

ЧАСТИЧНО СОВПАДАЮЩЕЕ ОСОБОЕ МНЕНИЕ

изложенное в порядке ч. (5) статьи 27 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде и статьи 67 Кодекса конституционной юрисдикции № 502 от 16 июня 1995 года

Настоящим, нижеподписавшийся, в поддержку решения Конституционного суда, принятого в Постановлении № 9 от 18 марта 2021 года, пришел к выводу, что следовало продолжить проверку оспариваемого закона и в свете других положений Высшего закона, нарушение которых очевидно, так как молчание Конституционного суда снижает важность контроля конституционности и затягивает совершенствование законодательного процесса.

Продолжение контроля конституционности позволило бы установить, что погашение государственных облигаций, выпущенных на основании закона, признанного утратившим силу, затрагивает определенность и защищенность правовых отношений, как элемента правового государства (ч. (3) статьи 1), а также государственные интересы в экономической, финансовой и валютной деятельности (статья 126 Конституции).

В поддержку своего мнения подчеркиваю следующее:

I. Относительно несоблюдения положений ч. (3) статьи 1 Конституции, касающихся некоторых вопросов правового государства

1. Анализ правовой ситуации, представленной для контроля конституционности, показывает, что в 2014-2015 годах из финансовых средств Республики Молдова, имеющихся в Национальном банке Молдовы, в качестве экстренных кредитов были переведены на счета трех коммерческих банков [«Banca de Economii» АО, КБ «Banca Socială» АО и КБ «Unibank» АО] более 14,1 миллиардов леев для погашения требований физических и юридических лиц к этим банкам. Перечисление этих сумм было обеспечено государственными гарантиями № 807 от 17 ноября 2014 года и № 101 от 1 апреля 2015 года, выданными Министерством финансов.

2. Учитывая тот факт, что **государство Республика Молдова выступало как в качестве кредитора (посредством Национального банка Молдовы), так и в качестве гаранта возврата предоставленных лицензованным банкам кредитов** (Министерство финансов от имени Правительства), Парламент, во исполнение государственных гарантий № 807 и № 101, принял Закон № 235 от 3 октября 2016 года, которым решил заменить эти гарантии долгосрочными государственными ценностями бумагами.

3. Закон № 235 от 3 октября 2016 года предусматривал, среди прочего, следующее:

(i) в течение 7 рабочих дней Министерство финансов было уполномочено от имени Правительства выпустить государственные облигации в общем объеме до 13583717000 леев, со сроками погашения до 25 лет и с эффективной процентной ставкой 5 процентов годовых, и передать их Национальному банку [части (1), (3)-(5) статьи 2];

(ii) Министерство финансов и Национальный банк должны были подписать соглашение о выпуске и выкупе государственных облигаций [часть (7) статьи 2];

(iii) Национальный банк должен был принять и зарегистрировать на свое имя государственные облигации на дату их выпуска [часть (8) статьи 2];

(iv) на дату выпуска государственных облигаций признаются утратившими силу государственные гарантии № 807 от 17 ноября 2014 года и № 101 от 1 апреля 2015 года [часть (10) статьи 2];

(v) со дня выпуска государственных облигаций Министерство финансов приняло на себя права Национального банка в отношениях, связанных с требованиями к лицензированным банкам («Banca de Economii» АО, «Banca Socială» АО и «Unibank» АО) по предоставленным экстренным кредитам [статья 3].

4. Министерство финансов и Национальный банк 4 октября 2016 года, на основании статьи 2 ч. (7) Закона № 235/2016, подписали Соглашение о выпуске и выкупе государственных облигаций. По этому соглашению Министерство финансов выпустило и передало Национальному банку государственные облигации на сумму 13341200000 леев со сроком погашения до 2041 года и выплатой процентных ставок. Данное соглашение вступило в силу в день подписания и действует до момента выполнения сторонами обязательств, то есть до истечения срока погашения облигаций.

5. Вступление в силу вышеуказанного соглашения является доказательством исполнения (завершения действия) положений Закона № 235 от 3 октября 2016 года. Принятие Парламентом Закона № 230 от 16 декабря 2020 года о признании утратившим силу уже исполненного (завершившего действие) закона ведет к нарушению защищенности правоотношений.

6. В своей предыдущей практике Конституционный суд отмечал, что нельзя отменить **акт, исчерпавший свое действие**. Процедура по отмене актов, исчерпавших свое действие, может привести к нарушению правового порядка, дискредитации законодательной власти государства, а также поставить под угрозу безопасность правовых отношений и даже национальную безопасность, если бы по прошествии времени допускалась возможность возврата к актам, исчерпавшим свое действие, исходя из текущих политических или личных интересов (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 30 от 8 декабря 2015 года, § 52).

7. Кроме этого, вступление в силу Закона № 230 от 16 декабря 2020 года предполагает и **аннулирование государственных облигаций**, выпущенных Министерством финансов на основании Закона № 235 от 3 октября 2016 года, не учитывая уже произведенные правовые эффекты этих облигаций. Такой вывод вытекает из положения о признании утратившим силу, предусмотренного статьей I оспариваемого закона, а также из статьи II того же закона, которая гласит, что «Правительству в трехмесячный срок со дня вступления в силу настоящего закона разработать и представить Парламенту необходимые меры для решения проблемы задолженности следующих банков: «Banca de Economii» АО, коммерческого банка «Banca Socială» АО и коммерческого банка «Unibank» АО перед Национальным банком Молдовы». Это положение не предполагает наличие государственных облигаций, выпущенных ранее Министерством финансов, поскольку обязывает Правительство предложить разрешение вопроса по задолженности обанкротившихся банков перед Национальным банком.

8. В своей практике Конституционный суд установил, что новый закон действует только в настоящем и в будущем, но не производит юридические последствия в прошлом (см. ОКС № 32 от 29 октября 1998 года), не может отменить порядок, установленный предыдущим законом, и не может аннулировать его последствия (см. ПКС № 19 от 29 апреля 1999 года), как и не изменяет и не отменяет уже произведенные эффекты юридической ситуации, исчерпавшей себя или находящейся в процессе реализации (ПКС № 5 от 28 февраля 2006 года; ОКС от 28 января 2008 года; ОКС № 3 от 1 ноября 2012 года, § 104; ОКС № 90 от 19 сентября 2019 года, § 17). В случае, если

законодатель обоснованно желает устраниТЬ или отменить некоторые несправедливые обстоятельства, он не может это сделать посредством закона, имеющего обратную силу, а должен искать адекватные средства, которые не вступают в противоречие с конституционным принципом необратимости закона. Является несправедливым, необоснованным и неправомерным, чтобы закон распространял свое действие на фактические обстоятельства и правоотношения, которые исчерпали себя или возникли до вступления его в силу (см. ОКС № 3 от 1 ноября 2012 года, § 108, § 109), даже если стороной правоотношений выступают государственные органы власти.

9. С учетом того, что по Закону № 230 от 16 декабря 2020 года был признан утратившим силу исполненный нормативный акт, а также прекращается действие государственных облигаций, выпущенных на основании утратившего силу закона, Конституционный суд должен был констатировать, что положения данного закона нарушают установленный ранее правовой порядок, что вступает в явное противоречие с требованиями правового государства, охраняемыми статьей 1 ч. (3) Конституции, которые относятся к обеспечению законности, правовой определенности, запрету произвола [см. Доклад Венецианской комиссии о правовом государстве, CDL-AD(2011)003rev, Страсбург, 4 апреля 2011 года, § 41; ПКС № 4 от 22 апреля 2013 года, §54].

10. Дополнительно считаю нужным подчеркнуть, что законодатель в ходе принятия Закона № 230 действовал вопреки требованиям ясности и предсказуемости, характерным для правового государства. В этом смысле, действие оспариваемого закона полностью прекращает правоотношения между Министерством финансов и Национальным банком, возникшие по государственным облигациям, выпущенным под действием Закона № 235/2016, без учета положений статей 8, 10 и 19 Закона № 419 от 22 декабря 2006 года о долге публичного сектора, государственных гарантиях и государственном рекредитовании. Согласно Закону № 419/2006, выпуск государственных облигаций представляет собой финансовый инструмент, генерирующий государственный долг, к которому Правительство Республики Молдова прибегает в случае необходимости [статья 8]. Выпуском облигаций, осуществленным в порядке Закона № 235/2016, Министерство финансов от имени Правительства приняло на себя государственный долг, который является суверенным долгом и «абсолютным обязательством Республики Молдова», выполняемым из государственного бюджета в приоритетном порядке по отношению к другим денежным обязательствам [статья 10]. Однако этот долг, действием оспариваемого закона, необъяснимо исчезает.

11. Несмотря на то, что в конце 2020 года Национальный банк обладал государственными облигациями общей стоимостью 12 611,2 миллиона леев со сроком погашения до 2041 года [по информации НБМ¹ и Министерства финансов²], признание утратившим силу Закона № 235/2016 приводит к исчезновению государственных облигаций и их безусловному исключению из финансового обращения. Оспариваемый закон не только сделал невозможным выкуп облигаций и погашение государственного долга в порядке, регулируемом Законом № 419/2006, но и не предусмотрел определенные последствия признания акта утратившим силу, такие как выплата процентных ставок, исчисленных на момент вступления в силу оспариваемого закона, процедура исключения данных облигаций из отчетности эмитента и правообладателя и др.

¹ <https://www.bnm.md/ro/content/datoria-de-stat-interna-fata-de-banca-nationala-0>

² <https://mf.gov.md/sites/default/files/DSI%20la%20situatia%20din%2031-12-2020%20-rom.pdf>

12. Таким образом, принятием Закона № 230 от 16 декабря 2020 года законодатель посягнул на правовой порядок, установленный ранее Законами № 235/2016 и № 419/2006 и отменил обязательство Министерства финансов по исполнению государственного долга. В результате, исчезновение государственных облигаций путем признания утратившим силу Закона № 235/2016 и, одновременно, погашение государственного долга в нарушение процедур, регулируемых Законом № 419/2006, представляет собой нарушение принципа правового государства, охраняемого положениями статьи 1 ч. (3) Конституции.

II. Относительно несоблюдения положений статьи 126 Конституции, касающихся государственных интересов в экономической, финансовой и валютной деятельности

13. Статья 126 ч. (2) п. с) Конституции устанавливает, что государство должно обеспечивать защиту национальных интересов в сфере экономической, финансовой и валютной деятельности.

14. Подписанием Соглашения об ассоциации с Европейским Союзом Республика Молдова приняла на себя финансовые обязательства по обеспечению стабильности и целостности своей финансовой системы и продвижению сотрудничества между различными субъектами финансовой системы, включая регулирующие и контролирующие субъекты (см. статьи 16, 18, 58, 59 и др. Соглашения об ассоциации между Республикой Молдова, с одной стороны, и Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны; ПКС № 11 от 11 мая 2016 года, § 49; ПКС № 29 от 6 ноября 2017 года, § 49).

15. Несмотря на отсутствие четких конституционных норм, Конституционный суд отметил значимость Национального банка в деле защиты национальных интересов при осуществлении банками Республики Молдова финансово-экономической деятельности. Как на международном уровне, так и в Республике Молдова центральные банки осуществляют пруденциальный надзор и являются ответственными за устойчивость и надлежащее функционирование коммерческих банков и всей банковской системы (ПКС № 11 от 11 мая 2016 года, § 45; ПКС № 29 от 6 ноября 2017 года, § 47). Слабая банковская система представляет угрозу для макроэкономической и финансовой стабильности государства (там же, § 50).

16. В данном случае, как было отмечено в § 1 настоящего мнения, Национальный банк Молдовы на основании государственных гарантий № 807 и № 101 в 2014-2015 годах в качестве экстренных кредитов перевел на счета трех коммерческих банков [«Banca de Economii» АО, КБ «Banca Socială» АО и КБ «Unibank» АО] более 14,1 миллиардов леев для погашения требований физических и юридических лиц к этим банкам. Перечисленные Национальным банком финансовые средства были получены в результате **прямой денежной эмиссии**³.

17. Законом № 235 от 3 октября 2016 года и Соглашением о выпуске и выкупе государственных облигаций были разрешены между Министерством финансов и Национальным банком отношения по государственным гарантиям № 807 и № 101, что позволило Национальному банку определить свои планы и проекты на следующие 25 лет. Выпуск государственных облигаций стал тем финансовым инструментом, посредством которого государство Республика Молдова решило сохранить стоимость активов своего центрального банка, обеспечивая его функциональность и способствуя достижению его основной цели: обеспечение и поддержание стабильности цен.

³ <https://www.bnm.md/ro/content/despre-garantiile-guvernului-converteite-datorie-publica>

18. Принятие Закона № 230 от 16 декабря 2020 года привело к безоговорочному исключению из финансового оборота государственных облигаций, выпущенных на основании Закона № 235 от 3 октября 2016 года, обесценив тем самым активы Национального банка.

19. Как отметил Национальный банк в письме от 16 декабря 2020 года [№ 31-002/76/3331, адресованное Парламенту] и в письме от 15 января 2021 года [№ 31-002/2/116, адресованное Конституционному суду], а также в объяснениях, приведенных на пленарном заседании от 18 марта 2021 года, возможное изъятие из обращения государственных облигаций, выпущенных на основании Закона № 235, приведет к эффективному сокращению активов и уставного капитала Национального банка, что может создать непредсказуемые последствия для национальных интересов. Более того, в случае сокращения уставного капитала Национального банка, Правительство должно будет изыскать дополнительные финансовые средства для его пополнения.

20. Аналогичное мнение выразило Правительство Республики Молдова в своей точке зрения № 31-77-111-1342 от 24 февраля 2021 года, представленной Конституционному суду, в которой отмечалось, что невыплата платежей по государственным облигациям, выпущенным на основании Закона № 235/2016, ведет к декапитализации государственного центрального банка. Кроме того, Правительство сослалось на статью 19 ч. (6) Закона № 548 от 21 июля 1995 года о Национальном банке Молдовы, согласно которой «если по окончании финансового года размер уставного капитала падает ниже 4 процентов от совокупных денежных обязательств Национального банка, Правительство в лице Министерства финансов в течение 60 дней после получения доклада внешнего аудитора по финансовым отчетам Национального банка вносит в капитал Национального банка в объеме, необходимом для увеличения уставного капитала до 4 процентов от совокупных денежных обязательств Национального банка, государственные ценные бумаги, предусматривающие выплату процентов на рыночном уровне».

21. Из вышеизложенного следует, что признание утратившим силу Закона № 235/2016 и изъятие из оборота государственных облигаций, выпущенных на основании данного закона, создает новую ситуацию для Правительства Республики Молдова, чтобы в ограниченный срок выявить необходимые и достаточные финансовые средства для пополнения уставного капитала Национального банка. В противном случае, Национальный банк не сможет выполнить свою основную задачу по обеспечению и поддержанию стабильности цен, затрагивая одновременно и конституционную цель государства, предусмотренную статьей 126 Конституции о защите национальных интересов по экономической, финансовой и валютной деятельности.

22. Следовательно, нижеподписавшийся приходит к выводу, что в ходе принятия оспариваемого закона Парламент явно проигнорировал положения статей 1 ч. (3) и 126 ч. (2) п. с) Конституции.

Николае РОШКА
конституционный судья