платежам;
- во-вторых, установление состава, размера и структуры задолженности иных лиц, где кредитором выступает данная кредитная организация;
- в-третьих, исследование соотношения требований кредиторов к кредитной организации и требований, в которых кредитором является кредитная организация;
- в-четвертых, осуществление мероприятий по удовлетворению требований кредиторов кредитной организации и взысканию задолженности с иных лиц.

Понятия “реструктуризация баланса кредитной организации” и “реструктуризация обязательств кредитной организации” хотя и имеют некоторую область пересечения, но не являются тождественными. Это обус-

ловлено разницей в условиях, при которых применяются те или иные мероприятия. Реструктуризация баланса применяется не только в случае возникновения текущих проблем с ликвидностью, но и при наличии высокой вероятности возникновения проблем с ликвидностью в ближайшей перспективе. В отличие от этого реструктуризация обязательств применяется, когда проблемы с ликвидностью носят критический характер, а именно, когда достаточность капитала кредитной организации, рассчитанная в соответствии с Федеральным законом "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", не превышает 2 процентов и она не удовлетворяет требования отдельных кредиторов по денежным обязательствам и (или) не исполняет обязанность по уплате обязательных платежей в сроки, превышающие семь дней с момента наступления даты их удовлетворения и (или) исполнения, в связи с отсутствием или недостаточностью денежных средств на корреспондентских счетах кредитной организации.

В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что реструктуризация обязательств кредитной организации является основной мерой, которая используется для реализации цели финансового оздоровления кредитной организации в процессе осуществления процедуры ее реструктуризации.

В третьем параграфе "Соотношение понятий "реструктуризация обязательств кредитной организации" и "мировое соглашение" показано, что для уяснения правовой сущности понятия "реструктуризация обязательств кредитной организации" необходимо уяснить его соотношение с понятием "мировое соглашение, заключаемое в процессе реструктуризации кредитной организации". Это предполагает исследование содержания и особенностей понятия "мировое соглашение, заключаемое в процессе реструктуризации кредитной организации", для чего признано необходимым использовать сравнительно-правовой метод.

Из существа правоотношений, складывающихся в процессе реструктуризации кредитной организации, вытекает, что мировое соглашение, заключаемое в процессе реструктуризации, по своей юридической природе значительно отличается от мирового соглашения, заключаемого в исковом производстве (глава 15 АПК РФ), а также от мирового соглашения, заключаемого в процессе несостоятельности (банкротства).

Мировое соглашение, предусмотренное Федеральным законом "О реструктуризации кредитных организаций", заключается как с целью справедливого и соразмерного удовлетворения требований всех кредиторов путем предоставления им равных правовых возможностей для достижения их экономических интересов, так и с целью сохранения деятельности организации - должника путем восстановления ее платежеспособности.

Имея в виду публично – правовой характер данной цели, 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".

В отличие от этого, цели мирового соглашения, заключаемого в исковом производстве, состоят в урегулировании спора, примирении сторон, создании условий для их дальнейшего сотрудничества.

В отличие от мирового соглашения, заключаемого в исковом производстве, основой которого является автономный характер воли каждой стороны на формирование условий мирового соглашения, в мировом соглашении, заключаемом в процессе реструктуризации, такая автономность воли кредиторов в лице объединения кредиторов, являющегося одной из сторон данного мирового соглашения, отсутствует.

В отношениях, возникающих при заключении мирового соглашения в процессе реструктуризации, 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.

Особенность мирового соглашения, заключаемого в процессе реструктуризации кредитной организации, в том, что оно объективно предполагает ограничение прав кредиторов, что предопределяется целевой направленностью и публично-правовым содержанием реструктуризации. Ограничение прав кредиторов реструктурируемой кредитной организации при заключении мирового соглашения выражается:

- в их отстранении от непосредственного участия в выработке условий мирового соглашения;
- в возможности заключения мирового соглашения вопреки воле отдельного кредитора как материально заинтересованного лица;
- в отсутствии в содержании мирового соглашения взаимных уступок и, соответственно, наличии уступок только со стороны кредиторов.

Исходя из того, что понятие “условия реструктуризации обязательств кредитной организации” по объему несколько шире, чем понятие “условия мирового соглашения”, сделан вывод, что объем понятия “реструктуризации обязательств кредитной организации” шире, чем объем понятия “мировое соглашение”.

В результате проведенного исследования сделан вывод о том, что мировое соглашение является сердцевинной реструктуризации обязательств кредитной организации. Оно играет ключевую роль в достижении цели финансового оздоровления и восстановления платежеспособности данной кредитной организации.

В результате исследования, проведенного в первой главе работы, сделаны следующие выводы:

1). Понятие “реструктуризация кредитной организации” в законодательстве применяется для обозначения комплекса мероприятий по выводу соответствующей кредитной организации из кризисного финансового состояния;

2). В законодательстве о реструктуризации кредитных организаций понятие “реструктуризация кредитной организации” является категорией, т.е. предельно общим понятием, отражающим наиболее существенные связи и отношения;

3). Понятие “реструктуризация кредитной организации” соотносится с понятием “процедура реструктуризации кредитной организации” как целое и часть;

4). Процедура реструктуризации кредитной организации - это специальная процедура, направленная на ее финансовое оздоровление;

5). Основной мерой, которая используется в рамках процедуры реструктуризации кредитной организации, сутью этой процедуры является реструктуризация обязательств кредитной организации;

6). Главной мерой, которая используется в целях реструктуризации обязательств кредитной организации, является мировое соглашение, заключаемое в соответствии с Федеральным законом “О реструктуризации кредитных организаций”.

Глава 2 “Финансово-правовые элементы института реструктуризации обязательств кредитной организации” состоит из четырех параграфов и посвящена рассмотрению порядка и условий реструктуризации обязательств кредитных организаций, исследованию особенностей правоотношений, складывающихся в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации.

В параграфе первом “Порядок и условия реструктуризации обязательств кредитной организации при представлении Агентством

интересов Российской Федерации в процессе заключения мировых соглашений с реструктурируемыми кредитными организациями” показаны практические аспекты реструктуризации обязательств кредитной организации, предусмотренные Федеральным законом “О реструктуризации кредитных организаций”, Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2001 г. N 348 “О представлении государственной корпорацией “Агентство по реструктуризации кредитных организаций” интересов Российской Федерации при заключении мировых соглашений с реструктурируемыми кредитными организациями”, а также Правилами представления государственной корпорацией “Агентство по реструктуризации кредитных организаций” интересов Российской Федерации при заключении мировых соглашений с реструктурируемыми кредитными организациями.

Наличие финансово-правовых элементов в отношениях, складывающихся в процессе заключения мирового соглашения, обусловлено тем обстоятельством, что в соответствии со ст. 27 Федерального закона “О реструктуризации кредитных организаций” при заключении мирового соглашения Агентство по реструктуризации кредитных организаций вправе представлять интересы Российской Федерации по обязательным платежам и интересы Российской Федерации как кредитора по денежным обязательствам по согласованию с Правительством Российской Федерации.

Для понимания юридической сущности отношений, складывающихся в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации, важнейшее значение имеют установленные Правительством Российской Федерации в Постановлении от 15 апреля 2001 г. N 348 условия заключения мировых соглашений, которые Агентство обязано вносить в раздел плана реструктуризации кредитной организации, предусматривающий реструктуризацию ее обязательств.

План реструктуризации кредитной организации в обязательном порядке должен содержать условия об урегулировании задолженности перед Российской Федерацией по обязательным платежам в федеральный бюджет.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2001 г. N 348 условиями заключения с кредитной организацией, находящейся под управлением корпорации, мирового соглашения об урегулировании задолженности перед Российской Федерацией по обязательным платежам в федеральный бюджет являются:

а) равномерное погашение реструктурируемой кредитной организацией (не реже 1 раза в квартал) задолженности перед Российской Федерацией по обязательным платежам (за исключением пеней и штрафов) в течение 6 лет со дня вступления в силу мирового соглашения;

б) равномерное погашение реструктурируемой кредитной организацией (не реже 1 раза в квартал) задолженности перед Российской Федерацией по пеням и (или) штрафам в течение 4 лет после погашения ею задолженности перед Российской Федерацией по обязательным платежам;

в) в отношении реструктурируемых кредитных организаций, не имеющих задолженности перед Российской Федерацией по обязательным платежам в федеральный бюджет (за исключением пеней и штрафов), - равномерное погашение ими (не реже 1 раза в квартал) задолженности перед Российской Федерацией по пеням и (или) штрафам в течение 10 лет со дня вступления в силу мирового соглашения.

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. Кредиторы кредитной организации по обязательным платежам могут заключить мировое соглашение лишь в случаях, предусмотренных налоговым законодательством (так как уплата налогов является конституционной обязанностью, предметом соглашения не могут

быть условия, допускающие отказ должника от выполнения этой обязанности в полном объеме, если иное не предусмотрено налоговым законодательством). В этом проявляется публично – правовой характер данных правоотношений, что с необходимостью предполагает обязательность мирового соглашения для всех его участников.

Таким образом, наличие публично-правовых начал мирового соглашения как главной меры по реструктуризации обязательств кредитной организации предопределяется тем, что одной из его основных целей является справедливое и соразмерное удовлетворение требований всех кредиторов, в том числе государства как кредитора по обязательным платежам. А в связи с тем, что в целях заключения мирового соглашения под задолженностью кредитных организаций перед Российской Федерацией по обязательным платежам понимаются задолженности кредитных организаций как самостоятельных налогоплательщиков, а также задолженность кредитных организаций по уплате в федеральный бюджет (внебюджетные фонды) сумм налогов и сборов их клиентов, включая начисленные штрафы и пени, сделан о том, что важнейшую часть указанных выше публично-правовых начал составляют финансово-правовые элементы.

В параграфе втором **“Финансово-правовые аспекты правоотношений, складывающихся в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации”** исследованы структура, содержание и особенности правоотношений, возникающих в процессе реструктуризации обязательств кредитных организаций.

Для исследования юридической сущности правоотношений, складывающихся в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации”, автором показаны особенности субъектного состава данных правоотношений, а также их юридическое содержание, проявляющееся во взаимных правах и обязанностях участников.

Сторонами мирового соглашения, заключаемого в процессе реструктуризации кредитной организации, являются:

во-первых, объединение кредиторов, участниками которого являются кредиторы, а также налоговые и иные уполномоченные органы (организации) в части требований по обязательным платежам.

во-вторых, кредитная организация в лице Агентства, которое в силу того, данная кредитная организация находится под его управлением может осуществлять необходимые реструктуризационные мероприятия в условиях, позволяющих Агентству определять решения кредитной организации по вопросам, отнесенным к компетенции общего собрания ее учредителей (участников).

В рассматриваемом правоотношении от имени государства-казны выступает Агентство, т.к. именно оно является участником объединения кредиторов с правом голоса в части требований по обязательным платежам. При этом реальным субъектом правоотношения при представлении Агентством интересов Российской Федерации в процессе заключения мировых соглашений с реструктурируемыми кредитными организациями является не Агентство, а Российская Федерация в лице Агентства.

В силу того, что Агентство наделено полномочиями по представлению интересов Российской Федерации при заключении мировых соглашений с реструктурируемыми кредитными организациями в части урегулирования их задолженности как самостоятельных налогоплательщиков, а также задолженности клиентов этих кредитных организаций по уплате в федеральный бюджет налогов и сборов, включая начисленные пени и штрафы, оно обладает соответствующей компетенцией в области финансовой деятельности государства, а, следовательно, является специфическим субъектом финансового права.

При исследовании отраслевой принадлежности рассматриваемых правоотношений сделаны следующие выводы:

- отношения по поводу задолженности реструктурируемой кредитной организацией как самостоятельного налогоплательщика являются налоговыми, т.к. они относятся к числу отношений по взиманию налогов и сборов;

- отношения, возникающие по поводу задолженности реструктурируемых кредитных организаций по уплате в федеральный бюджет (внебюджетные фонды) сумм налогов и сборов их клиентов, являются комплексными (сложными и смешанными).

Сложный характер данных правоотношений проявляется в том, что после получения поручения клиента на перечисление налога или сбора у банка появляются, с одной стороны, обязательство перед клиентом, а, с другой – обязанность перед государством.

Смешанный характер рассматриваемых правоотношений состоит в наличии в их составе одновременно финансово- и гражданско-правовых элементов.

Финансово-правовой элемент данного правоотношения заключается в наличии публичной (финансово-правовой) обязанности банка перед государством в лице его уполномоченных органов по перечислению денежных средств клиента в бюджет или внебюджетные фонды. Исполнение банком данной публично-правовой обязанности обеспечивается мерами ответственности, предусмотренными гл. 18 НК РФ за невыполнение обязанностей, предусмотренных законодательством о налогах и сборах.

Гражданско-правовой элемент рассматриваемых правоотношений заключается в наличии гражданско-правового обязательства банка перед клиентом, которая обеспечивается мерами гражданско-правовой ответственности. В случае несвоевременного выполнения или невыполнения указаний клиента о перечислении денежных средств со счета банк согласно ст. 856 ГК РФ банк обязан уплатить на эту сумму проценты в порядке и в размере, предусмотренных ст. 395 ГК РФ.

При этом финансово-правовые (налоговые) элементы доминируют и в этих правоотношениях. Это накладывает специфический финансово-правовой оттенок на всю процедуру и юридическую природу мирового соглашения, заключаемого в процессе реструктуризации. Именно в этом кроется причина того, что по своей юридической природе такие мировые соглашения значительно отличаются от мирового соглашения, заключаемого в исковом производстве. В отношениях, возникающих при заключении мирового соглашения в процессе реструктуризации, превалирует финансово-правовое начало: эти отношения основываются на предусмотренном законом принуждении меньшинства кредиторов большинством, к которому по определению относится государство. Поэтому-то в данном случае воля сторон и формируется по принципам, которые существенно отличаются от принципов, на которых базируется исковое производство.

Параграф третий **“Соотношение государственных и частных интересов в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации”** посвящен выявлению принципов (основных начал) и приоритетов мирового соглашения, заключаемого в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации.

Конституционный Суд, не исключая в Постановлении от 3 июля 2001 г. N 10-П предоставления определенных гарантий экономически слабой стороне, каковой в договоре банковского вклада он считает гражданина – вкладчика, в Постановлении от 22 июля 2002 г. N 14-П настаивает на том, что при заключении мирового соглашения, являющегося одним из видов многостороннего договора, все кредиторы, будь то граждане - вкладчики или публично - правовые образования, должны иметь равные возможности при заключении мирового соглашения и выработке его условий.

Таким образом, несмотря на ясно выраженное федеральным законодателем намерение создать льготный правовой режим гражданам – вкладчикам, Конституционный Суд РФ не посчитал возможным признать

вкладчиков реструктурируемых кредитных организаций экономически слабой стороной.

С нашей точки зрения, тезис о том, что граждане-кредиторы реструктурируемой кредитной организации по заключенным с ней договорам банковского вклада и договорам банковского счета являются экономически более слабой стороной по сравнению с государством, очевиден.

Это объективно свидетельствует в пользу тезиса о том, что конституционный принцип равноправия, в том числе и применительно к ст. 8 (ч. 2) Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности, в отношениях, складывающихся при заключении мировых соглашений в процессе реструктуризации кредитных организаций, должен обеспечивать определенные преференции именно физическим лицам, являющимся кредиторами реструктурируемых кредитных организаций по заключенным с ними договорами банковского вклада и договорами банковского счета.

Интересы граждан-кредиторов реструктурируемой кредитной организации по заключенным с ней договорам банковского вклада и договорам банковского счета в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации посредством заключения мирового соглашения не должны быть обеспечены хуже, чем интересы кредиторов иных участников гражданского оборота, а также интересы вкладчиков при банкротстве кредитных организаций.

В связи с изложенным сделан вывод о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о реструктуризации кредитных организаций и предложено дополнить п. 1 ст. 23 Федерального закона «О реструктуризации кредитных организаций» следующим абзацем:

«Мировое соглашение может быть заключено после погашения задолженности по требованиям физических лиц, являющихся кредиторами реструктурируемой кредитной организации, по заключенным с ними

договорам банковского вклада и договорам банковского счета, а также по требованиям граждан, перед которыми кредитная организация несет ответственность за причинение вреда жизни или здоровью”.

Кроме того, полагаем, что для более полного обеспечения учета законных прав и интересов граждан Федеральный закон “О реструктуризации кредитных организаций” по аналогии с Федеральным законом “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций”⁴ целесообразно дополнить статьей 23.1, содержание которой приводится в диссертации.

Параграф четвертый “Агентство по реструктуризации кредитных организаций как субъект реструктуризации обязательств кредитных организаций” посвящен рассмотрению распределения компетенции между органами управления Агентства при реструктуризации обязательств кредитной организации.

К числу органов управления Агентства относятся совет директоров Агентства, правление Агентства и генеральный директор Агентства.

Полномочия Совета директоров Агентства, предопределяющие осуществление мероприятий по реструктуризации обязательств кредитной организации, состоят в том, что он принимает решения о переходе кредитной организации под управление Агентства и об отказе от принятия кредитной организации под управление Агентства;

Главная роль в реструктуризации обязательств кредитной организации принадлежит Правлению Агентства, которое принимает решение о формах и об условиях осуществления мероприятий по реструктуризации кредитных организаций, находящихся под управлением Агентства, а также утверждает планы реструктуризации кредитных организаций, находящихся под управлением Агентства.

⁴ См.: пункт 22 ст. 1 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций” (Собрание законодательства РФ. 2001. N 26. Ст. 2590).

Генеральный директор Агентства возглавляет правление Агентства и организует реализацию решений правления Агентства.

В результате исследования, проведенного во второй главе работы, сделаны следующие выводы:

1). В связи с тем, что при заключении мировых соглашений Агентство представляет интересы Российской Федерации по обязательным платежам, в отношениях, складывающихся в процессе заключения этих мировых соглашений, имеются финансово-правовые элементы.

2). Внесение в раздел плана реструктуризации кредитной организации, предусматривающий реструктуризацию ее обязательств, условий заключения мировых соглашений, установленных в Постановлении Правительством РФ от 15 апреля 2001 г. N 348, является обязанностью Агентства.

3). В силу того, что Агентство наделено полномочиями по представлению интересов Российской Федерации при заключении мировых соглашений с реструктурируемыми кредитными организациями, оно обладает соответствующей компетенцией в области финансовой деятельности государства, а, следовательно, является специфическим субъектом финансового права.

4) Это определяющим образом влияет на юридическую природу мировых соглашений, заключаемых в процессе реструктуризации. Они существенно отличаются как от мировых соглашений, заключаемых в исковом производстве, так и от мировых соглашений, заключаемых в соответствии с Федеральным законом "О несостоятельности банкротстве". Основной целью мировых соглашений с реструктурируемыми кредитными организациями является соразмерное удовлетворение требований всех кредиторов, в том числе государства как кредитора по обязательным платежам.

5). В отношениях, возникающих при заключении мировых соглашений в процессе реструктуризации, финансово-правовое начало доминирует. Эти

отношения основываются на предусмотренном законом принуждении меньшинства кредиторов большинством, к которому относится и государство.

6). Институт реструктуризации обязательств кредитной организации является комплексным институтом законодательства. Этот институт структурно относится как к банковскому, так и к конкурсному праву. Особенностью этого института является доминирование в его составе финансово-правовых элементов.

7). Предусмотренный Федеральным законом “О реструктуризации кредитных организаций” порядок заключения мирового соглашения ставит кредиторов кредитной организации по заключенным с ней договорам банковского вклада и договорам банковского счета в неравное по сравнению с кредиторами иных участников гражданского оборота, а также с Агентством положение, т.к. фактически не учитывает публичные интересы, связанные с необходимостью обеспечения большей социальной справедливости.

8). Конституционный Суд, не исключая в Постановлении от 3 июля 2001 г. N 10-П предоставления определенных гарантий экономически слабой стороне, каковой является гражданин – вкладчик, в Постановлении от 22 июля 2002 г. N 14-П, несмотря на явно выраженное федеральным законодателем намерение создать вкладчикам льготный правовой режим, пришел к выводу, что при заключении мирового соглашения все кредиторы, будь то граждане - вкладчики или публично - правовые образования, должны иметь равные возможности.

В заключении сделан общий вывод о том, что действующее законодательство и сложившаяся правоприменительная практика не обеспечивают надлежащего обеспечения интересов кредиторов кредитных организаций по заключенным с ней договорам банковского вклада и договорам банковского счета. Это дает основания для вывода о настоятельной необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о реструктуризации кредитных организаций.

Сегодня, когда конституционные закрепленные получили основополагающие рыночные принципы единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, поддержки конкуренции и свободы экономической деятельности, государственные интересы должны рассматриваться под углом зрения интересов общества, то есть совокупности интересов отдельных личностей. При этом каждый человек, его права, свободы и интересы являются высшей ценностью. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Развитие экономических отношений и российского законодательства обусловили укрепление в общественном сознании представления о незыблемости права на свободное использование своего имущества для не запрещенной законом деятельности в условиях льготного по сравнению с государством и юридическими лицами правового режима для граждан-вкладчиков. Несмотря на это в государственных структурах, в том числе в законодательных органах до сих пор находят свое отражение отдельные проявления преференциального отношения к государственным интересам, что нашло отражение в отдельных законодательных актах. Такое положение ни в коей мере не способствует построению демократического правового государства, вставшего на рыночный путь развития.

Учитывая изложенное, Федеральный закон "О реструктуризации кредитных организаций" должен быть в обязательном порядке дополнен

нормами, полнее учитывающими интересы кредиторов кредитных организаций по заключенным с ними договорам банковского вклада и договорам банковского счета.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах автора:

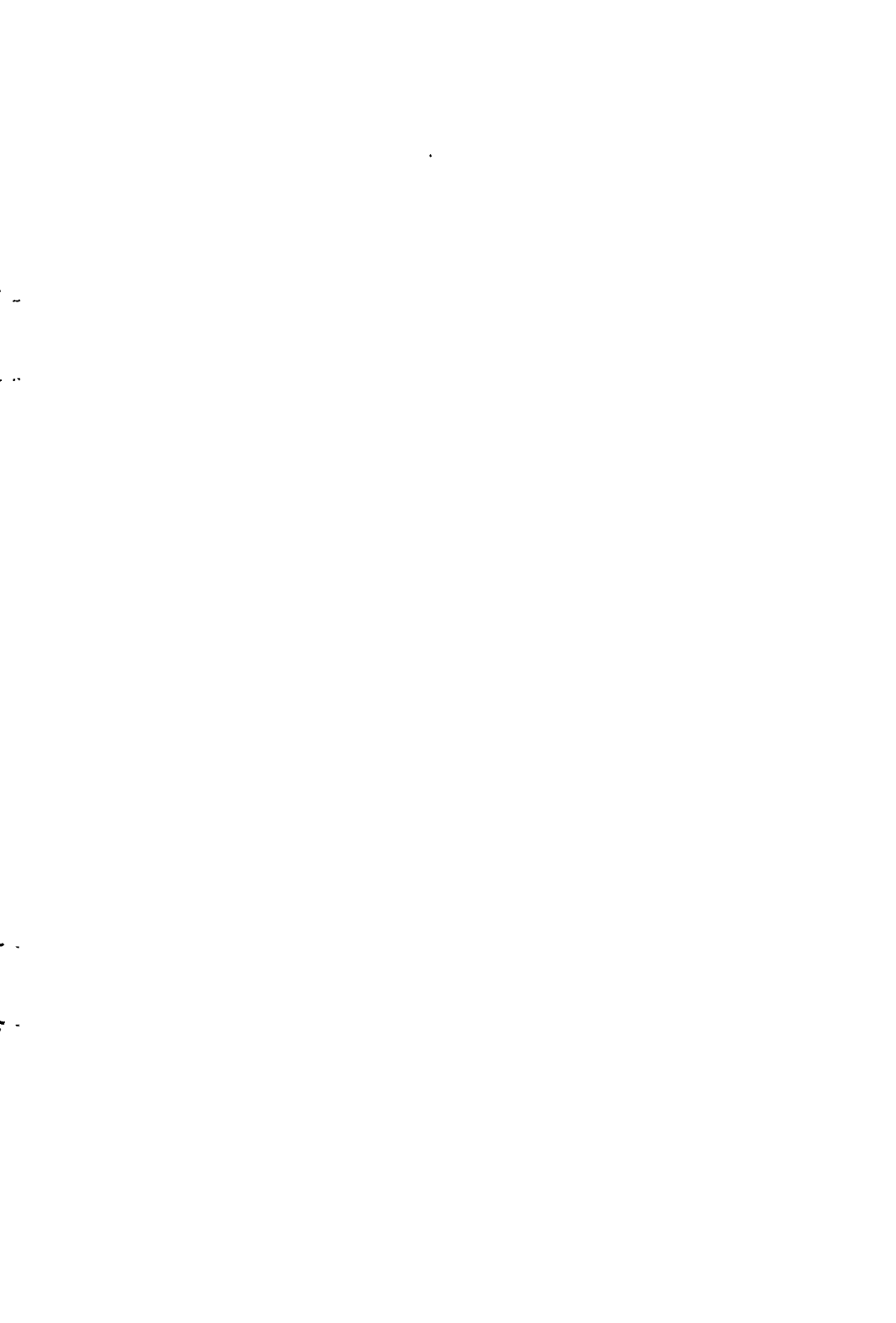
1. Пахалина Т.А. Реструктуризация обязательств кредитной организации / Под общ. ред. Г.А. Госуняна. М., Центр полиграфии. 2003. – 7,5 п.л.

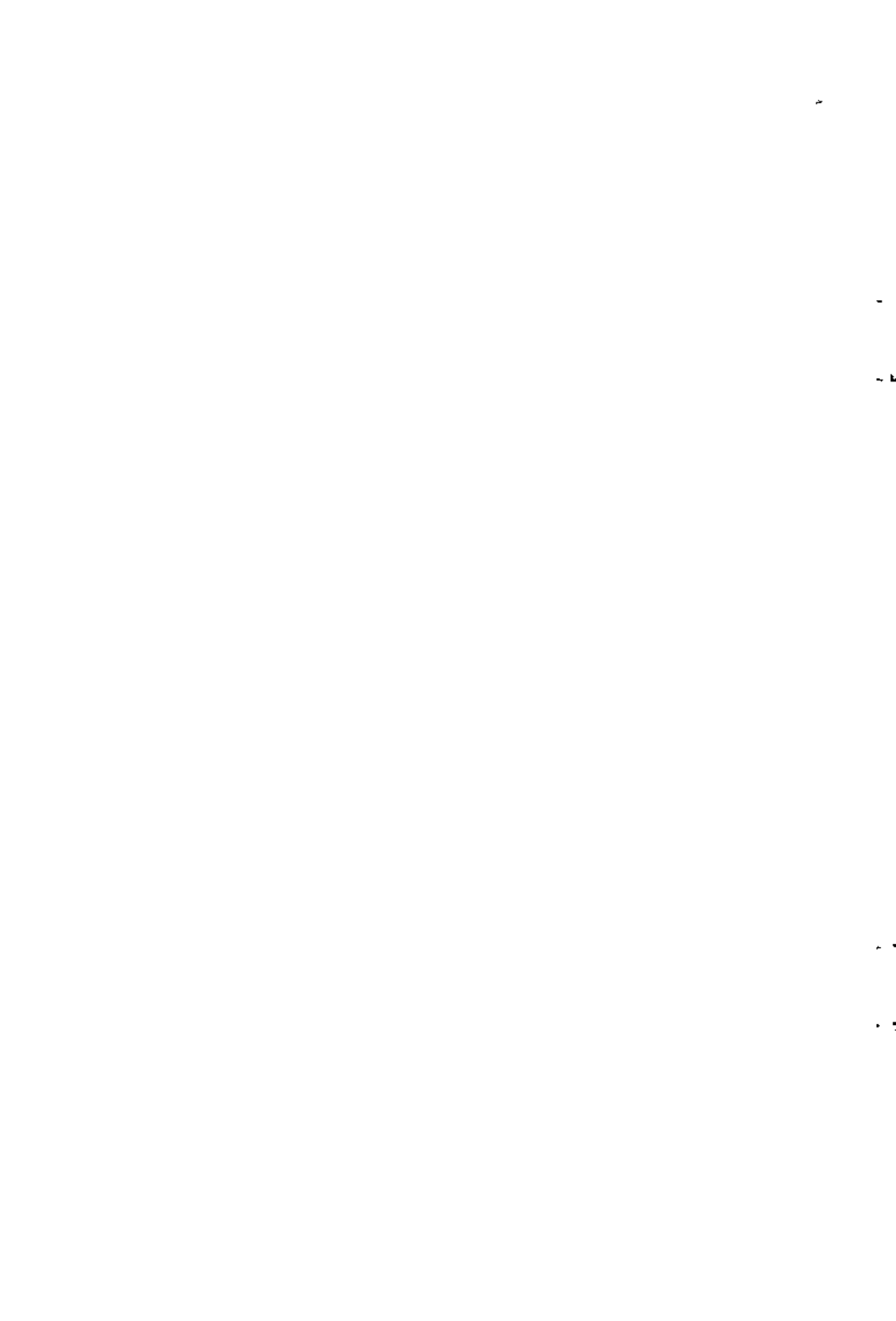
2. Пахалина Т.А. Финансово-правовые элементы правоотношений, складывающихся в процессе реструктуризации обязательств кредитной организации // Финансовое право. 2003. N 5. – 0,6 п.л.

3. Пахалина Т.А. Договор банковского счета: денежные средства или объем прав требования // Вестник Балтийского научного Центра РАЕН. 2002. N 7. – 0, 5 п.л.

4. Пахалина Т.А. Ответственность по договору банковского счета / Развитие и проблемы финансово-кредитных отношений. Межвузовский сборник научных трудов. Выпуск 15. Калининград. 2002. – 0, 5 п.л.

5. Пахалина Т.А. Обязательства кредитной организации как объект реструктуризации // Вестник Балтийского научного Центра РАЕН. 2003. (принято к публикации). – 1 п.л.





Подписано в печать 22.04.2003

Объем 1,3 п.л.

Тираж 150 экз.

Заказ № 397

2003-A

8356

6373