



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ  
НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**частей (3), (6), (7) статьи 38 и части (2) статьи 38<sup>12</sup>  
Закона № 550-XIII от 21 июля 1995 года о финансовых  
учреждениях, с последующими изменениями и дополнениями  
(Обращение № 16g/2011)**

**КИШИНЭУ**

**15 ноября 2011 года**

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:  
Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,  
Думитру ПУЛБЕРЕ, *судья-докладчик*,  
Елена САФАЛЕРУ,  
Валерия ШТЕРБЕЦ, *судьи*,  
при участии секретаря судебного заседания Дины Мустьяцэ,

принимая во внимание обращение, представленное 18 мая 2011 года и зарегистрированное тем же числом,  
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,  
учитывая акты и материалы дела,

выносит следующее постановление:

## ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения настоящего дела послужило обращение Высшей судебной палаты, представленное 18 мая 2011 года, на основании пункта g) части (1) статьи 135 Конституции, пункта d) части (1) статьи 25 Закона о Конституционном суде и пункта d) части (1) статьи 38 Кодекса конституционной юрисдикции, о рассмотрении исключительного случая неконституционности частей (3), (6), (7) статьи 38 и части (2) статьи 38<sup>12</sup> Закона № 550-XIII от 21 июля 1995 года о финансовых учреждениях, в связи с делом Зг-932/10, находящемся на рассмотрении в Высшей судебной палате.

2. Автор обращения считает, в частности, что отзыв лицензии у банка Национальным банком Молдовы, а не судебной инстанцией, нарушает право собственности и право на свободный доступ к правосудию, что несовместимо с положениями статей 1, 6, 16, 20, 46, 53, 54 и 127 Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 11 июля 2011 года обращение было принято к рассмотрению по существу.

4. В процессе рассмотрения обращения Конституционный суд запросил точки зрения Парламента, Президента, Правительства, Министерства юстиции, Министерства экономики, Министерства финансов, Национального банка Молдовы, Генеральной прокуратуры, Ассоциации банков Молдовы.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда автор обращения был представлен судьей Высшей судебной палаты Юлией Сырку. Парламент был представлен президентом Национального

банка Молдовы Дорином Дрэгущаном и главным консультантом юридического управления секретариата Парламента Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено министром юстиции Олегом Ефримом.

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

### 6. Применимые положения Конституции (М.О. № 1/1, 1994):

#### Статья 4

##### Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы.»

#### Статья 6

##### Разделение и взаимодействие властей

« В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.»

#### Статья 16

##### Равенство

«(1) Уважение и защита личности составляют первостепенную обязанность государства.

(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

#### Статья 20

##### Свободный доступ к правосудию

«(1) Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

(2) Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию.»

### Статья 46

#### Право частной собственности и ее охрана

«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

(2) Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения. [...]»

### Статья 53

#### Право лица, ущемленного властью

«(1) Лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в установленный срок, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба. [...]»

### Статья 54

#### Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. [...]»

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы.»

7. Применимые положения Гражданского процессуального кодекса (М.О. № 111-115/451, 2003):

### Статья 12<sup>1</sup>

#### Разрешение исключительных случаев неконституционности

«[...] (2) Обращение судебной инстанции с запросом в Конституционный суд допускается только в случае, если нормативный акт применяется или должен применяться, по мнению судебной инстанции, в конкретном деле, которое она рассматривает.[...]»

8. Применимые положения Закона о финансовых учреждениях №550-ХІІІ от 21 июля 1995 года (М.О. № 1/2, 1996; повторное опубликование – М.О. № 78-81/199, 2011):

## Статья 38

### Нарушения, исправительные меры и санкции

«[...] (3) Национальный банк отзывает лицензию и возбуждает процесс принудительной ликвидации банка в случае, если установлено, что банк находится в одном из следующих состояний несостоятельности:

- a) банк не в состоянии исполнить требования кредиторов по оплате денежных обязательств с наступившим сроком платежа (неплатежеспособность);
  - b) активы банка больше не покрывают его обязательства (чрезмерная задолженность);
  - c) капитал банка составляет менее одной трети регламентированного капитала.
- [...]

(6) В отступление от положений законодательства об административном суде, только акционеры банка, владеющие не менее чем 25 процентами акций с правом голоса, вкладчики, обладающие не менее чем одной четвертой частью от общей суммы депозитов, или другие кредиторы, обладающие не менее чем одной четвертой частью от общей стоимости всех требований (кроме депозитов), в 30-дневный срок со дня отзыва лицензии могут обжаловать решение об отзыве лицензии в компетентную судебную инстанцию с указанием обоснованных причин только на основе положений части (3).

(7) Меры и санкции, применяемые Национальным банком, могут быть обжалованы в компетентную судебную инстанцию. В судебном процессе, возбужденном против Национального банка в связи с применением положений настоящего закона, выполняются следующие условия:

- a) в случае, если судебная инстанция признает действия Национального банка по отношению к банку незаконными, она обязывает его возместить банку причиненный материальный ущерб, при этом отозванная лицензия не восстанавливается;
- b) обжалование или судебные иски не окажут воздействия на процесс ликвидации и не приостановят исполнение обязательных актов Национального банка;
- c) судебная инстанция устанавливает законность действий, совершенных в целях выполнения настоящего закона, и принимает решение лишь в отношении того, являются эти действия преднамеренными или нет;
- d) работники Национального банка, члены комиссии специального надзора, специальный управляющий, ликвидатор и лица, привлеченные для оказания им помощи, не несут ответственности за ущерб, действия или упущения, которые имели место в период исполнения ими своих обязанностей, кроме случаев, когда доказано, что таковые являются преднамеренными и противозаконными. [...]

## Статья 38<sup>12</sup>

### Отчет. Завершение процесса ликвидации

«[...] (2) После утверждения отчета Национальный банк и ликвидатор освобождаются от каких бы то ни было обязанностей, связанных с ликвидацией банка. [...]

9. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, с последующими изменениям, внесенными дополнительными протоколами (заключена в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицирована Республикой Молдова Постановлением Парламента № 1298-XIII от 24 июля 1997 года, М.О. № 54-55/502, 1997 г.), далее – «*Европейская конвенция*»:

#### Статья 6

##### Право на справедливое судебное разбирательство

«1. Каждый в случае спора о его гражданских правах и обязанностях или при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на судебные заседания в течение всего процесса или его части по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также когда того требуют интересы несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия. [...]

#### Статья 13

##### Право на эффективное средство правовой защиты

«Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.»

#### Статья 14

##### Запрещение дискриминации

«Пользование правами и свободами, признанными в настоящей Конвенции, должно быть обеспечено без какой бы то ни было дискриминации по признаку пола, расы, цвета кожи, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, принадлежности к национальным меньшинствам, имущественного положения, рождения или по любым иным признакам.»

#### Статья 1 дополнительного Протокола № 1

##### Защита собственности

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.»

Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.»

## ВОПРОСЫ ПРАВА

10. Конституционный суд отмечает, что прерогатива разрешения исключительных случаев неконституционности, которой он облечен предписаниями пункта g) части (1) статьи 135 Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства и применимости оспариваемых положений при рассмотрении главного спора в судебных инстанциях.

11. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что Постановлением Конституционного суда №15 от 6 мая 1997 года о толковании ст.135 ч.(1) п.g) Конституции Республики Молдова (М.О. № 33, 1997) установил:

«[...] Исключительный случай неконституционности выражает **органичную, логическую связь между вопросом о конституционности и существом главного спора.** [...]»

12. В этом же смысле законодатель предусмотрел в статье 12<sup>1</sup> Гражданского процессуального кодекса, что исключительный случай неконституционности допускается только в случае, если нормативный акт применяется или должен применяться, по мнению судебной инстанции, в конкретном деле, которое она рассматривает.

13. В то же время, следуя своей предыдущей практике (смотри постановления № 9 от 20 мая 2008 года (М.О. № 99-101/7, 2008), № 26 от 23 ноября 2010 года (М.О. № 235-240/27, 2010) и № 30 от 23 декабря 2010 года (М.О. № 1-4/2, 2011), № 15 от 13 сентября 2011 года (М.О. №166-169/22, 2011)), Конституционный суд будет рассматривать вопрос о конституционности оспариваемых положений закона в соотношении с конкретными обстоятельствам главного спора, в свете конституционных норм, на которые ссылается автор обращения, с учетом принципов, закрепленных как в Конституции и внутреннем праве, так и в международном праве и юриспруденции Европейского суда по правам человека (далее «*Европейский суд*»).

14. В этом контексте Конституционный суд подчеркивает, что статьи 16 и 54 Конституции не имеют автономного значения и подлежат применению в связи с конкретным основным правом,

гарантированным Конституцией. Следовательно, учитывая аргументы автора обращения, Конституционный суд будет рассматривать предполагаемое нарушение статьи 46 в сочетании со статьей 54, нарушение статьи 20 в сочетании со статьей 16 и нарушение статьи 53 отдельно.

## I. ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ГЛАВНОГО СПОРА

15. Коммерческий банк «Investprivatbank» учрежден как акционерное общество 8 августа 1994 года.

16. 19 июня 2009 года, Распоряжением № 09-0218/313, Национальный банк Молдовы отозвал лицензию на осуществление финансовой деятельности КБ «Investprivatbank» АО и назначил ликвидатора для его расформирования.

17. Согласно Распоряжению Национального банка Молдовы, отзыв лицензии обусловлен тем, что в рамках осуществления надзора за деятельностью КБ «Investprivatbank» АО, на основании финансовых отчетов и комплексной проверки, проведенной в период март – май 2009 года, были выявлены нарушения положений законов, нормативных актов Национального банка Молдовы, в частности, пруденциальных требований относительно деятельности банков, собственных внутренних актов, что привело к накоплению задолженности перед клиентами банка в размере 275,9 млн. леев, или 30,52% от текущих обязательств банка, существенно превышающей допустимый уровень в 10 процентов, установленный частью (3) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях, действовавшего на тот момент. Вследствие этого, Национальный банк Молдовы заключил, что порочный менеджмент КБ «Investprivatbank» АО привел к неплатежеспособности банка.

18. В соответствии с положениями статей 38<sup>5</sup> и 38<sup>7</sup> Закона о финансовых учреждениях, управление банком было передано ликвидатору, который стал единственным представителем банка, и все операции, связанные с имуществом и обязательствами банка, осуществлялись только с его подписью.

19. Ликвидатор был уполномочен оценить активы и пассивы банка для последующей продажи как единого имущественного комплекса другому банку в целях обеспечения возможности выполнения обязательств перед вкладчиками.

20. 24 июня 2009 года ликвидатор заключил с КБ «Banca de Economii a Moldovei» АО договор о намерениях покупки им КБ «Investprivatbank» в качестве единого имущественного комплекса.

21. В этом смысле, до 21 сентября 2009 года, ликвидатор перечислил КБ «Banca de Economii a Moldovei» АО 626,1 млн. леев, что составляет 99,7% всех депозитов физических лиц в КБ «Investprivatbank» АО.

22. 17 июля 2009 года компании Tabor Projects Limited, Brendelco Limited, Karaka Holdings Limited, Karo Holdings Limited, Kauri Holdings Limited, КО «PSV Company» АО, владеющие 55% акций КБ «Investprivatbank» АО, подали в суд на Национальный банк Молдовы (третьи лица - КБ «Banca de Economii» АО и Правительство Республики Молдова), требуя отмены административного акта и возмещения материального ущерба.

23. Компании-истцы требовали от судебной инстанции аннулировать как незаконное Распоряжение Национального банка Молдовы об отзыве лицензии и назначении ликвидатора с приостановлением юридических последствий с даты принятия; признать недействительными решения Национального банка Молдовы и ликвидатора КБ «Investprivatbank» АО, принятые в соответствии с оспариваемым распоряжением, в том числе об отчуждении обязательств Банка – передаче депозитов физических лиц КБ «Banca de Economii a Moldovei» АО; распорядиться о возмещении материального ущерба, причиненного КО «PSV Company» АО в размере 45 миллионов евро, и о возмещении материального ущерба, причиненного истцам, в номинальном размере взносов в уставный капитал КБ «Investprivatbank» АО на общую сумму 88 миллионов леев.

24. В мотивации иска компании-истцы заявляли, что оспариваемым распоряжением произведено отчуждение банка и созданы юридические рамки, обеспечивающие продажу на основании распоряжения Правительства (без постановления Правительства) активов банка Коммерческому банку «Banca de Economii a Moldovei» АО, в котором государству принадлежит мажоритарный пакет акций. Отчуждение было произведено в условиях непрозрачности, без конкурса и без установления разумного срока для представления предложений, без оценки предложений и отчуждаемых активов с точки зрения конкурентоспособности и без наличия предложения банка-покупателя, что, по мнению истцов, является экспроприацией имущества в условиях отсутствия общественной необходимости, установленной Парламентом. По мнению истцов, таким образом, на основании акта исполнительной власти, без судебного контроля, акционеры и другие кредиторы банка были лишены их собственности, выраженной в праве требования к ликвидированному банку по долговым обязательствам.

25. Определением Апелляционной палаты Кишинэу от 28 января 2010 года исковое заявление компаний-истцов было отклонено как необоснованное.

26. 1 марта 2010 года компании-истцы подали кассационную жалобу в Высшую судебную палату против решения Апелляционной палаты, требуя его отмены и вынесения нового решения о принятии иска к рассмотрению.

27. В то же время, компании-истцы запросили инициировать процедуру рассмотрения исключительного случая неконституционности частей (3), (6), (7) статьи 38 и части (2) статьи 38<sup>12</sup> Закона о финансовых учреждениях № 550-XII от 21 июля 1995 года.

28. 15 сентября 2010 года, Коллегия по гражданским и административным делам Высшей судебной палаты утвердила запрос об инициировании процедуры исключительного случая неконституционности и об обращении в Конституционный суд.

29. В этой связи, в соответствии с положениями статьи 12<sup>1</sup> Гражданского процессуального кодекса, процесс был приостановлен до принятия решения Конституционным судом.

## II. О ПРЕДМЕТЕ ОБРАЩЕНИЯ

30. По утверждению Высшей судебной палаты, для разрешения главного спора надлежит применить положения частей (3), (6), (7) статьи 38 и статьи 38<sup>12</sup> Закона о финансовых учреждениях, которые являются объектом обращения.

31. Высшая судебная палата заключила, что правовые нормы, подлежащие применению для разрешения спора, противоречат положениям статей 1, 6, 16, 20, 46, 53, 54 и 127 Конституции и статьи 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции, статей 6, 13 и 14 Европейской конвенции.

32. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что на момент возникновения последствий, лежавших в основе главного спора, действовали оспариваемые нормы в редакции Закона № 27 от 15 июня 2009 года (М.О. № 104/277, 2009). Данным законом Парламент внес изменения в Закон о финансовых учреждениях, наделив Национальный банк Молдовы правом отзыва лицензии и возбуждения процесса принудительной ликвидации банка в случае неплатежеспособности (несостоятельности). Эти поправки послужили законным основанием для отзыва лицензии банка, которая является объектом главного спора.

33. В то же время, Конституционный суд обращает внимание, что 24 сентября 2010 года, Законом № 241 (М.О. № 247-251/756, 2010) Парламент внес новые изменения в Закон о финансовых учреждениях, в том числе в положения частей (3), (6), (7) статьи 38 и статьи 38<sup>12</sup>.

34. В открытом пленарном заседании представитель Высшей судебной палаты заявил, что для разрешения главного спора надлежит применить действующие на момент рассмотрения дела нормы, попросив Конституционный суд осуществить контроль конституционности частей (3), (6), (7) статьи 38 и части (2) статьи 38<sup>12</sup> в редакции Закона № 241 от 24 сентября 2010 года.

35. Принимая во внимание, что оспариваемые нормы, подлежащие применению для разрешения главного спора, не претерпели существенных изменений с принятием Закона № 241 от 24 сентября 2010 года, вследствие чего объект обращения не исчерпан, Конституционный суд произведет проверку их конституционности в ныне действующей редакции.

### III. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 46 В СОЧЕТАНИИ СО СТАТЬЕЙ 54 КОНСТИТУЦИИ

36. Автор обращения утверждает, что часть (3) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях, согласно которой Национальный банк отзывает лицензию и возбуждает процесс принудительной ликвидации банка в случае, если установлено, что банк находится в одном из указанных в законе состояний несостоятельности, нарушает статью 46 Конституции, которая предусматривает следующее:

«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

(2) Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения.»

#### **A. Аргументы автора обращения**

37. Автор обращения считает, что норма части (3) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях лишает акционеров и других кредиторов банка их имущества, выраженного в праве требования к ликвидированному банку по долговым обязательствам.

38. По мнению автора обращения, данный процесс, примененный без судебного контроля, нарушает право собственности и гарантии от экспроприации, а также принцип разделения властей в государстве в

силу того, что осуществляется на основании акта исполнительной власти, а не судебного решения.

39. По мнению автора обращения, эти же положения противоречат статье 1 дополнительного Протокола № 1 к Европейской конвенции, гарантирующей защиту собственности.

### **В. Аргументы государственных властей**

40. В представленных точках зрения Парламент и Правительство опровергли тот факт, что отзыв лицензии и возбуждение процесса принудительной ликвидации банка, в случае установления его несостоятельности, является экспроприацией в смысле части (2) статьи 46 Конституции, а также тот факт, что право собственности не может быть ограничено.

41. По утверждениям властей, КБ «Investprivatbank» АО не обанкротился в результате отзыва лицензии Национальным банком. Национальный банк отозвал лицензию из-за несостоятельности КБ «Investprivatbank» АО, то есть, его обязательства превышали активы банка, так что его акционеры лишились своих инвестиций до отзыва лицензии.

42. Власти отметили, что физическим лицам – вкладчикам КБ «Investprivatbank» АО деньги возвращены в полном объеме – 590 млн. леев, что стало возможным благодаря применению оспариваемых норм. 425 млн. леев из этой суммы уже легли на государственный бюджет. 300 млн. леев депозитов юридических лиц находящимся в процессе ликвидации банком еще не выплачены и существует опасность невозврата денег соответствующим юридическим лицам из-за того, что банк не располагает достаточными активами.

43. Отзыв лицензии и возбуждение процесса принудительной ликвидации банка, в случае установления, что банк находится в состоянии несостоятельности, направлены на обеспечение целостности активов банка, предотвращение причинения ущерба интересам кредиторов банка и использование активов с целью получения денежных средств для выполнения долговых обязательств перед кредиторами.

44. По утверждениям представителей Парламента, принятие Закона № 27 от 15 июня 2009 года было продиктовано рядом факторов, главный из которых – мировой финансовый кризис и чрезмерный риск для всей банковской системы Республики Молдова в случае возбуждения в данный период процесса ликвидации какого-либо банка.

## **C. Оценка Конституционного суда**

### *1. Общие принципы*

45. В видении Конституционного суда, неоспоримо, что право собственности, гарантируемое статьей 46 Конституции, является, по сути, правом человека на уважение его имущества, движимого и недвижимого.

46. Конституционный суд обращает внимание, что в соответствии с юриспруденцией Европейского суда, отзыв лицензии на банковскую деятельность не рассматривается как лишение собственности.

47. В этом смысле, в постановлении *Kapital Bank AD против Болгарии* от 24 ноября 2005 года, Европейский суд установил:

«[...] 131. Решение Национального банка Болгарии об отзыве лицензии явилось, бесспорно, мерой контроля банковского сектора страны. Действительно, это привело к лишению собственности, в той мере, в которой лицензию как таковую можно считать правом собственности, однако, при обстоятельствах дела, лишение явилось составляющим элементом схемы контроля банковской индустрии. [...]»

48. В этом же смысле, в постановлении *Саггио против Италии* от 25 октября 2001 года, Европейский суд установил, что:

„[...] 28. Применение исключительной административной процедуры представляется как регулирование распоряжения имуществом.

29. [...] Исключительная процедура управления направлена на обеспечение справедливого распоряжения имуществом предприятия, находящегося в процессе ликвидации, в целях гарантирования одинаковой защиты всем кредиторам. Таким образом, данное вмешательство преследует законные цели, соответствующие общему интересу, а именно отправлению правосудия и защита прав других лиц.»

### *2. Применение этих принципов в данном деле*

49. Конституционный суд отмечает, что из положений Конституции и Европейской конвенции следует, что право собственности не является абсолютным и законодатель вправе устанавливать нормы, касающиеся использования имущества, при условии, что они должны соответствовать общественному интересу и быть соразмерными преследуемой цели.

50. Конституционный суд отмечает, что процесс ликвидации любого юридического лица, в том числе банка, предусматривает и распределение активов, оставшихся после ликвидации. Так, в ситуации, когда активы ликвидируемого банка превышают размер пассивов, они распределяются именно акционерам, а не переводятся в

собственность государства, что означало бы производить экспроприацию.

51. Следовательно, регулирование процесса банкротства не является лишением имущества, а организацией распоряжения им в интересах общественной необходимости (смотри *X против Бельгии*, решение Европейской комиссии по правам человека от 10 марта 1981 года, иск № 8998/1980; *Саггио против Италии*, постановление ЕСПЧ).

52. Конституционный суд отмечает, что в определенных сферах, чувствительных или имеющих большое значение для общества, таких как стабильность банковской системы, государство располагает широкой свободой усмотрения. Свобода усмотрения предполагает право государства устанавливать особые правила, отличающиеся от других схожих сфер регулирования.

53. В этом контексте, Конституционный суд подчеркивает, что банки оказывают серьезное влияние на деятельность пользователей банковских услуг, равно как и на здоровье национальной экономики, что и обусловило особое позиционирование банков, которое характеризуется специальным правовым статусом, применимым ко всем аспектам их деятельности.

54. В силу осуществляемых функций, банки являются уникальными участниками экономического оборота, а их деятельность приравнивается к общественным услугам, на благо людей.

55. Банкротство банка может повлечь больше негативных последствий, нежели банкротство простого хозяйствующего субъекта. Неспособность банка исполнять платежные поручения может нарушить систему финансовых операций. Таким образом, неплатежеспособные банки могут стать прямым источником значительных убытков, причиненных другим участникам рынка, и могут отрицательно повлиять на межбанковский рынок, ликвидность в банковской системе и доступ хозяйствующих субъектов к финансовым ресурсам.

56. Прекращение банковских сделок, передача убытков другим участникам и неизбежный подрыв доверия широкой общественности к банковскому сектору, вызванный банкротством банка, способны привести к массовому оттоку банковских депозитов и возникновению системного кризиса, представляющего опасность для других, «здоровых» банков и нарушающего посреднические функции финансовой системы.

57. Более того, большинство банковских обязательств обеспечивается широким кругом вкладчиков, многие из которых являются физическими лицами, и которые объективно не способны противостоять риску или вынести потерю вкладов.

58. Тот факт, что банки оперируют денежными средствами, принадлежащими многим лицам, как физическим, так и юридическим, приводит к тому, что жизнеспособность банков и доверие к ним становятся факторами значительного общественного интереса и обуславливают повышенные требования к регулированию и надзору за банковской деятельностью.

59. В этом контексте, процесс банковской несостоятельности, предусмотренный частью (3) статьи 38 закона, является мерой банковского контроля, необходимой для устранения дисфункций банковской системы, обеспечения финансовой стабильности в целом и для защиты вкладчиков от сопутствующих рисков.

60. Конституционный суд отмечает также, что законодатель наделил Национальный банк правом осуществления надзора за всеми банковскими учреждениями и установления правил и норм осуществления банковской деятельности.

61. В рамках процессов несостоятельности понятие «инстанция» отнюдь не означает только вмешательство судебного органа. Данное понятие следует понимать в широком смысле, подразумевающим лицо или орган, уполномоченный национальным законодательством возбуждать процесс несостоятельности или принимать решения в ходе этого процесса.

62. Предоставление Национальному банку права возбуждать процесс банкротства обусловлено тем, что законодатель счел, что в силу его статуса и деятельности, осуществляемой коммерческими банками, Национальный банк обладает наибольшими возможностями с точностью знать, когда банк находится в состоянии несостоятельности и оценить, если процесс банкротства является единственным выходом для банка.

63. Данной нормой законодатель преследовал цель установления дифференцированного подхода в сфере банковского банкротства, учитывая специфику банков, социальные и экономические последствия при банкротстве, обстоятельства, связанные с инфраструктурой страны, и гибкость судебной системы.

64. Если при обычных процессах несостоятельности главной целью является максимальное увеличение стоимости активов для уплаты кредиторам, то в случае банковской несостоятельности главной целью является обеспечение финансовой устойчивости, включающей три компонента: сохранение платежно-расчетной системы, защита вкладчиков и сохранение посреднических функций в сфере кредитования.

65. В этом контексте, Конституционный суд соглашается с аргументом, приведенным Национальным банком и Парламентом, что

норма части (3) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях преследует цель предупреждения паники и оттока депозитов, защиты интересов вкладчиков, обеспечения сохранения тайны вкладов, ослабления отрицательного влияния на всю финансовую систему.

66. Конституционный суд подчеркивает, что национальное законодательство не предоставляет судебной власти исключительное право в вопросах, связанных с расформированием или несостоятельностью юридических лиц. Действующее законодательство допускает расформирование с возбуждением процесса ликвидации и без судебного процесса. Так, согласно ст. 86 Гражданского кодекса, юридическое лицо распускается вследствие судебного решения в случаях, предусмотренных статьей 87 Гражданского кодекса (часть (1) пункт d)), а также вследствие других случаев, предусмотренных законом или учредительным документом (часть (1) пункт g)).

67. Конституционный суд считает, что административный характер процесса ликвидации банка не нарушает гарантии права собственности, поскольку решения, принятые в рамках этого процесса, могут быть обжалованы в судебные инстанции. Так, согласно положениям Закона об административном суде № 793-XIV от 10 февраля 2000 года, а также положениям ст. 76 Закона № 548-XIII от 21 июля 1995 года о Национальном банке Молдовы, части (7) статьи 38 и статьи 42 Закона о финансовых учреждениях, решения Национального банка могут быть обжалованы в судебную инстанцию, следовательно, заинтересованная сторона располагает всеми необходимыми средствами для защиты своих прав и законных интересов.

68. Конституционный суд напоминает также, что отзыв лицензии является крайним средством и применяется Национальным банком только после исчерпания других средств исправления положения.

69. Конституционный суд отмечает, что Национальный банк, в силу своих полномочий, является учреждением, которое вмешивается на стадии, предшествующей несостоятельности, и устраняет проблемы банка. Закон о финансовых учреждениях ввел специальные процедуры, осуществляемые под руководством Национального банка в целях исправления трудного финансового положения банка, схожие с судебной реорганизацией в процессах о несостоятельности коммерческих обществ – специальный надзор (статьи 37<sup>1</sup>-37<sup>3</sup>) и специальное управление (статьи 37<sup>4</sup>-37<sup>18</sup>).

70. В свете изложенного, Конституционный суд считает, что норма части (3) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях направлена на защиту общественного интереса и обеспечивает соразмерное соотношение между преследуемой целью и используемыми

средствами, будучи, таким образом, совместима с положениями статей 46 и 54 Конституции и статьи 1 Протокола № 1 к Европейской конвенции, гарантирующими защиту права собственности.

71. Исходя из этих соображений, Конституционный суд не считает необходимым рассматривать требования автора обращения в аспекте разделения властей в государстве.

#### IV. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 20 В СОЧЕТАНИИ СО СТАТЬЕЙ 16 КОНСТИТУЦИИ

72. Автор обращения утверждает, что норма части (6) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях, согласно которой, в отступление от положений законодательства об административном суде, только акционеры банка, владеющие не менее чем 25 процентами акций с правом голоса, вкладчики, обладающие не менее чем одной четвертой частью от общей суммы депозитов, или другие кредиторы, обладающие не менее чем одной четвертой частью от общей стоимости всех требований (кроме депозитов), могут обжаловать решение об отзыве лицензии в компетентную судебную инстанцию, нарушает статью 20 Конституции, которая предусматривает:

«(1) Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

(2) Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию.»

73. Также, по мнению автора обращения, оспариваемая норма нарушает статью 16 Конституции:

«(2) Все граждане Республики Молдова равны перед законом и властями независимо от расы, национальности, этнического происхождения, языка, религии, пола, взглядов, политической принадлежности, имущественного положения или социального происхождения.»

74. Автор обращения полагает, что положения части (6) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях противоречат также части (1) статьи 6 и статье 14 Европейской конвенции, гарантирующим право на справедливое судебное разбирательство и запрещающим дискриминацию.

#### **A. Аргументы автора обращения**

75. По мнению автора обращения, исключая право на обжалование акционеров, вкладчиков или кредиторов, владеющих долговыми обязательствами в меньшем размере нежели предусмотренные

законом, а также потерпевших третьих лиц, положения части (6) статьи 38 ограничивают доступ к правосудию, устанавливают дискриминацию между акционерами/вкладчиками/крупными кредиторами (владеющими достаточной долей для судебного обжалования административного акта) и акционерами/вкладчиками/мелкими кредиторами (не владеющими достаточной долей), ограничивают неоправданно основания для обжалования законности административного акта.

### **В. Аргументы государственных властей**

76. Власти считают, что положениями части (6) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях законодатель урегулировал только порядок обжалования отзыва лицензии вследствие установления Национальным банком состояния несостоятельности.

77. Так, по мнению властей, в банковской сфере законодатель счел необходимым обусловить подачу заявлений по обжалованию отзыва лицензии с осуществлением в определенных исключительных условиях с целью установления порядка и скорости процесса и обеспечения защиты всех сторон данного процесса.

78. Будучи акционерным коммерческим обществом, в банковской сфере банк представляют руководящие органы, согласно Закону об акционерных обществах и принципам, установленным и детализированным в уставе. В случае ликвидации, как предусмотрено в Законе о финансовых учреждениях, все полномочия руководящих органов переходят к ликвидатору и он осуществляет все полномочия, обладая исключительным правом контроля и возбуждения судебных исков.

79. Власти считают, что поскольку банк является особым учреждением, имеющим очень много кредиторов и вкладчиков, законодатель предусмотрел несколько исключительных ситуаций, в которых иск может быть подан от имени акционеров и кредиторов банка, при определенных условиях, в зависимости от величины и природы долгового обязательства.

### **С. Оценка Конституционного суда**

80. В части, касающейся права акционеров на возбуждение судебного иска от имени коммерческого общества, Конституционный суд отмечает, что из конкретных обстоятельств дела следует, что КБ «Investprivatbank» АО является отдельным от акционеров

юридическим субъектом. Обладая юридическим лицом, КБ «Investprivatbank» АО заключил частные сделки со своими клиентами.

81. Таким образом, именно банк несет ответственность по своим обязательствам, а не его акционеры, независимо от того, участвуют или не участвуют акционеры банка в его руководящих органах.

82. В этом контексте Конституционный суд отмечает, что акционеры компании, в том числе владеющие \крупным пакетом акций, не могут рассматриваться как жертвы нарушения прав коммерческого общества. Коммерческое общество может обжаловать возможные нарушения только от своего имени, через органы, созданные в соответствии с учредительными актами. Право акционеров на доступ к правосудию, от имени юридического лица общества, обоснованно только в исключительных случаях, когда устанавливается невозможность обращения общества к правосудию через свои уставные органы. Следовательно, при возбуждении процесса ликвидации, общества, подвергнутые этому процессу, обладают доступом к правосудию через своих ликвидаторов (*Agrotexim и другие против Греции*, постановление ЕСПЧ от 24 октября 1995 года, §66, *Марта Весела и Тобиаши Лойка против Словакии*, определение ЕСПЧ от 13 декабря 2005 года).

83. Конституционный суд отмечает, что Высшая судебная палата представила запрос о рассмотрении исключительного случая неконституционности части (6) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях, устанавливающей общую долю в **25% акций** для судебного обжалования, по требованию группы акционеров КБ «Investprivatbank» АО, владеющей в общей сложности более чем **55% акций**.

84. Следовательно, оспариваемая норма лишена существенности для главного спора, рассматриваемого Высшей судебной палатой, и в этом отношении обращение не соответствует требованиям части (2) статьи 12<sup>1</sup> Гражданского процессуального кодекса, согласно которым запрос об исключительном случае неконституционности допускается только в случае, если нормативный акт применяется или должен применяться, по мнению судебной инстанции, в конкретном деле, которое она рассматривает.

85. Более того, Конституционный суд считает, что в ситуации компаний-истцов право доступа к правосудию уже исчерпано, так как им, по определению, уже гарантирован доступ к обоим уровням юрисдикции, посредством Апелляционной палаты и Высшей судебной палаты.

86. Конституционный суд считает, что в этой части обращение неприемлемо, поскольку касается *in abstracto* вопроса совместимости

нормы органического закона с Основным законом, не связанной с существом главного спора, будучи *actio popularis*, не применяемой при разрешении исключительных случаев неконституционности, в отличие от обычного контроля конституционности норм.

87. Исходя из этих соображений, производство в части, касающейся контроля конституционности положений части (6) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях, в рамках настоящего исключительного случая неконституционности прекращается.

## V. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 53 КОНСТИТУЦИИ

88. По мнению автора обращения, часть (7) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях, предусматривающая условия, в которых меры и санкции, применяемые Национальным банком, могут быть обжалованы в компетентную судебную инстанцию, нарушает положения части (1) статьи 53 Конституции, согласно которой:

«(1) Лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в установленный срок, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба. [...]»

89. В данном контексте, автор обращения полагает, что этой же конституционной норме противоречат положения части (2) статьи 38<sup>12</sup> Закона о финансовых учреждениях, согласно которым, после утверждения отчета Национальный банк и ликвидатор освобождаются от каких бы то ни было обязанностей, связанных с ликвидацией банка.

90. Автор обращения считает также, что нормы части (7) статьи 38 и части (2) статьи 38<sup>12</sup> Закона о финансовых учреждениях противоречат статье 13 Европейской конвенции, которая гарантирует право на эффективные средства правовой защиты.

### A. Аргументы автора обращения

91. Автор обращения полагает, что положения части (7) статьи 38 и части (2) статьи 38<sup>12</sup> Закона о финансовых учреждениях лишают заинтересованных лиц эффективных средств правовой защиты против незаконного административного акта, исключением возможности отмены административного акта и привлечения виновных лиц к имущественной ответственности ограничивают полномочия судебных инстанций по контролю законности административного акта.

## **В. Аргументы государственных властей**

92. По мнению представителей Парламента и Правительства, оспариваемые положения, напротив, закрепляют принцип судебного контроля решений Национального банка Молдовы, поскольку законодатель гарантирует возмещение ущерба, причиненного незаконными действиями Национального банка.

## **С. Оценка Конституционного суда**

### **1. Право отмены в судебном порядке решения Национального банка Молдовы об отзыве лицензии**

93. Конституционный суд отмечает, что конституционные гарантии, закрепленные частью (1) статьи 53 Конституции, были ограничены частью (7) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях в соответствии с изъятиями, предусмотренными частью (2) статьи 54 Конституции. Ограничение соответствует части (3) этой же конституционной нормы, соразмерно обстоятельству, вызвавшему его, и не затрагивает существование данного права.

94. Конституционный суд подчеркивает, что право требовать отмену акта в судебном порядке может подвергаться формальным условиям в том случае, если ими преследуется **законная цель**, они являются **необходимыми в демократическом обществе и соразмерными** поставленной цели. Конституционный суд отмечает, что ликвидация банка, находящегося в одном из состояний, предусмотренных в части (3) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях, преследует цель быстрого и надежного возмещения ущерба его кредиторам, а также предотвращения возможных последствий неплатежеспособности банка для всей банковской системы страны.

95. В данной ситуации, закон специально устанавливает, что в случае, если решение Национального банка о ликвидации банка признается незаконным, этот процесс остается необратимым. Зато Национальный банк обязывают возместить весь причиненный материальный ущерб, а это означает, что помимо непосредственных денежных сумм возможно также возмещение упущенной прибыли за весь период, сколько существовал бы данный банк.

96. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что положения части (7) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях **не являются несоразмерными с законными целями защиты прав кредиторов и гарантирования надлежащего управления банком, подвергнутым процессу ликвидации.**

97. Исходя из этих соображений, Конституционный суд устанавливает, что положения части (7) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях соответствуют части (1) статьи 53 Конституции и, соответственно, статье 13 Европейской конвенции.

## **2. Право на возмещение причиненного ущерба**

98. Конституционный суд отмечает, что работники Национального банка, ликвидатор, специальный управляющий, члены комиссии специального надзора несут ответственность за ущерб, причиненный вследствие принятого Национальным банком решения, только в той мере, в которой их действия или бездействие являются противозаконными и преднамеренными (пункты с) и d) части (7) статьи 38).

99. Национальный банк, согласно положениям части (7) статьи 38, обязан возместить банку материальный ущерб, причиненный своими незаконными действиями и санкциями.

100. В соответствии с теорией права и теорией гражданского права, основным правилом в случае возмещения ущерба является реституция в натуре. В случаях, когда это невозможно, любой ущерб возмещается деньгами и, согласно нормам Гражданского кодекса, регламентирующего порядок возмещения ущерба в случае спора, судебная инстанция каждый раз решает, каким способом будет производиться возмещение ущерба.

101. Конституционный суд подчеркивает, что положения части (2) статьи 38<sup>12</sup> Закона о финансовых учреждениях не освобождают Национальный банк и ликвидатора от ответственности. Ответственность Национального банка составляет предмет части (7) статьи 38, а ответственность ликвидатора предусмотрена частью (2) статьи 38<sup>13</sup> этого же закона.

102. В свете изложенного, Конституционный суд считает, что часть (2) статьи 38<sup>12</sup> Закона о финансовых учреждениях совместима с положениями части (1) статьи 53 Конституции и, соответственно, статьи 13 Европейской конвенции.

Исходя из изложенного, на основании пункта g) части (1) статьи 135 и статьи 140 Конституции, статьи 26 Закона о Конституционном суде, статей 6, 61, 62 п.е) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

**ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. *Считать необоснованным обращение Высшей судебной палаты об исключительном случае неконституционности и признать конституционными части (3), (7) статьи 38 и часть (2) статьи 38<sup>12</sup> Закона № 550-ХІІІ от 21 июля 1995 года о финансовых учреждениях, с последующими изменениями и дополнениями.*
2. *Прекратить производство в части, касающейся контроля конституционности части (6) статьи 38 Закона № 550-ХІІІ от 21 июля 1995 года о финансовых учреждениях, с последующими изменениями и дополнениями.*
3. *Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova».*

**Председатель**

**Александру ТЭНАСЕ**

*Кишинэу, 15 ноября 2011 года  
ПКК № 24  
Дело № 16g/2011*