



# КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

---

**Решение**  
**именем Латвийской Республики**  
**по делу № 2012-07-01**  
**Рига, 1 марта 2013 года**

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе:  
председатель судебного заседания Гунарс Кутрис, судьи Каспарс Балодис, Айя Бранта, Кристине Крума, Улдис Кинис и Санита Осипова,

в связи с конституционной жалобой, которую подали Санта Анча, Евгения Димпере, Ина Инкена и Раймондс Паулс (далее – «Заявители»), при участии представителя Заявителей присяжного адвоката Эгилса Радзиньша и

представителя органа, издавшего оспариваемый акт, – Саэймы – руководителя Юридического бюро Саэймы Гунарса Кусиньша, с секретарем судебного заседания Элиной Курсишей,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 1 статьи 16 и пункта 11 части первой статьи 17 Закона о Конституционном суде,

в Риге 22 и 29 января 2013 года на открытом судебном заседании рассмотрел дело

**«О соответствии части первой статьи 179 Закона о Кредитных учреждениях статье 105 Конституции Латвийской Республики и о соответствии части второй статьи 179 Закона о кредитных учреждениях первому предложению статьи 92 Конституции Латвийской Республики».**

### **Констатирующая часть**

1. Процесс неплатежеспособности акционерного общества Latvijas Krājbanka осуществляется в соответствии с принятым 10 октября 1995 года Законом о кредитных учреждениях, который вступил в силу 24 октября 1995 года.

Законом от 11 апреля 2002 года «Поправки к Закону о кредитных учреждениях» статья 179 Закона о кредитных учреждениях была изложена в новой редакции, а затем в нее снова были внесены поправки законом от 11 декабря 2003 года «Поправки к Закону о кредитных учреждениях». Статья предусматривает:

«(1) Решение о применении санации принимает администратор. Решение о применении санации и план санации вступают в силу после того, как они были утверждены Комиссией рынка финансов и капитала и собранием кредиторов. Санацию кредитного учреждения проводит администратор в соответствии с планом санации, принятым и утвержденным Комиссией рынка финансов и капитала и собранием кредиторов.

(2) Суд может отменить решение о применении санации на основании заявления администратора, собрания кредиторов или Комиссии рынка финансов и капитала, если это решение было принято в результате обмана, принуждения или заблуждения» (далее также – «оспариваемые нормы»).

**2. Заявители – Санта Анча, Евгения Димпере, Ина Инкена и Раймондс Паулс** – считают, что оспариваемые нормы не соответствуют статье 105 и первому предложению статьи 92 Сатверсме (Конституция Латвийской Республики, далее – «Конституция»).

Заявители выражают мнение, что часть первая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях не соответствует статье 105 Конституции, так как ущемляет право Заявителей решать вопросы, связанные с их собственностью; имеется в виду, что кредиторы кредитного учреждения не могут влиять на выбор решения неплатежеспособности кредитного учреждения.

Заявители возражают против того, что решение о судьбе кредитного учреждения принимает только администратор. Если администратор в качестве решения неплатежеспособности выбирает процедуру банкротства, собрание кредиторов вообще не имеет права участвовать в принятии решения. В свою очередь, для процесса санации обязательно согласие Комиссии рынка финансов и капитала (далее – «Комиссия»). Это существенно ограничивает права, предусмотренные статьей 105 Конституции.

В судебном заседании **представитель Заявителей присяжный адвокат Эгилс Радзиньш** указал, что администратору неплатежеспособности кредитного учреждения фактически предоставлено единоличное право исключить применение санации и начать процедуру банкротства кредитного учреждения без рассмотрения этого вопроса на собрании кредиторов, которое в таком случае не созывается. Таким образом, кредиторы кредитного учреждения вообще не вовлекаются в принятие решения о возможном восстановлении платежеспособности кредитного учреждения, мнение кредиторов не заслушивается, и, следовательно, кредиторы лишены какой-либо возможности повлиять на процесс,

которому следовало бы быть направленным именно на максимальную защиту законных интересов кредиторов. Более щадящим средством достижения легитимной цели стала бы возможность совместного разрешения вопроса о выборе решения неплатежеспособности кредитного учреждения собранием кредиторов и администратором. Так как в случае неплатежеспособности кредитного учреждения первичной целью является восстановление платежеспособности, и в случае применения санации имеется больше шансов добиться удовлетворения законных требований всех кредиторов, нежели в случае осуществления процедуры банкротства, созыв собрания кредиторов еще до получения заключения Комиссии позволил бы кредиторам принять участие в принятии решения, касающегося их собственности, провести обсуждение и в случае необходимости усовершенствовать поданные планы санации.

Заявители указывают, что Комиссия в отличие от других кредиторов может быть заинтересована именно в применении процедуры банкротства, так как Закон о кредитных учреждениях предусматривает приоритетное право Комиссии на получение средств Гарантийного фонда вкладов. В случае банкротства кредитного учреждения Комиссия также сохраняет за собой реальную возможность добиться удовлетворения своего требования, причем даже скорее, чем в сравнительно более сложном процессе санации.

Заявители выражают мнение, что они лишены права обжаловать решение о выбранном решении неплатежеспособности кредитного учреждения и в связи с этим также права на справедливый суд, закрепленного в первом предложении статьи 92 Конституции.

Из части второй статьи 179 Закона о кредитных учреждениях вытекает, что судебный контроль над правомерностью решения администратора может осуществляться исключительно в случаях, когда принимается решение о применении санации. Возможность собрания кредиторов

обжаловать решение о неприменении санации вообще не предусмотрена, так как собрание кредиторов не созывается. Невозможно также судебным путем обжаловать решение о применении санации, если это решение было принято без обмана, принуждения или заблуждения, однако является ошибочным или по иным причинам неправомерным.

По мнению Заявителей, такое регулирование необоснованно лишает кредиторов кредитного учреждения права на доступ к суду, так как существенно ограничивает проверку правомерности решения о применении санации и полностью исключает судебный контроль над правомерностью решения, которым применение санации было отклонено.

**3. Орган, издавший оспариваемый акт, – Сазйма – не согласен с мнением Заявителей и считает, что часть первая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях соответствует статье 105 Конституции, а вторая часть статьи 179 Закона о кредитных учреждениях соответствует статье 92 Конституции.**

**3.1.** Сазйма считает, что в данном случае право Заявителей на собственность защищается путем гарантирования им возврата вклада в определенном размере. Из статьи 105 Конституции не может вытекать обязанность государства полностью возместить вкладчику его вклад, если он превышает размер гарантированного возмещения, установленного законом. Кроме того, оспариваемая норма не ограничивает право собственности, так как это право сохраняется в том же размере, что и до начала процесса неплатежеспособности кредитного учреждения.

В судебном заседании **представитель Сазймы – руководитель Юридического бюро Сазймы Гунарс Кусиньш** – подчеркнул, что в отличие от общих принципов неплатежеспособности, в соответствии с которыми первично защищается сам неплатежеспособный коммерсант, решения неплатежеспособности кредитных учреждений направлены на

защиту вкладчиков – кредиторов особого типа. Этим принципиальным отличием объясняется и подход законодателя к процедурам неплатежеспособности кредитного учреждения, вовлеченным в этот процесс органам, кредиторам, судебному контролю и другим важным элементам.

Г. Кусиньш указывает: даже если признать, что оспариваемая норма ограничивает право кредиторов на собственность, такое ограничение имеет легитимную цель, которая заключается в финансовой стабильности, то есть защите интересов всего общества. Так как деятельность кредитного учреждения оказывает влияние на очень многих лиц, пользующихся услугами этого кредитного учреждения, а также на соответствующий сектор народного хозяйства в целом, регулирование деятельности кредитных учреждений должно обеспечивать быстрое и четкое разрешение вопросов в случаях, когда кредитное учреждение оказалось в затруднительном финансовом положении.

В процесс неплатежеспособности кредитного учреждения вовлекаются администратор и Комиссия, способные принять компетентное, объективное и соответствующее фактическим обстоятельствам решение. Кроме того, начало процедуры банкротства возможно только с согласия суда. Можно предвидеть, что если бы в принятие решения вовлекались кредиторы, чьи вклады в кредитном учреждении существенно превышают размер гарантированного государством возмещения, эти лица были бы готовы согласиться на любые планы санации, чтобы не признавать своего финансового ущерба. Это, в свою очередь, могло бы нанести существенный ущерб другим лицам, всему финансовому сектору и народному хозяйству в целом. По этой причине желание Заявителей лично участвовать в принятии решений и добиться санации понятно, однако сомнительно то, что такая процедура позволила бы достигнуть

легитимной цели на том же качественном уровне, какой обеспечивает часть первая статьи 179 действующего Закона о кредитных учреждениях. Кроме того, важно обеспечить правовую стабильность проходящего санацию кредитного учреждения, чтобы не подвергнуть его клиентов необоснованному риску. Поэтому законодатель как сузил круг лиц, имеющих право просить об отмене санации и по сути о «возвращении» кредитного учреждения к банкротству, так и предусмотрел ограниченное основание для выдвижения соответствующего требования, чтобы уравновесить интересы частных лиц, участвующих в санации кредитного учреждения, с интересами всего общества. Неясности или длительное судопроизводство о неплатежеспособности или санации кредитного учреждения могут как затронуть права лиц, связанных с этим кредитным учреждением, так и повлиять на сектор кредитных учреждений и народное хозяйство в целом.

Сазайма указывает, что созыв собрания кредиторов целесообразен лишь в случае, если администратор признает, что санация возможна, и Комиссия также с этим согласна. В этом случае собрание кредиторов необходимо, так как санация связана с ограничением прав кредиторов – в противоположность случаям банкротства и ликвидации, при которых права кредиторов не изменяются. В случаях санации кредиторам обычно приходится отказаться от существенных прав требования, которые они имеют по отношению к кредитному учреждению. Таким образом, Заявителям обеспечена достаточно обширная защита их права собственности. Поэтому Сазайма считает, что содержащееся в части первой статьи 179 Закона о кредитных учреждениях ограничение основных прав во взаимосвязи с Законом о гарантировании вкладов является соразмерным, так как оно защищает вкладчиков кредитного учреждения и благосостояние общества, а также обеспечивает защиту прав Заявителей.

**3.2.** Сазйма ставит под сомнение аргумент Заявителей, что им не обеспечивается доступ к суду и, следовательно, также возможность повлиять на выбор решения неплатежеспособности кредитного учреждения. В соответствии с частью первой статьи 184 Закона о кредитных учреждениях, решение о начале процедуры банкротства после получения соответствующего заявления принимается судом. Таким образом, в интересующем Заявителей случае, когда разрешается вопрос о начале процедуры банкротства конкретного кредитного учреждения, обеспечен судебный контроль: именно суд, а не администратор или Комиссия, принимает окончательное решение о начале процедуры банкротства. Кроме того, в соответствии с положениями Гражданского процессуального закона, правомерность действий администратора, в том числе решение о неприменении санации, подлежит обжалованию. Это подтверждает и судебная практика по делу неплатежеспособного акционерного общества (далее – «НАО») Latvijas Krājbanka.

Г. Кусиньш в судебном заседании дополнительно указал на то, что часть вторая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях в отношении Заявителей не применялась и поэтому не может ущемить их основные права. Упомянутая норма относима только к случаям, когда было принято решение о санации кредитного учреждения, и соответствующий план вступил в силу. В рамках конкретного дела такое решение не принималось, поэтому Заявители не имеют права его обжаловать.

**4. Представитель приглашенного лица – администратора НАО Latvijas Krājbanka – председатель правления общества с ограниченной ответственностью KPMG Baltics Стивен Янг (*Young Stephen Burchell Martin*)** в судебном заседании указал, что в рамках процесса неплатежеспособности как по собственной инициативе, так и по приглашению он встречался или вел переговоры с различными лицами:



акционерами банка, членами бывшего правления и бывшего совета банка, представителями крупнейших кредиторов банка, представителями объединения по защите вкладчиков и кредиторов кредитных учреждений, а также с другими заинтересованными сторонами. В установленный законом срок было подано семь предложений о возможной санации кредитного учреждения. Полученные предложения санации были оценены на основании нескольких критериев, в том числе следующих: обеспечивают ли предлагаемые решения минимальные показатели ликвидности кредитного учреждения, предусмотрена ли реструктуризация требований кредиторов, обеспечивают ли предложенные решения долгосрочное развитие кредитного учреждения и т.п. Однако ни одно из этих предложений не соответствовало критериям, установленным в отношении плана санации, ни одно из них не было перспективным. Поэтому 20 января 2012 года администратор подал Комиссии решение о банкротстве как предлагаемом решении неплатежеспособности. После проведения оценки этого предложения Комиссия приняла решение его поддержать. Рижский окружной суд получил жалобы нескольких кредиторов в связи с предложенным решением неплатежеспособности. После того, как эти жалобы были рассмотрены и отклонены, Рижский окружной суд 8 мая 2012 года принял решение о начале процедуры банкротства AS Latvijas Krājbanka.

С. Янг подчеркнул, что администратор процесса неплатежеспособности обращался ко многим кредиторам и выслушивал их мнение, а также мнения других заинтересованных лиц. Именно в результате этого общения и анализа высказанных мнений было принято решение порекомендовать банкротство в качестве решения неплатежеспособности банка.

**5. Приглашенное лицо – Комиссия рынка финансов и капитала** – считает, что часть первая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях соответствует статье 105 Конституции, а часть вторая статьи 179 этого закона соответствует первому предложению статьи 92 Конституции.

**5.1.** В судебном заседании представитель Комиссии – **главный юрисконсульт Юридического отдела Департамента по юридическим вопросам и вопросам лицензирования Инга Петерсоне** – подчеркнула, что порядок принятия и утверждения решения о применении санации обеспечивает равновесие между интересами общества и кредиторов, предусматривая взаимный надзор и влияние вовлеченных органов и кредиторов, а также обеспечивает то, что не будет принят нереализуемый план санации, который может поставить под угрозу стабильность финансовой системы или необоснованно ограничить права кредиторов.

В компетенцию администратора неплатежеспособности входит оценка и продвижение первоначального плана санации, так как именно администратор как должностное лицо со специальными знаниями и опытом ответствен за успешную реализацию и завершение процесса неплатежеспособности и выбранного решения неплатежеспособности. Комиссия регулирует деятельность кредитного учреждения, а также осуществляет надзор за ней, от имени государства. В компетенцию Комиссии входит утверждение принятого администратором решения о применении санации, т.е. обеспечение того, что не будет начата реализация плана санации, в рамках которого не будут соблюдаться предъявляемые к кредитным учреждениям требования и который может угрожать стабильности финансовой системы. В свою очередь, условие, что собрание кредиторов утверждает решение о применении санации, необходимо для того, чтобы защитить права самих кредиторов, так как санация в большинстве случаев предусматривает уменьшение требований кредиторов, отсрочку возврата задолженностей или капитализацию

задолженности. Для того чтобы предотвратить возможности ущемления прав кредиторов, законодатель предусмотрел право кредиторов выразить согласие с предложенной администратором санацией или отклонить санацию, в результате которой требования были бы погашены в неприемлемом размере или кредиторы были бы лишены доступа к средствам в течение слишком долгого времени. Поэтому такой порядок обеспечивает кредиторам права, установленные статьей 105 Конституции. Комиссия указывает, что заявление о начале процедуры банкротства в суд может подать администратор кредитного учреждения по собственной инициативе или в случаях, когда Комиссия или собрание кредиторов не утверждает в качестве решения предложенную администратором санацию, или когда санация отменена или прекращена.

В отношении банкротства законодатель установил дополнительный контроль за необходимостью и обоснованностью соответствующего решения: решение о начале процедуры банкротства принимается судом после того, как администратор подал в суд соответствующее заявление и утверждение от Комиссии. Таким образом, в случае неприменения санации все лица, вовлеченные в процесс неплатежеспособности, могут полагаться на судебный контроль и рассчитывать на принятие правомерного решения.

**5.2.** Комиссия считает, что в рамках процесса неплатежеспособности кредитного учреждения судебный контроль за решением о санации обеспечивается как в случае, когда администратор принимает решение о проведении санации, так и в случае, когда администратор решает не проводить санацию и начать процедуру банкротства.

Если администратор принимает решение в пользу проведения санации, собрание кредиторов согласно части второй статьи 179 Закона о кредитных учреждениях вправе просить суд об отмене санации. Требование, выдвигаемое на основании упомянутой нормы, должно быть

обосновано доказательствами того, что решение о санации было принято в результате обмана, принуждения или заблуждения. Однако и в случаях, когда решение в пользу проведения санации не было принято в результате обмана, принуждения или заблуждения, собрание кредиторов имеет право обратиться в суд для защиты своих интересов на основании установленного Гражданским процессуальным законом права подать жалобу на действия администратора (часть вторая статьи 379 Гражданского процессуального закона) и подать заявление о смещении администратора (часть третья статьи 387 Гражданского процессуального закона).

Упомянутые нормы Гражданского процессуального закона дают кредиторам право обращаться в суд для защиты своих интересов также в случаях, когда администратор решает не проводить санацию кредитного учреждения и в качестве решения неплатежеспособности выбирает банкротство. В таких случаях в соответствии с частью второй статьи 379 Гражданского процессуального закона суд по заявлению кредиторов может оценить, были ли действия администратора – решение на начинать санацию кредитного учреждения – правомерными. Если суд констатирует, что решение администратора не начинать санацию является неправомерным, суд может обязать администратора повторно оценить возможность санации. В этой ситуации кредиторы также вправе подать заявление о смещении администратора в соответствии с частью третьей статьи 387 Гражданского процессуального закона и просить суд провести оценку того, соблюл ли администратор в своей деятельности, включающей среди прочего принятие решения о банкротстве, положения Закона о кредитных учреждениях и других нормативных актов, компетентен ли администратор и не злоупотребляет ли он своими полномочиями. Если суд признает обоснованным такое заявление кредиторов, суд может принять решение о смещении администратора и

возложить на Комиссию обязанность рекомендовать другого администратора кредитного учреждения.

**6. Приглашенное лицо – Министерство юстиции** – считает, что оспариваемые нормы соответствуют статьям 105 и 92 Конституции.

**6.1.** Министерство юстиции считает, что оспариваемая норма содержит ограничение права собственности кредиторов, так как изначально наделяет администратора правом принимать решение о применении или отклонении санации, то есть принимать решение по вопросу, связанному с собственностью кредиторов.

Закон о кредитных учреждениях определяет администратора, то есть профессиональное и независимое лицо, чья главная задача – обеспечить сбалансированное соблюдение законных интересов и прав всех лиц, вовлеченных в процесс неплатежеспособности кредитного учреждения, как главного по обеспечению процесса неплатежеспособности. Кроме того, одной из наиболее важных обязанностей администратора, направленной на защиту прав всех кредиторов, является оценка финансового положения кредитного учреждения в целях осуществления наиболее адекватного выбора решения неплатежеспособности (санации или банкротства). Лицом же, которое осуществляет надзор за процессом неплатежеспособности кредитного учреждения, Закон о кредитных учреждениях назначает Комиссию. Комиссия ответственна за стабильность и развитие финансового рынка. Закон о кредитных учреждениях предусматривает конкретные права и обязанности Комиссии на случай неплатежеспособности кредитного учреждения, в их числе – установленную частью первой статьи 179 Закона о кредитных учреждениях обязанность оценить применимость процедуры санации.

В судебном заседании представитель Министерства юстиции – **заместитель государственного секретаря Министерства юстиции по**

**вопросам правовой политики Лайла Медина** – подчеркнула, что содержащееся в оспариваемой норме ограничение прав кредиторов имеет легитимную цель: обеспечить законность и эффективность процесса неплатежеспособности кредитного учреждения, а также стабильность рынка финансов путем возложения конкретных обязанностей на администратора и Комиссию.

Оспариваемая норма предусматривает трехступенчатую процедуру принятия решения: если администратор предлагает применить процедуру санации и это предложение находит поддержку у Комиссии, для проведения санации необходимо также согласие собрания кредиторов. Таким образом, кредиторам дается возможность принять решение по вопросу, связанному с их правом собственности. В свою очередь, если администратор или Комиссия не поддерживает решение о санации кредитного учреждения, созыв собрания кредиторов не является целесообразным. Кроме того, восстановление платежеспособности нельзя считать приоритетной целью. Эта цель подлежит реализации только в случае, когда есть все необходимые для этого предпосылки.

Министерство юстиции считает, что оспариваемая норма обеспечивает защиту интересов всех лиц, вовлеченных в процесс неплатежеспособности кредитного учреждения, а также защиту финансовой системы. По мнению Министерства юстиции, содержащееся в оспариваемой норме ограничение является соразмерным.

**6.2.** Министерство юстиции указывает, что Заявители оспаривают несуществующее регулирование, а именно – желают обжаловать решение о неприменении санации, то есть, начало процедуры банкротства. Проверка правомерности решения о применении или неприменении санации обеспечивается на основании части второй статьи 379 Гражданского процессуального закона, которая предусматривает что суд рассматривает также жалобы в отношении действий администратора и

разрешает другие вопросы, связанные с процессом неплатежеспособности. Таким образом, оспариваемая норма обеспечивает доступ кредиторов к суду, если кредиторы считают, что действия администратора или Комиссии при принятии решения об отклонении санации и начале процедуры банкротства не были обоснованными.

Министерство юстиции обращает внимание суда на то, что часть вторая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях предусматривает порядок отмены санации, то есть, упомянутые нормы подлежат применению только в случае, когда было принято решение о применении санации. В конкретном случае такое решение не было принято.

**7. Приглашенное лицо – государственное агентство «Администрация неплатежеспособности»** (далее – «Администрация неплатежеспособности») – указывает, что кредитное учреждение в силу специфики своей деятельности отличается от других субъектов процесса неплатежеспособности юридического лица. Комиссии, с учетом смысла и цели ее деятельности, была отведена особая роль в процессе неплатежеспособности кредитного учреждения, что является обоснованным, так как представление кредиторов о реальной финансовой ситуации кредитного учреждения, а также о наиболее эффективном решении неплатежеспособности может быть недостаточным. Кроме того, при принятии решения о возможности санации затрагивается не только право вкладчиков кредитного учреждения вернуть себе вложенные денежные средства, но и интересы всего общества, например, возврат гарантированных компенсаций, выплаченных из гарантийного фонда вкладов. Законодатель уполномочил администратора как квалифицированного специалиста оценить финансовое положение кредитного учреждения, объявленного неплатежеспособным, и на

основании своей оценки выбрать наилучшее и наиболее подходящее решение неплатежеспособности. Этот выбор затем передается Комиссии, которая его оценивает и принимает в отношении него свое решение.

**8. Приглашенное лицо – общество «Латвийская Ассоциация коммерческих банков»** (далее – «Ассоциация коммерческих банков») – считает, что установленный оспариваемой нормой объем полномочий администратора и Комиссии является обоснованным и необходимым. Нет оснований требовать, чтобы право кредиторов выбирать решение неплатежеспособности кредитного учреждения было неограниченным и абсолютным.

В судебном заседании представитель Ассоциации коммерческих банков – **присяжный адвокат Кетия Тола** – подчеркнула, что часть первая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях не предусматривает ограничений права собственности, и в результате применения этой оспариваемой нормы размер требований кредиторов никоим образом не уменьшается. Эта норма также непрямо не предусматривает «отъем имущества без возмещения (экспроприацию)» или лишение кого-либо из кредиторов любых гарантированных доходов.

Ассоциация коммерческих банков выражает мнение, что возможность обжаловать решение о санации только в случаях, когда его принятие было достигнуто в результате обмана, принуждения или заблуждения, является соразмерной. Если бы в законе не содержалось упомянутого ограничения, принятое решение о применении санации и утверждении плана санации имело бы неопределенный правовой статус. В таком случае возможность оспорить решение имели бы также лица, которые ранее выражали согласие с планом санации. В свою очередь, на суд была бы возложена обязанность по существу оценивать обоснованность примененного решения неплатежеспособности. Это вызвало бы большую



неопределенность, что недопустимо в ситуации, когда субъектом процесса неплатежеспособности является кредитное учреждение, в котором хранятся вклады клиентов.

**9. Приглашенное лицо – Омбудсмен Латвийской Республики** (далее «Омбудсмен») – считает, что оспариваемые нормы соответствуют Конституции.

**9.1.** Омбудсмен указывает, что в части первой статьи 179 Закона о кредитных учреждениях содержится ограничение права собственности кредиторов, так как по сути решение о дальнейшем процессе неплатежеспособности кредитного учреждения контролирует Комиссия. Такое ограничение имеет легитимную цель, так как деятельность Комиссии направлена на сохранение финансовой безопасности и благополучия общества. Цели создания Комиссии и задачи Комиссии таковы, что условие об обязательном контроле со стороны Комиссии за процессом неплатежеспособности кредитного учреждения направлено на защиту интересов всех кредиторов и, таким образом, является соразмерным.

Омбудсмен обращает внимание суда на то, что Комиссия как орган, управляющий гарантийным фондом вкладов, который перенял права требования части кредиторов, может быть заинтересована в скорейшем получении выплаченных средств, что обеспечивается процедурой банкротства. Однако объем перенятых обязательств не обеспечивает Комиссии большинство голосов на собрании кредиторов и принятие желательного для Комиссии решения. Поэтому нет оснований считать, что Комиссия напрямую заинтересована в процедуре банкротства кредитного учреждения.

**9.2.** В судебном заседании представитель Омбудсмена – **и. о. руководителя Отдела по социальным, экономическим и**

культурным правам Инета Резевска – указала: Закон о кредитных учреждениях напрямую не предусматривает возможность оспорить действия Комиссии, когда комиссия не утверждает решение о применении санации, однако законодатель предусмотрел обязанность суда принимать решение о начале процедуры банкротства. Имеется в виду то, что Комиссия, не утверждая решение о санации, фактически передает вопрос о решении неплатежеспособности кредитного учреждения на рассмотрение суду. Таким образом, нет оснований считать, что происходит лишение кого-либо права – т.е. права на рассмотрение дела в суде – по существу. Кроме того, законодатель обеспечил достаточную защиту интересов кредиторов от ошибочных или некомпетентных действий администратора.

**10. Приглашенное лицо – доцент Юридического факультета Латвийского Университета *Dr. iur.* Айварс Лошманис** – считает, что право выбирать решение неплатежеспособности следует считать неотъемлемым правом кредиторов, и это право входит в охват статьи 105 Конституции. В случае общей неплатежеспособности кредиторы сами разрешают вопрос о решении неплатежеспособности предприятия. В случае же неплатежеспособности кредитного учреждения разрешение этого вопроса передается только в компетенцию администратора. Таким образом, оспариваемая норма ограничивает право кредиторов на собственность. В соответствии с оспариваемой нормой, возможны две ситуации: 1) администратор решает, что санация применению не подлежит, или 2) администратор принимает решение о применении санации. В первой ситуации ограничение прав кредиторов, не позволяющее им выбирать решение неплатежеспособности, не является соразмерным. Законодатель, исключая право кредиторов выбирать решение неплатежеспособности, мог избрать более щадящие средства, в

меньшей степени ограничивающие право собственности, однако позволяющие достигнуть легитимной цели на том же качественном уровне, то есть, средства, которые предусмотрены общим правовым регулированием неплатежеспособности. Поэтому в данной ситуации оспариваемая норма не соответствует статье 105 Конституции. В свою очередь, ограничение прав кредиторов, установленное во второй ситуации, следует считать соразмерным. Ограничение имеет легитимную цель – обеспечение финансовой стабильности, в том числе недопущение вступления в силу необоснованных с финансовой точки зрения и «нежизнеспособных» планов санации.

А. Лошманис считает: утверждение Заявителей, что Комиссия всегда будет заинтересована в процедуре банкротства, является необоснованным, так как Комиссия, как любой другой кредитор, может быть заинтересована в полном покрытии требований и в реализации обоснованного с финансовой точки зрения и результативного плана санации. Комиссия как орган, управляющий гарантийным фондом вкладов, должна учитывать, что в случае банкротства существует риск, что не все средства будут получены обратно.

А. Лошманис выражает мнение, что часть вторая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях не ограничивает право Заявителей на справедливый суд в понимании статьи 92 Конституции. В соответствии с частью второй статьи 379 Гражданского процессуального закона, суд рассматривает жалобы на действия администратора и разрешает другие вопросы, связанные с процессом неплатежеспособности. В случае, когда было принято решение о применении санации, кредиторы кредитного учреждения также могут подать жалобу на действия администратора в порядке, предусмотренном упомянутыми нормами Гражданского процессуального закона.

В случае же, если кредиторы в принципе не согласны с решением администратора о применении санации и считают его неправомерным или не отвечающим интересам кредиторов, они могут предотвратить вступление соответствующего решения в силу, просто его не утверждая. В последнем случае в вовлечении суда вообще нет необходимости. Таким образом, часть вторая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях соответствует статье 92 Конституции.

**11. Приглашенное лицо – ассоциированный профессор Высшей банковской школы (Banku augstskola) Dr.iur. Янис Грасис** – считает, что в оспариваемой норме заключено ограничение основных прав, установленных статьей 105 Конституции. Такое ограничение имеет легитимную цель – обеспечение финансовой стабильности; кредитное учреждение является не обычным субъектом права, а участником финансового рынка.

Законодатель предусмотрел адекватную роль собрания кредиторов в процессе санации кредитного учреждения. Например, требуется мнение кредиторов о применении плана санации. Согласие кредиторов также необходимо для внесения любых изменений в принятый план. В нескольких странах такие решения принимаются без участия кредиторов. В свою очередь, права кредиторов в случае начала процедуры банкротства ограничены несоразмерно. Более соразмерным условием была бы необходимость вовлечения собрания кредиторов также в принятие упомянутого решения, иными словами, необходимость консультаций с кредиторами насчет возможного решения неплатежеспособности. На этом этапе можно было бы оценить и возможность санации.

Янис Грасис указывает, что нормы Закона о кредитных учреждениях во взаимосвязи с нормами Гражданского процессуального закона в рамках

процесса неплатежеспособности кредитного учреждения обеспечивают право на справедливый суд.

## **Часть выводов**

### **I**

#### **О соответствии части первой статьи 179 Закона о кредитных учреждениях (далее – «оспариваемая норма») статье 105 Конституции**

**12.** Участники дела и приглашенные лица выразили различные мнения в отношении того, затрагивает ли оспариваемая норма основные права, закрепленные статьей 105 Конституции.

Заявители считают, что оспариваемая норма ограничивает их право на собственность, закрепленное статьей 105 Конституции, так как не позволяет самим кредиторам разрешать вопрос о решении неплатежеспособности кредитного учреждения. С таким мнением согласны приглашенные лица А. Лошманис, Я. Грасис и Омбудсмен. В свою очередь, Саэйма и Ассоциация коммерческих банков считают, что оспариваемая норма не ограничивает право на собственность, так как в результате ее применения размер требований кредиторов, входящий в содержание понятия «собственность», не уменьшается, и оспариваемая норма напрямую не предусматривает «отъем имущества без возмещения (экспроприацию)» или лишение кого-либо из кредиторов любых гарантированных доходов.

Таким образом, Конституционный суд в первую очередь выяснит содержание основных прав, содержащихся в статье 105 Конституции, и оценит, ограничивает ли оспариваемая норма эти основные права.

**13.** Право на собственность закреплено в статье 105 Конституции, которая предусматривает: «Каждый имеет право на собственность. Собственность нельзя использовать вопреки интересам общества. Право на собственность может быть ограничено только согласно закону. Принудительное отчуждение собственности в интересах общества допустимо только в исключительных случаях на основании отдельного закона за справедливое возмещение».

Обоснование конституционной жалобы не касается вопросов принудительного отчуждения собственности, таким образом, оценке подлежит единственно соответствие оспариваемой нормы первым трем предложениям статьи 105 Конституции.

Статья 105 Конституции предусматривает, с одной стороны, обязанность государства способствовать праву собственности и поддерживать его, то есть принимать законы, которые будут обеспечивать защиту этого права; однако, с другой стороны, государство также имеет право в определенном объеме и порядке вмешаться в использование права собственности (*см. пункт 21 решения Конституционного суда от 16 декабря 2005 года по делу № 2005-12-0103*).

Конституционный суд многократно интерпретировал статью 105 Конституции, разработал методiku ее интерпретации и раскрыл ее содержание (*см., например, пункт 12.1 решения от 19 октября 2011 года по делу № 2010-71-01*).

Статья 105 Конституции предусматривает всеобъемлющую гарантию прав имущественного характера. Под «правом на собственность» следует понимать все права имущественного характера, которыми правомочное лицо может пользоваться себе во благо и которыми оно может распоряжаться по собственному усмотрению, в том числе различные требования, исполнения которых можно потребовать, если существует четкое правовое основание (*см. пункт 7 решения Конституционного суда*

от 27 октября 2010 года по делу № 2010-12-01). Конституционный суд уже ранее заключал, что «право требования в отношении исполнения обязательств входит в содержание понятия „собственность“» (пункт 17 решения Конституционного суда от 30 марта 2011 года по делу № 2010-60-01), а также что «право на собственность содержит в себе право решать вопросы, связанные с собственностью» (пункт 8 решения Конституционного суда от 4 февраля 2009 года по делу № 2008-12-01).

В случае неплатежеспособности должника необходимо считаться с риском, что кредитор не сможет реализовать право требования, так как у должника может оказаться недостаточно денежных средств. Каждый имеет право распоряжаться своим имуществом, в том числе вкладывать свои финансовые средства в какое-либо предприятие или кредитное учреждение. Это право собственника одновременно является и его риском, так как предприятие или кредитное учреждение может оказаться в ситуации неплатежеспособности. Государство не обязано устранять потерю ценности имущества, вызванную рыночными факторами (см. *Harris, O'Boyle and Warbrick. Law of the European Convention on Human Rights, 2nd edn, Oxford: Oxford University Press, 2009, стр. 665*), а также принимать на себя ответственность за обязательства частного кредитного учреждения перед его кредитором, которые это кредитное учреждение неспособно выполнить (см. пункт 90 решения Большой палаты Европейского суда по правам человека от 3 апреля 2012 года по делу *Kotov v Russian Federation, заявление № 54522/00*).

Однако государство обязалось в случае неплатежеспособности кредитного учреждения выполнить обязательства кредитного учреждения перед его вкладчиками в определенном размере. Деятельность кредитных учреждений регулируется самостоятельным государственным учреждением – Комиссией, и это же учреждение осуществляет надзор за деятельностью кредитных учреждений. Наряду с этим контролем

государство создало особую схему для защиты вкладчиков (кредиторов) кредитных учреждений, то есть схему гарантий вкладов, в рамках которой вкладчику выплачивается гарантированное возмещение, если он имеет на это право. Правовое регулирование упомянутой схемы в основном формируется Законом о гарантировании вкладов, часть первая статьи 3 которого предусматривает, что одному вкладчику по вкладу, размещенному в кредитном учреждении, выплачивается гарантированное возмещение в размере гарантированного вклада, но не более 100 000 евро, конвертированных в латы в соответствии с установленным Банком Латвии курсом на день наступления случая недоступности вкладов. В соответствии с упомянутым регулированием, вклад каждого клиента, размещенный в кредитном учреждении, суммой до 100 000 евро защищен от неплатежеспособности этого кредитного учреждения, и возврат вклада в этом размере вкладчику гарантирован. Таким образом, законодатель, предусматривая право на получение гарантированного возмещения, дополнительно защитил право вкладчиков – кредиторов банка – на собственность.

Согласно пункту 26 статьи 1 Закона о кредитных учреждениях, неплатежеспособность кредитного учреждения – это констатированное судебным решением состояние кредитного учреждения, когда оно неспособно выполнить свои обязательства. Снижение возможности или даже невозможность выполнения требования не означает, что происходит отъем у лица права собственности на конкретное имущественное требование и таким образом ограничивается право, гарантированное статьей 105 Конституции (*для сравнения см. пункт 17 решения Конституционного суда от 30 марта 2011 года по делу № 2010-60-01*). В случае неплатежеспособности кредитного учреждения права требования кредиторов сохраняются в полном размере, однако требования кредиторов невозможно удовлетворить путем обращения против



должника взыскания в общем порядке. Поэтому обязанность государства в таком случае – предусмотреть и отрегулировать процедуру, в рамках которой кредиторы смогут реализовать свои права как можно более эффективно.

В Законе о кредитных учреждениях содержится регулирование процесса неплатежеспособности кредитного учреждения. Оно предусматривает решения неплатежеспособности кредитного учреждения: санацию и банкротство. Санация является решением неплатежеспособности, которое проявляется как планомерная совокупность законных мероприятий, цель которых – предотвратить возможное банкротство кредитного учреждения, восстановить его платежеспособность и удовлетворить законные требования кредиторов. В свою очередь, банкротство – это решение неплатежеспособности, при котором кредитное учреждение ликвидируется, и из средств, полученных в процессе неплатежеспособности в результате отчуждения имущества кредитного учреждения в установленном законом порядке, удовлетворяются законные требования кредиторов.

В процессе неплатежеспособности кредитного учреждения решения о дальнейшей деятельности этого учреждения, в том числе о действиях с вкладами (финансовыми ресурсами), более не принимает само кредитное учреждение, которому вкладчики доверили деньги. В этот процесс, в соответствии с Законом о кредитных учреждениях, включаются третьи лица – Комиссия и администратор. Цель деятельности этих субъектов – защитить не только интересы вкладчиков, но и стабильность рынка финансов и капитала. Таким образом, третьи лица принимают решения о требованиях вкладчиков, и эти решения могут существенно повлиять на то, в каком размере кредиторы вернут себе свою собственность.

**Таким образом, право кредиторов разрешать вопрос о решении неплатежеспособности кредитного учреждения, то есть, принимать**

**решение о реализации своего требования, следует считать «правом решать вопросы, связанные с собственностью», и это право входит в охват статьи 105 Конституции.**

**14.** Оспариваемая норма определяет порядок принятия решений в процессе неплатежеспособности кредитного учреждения, а также компетенцию участвующих в этом процессе органов. Прежде всего администратор принимает решение о применении санации. Решение о применении санации и план санации вступают в силу после их утверждения Комиссией и собранием кредиторов. Установленный оспариваемой нормой порядок принятия решений предусматривает право кредиторов принимать решения в отношении их собственности только в случае, когда возможна санация кредитного учреждения (утверждение плана санации на собрании кредиторов), однако сам выбор решения неплатежеспособности передан в эксклюзивную компетенцию администратора. Статья 179<sup>2</sup> Закона о кредитных учреждениях предусматривает, что собрание кредиторов подлежит созыву исключительно в случае, когда было принято решение о применении санации к кредитному учреждению. В свою очередь, если администратор приходит к выводу, что санация кредитного учреждения невозможна, и Комиссия этот вывод утверждает, оспариваемая норма не позволяет собранию кредиторов выразить мнение о выбранном решении неплатежеспособности; иными словами, вопрос о начале процедуры банкротства входит в эксклюзивную компетенцию администратора.

Таким образом, выбор решения неплатежеспособности изначально передан в компетенцию одного лица – администратора, и при этом не предусмотрено права кредиторов разрешать вопросы, связанные с их собственностью (или по крайней мере выражать мнение в отношении упомянутого выбора).

**Следовательно, оспариваемая норма содержит ограничение основных прав, предусмотренных статьей 105 Конституции.**

**15.** Статья 105 Конституции предусматривает не только право лица на собственность, но и право государства в интересах общества ограничить использование собственности *(см., например, часть выводов решения Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2002-01-03)*. Для того чтобы оценить конституционность ограничения основных прав, предусмотренных статьей 105 Конституции, необходимо выяснить, установлено ли это ограничение законом, установлено ли оно ради достижения легитимной цели и соответствует ли оно принципу соразмерности *(см., например, пункт 22 решения Конституционного суда от 8 июня 2007 года по делу № 2007-01-01)*.

**15.1.** Часть первая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях принята и объявлена в порядке, установленном в Конституции и Регламенте Сазймы, то есть, содержащееся в ней регулирование установлено законом, принятым в надлежащем порядке. Заявители также не указали на обстоятельства, которые бы свидетельствовали об обратном, и в деле отсутствует спор о том, установлено ли ограничение основных прав законом.

**Таким образом, вытекающее из оспариваемой нормы ограничение основных прав установлено законом, принятым и объявленным в надлежащем порядке.**

**15.2.** В основе каждого ограничения основных прав должны лежать обстоятельства и аргументы, подтверждающие его необходимость, то есть, ограничение устанавливается ради обеспечения важных интересов – достижения легитимной цели *(см., например, пункт 9 решения Конституционного суда от 22 декабря 2005 года по делу № 2005-19-01)*.

Если права ограничиваются, обязанность предъявить и обосновать легитимную цель таких ограничений в процессе Конституционного суда лежит на органе, издавшем оспариваемый акт. Саэйма подчеркивает, что легитимной целью оспариваемых норм является защита прав других лиц и благосостояния общества. Специфика деятельности кредитных учреждений требует быстрого и четкого разрешения разнообразных вопросов в случаях, когда кредитное учреждение оказалось в затруднительном финансовом положении, так как неплатежеспособность кредитного учреждения может оказать существенное влияние на финансовую стабильность в государстве и народное хозяйство в целом.

В отрасли финансовых услуг, которая имеет важное значение для функционирования рыночной экономики и в которой осуществляется публичное привлечение вкладов, государство ввело ограничение на начало и ведение коммерческой деятельности – лицензирование. Кроме того, государство также установило строгие критерии в отношении деятельности кредитных учреждений. Государство приняло на себя ответственность за лицензированные кредитные учреждения, внедрив механизм гарантирования вкладов.

В отличие от общих принципов неплатежеспособности, которые предусматривают, что в первую очередь защите подлежит само неплатежеспособное предприятие, так как необходимо обеспечить его способность выполнить свои обязательства перед кредиторами, решения неплатежеспособности кредитных учреждений направлены на защиту вкладчиков – кредиторов особого типа. Упомянутое также объясняет отличный подход законодателя к процедурам неплатежеспособности, вовлеченным организациям, кредиторам, судебному контролю и другим важным элементам. Деятельность кредитного учреждения всегда оценивается во взаимосвязи с ее возможным влиянием на весь финансовый сектор и народное хозяйство. Поэтому в случае

неплатежеспособности кредитного учреждения также необходимо предусмотреть как можно более эффективное и своевременное решение, позволяющее одновременно обеспечить стабильность финансового сектора и защиту интересов вкладчиков.

Законодатель в оспариваемой норме определил порядок принятия решений, необходимых для применения решения неплатежеспособности кредитного учреждения, и компетенцию органов, участвующих в этом процессе. Установленная в части первой статьи 179 Закона о кредитных учреждениях компетенция администратора и Комиссии и вытекающее из него ограничение прав кредиторов имеют легитимную цель: во-первых, обеспечить законный и эффективный процесс неплатежеспособности кредитного учреждения, доверив его организацию профессиональному и независимому эксперту – администратору, и, во-вторых, обеспечить стабильность финансового рынка, предусмотрев конкретные обязанности и права Комиссии как органа, осуществляющего надзор за рынком финансов и капитала.

**Таким образом, ограничение имеет легитимную цель – быстрый и эффективный процесс неплатежеспособности кредитного учреждения и стабильность финансового рынка, – направленную на защиту прав других лиц и благосостояние общества.**

**15.3.** В случае констатации легитимной цели ограничения необходимо оценить его соответствие принципу соразмерности. Для того чтобы выяснить, является ли соответствующее ограничение соразмерным, Конституционный суд в своей практике оценивает следующее: во-первых, подходят ли использованные средства для достижения легитимной цели; во-вторых, нет ли возможности достигнуть цели иными средствами, в меньшей степени ограничивающими права и законные интересы индивидуума; в-третьих, превосходит ли польза, получаемая обществом,

ущерб, наносимый индивидууму. Если при оценке правовой нормы признается, что она не соответствует по крайней мере одному из этих критериев, норма не соответствует и принципу соразмерности и является, таим образом, неправомерной (*см., например, пункт 3.1 части выводов решения Конституционного суда от 19 марта 2002 года по делу № 2001–12–01 и пункт 3 части выводов решения Конституционного суда от 27 июня 2004 года по делу № 2003–04–01*).

**16.** Законодатель в оспариваемой норме установил порядок принятия и утверждения решения о применении санации, в том числе роль и компетенцию лиц, принимающих это решение. Первоначально администратор кредитного учреждения оценивает план санации и на основании оцененного плана принимает решение о применении санации, затем подает его на утверждение Комиссии и лишь после этого – на утверждение собранию кредиторов. Такой порядок направлен на быстрое и эффективное решение неплатежеспособности.

Администратор неплатежеспособности кредитного учреждения – это рекомендованное Комиссией и назначенное и утвержденное судом должностное лицо. Чтобы лицо могло занять должность администратора, оно должно отвечать квалификационным требованиям, установленным в Законе о кредитных учреждениях; кроме того, к нему относятся установленные упомянутым законом ограничения. Администратор ответствен за результативную реализацию и завершение процесса неплатежеспособности и выбранного решения неплатежеспособности. Компетентность администратора и его способность реализовать процесс неплатежеспособности кредитного учреждения проверяет как Комиссия, так и суд.

В статье 5 Закона о Комиссии рынка финансов и капитала установлена цель деятельности Комиссии – способствовать защите интересов

инвесторов, вкладчиков и застрахованных лиц и развитию и стабильности рынка финансов и капитала. В соответствии с этой целью Комиссия регулирует рынок финансов и капитала и деятельность его участников, в том числе кредитных учреждений, устанавливает квалификационные требования к участникам рынка, а также порядок лицензирования участников рынка. В компетенцию Комиссии также входит утверждение принятого администратором решения о применении санации, то есть, Комиссия должна обеспечить то, что не будет начата реализация плана санации, в рамках которой не будут соблюдаться все требования, предъявляемые к кредитным учреждениям, и которая может поставить под угрозу стабильность финансовой системы. Упомянутые роль и компетенция этого органа надзора за финансовым рынком таковы, что именно Комиссия может объективно оценить, действительно ли решение администратора о проведении санации кредитного учреждения обеспечит возможность возобновить деятельность кредитного учреждения в соответствии с требованиями нормативных актов.

В случае применения санации возможно уменьшение требований кредиторов, отсрочка возврата задолженности или капитализация задолженности. Для того чтобы предотвратить возможное ущемление прав кредиторов, законодатель предусмотрел право кредитора выразить согласие с предложенной администратором санацией или отклонить применение санации в случае, если в ее результате требования были бы погашены в неприемлемом размере или кредиторы лишились бы доступа к средствам на слишком продолжительный срок. Таким образом, избранное законодателем средство достижения легитимной цели предусматривает как эффективный и быстрый выбор решения неплатежеспособности кредитного учреждения, так и право кредиторов утвердить или отклонить решение о санации кредитного учреждения.

**Таким образом, избранное законодателем средство подходит для достижения легитимной цели, состоящей в защите прав других лиц и благосостоянии общества.**

17. Установленное оспариваемой нормой ограничение прав признается необходимым, если не существует иных средств, которые были бы столь же действенны и при выборе которых основные права ограничивались бы в меньшей степени. Оценивая то, можно ли легитимной цели достигнуть иначе, Конституционный суд подчеркивает, что более щадящим средством является не любое другое средство, а лишь средство, при помощи которого легитимной цели можно достигнуть по крайней мере на том же качественном уровне (*см. пункт 19 части выводов решения Конституционного суда от 13 мая 2005 года по делу № 2004-18-0106*).

Заявители указывают, что более щадящим и одновременно в меньшей степени ограничивающим права средством достижения легитимной цели является наличие у кредиторов права выбирать решение неплатежеспособности кредитного учреждения, консультируясь с администратором, то есть, еще до того, как Комиссия дала согласие. Таким образом кредиторы уже с самого начала были бы вовлечены в принятие решения о применении или неприменении санации. С этим мнением согласны также *Dr.iur.* А. Лошманис и *Dr.iur.* Я. Грасис, которые указывают, что законодатель мог выбрать механизмы, предусмотренные общим правовым регулированием неплатежеспособности, одновременно предусматривая и надзор со стороны Комиссии. В свою очередь, Саэйма указывает, что вовлечение кредиторов в принятие решения еще до получения акцепта Комиссии не является целесообразным и потребовало бы дополнительного времени на организацию собрания кредиторов и согласование мнений кредиторов.



В ходе рассмотрения дела как его участники, так и несколько приглашенных лиц указали на нормативное регулирование других государств, которое предусматривает различные роли собрания кредиторов в выборе решения неплатежеспособности кредитного учреждения. Конституционный суд отмечает, что при решении определенных вопросов в правовой системе Латвии правовое регулирование других государств не может применяться напрямую, за исключением указанных в законе случаев. Проводя сравнительный правовой анализ, всегда необходимо учитывать функциональный контекст. Эта необходимость вытекает из существенных правовых, социальных, политических, исторических и системных различий правовых систем разных государств. Тем не менее, для решения конкретной правовой проблемы функционально схожее регулирование законов других государств может быть применено косвенно, например, в качестве руководства или индикатора решения конкретной проблемы, однако при этом всегда необходимо помнить о возможном отличии контекста (*см. пункт 24.1 решения Конституционного суда от 8 июня 2007 года по делу № 2007-01-01*).

В руководстве для лиц, формирующих правовую политику по вопросам неплатежеспособности (*UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law, New York, 2005; доступно в сети: [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/insolven/05-80722_Ebook.pdf)*), изданном Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (UNCITRAL), приведено обобщение опыта нескольких государств в регулировании важнейших институтов неплатежеспособности. В отношении участия кредиторов в процессе неплатежеспособности указано, что кредиторы могут в нем участвовать, подключаясь к принятию решений на различных уровнях в зависимости от того, какие функции кредиторы должны выполнять согласно правовым

актам. Поэтому роль кредиторов в процессе неплатежеспособности может быть разной, в зависимости от порядка и особенностей реализации процесса неплатежеспособности (*см. там же, стр. 191*).

При выборе одного из нескольких средств, потенциально подходящих для достижения легитимной цели, законодатель имеет привилегию оценивать и принимать решение. При установлении регулирования процесса неплатежеспособности кредитных учреждений законодатель также имеет широкую свободу действий, при условии, что обеспечивается защита основных прав лиц. Конституционный суд согласен с Заявителями в том, что возможен иной механизм выбора решения неплатежеспособности кредитных учреждений (например, механизм, который отводил бы собранию кредиторов более крупную роль в этом процессе), однако согласно части первой статьи 19<sup>2</sup> Закона о Конституционном суде задачей Конституционного суда в данном случае является оценка соответствия оспариваемых норм установленным в Конституции основным правам, а не замещение свободы действий законодателя в вопросе правовой политики собственным мнением о том, какое нормативное регулирование могло бы быть наиболее рациональным (*для сравнения см. пункт 13.2 решения Конституционного суда от 1 ноября 2012 года по делу № 2012-06-01*). Таким образом, в рамках рассматриваемого дела при оценке соответствия ограничения основных прав легитимной цели необходимо удостовериться в том, что неблагоприятные последствия, которые наступают для лица в результате ограничения его основных прав, не превосходят пользу, которую от этого ограничения получает общество в целом.

**Таким образом, Конституционному суду необходимо выяснить интересы, нуждающиеся в сопоставлении, и определить, которым из них надлежит отдать приоритет.**

**18.** Чтобы обеспечить стабильность финансовой системы, законодатель предусмотрел вовлечение в процесс неплатежеспособности кредитных учреждений как администратора, так и Комиссии.

В деле отсутствует спор о том, что обязательной предпосылкой к применению решения неплатежеспособности кредитного учреждения является согласие Комиссии. Заявители возражают против того, что выбор этого решения администратор делает единолично, то есть без участия кредиторов, а также против того, что Комиссия одновременно является как органом надзора за рынком финансов и капитала, так и держателем (управляющим) гарантийного фонда вкладов, и на ее решение может повлиять заинтересованность фонда в том, чтобы как можно скорее получить обратно финансовые средства.

В оспариваемой норме установлена эксклюзивная компетенция администратора принимать решение о возможности применения санации. Таким образом, если администратор признает, что санация подлежит применению, поданный план санации, согласно второму предложению части первой статьи 179 Закона о кредитных учреждениях, еще должен быть утвержден Комиссией и собранием кредиторов. Если администратор принял решение отклонить применение санации, такое решение администратора утверждает Комиссия, а собрание кредиторов не созывается.

**18.1.** Так как знания кредиторов кредитного учреждения могут не быть достаточно обширными и глубокими для того, чтобы объективно оценить возможность санации в конкретных правовых и фактических обстоятельствах, именно администратор как должностное лицо со специальными знаниями и опытом несет ответственность за результативную реализацию и завершение процесса неплатежеспособности кредитного учреждения. Администратора кредитного учреждения назначает суд, а Комиссия осуществляет надзор и

контроль за его деятельностью. В компетенцию администратора входит первоначальная оценка и продвижение плана санации. В свою очередь, кредиторы на этом этапе процесса неплатежеспособности имеют право подать администратору свои планы санации.

Одновременно законодатель предусмотрел то, что администратор в полной мере ответствен за убытки, которые наносятся кредиторам по его вине, а также предусмотрел обеспечение администратора на случай, когда последний своими действиями нанес ущерб кредиторам или другим лицам: в части второй статьи 155 Закона о кредитных учреждениях в качестве соответствующего обеспечения определено страхование гражданско-правовой ответственности деятельности администратора. Комиссия также имеет право выразить недоверие к администратору и просить суд об отстранении администратора от выполнения обязанностей. Кроме того, кредиторы имеют право подать жалобу на действия администратора, а также предъявить в суде иск к администратору о возмещении причиненного ущерба и подать в суд заявление о смещении администратора в порядке, установленном статьей 387 Гражданского процессуального закона, если кредиторы считают, что администратор некомпетентен или злоупотребляет своими полномочиями. Таким образом, передавая разрешение вопроса о решении неплатежеспособности кредитного учреждения в компетенцию администратора, законодатель также предусмотрел механизм участия и контроля со стороны кредиторов.

В дополнение к упомянутому, возможность санации оценивает и Комиссия. Согласно части первой статьи 2 Закона о Комиссии рынка финансов и капитала, Комиссия является полноправным автономным государственным учреждением, которое в соответствии с целью и задачами собственной деятельности регулирует рынок финансов и капитала и деятельность его участников, а также осуществляет надзор за

упомянутым рынком и деятельностью его участников. Законодатель, возложив на Комиссию обязанность принимать решение об утверждении решения администратора, предусмотрел оценку Комиссией того, будет ли предложенный план санации способствовать платежеспособности кредитного учреждения, иными словами, обеспечат ли выбранные решения соответствующие показатели собственного капитала и достаточности капитала кредитного учреждения, соответствующую ликвидность кредитного учреждения, которая позволит кредитному учреждению в любой момент удовлетворить юридически обоснованные требования своих кредиторов, включены ли в план санации обоснованные расчеты, концепция (видение) деятельности и конкретные бизнес-планы, дающие уверенность в способности кредитного учреждения продолжать деятельность и в перспективах его устойчивого развития. Кроме того, Комиссии доступна информация как о финансовых показателях конкретного кредитного учреждения, так и об общей ситуации финансового рынка, поэтому Комиссия может объективно оценить возможности реализации предлагаемого плана санации.

Неудачная попытка санации может повлиять не только на интересы кредиторов, но и на стабильность финансовой системы и общие интересы всего общества, поэтому предпосылкой к санации кредитного учреждения является утверждение со стороны Комиссии.

Право принимать решение о плане санации имеют и кредиторы. План санации может вступить в силу только в том случае, если он будет поддержан на собрании кредиторов. Таким образом, кредиторы могут не только утвердить план санации, но и отклонить его и выбрать другое решение неплатежеспособности – банкротство.

Таким образом, порядок, в котором принимается и утверждается решение о применении санации, уравнивает интересы общества и кредиторов, предусматривая взаимный надзор и влияние вовлеченных органов и

кредиторов, а также обеспечивает то, что не будет принят нереализуемый, угрожающий стабильности финансовой системы план санации и права кредиторов не будут необоснованно ограничены.

**18.2.** В свою очередь, в случае, когда санация кредитного учреждения невозможна, администратор обязан обратиться в суд с заявлением о начале процедуры банкротства. Такое заявление администратор кредитного учреждения может подать по собственной инициативе, а также в случаях, когда Комиссия или собрание кредиторов не утверждает предложенное администратором решение санации или же санация отменяется или прекращается. Кроме того, для подачи такого заявления также необходимо утверждение со стороны Комиссии. Перед тем как утвердить решение администратора о решении неплатежеспособности кредитного учреждения, Комиссия должна оценить то, отвечает ли принятое решение интересам кредиторов. Таким образом, не должна возникать ситуация, когда Комиссия утверждает решение о начале процедуры банкротства, предварительно не оценив возможность санации кредитного учреждения.

Если в качестве соответствующего решения неплатежеспособности было выбрано банкротство кредитного учреждения, и была начата процедура банкротства, ее последствия, вероятнее всего, будут необратимыми, так как будет начато отчуждение активов кредитного учреждения и увольнение его работников. Принимая это во внимание, законодатель установил дополнительный контроль за необходимостью и обоснованностью принятия такого решения; имеется в виду то, что решение о начале процедуры банкротства принимает суд, причем после того, как администратор подаст в суд соответствующее заявление и утверждение со стороны Комиссии. Суд, в соответствии с частью первой статьи 184 Закона о кредитных учреждениях и пунктом 2 части первой статьи 379 Гражданского процессуального закона, принимая решение о

начале процедуры банкротства кредитного учреждения, оценивает, выполнил ли администратор обязанности, установленные в Законе о кредитных учреждениях (оценка финансового положения неплатежеспособного кредитного учреждения и предложений санации, если таковые были поданы, и др.), и принял ли администратор обоснованное, соответствующее финансовой ситуации неплатежеспособного кредитного учреждения и положениям Закона о кредитных учреждениях решение.

В случае, когда санация невозможна, и это уже признано как администратором, так и Комиссией, вовлечение кредиторов в процесс неплатежеспособности не было бы эффективным и могло бы лишь затянуть процесс. Кроме того, субъекты, вовлеченные в процесс неплатежеспособности кредитного учреждения, в том числе собрание кредиторов, в случае неприменения санации могут полагаться на судебный контроль и принятие правомерного решения.

Таким образом, порядок принятия и утверждения решения о начале процедуры банкротства обеспечивает равновесие между интересами общества и кредиторов, предусматривая судебный контроль за правомерностью упомянутой процедуры.

**18.3.** Заявители считают, что в процессе неплатежеспособности кредитного учреждения возникает конфликт интересов, так как Комиссия, одновременно являясь и органом, осуществляющим надзор за рынком финансов и капитала, и управляющим гарантийного фонда вкладов, заинтересована в процедуре банкротства.

В судебном заседании как представитель Комиссии, так и А. Лошманис и Я. Грасис указали, что Комиссия прежде всего действует как надзорное учреждение. Как представитель кредиторов Комиссия участвует в процессе неплатежеспособности только в случае, когда был акцептован план санации. Как любой кредитор, Комиссия заинтересована в полном

покрытии требований и успешной реализации обоснованного с финансовой точки зрения плана санации. Закон не предусматривает того, в течение какого срока должны быть получены обратно средства, выплаченные из гарантийного фонда вкладов, и на Комиссии, таким образом, не лежит обязанность получить их обратно «незамедлительно». Кроме того, в случае начала процедуры банкротства также необходимо считаться с риском, что средства не вернутся в полном объеме.

Право Комиссии реализовывать права кредиторов по отношению к неплатежеспособному кредитному учреждению в размере выплачиваемого гарантируемого возмещения предусмотрено в статьях 4 и 16 Закона о гарантировании вкладов. В свою очередь, порядок, в котором кредиторам предоставляется право голоса и принимаются решения на собрании кредиторов, предусмотрен в статьях 179<sup>3</sup> и 179<sup>5</sup> Закона о кредитных учреждениях. Заявители не просили Конституционный суд оценить соответствие этих норм положениям Конституции.

Таким образом, упомянутое мнение Заявителей необоснованно.

**18.4.** Приняв оспариваемую норму, законодатель уравнивал интересы общества и кредиторов и предусмотрел, что в процессе неплатежеспособности кредитного учреждения администратор обязан оценить финансовое положение кредитного учреждения, выбрать решение его неплатежеспособности – санацию или банкротство, в случае если возможна санация – получить утверждение соответствующего решения от Комиссии, затем вовлечь в этот процесс кредиторов и получить также согласие собрания кредиторов, или же решение суда о начале процедуры банкротства, если санация невозможна.

**Таким образом, часть первая статьи 179 Закона о кредитных учреждениях соответствует статье 105 Конституции.**



## II

### **О соответствии части второй статьи 179 Закона о кредитных учреждениях (далее – оспариваемая норма) первому предложению статьи 92 Конституции**

**19.** Заявители оспаривают соответствие части второй статьи 179 Закона о кредитных учреждениях первому предложению статьи 92 Конституции.

Первое предложение статьи 92 Конституции гласит: «Каждый может защищать свои права и законные интересы в справедливом суде». Оспариваемая норма предусматривает то, в каком порядке и по заявлению каких субъектов суд может принять решение об отмене утвержденного плана санации.

Из мнений, выраженных участниками дела и приглашенными лицами, следует вывод, что взгляды на то, затрагивает ли оспариваемая норма закрепленные первым предложением статьи 92 Конституции основные права, различны. Заявители указывают, что оспариваемая норма ограничивает право на справедливый суд, так как вообще не предусматривает возможность собрания кредиторов обжаловать решение о неприменении санации, а обжаловать решение о применении санации возможно только в случаях, когда такое решение было принято в результате обмана, принуждения или заблуждения. Представитель Сазымы Г. Кусиных в судебном заседании указал, что оспариваемая норма не затрагивает основные права Заявителей, так как в отношении них не применялась.

Статья 19<sup>2</sup> Закона о Конституционном суде предусматривает, что заявление в Конституционный суд может подать каждое лицо, которое считает, что его установленные Конституцией основные права ущемляются правовой нормой, не соответствующей правовой норме высшей юридической силы. Из этой статьи следует вывод, что лицо

может обратиться в Конституционный суд только в случае, когда существует прямая связь между ущемлением основных прав этого лица и оспариваемой в заявлении правовой нормой.

Пункт 3 части первой статьи 29 Закона о Конституционном суде предусматривает, что судопроизводство по делу можно прекратить постановлением Конституционного суда до провозглашения решения, если Конституционный суд констатирует, что решение о возбуждении дела не соответствует требованиям части пятой статьи 20 Закона о Конституционном суде. В упомянутой статье среди прочего предусмотрено, что конституционная жалоба должна отвечать требованиям статьи 19<sup>2</sup> Закона о Конституционном суде.

Конституционный суд неоднократно указывал, что конституционную жалобу можно подать в случаях, когда, во-первых, ущемление основных прав является прямым, конкретным, оспариваемая норма затрагивает самого заявителя, и, во-вторых, оспариваемая норма затрагивает права заявителя на момент подачи заявления, то есть, ущемление основных прав уже имеет место (*см., например, решения Конституционного суда от 20 мая 2002 года по делу № 2001-01-03 и от 11 ноября 2002 года о прекращении судопроизводства по делу № 2002-07-03*), или же существует совокупность обстоятельств, требующих того, чтобы дело было рассмотрено «сейчас» (*см., например, пункт 2.4 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу № 2001-06-03*).

Право лица обратиться с конституционной жалобой в Конституционный суд необходимо увязывать только с ущемлением прав этого конкретного лица. Ущемление должно быть прямым и относиться к основным правам человека, закрепленным Конституцией. С одной стороны, дело подлежит возбуждению только в случае, если коллегия Конституционного суда убеждена в том, что имеет место такое ущемление. С другой стороны,

весь процесс Конституционного суда, включая предоставляемое органу, издавшему оспариваемый акт, право представить собственное мнение, направлен на то, чтобы надлежащим образом выяснить, имеет ли место ущемление и ущемляются ли основные права человека, закрепленные Конституцией. Таким образом, предположение, что коллегия Конституционного суда еще при рассмотрении конституционной жалобы и принятии решения о возбуждении или отказе в возбуждении дела должна констатировать, что действительно имеет место ущемление основных прав человека, установленных Конституцией, противоречило бы установленному законом ходу процесса Конституционного суда. В основном вопрос о том, действительно ли имеет место ущемление основных прав подателя конституционной жалобы, Конституционный суд разрешает при рассмотрении дела по существу (*см. пункт 2.2 части выводов решения Конституционного суда от 22 февраля 2002 года по делу № 2001-06-03*).

Таким образом, Конституционному суду необходимо проверить, затрагивает ли оспариваемая норма основные права Заявителей, предусмотренные статьей 92 Конституции.

**20.** Проведя анализ оспариваемой нормы, следует заключить, что она относится только к случаям, когда было принято решение о санации кредитного учреждения, и соответствующий план вступил в силу, так как было получено согласие как Комиссии, так и собрания кредиторов, однако возникла необходимость это решение обжаловать. Из фактических обстоятельств дела вытекает, что решение о применении плана санации не было принято и утверждено, следовательно, в конкретном случае оспариваемая норма в процессе неплатежеспособности НАО Latvijas Krājbanka не применялась и не может затронуть основные права Заявителей.

**Таким образом, конституционная жалоба в этой части не соответствует требованиям части первой статьи 19<sup>2</sup> Закона о Конституционном суде, и судопроизводство по этой части дела продолжению не подлежит.**

**21.** Заявители одновременно оспаривают вторую часть статьи 179 Закона о кредитных учреждениях в той мере, в какой она не предусматривает право кредиторов оспорить решение о неприменении санации.

Конституционный суд уже ранее заключил, что Сазйма обладает широкой свободой действий как при выборе того, в который из нескольких законов она включит соответствующее регулирование (*см. пункт 17 решения Конституционного суда от 16 апреля 2008 года о прекращении судопроизводства по делу № 2007-21-01*), так и в вопросах, связанных с законодательной техникой в пределах одного закона (*см. пункт 9.4.2 решения Конституционного суда от 19 июня 2010 года по делу № 2010-02-01*). Таким образом, Конституционному суду необходимо проверить, не содержится ли такое регулирование в какой-либо норме Закона о кредитных учреждениях или в другом нормативном акте.

Частью первой статьи 184 Закона о кредитных учреждениях и пунктом 2 части первой статьи 379 Гражданского процессуального закона предусмотрено, что решение о начале процедуры банкротства принимает суд. Если администратор не принимает решение о применении санации, он должен принять решение о банкротстве кредитного учреждения и после утверждения этого решения Комиссией подать в суд соответствующее заявление.

В соответствии с частью второй статьи 379 Гражданского процессуального закона, суд рассматривает также жалобы в отношении действий администратора и разрешает другие вопросы, связанные с процессом неплатежеспособности. Рассматривая жалобу в отношении

действий администратора или ликвидатора в соответствии с частью первой статьи 386 Гражданского процессуального закона, суд может запросить отчет о деятельности администратора или ликвидатора и заключение Комиссии о деятельности администратора и ликвидатора и принять решение о его смещении. В свою очередь, часть вторая упомянутой статьи предусматривает: если суд признает, что обжалуемые действия не соответствуют закону, суд удовлетворяет жалобу и поручает администратору или ликвидатору устранить допущенное нарушение. Термин «действия администратора» включает любое выражение воли, деятельность, а также бездействие администратора. Таким образом, в понимании Гражданского процессуального закона решение администратора о неприменении санации также является «действием», которое возможно обжаловать в соответствии со статьями 379 и 386 Гражданского процессуального закона (*см. мнение А. Лошманиса, стр. 184–185 тома 1 материалов дела*). Так, например, если администратор не оценил возможность применения санации, суд, удовлетворяя жалобу, постановляет «устранить допущенное нарушение» (часть вторая статьи 386 Гражданского процессуального закона), то есть, оценить такую возможность.

Указанные в законе возможности обжалования реализуются на практике. Несколько кредиторов НАО Latvijas Krājbanka в рамках процесса неплатежеспособности воспользовались правом обратиться в суд для защиты своих интересов в случае неприменения санации. Одновременно с подачей администратором заявления о начале процедуры банкротства в Рижский окружной суд было подано девять жалоб кредиторов в отношении действий администратора, а также заявления о смещении администратора. Основой для упомянутых жалоб служила, среди прочего, именно неудовлетворенность кредиторов решением администратора не применять к кредитному учреждению санацию, так как кредиторы

считали, что санация кредитного учреждения в конкретной финансовой ситуации все же возможна. Рижский окружной суд в рамках дела № C04523311 о неплатежеспособности НАО Latvijas Krājbanka 8 мая 2012 года в первую очередь рассмотрел упомянутые жалобы, оценил законность обжалуемых действий администратора и постановил, что действия администратора законны. Суд не констатировал обстоятельств, указанных в части третьей статьи 387 Гражданского процессуального закона, которые могли бы послужить основанием для смещения администратора (*см. стр. 7–46 тома 2 материалов дела*). Только после того, как эти жалобы были отклонены, Рижский окружной суд начал рассматривать заявление администратора о начале процедуры банкротства – оценивать обоснованность упомянутого заявления и его соответствие финансовой ситуации неплатежеспособного кредитного учреждения (*см. стр. 47–52 тома 2 материалов дела*). Рижский окружной суд прежде всего рассмотрел процессуальные обстоятельства дела неплатежеспособности кредитного учреждения, в том числе обоснование неприменения санации, и лишь затем – заявление о начале процедуры банкротства. Таким образом, если бы какая-либо из жалоб кредиторов в отношении действий администратора, то есть непринятия решения о санации кредитного учреждения, была признана обоснованной и удовлетворена, суд должен был бы отклонить заявление администратора о начале процедуры банкротства и обязать администратора повторно оценить финансовое положение кредитного учреждения. Кроме того, ни один из подателей конституционной жалобы не использовал для защиты своих прав этот предусмотренный законом механизм и не подал в Рижский окружной суд жалобу в отношении действий администратора или заявление о смещении администратора в связи с его решением о неприменении санации.

В дополнение к этому следует указать, что самостоятельным элементом права на справедливый суд является право требовать возмещения убытков, возникших в результате причиненного ущерба. Часть первая статьи 163 Закона о кредитных учреждениях предусматривает, что администратор в полной мере ответствен за убытки, которые по его вине были причинены кредиторам. В соответствии с упомянутым, кредиторы могут требовать от администратора возмещения убытков, если они считают, что администратор нанес им ущерб, не приняв решение о начале санации. Положения части второй статьи 155 Закона о кредитных учреждениях подкрепляют возможность реального исполнения таких требований, предусматривая обязательное страхование гражданско-правовой ответственности администратора.

Таким образом, предположение Заявителей, что «кредиторы не имеют права обжаловать решение о неприменении санации», не является обоснованным. Так как аргументы Заявителей о несоответствии оспариваемых норм правовым нормам высшей юридической силы основаны на упомянутом предположении, продолжение судопроизводства по делу невозможно.

**Таким образом, на основании пункта 6 части первой статьи 29 Закона о Конституционном суде судопроизводство по делу о части второй статьи 179 Закона о кредитных учреждениях подлежит прекращению.**

### **Постановляющая часть**

На основании пунктов 3 и 6 части первой статьи 29, а также статей 30–32 Закона о Конституционном суде Конституционный суд

**п о с т а н о в и л:**

**1) признать часть первую статьи 179 Закона о кредитных учреждениях соответствующей статье 105 Конституции Латвийской Республики;**

**2) прекратить судопроизводство по делу в части о соответствии части второй статьи 179 Закона о кредитных учреждениях первому предложению статьи 92 Конституции Латвийской Республики.**

Решение окончательно и обжалованию не подлежит.

Решение вступает в силу в день его провозглашения.

Председатель

судебного

заседания

Г. Кутрис