



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Р Е Ш Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА

КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

по делу о проверке конституционности некоторых норм положений Национального банка Кыргызской Республики в связи с обращениями граждан Абдразакова Нурдина Акеновича и Кемпирбаевой Чинар Суюнбековны.

29 октября 2013 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего - судьи Касымалиева М.Ш., судей Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р., Макешова Д.М., Мамырова Э.Т., Нарынбековой А.О., Осмонбаева Э.Ж., Осмоновой Ч.О., Сооронкуловой К.С., при секретаре Таштановой А.Ж.,

с участием заявителя Кемпирбаевой Ч.С., представителей Национального банка Кыргызской Республики по доверенности Абдыбалы тегин С., Мулкубатовой Н.Р., Иманходжаева И.А., руководствуясь частями 1, 6, 8, 9, 10 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37, 42 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности

1) подпунктов 6.9.3 и 6.9.4 Положения «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком Кыргызской Республики», утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 19 мая 2005 года N 16/2;

2) подпункта 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков», утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 2 марта 2006 года, №5/7;

Заслушав выступление судьи-докладчика Айдарбековой Ч.А., объяснения сторон и их представителей, исследовав представленные материалы, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики (далее – Конституционная палата) 23 апреля 2012 года поступило ходатайство гражданина Абдразакова Н.А. о признании неконституционными

подпунктов 6.9.3 и 6.9.4 Положения "О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком Кыргызской Республики", утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 19 мая 2005 года N 16/2;

подпункта 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков», утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 2 марта 2006 года, №5/7;

постановления Комитета по надзору Национального банка Кыргызской Республики «О должностных лицах ОАО «АзияУниверсалБанк» от 16 июня 2011 года, №12/5.

Из представленных материалов следует, что Абдразаков Н. А., занимавший должность председателя Правления ОАО «АзияУниверсалБанк» в период с июля 2001 года по апрель 2010 года постановлением Комитета по надзору Национального банка Кыргызской Республики «О должностных лицах ОАО «АзияУниверсалБанк» от 16 июня 2011 года, №12/5 был признан причастным к действиям классифицируемым, как нездоровая и небезопасная банковская практика. Данное постановление принято в соответствие со

статьей 32 закона «О Национальном банке Кыргызской Республики», статьей 45-1 закона «О банках и банковской деятельности в Кыргызской Республике», подпунктами 6.9.3, 6.9.4 Положения "О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком Кыргызской Республики», утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 19 мая 2005 года N 16/2 и подпунктом 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков», утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 2 марта 2006 года, №5/7.

С аналогичным ходатайством 10 октября 2012 года в Конституционную палату обратилась гражданка Кемпирбаева Ч.С. Она занимала должность вице- президента ОАО «АзияУниверсалБанк» в период с ноября 2008 года по апрель 2010 года и постановлением Комитета по надзору Национального банка Кыргызской Республики «О должностных лицах ОАО «АзияУниверсалБанк» от 16 июня 2011 года, №12/5 была также признана причастной к действиям классифицируемым, как нездоровая и небезопасная банковская практика. Указанный акт Комитета по надзору Национального банка Кыргызской Республики также был основан на вышеуказанных нормативных правовых актах.

В своих заявлениях Абдразаков Н.А. и Кемпирбаева Ч.С. указывают, что постановление Комитета по надзору Национального банка Кыргызской Республики «О должностных лицах ОАО «АзияУниверсалБанк» от 16 июня 2011 года, №12/5; подпункты 6.9.3 и 6.9.4 Положения "О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком Кыргызской Республики", утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 19 мая 2005 года N 16/2; подпункт 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков», утвержденного постановлением Правления Национального банка

Кыргызской Республики от 2 марта 2006 года, №5/7 препятствуют им в осуществлении трудовой деятельности в любом финансово-кредитном учреждении Кыргызской Республики и ограничивают их права, тем самым противоречат части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики. Также они считают, что в соответствии с частью 3 статьи 42 Конституции Кыргызской Республики каждый имеет право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий, охрану и условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а также право на вознаграждение за труд не ниже установленного законом прожиточного минимума. Заявители отмечают, что согласно части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией Кыргызской Республики и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Вводимые ограничения должны быть соразмерными указанным целям. Запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Между тем, по их мнению, права и свободы (на труд и распоряжение своими способностями к труду) были ограничены подзаконными нормативными правовыми актами принятыми государственным органом – Национальным банком Кыргызской Республики, а не Конституцией Кыргызской Республики или законом.

Таким образом, заявители просят признать не соответствующими Конституции Кыргызской Республики:

- подпункты 6.9.3 и 6.9.4 Положения «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком Кыргызской Республики», утвержденного Постановлением Правления Национального Банка Кыргызской Республики №16/2 от 19.05.2005 года;

- подпункт 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков» (утвержденного Постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 02.03.2006 года №5/7).

- постановление Комитета по надзору Национального банка Кыргызской Республики «О должностных лицах Открытого Акционерного Общества «АзияУниверсалБанк» от 16.06.2011 года, №12/6.

Определениями коллегий судей Конституционной палаты от 5 августа 2013 года обращения заявителей были приняты к производству.

Учитывая однородность требований указанных лиц, определением судьи – докладчика от 26 августа 2013 года два дела соединены в одно конституционное судопроизводство.

В соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 30 конституционного закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» определением судьи-докладчика от 17 октября 2013 года требования заявителей о признании неконституционным постановления Комитета по надзору Национального банка Кыргызской Республики «О должностных лицах ОАО «АзияУниверсалБанк» от 16 июня 2011 года, №12/5 были выделены ввиду его не подведомственности Конституционной палате.

В судебном заседании заявитель Кемпирбаева Ч.С. поддержала свое ходатайство и просит его удовлетворить.

Заявитель Абдразаков Н.А. на заседание не явился, хотя о времени и месте судебного заседания был надлежащим образом извещен. О причинах неявки не известил.

Конституционная палата считает возможным рассмотреть дело без его участия по имеющимся в деле материалам.

Представители Национального банка Кыргызской Республики, не согласившись с доводами обращающейся стороны, просят отказать в удовлетворении ходатайства по следующим основаниям:

Обжалуемые нормативные правовые акты Национального банка Кыргызской Республики не ограничивают право лица на труд. Они

предусматривают полномочия Национального банка Кыргызской Республики, вытекающие из законов «О Национальном банке Кыргызской Республики», «О банках и банковской деятельности в Кыргызской Республике» по отказу в согласовании для занятия определенных должностей в коммерческом банке. Установленное Конституцией Кыргызской Республики право на труд не подразумевает под собой, что любому гражданину гарантируется право занятие той или иной должности. И законодательство и международная банковская практика, включая международные соглашения и принципы регулирования банковской деятельности, законодательство зарубежных стран и практика Европейского суда по правам человека подтверждают указанные выше доводы. Обжалуемые нормативные правовые акты Национального банка Кыргызской Республики соответствуют Конституции Кыргызской Республики и законам.

Конституционная палата, обсудив доводы сторон и исследовав материалы дела, пришла к следующим выводам:

1. В соответствие с частью 4 статьи 19 конституционного закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты по данному делу являются пункты 6.9.3. и 6.9.4. Положения "О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком Кыргызской Республики", утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 19 мая 2005 года N 16/2 (далее – Положение «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям»), а также подпункт 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков», утвержденного постановлением Правления Национального банка

Кыргызской Республики от 2 марта 2006 года, №5/7 (далее - Положение «О лицензировании деятельности банков»), в той мере, в какой на их основании решается вопрос об ограничении права на свободу труда лицам, ранее являвшимся должностными лицами банков и иных финансово-кредитных учреждений, лицензируемых Национальным банком Кыргызской Республики, освобожденных за осуществление деятельности, характеризующейся как нездоровая банковская практика.

Пункт 6.9.3. Положения «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям» предусматривает полномочия Комитета по надзору принимать решение о смене всех или некоторых должностных лиц банка в случаях установления надзорным органом, что должностное лицо банка:

- 1) совершило нарушение или было вовлечено в деятельность, характеризующуюся как нездоровая банковская практика, либо предоставляло недостоверную информацию в Национальный банк Кыргызской Республики;

- 2) иницирует действия, которые подвергают риску потерь средства вкладчиков и финансовую стабильность банка;

- 3) было уличено в мошенничестве, злоупотреблении полномочиями или подобных действиях;

- 4) нарушило принципы беспристрастности;

- 5) осуществляло или было вовлечено в деятельность, нарушающую законодательство и/или нормативные правовые акты по противодействию финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Пункт 6.9.4. вышеуказанного Положения предусматривает, что уполномоченный орган Национального банка Кыргызской Республики издает письменное предписание, содержащее требование об освобождении должностного лица от занимаемой должности в банке и/или запрет на какое-либо дальнейшее участие данного лица в деятельности банка, если

нарушения или условия, определенные пунктами 6.9.1 и 6.9.3 этого Положения, имеют место.

Подпункт 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков» определяет право Национального банка Кыргызской Республики отказать в согласовании кандидатов на должности, указанные в главе 13 этого Положения, если существует заключение, решение или другие акты Национального банка Кыргызской Республики (решение Комитета по надзору, предписания и др.) в отношении кандидатов, признающее их причастными к действиям, классифицируемым как нездоровая банковская практика.

Положение «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком Кыргызской Республики», утвержденное постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 19 мая 2005 года N 16/2, принято в соответствии с порядком, установленным законодательством, внесено в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и опубликовано в журнале «Нормативные акты Национального банка Кыргызской Республики», № 6, 2005 году. Данный нормативный правовой акт является действующим.

Положение «О лицензировании деятельности банков», утвержденное постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 2 марта 2006 года, №5/7, принято в соответствии с порядком, установленным законодательством, внесено в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и опубликовано в журнале «Нормативные акты Национального банка Кыргызской Республики», № 4, 2006 г. Данный нормативный правовой акт является действующим.

2. Конституция Кыргызской Республики признает права и свободы человека высшей ценностью и гарантирует их непосредственное действие на территории Кыргызской Республики (статья 16).

В соответствии с целями социального государства Конституция Кыргызской Республики (часть 3 статьи 42) гарантирует каждому свободу труда и право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать профессию и род занятий. К числу способов, которыми граждане могут реализовать эти конституционные права, относятся наемный труд, осуществляемый по свободно избранной профессии и роду деятельности и на основании трудового договора, заключаемого с работодателем, а также самостоятельная экономическая деятельность, осуществляемая в свободно избранной сфере индивидуально или совместно с другими лицами.

Отдавая предпочтение тому или иному способу, граждане соглашаются с теми юридическими последствиями, которые обуславливаются установленным законом правовым статусом субъектов этой деятельности, включая права и обязанности, а также государственные гарантии их реализации и меры ответственности.

3. В соответствии с частью 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией Кыргызской Республики и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц.

Из смысла данной нормы Конституции Кыргызской Республики вытекает, что права и свободы человека могут быть ограничены. Любое ограничение прав и свобод человека должно четко указываться в самой Конституции Кыргызской Республики или законе.

Абзацем вторым части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики предусмотрен запрет на принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина. Это означает, что ограничения, не предусмотренные Конституцией Кыргызской Республики и законами, не могут вводиться подзаконными нормативными правовыми актами. И в силу этого, ограничения,

предусмотренные Конституцией Кыргызской Республики и законами, могут содержаться в подзаконных нормативных правовых актах.

Любое ограничение должно преследовать конституционно значимые цели и должно быть продиктовано необходимостью защиты конституционно признаваемых ценностей, а также должно обеспечить необходимый баланс между интересами личности, государства и общества. Данное понимание способствует достижению выполнения принципа соразмерности вводимых ограничений указанным выше целям.

В целях защиты общественных интересов допускаются ограничения прав и свобод человека и общепризнанными нормами и принципами международного права. В частности, частью 2 статьи 29 Всеобщей декларации прав человека, статьей 4 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (Кыргызская Республика присоединилась постановлением Жогорку Кенеша Кыргызской Республики от 12 января 1994 года N 1406-XII), предусматриваются, что каждый человек при осуществлении своих прав должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе.

4. В соответствие со статьей 105 Конституции Кыргызской Республики Национальный банк Кыргызской Республики осуществляет надзор за банковской системой Кыргызской Республики, определяет и проводит денежно-кредитную политику в Кыргызской Республике, разрабатывает и осуществляет единую валютную политику, обладает исключительным правом проведения эмиссии денежных знаков, реализует различные формы и принципы банковского финансирования.

Во исполнение функций надзора за банковской системой Кыргызской Республики Национальный банк Кыргызской Республики согласно законам «О Национальном банке Кыргызской Республики», «О банках и банковской

деятельности в Кыргызской Республики» выполняет такие действия, как лицензирование банков, регулирование деятельности банков и их должностных лиц. Законодатель особо выделил функцию банковского надзора, учитывая особый статус банков – специализированных организаций, уполномоченных на аккумуляцию денежных средств, в том числе у населения, в виде вклада (депозита) и последующего их использования от своего лица. Поскольку именно банкам разрешено привлечение денежных средств у населения в виде депозитов и вкладов на банковские счета через механизм публичного договора, то такой статус банков предполагает особый механизм надзора за их деятельностью.

В связи с этим, Национальный банк Кыргызской Республики, как орган надзора за деятельностью коммерческих банков, вправе требовать, чтобы все банки занимались разрешенной деятельностью, а должностные лица банков обладали безупречной репутацией, специальными познаниями в сфере банковской деятельности, так как им доверены денежные средства или имущество населения. Именно поэтому законодатель установил обязанность Национального банка Кыргызской Республики определять минимальные требования для должностных лиц, при соответствии которым, лица обладают правом занимать руководящие должности в банке. Обязательность процедуры согласования должностных лиц банка дает возможность Национальному банку Кыргызской Республики отслеживать прохождение на руководящие должности только лиц, вызывающих доверие. Если эти лица нарушат нормы законодательства, вовлекут банк в занятие нездоровой и небезопасной банковской практикой, тем самым утратят доверие, то Национальный банк Кыргызской Республики вправе сменить их, в установленном законом порядке.

Рассматривая сущность ограничений прав на свободу труда, установленных законом «О банках и банковской деятельности в Кыргызской Республике», Конституционная палата усматривает в них вопросы необходимости защиты национальной безопасности, частью которой

является финансовая безопасность. Под финансовой безопасностью понимается такое состояние финансово-банковской системы, при котором государство может в определенных пределах гарантировать экономические условия функционирования государственных учреждений власти и рыночных институтов. Важными составляющими финансовой безопасности страны является эффективный надзор за устойчивостью банковской системы, направленный, прежде всего, на обеспечение защиты интересов вкладчиков, а также поддержание доверия к финансово-банковской системе. От эффективности банковского надзора зависит финансовая безопасность не только банков и банковской системы, но и национальная безопасность.

В этих целях для предотвращения рисков угроз финансовой безопасности законодатель предусмотрел повышенные требования к кандидатам на определенные должности в коммерческих банках и надзор за соблюдением данных требований возложил на Национальный банк Кыргызской Республики.

Рассматриваемые пункты 6.9.3. и 6.9.4. Положения «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям» предусмотрены частями 1, 2, 7 статьи 45-1 закона «О банках и банковской деятельности в Кыргызской Республике». Соответственно, возможность смены всех или некоторых должностных лиц банка и запрещение дальнейшего их участия в деятельности банка предусмотрены законом.

Нормы подпункта 5 б) пункта 16.1. Положения «О лицензировании деятельности банков», регламентирующие порядок согласования кандидатов на должности должностных лиц коммерческих банков, предусмотрены статьей 25-1 закона «О банках и банковской деятельности в Кыргызской Республике». Тем самым, оспариваемый пункт Положения, детализируя и раскрывая нормы вышеуказанного закона, не выходит за установленные им рамки.

При таких обстоятельствах, Конституционная палата считает, что требования обращающейся стороны о признании неконституционными подпунктов 6.9.3 и 6.9.4. Положения «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям» и подпункта 5 б) пункта 16.1. Положения «О лицензировании деятельности банков» не могут считаться обоснованными.

На основании вышеизложенного, руководствуясь статьями 46, 47, 48, 51, 52 конституционного закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата

Р Е Ш И Л А:

1. Признать подпункты 6.9.3 и 6.9.4 Положения "О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком Кыргызской Республики", утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 19 мая 2005 года N 16/2 и подпункт 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков», утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 2 марта 2006 года, №5/7, соответствующими Конституции Кыргызской Республики.

Ходатайства граждан Абдразакова Нурдина Аkenовича, Кемпирбаевой Чинар Суюнбековны оставить без удовлетворения .

2. Настоящее решение Конституционной палаты является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

3. Настоящее решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежат исполнению на всей территории республики.

4. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционной палаты и в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**КЫРГЫЗ РЕСПУБЛИКАСЫНЫН
ЖОГОРКУ СОТУНУН
КОНСТИТУЦИЯЛЫК ПАЛАТАСЫНЫН
СУДЬЯСЫ**



**СУДЬЯ
КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ
ВЕРХОВНОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

Кыргыз Республикасы, Бишкек шаары,
720040, Эркиндик проспекти, 39
тел.: +996 (312) 621611; факс: 622040

Кыргызская Республика, г. Бишкек,
720040, проспект Эркиндик, 39
тел.: +996 (312) 621611; факс: 622040

№ _____

«__» _____ 201_ж.г.

Особое мнение

Судьи Сооронкуловой К.С. по мотивировочной части Решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики № 6-Р от 29 октября 2013 года по делу о проверке конституционности некоторых норм положений Национального банка Кыргызской Республики в связи с обращениями граждан Абдразакова Нурдина Акеновича и Кемпирбаевой Чинар Суюнбековны

В соответствии с пунктом 1 части 1 статьи 20 конституционного закона "О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики" физическому лицу принадлежит право на обращение в Конституционную палату Верховного суд Кыргызской Республики (далее - Конституционная палата), если оно считает, что законами и иными нормативными правовыми актами нарушаются его права и свободы, признаваемые Конституцией.

Тем самым, граждане Абдразаков Н. А. и Кемпирбаева Ч.С., как признанные законом субъекты обращения, оспаривают пункт 6.9.3. и 6.9.4. Положения "О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком Кыргызской Республики", утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 19 мая 2005 года N 16/2 (далее – Положение «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям»), а также подпункт 5 б) пункта 16.1 Положения «О

лицензировании деятельности банков», утвержденного постановлением Правления Национального банка Кыргызской Республики от 2 марта 2006 года, №5/7 (далее - Положение «О лицензировании деятельности банков») на предмет противоречия части 2 статьи 20 и части 3 статьи 42 Конституции Кыргызской Республики.

Позиция субъектов обращения по рассматриваемому делу сводится к следующему:

1. Вышеуказанные нормы подзаконных нормативных правовых актов препятствует осуществлению ими трудовой деятельности в качестве должностных лиц банка или финансово-кредитного учреждения и тем самым ограничивают гарантированные частью 3 статьи 42 Конституции право на свободу труда, распоряжаться своими способностями к труду, на выбор профессии и рода занятий.

2. Ограничения конституционных прав не соразмерны общезначимым целям, так как согласно части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены Конституцией и законами в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц. Более того, указанные ограничения введены подзаконными нормативными правовыми актами НБ КР, что противоречит части 2 статьи 20 Конституции, содержащей прямой запрет принятия подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

В ходе рассмотрения дела субъекты обращения подтвердили свои требования.

Сторона-ответчик – Национальный банк Кыргызской Республики (далее - Национальный банк) отстаивала позицию соразмерности, оправданности и пропорциональности вводимых ограничений общезначимым конституционным целям.

Конституционная палата Кыргызской Республики приняла решение о конституционности оспариваемых субъектами обращения норм, мотивировав свое решение особым конституционно-правовым статусом Национального банка,

как органа реализующего властно-распорядительные, разрешительные и надзорные функции, и в силу этого обладающего правом нормотворчества. Конституционная палата в своем решении указала, что проверяемые в рамках нормоконтроля подзаконные акты Национального банка не выходят за пределы, установленные законом и вводимые ими ограничения прав на свободу труда соразмерны целям финансовой безопасности.

Между тем, изучение материалов дела и анализ выступлений сторон по делу приводят к следующим выводам:

1. Пункт 6.9.3. Положения «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям» предусматривает полномочия Комитета по надзору принимать решение о смене всех или некоторых должностных лиц банка в случаях установления надзорным органом, что должностное лицо банка:

1) совершило нарушение или было вовлечено в деятельность, характеризующуюся как нездоровая банковская практика, либо предоставляло недостоверную информацию в Национальный банк Кыргызской Республики;

2) инициирует действия, которые подвергают риску потерь средства вкладчиков и финансовую стабильность банка;

3) было уличено в мошенничестве, злоупотреблении полномочиями или подобных действиях;

4) нарушило принципы беспристрастности;

5) осуществляло или было вовлечено в деятельность, нарушающую законодательство и/или нормативные правовые акты по противодействию финансированию терроризма и легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Вышеуказанное положение регулирует порядок применения Национальным банком мер воздействия к коммерческим банкам и финансово-кредитным учреждениям, лицензируемым Национальным банком и детализирует положения ряда законодательных актов, относящихся к банковской деятельности.

Национальный банк, осуществляя функции банковского регулирования и надзора, обязан обеспечить соблюдение коммерческими банками требований,

установленных законодательством. В этих целях, по результатам проверки деятельности коммерческих банков, Национальный банк обязан принимать меры для устранения выявленных нарушений и применить соответствующие меры воздействия к ответственным должностным лицам.

С этой позиции, оспариваемые обращающейся стороной, пункты 6.9.3. и 6.9.4. Положения "О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям», предписывающие Комитету по надзору, принять решение о смене всех или некоторых должностных лиц коммерческого банка, являются не чем иным, как санкциями, применяемыми надзорным органом в отношении должностных лиц коммерческого банка в случаях нарушения ими действующего банковского законодательства. Санкции подобного рода, как меры воздействия, направлены на предупреждение и пресечение нездоровой и небезопасной деятельности коммерческих банков и должны рассматриваться как средства защиты банковской системы в целом и интересов вкладчиков (кредиторов) банка в частности.

Такие меры воздействия являются распространенными и общепринятыми в банковской практике. В системе классификации банковских санкций они относятся к мерам принудительного воздействия и являются правомерной реакцией надзорного органа на неправомерные действия должностных лиц коммерческого банка. Следовательно, подобные меры не могут являться ограничением конституционных прав граждан, так как они направлены на защиту прав и интересов как отдельных лиц, так и общества в целом. Ограничение конституционных прав, как правило, преследуют цель ограничения позитивной, а не негативной деятельности и не являются в отличие от санкций мерой ответственности за неправомерное поведение. Тем более, что соразмерность санкции определяется характером правонарушения, а не общезначимыми конституционными целями.

Таким образом, пункты 6.9.3. и 6.9.4. Положения "О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям", исходя из специфики методов правового регулирования в банковской сфере, необходимо рассматривать как санкции, применяемые

Национальным банком к коммерческим банкам и иным финансово-кредитным организациям, лицензируемым Национальным банком в результате банковского надзора, с целью защиты интересов кредиторов и стабильности банковской системы.

2. Подпункт 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков» определяет правомочие Национального банка отказать в согласовании кандидатов на должности, указанные в главе 13 этого Положения, если существует заключение, решение или другие акты Национального банка (решение Комитета по надзору, предписания и др.) в отношении кандидатов, признающее их причастными к действиям, классифицируемым как нездоровая банковская практика. Оспариваемые нормы находятся в системной связи с главой 13 указанного Положения и вытекают из квалификационных требований, предъявляемых к должностным лицам, кандидатуры которых подлежат обязательному согласованию с Национальным банком.

В соответствии со статьей 25-1 закона «О банках и банковской деятельности», должностные лица коммерческого банка обязаны соответствовать требованиям, устанавливаемым Национальным банком. Должностные лица банка и лица, назначенные в установленном Национальным банком порядке (включая заместителей и лиц, временно исполняющих обязанности), проходят обязательное согласование с Национальным банком на соответствие минимальным требованиям, установленным Национальным банком.

Следовательно, Национальный банк, как единственный орган на территории Кыргызской Республики, уполномоченный на выдачу лицензии на проведение банковских операций (часть 3, статьи 13 закона «О банках и банковской деятельности»), при согласовании должностных лиц коммерческого банка вправе самостоятельно оценивать профессиональные и деловые качества кандидата на основании всей имеющейся информации, позволяющей сделать вывод о его профессиональной пригодности и деловой репутации.

Исходя из этого, пункт 5 б) предоставляет Национальному банку по собственному усмотрению решить вопрос согласования кандидатов, признанных ранее причастными к действиям, классифицируемым как нездоровая банковская

практика. Сама по себе возможность отказа Национального банка в согласовании кандидатур на указанные должности в порядке, установленном главой 16 Положения о лицензировании деятельности банков, не может нарушать трудовые права заявителя. Указанные нормы содержат лишь определенные требования для лиц, претендующих на руководящие должности в коммерческом банке, но не нарушают в целом их право на труд. Этому корреспондирует часть 2 статьи 1 Конвенции Международной организации труда «Относительно дискриминации в области труда и занятий» № 111 от 25 июня 1958 года, в соответствии с которой всякое различие, исключение или предпочтение, основанные на специфических требованиях, связанных с определенной работой, не считаются дискриминацией (ратифицирована Кыргызской Республикой 31 марта 1992 года).

Более того, пункт 16.1 Положения о лицензировании деятельности банков регулирует основания отказа в согласовании должностных лиц коммерческого банка и не содержит прямого запрета лицам, причастным к действиям, классифицируемым как нездоровая банковская деятельность, возможности претендовать на должности, указанные в пункте 13.1 этого Положения. Лица, которым банк отказал в согласовании, вправе обжаловать заключение банка в судебном порядке. Как следует из материалов дела, Кемпирбаева Ч.С. в 2004 году, обжаловала отказ Национального банка в согласовании ее кандидатуры на должность главного бухгалтера/члена правления ОАО «АУБ». Бишкекский межрайонный суд по экономическим делам своим решением от 27 мая 2004 года удовлетворил требования Кемпирбаевой Ч.С. и признал недействительным постановление Комитета по надзору об отказе в согласовании ее кандидатуры.

Таким образом, оспариваемый на предмет конституционности подпункт 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков» не ограничивает гарантированное Конституцией право на свободу труда.

Вместе с тем, необходимо отметить, что большинству органов, реализующих властные и нормотворческие функции, свойственна тенденция расширения или злоупотребления своими полномочиями посредством принятия подзаконных нормативных правовых актов. В силу этого, квалификационные и репутационные требования, имеющие отношение к реализации гражданами

конституционных прав, должны устанавливаться непосредственно законодателем, быть минимальными, носить исчерпывающий характер и не вызывать сомнения у претендентов на предмет соразмерности установленных требований принципам и специфическим задачам соответствующей сферы трудовой деятельности.

Вышеизложенное служит основанием для следующих выводов:

1. Доводы заявителей о неконституционности пунктов 6.9.3. и 6.9.4. Положения «О мерах воздействия, применяемых к банкам и некоторым другим финансово-кредитным учреждениям», а также подпункта 5 б) пункта 16.1 Положения «О лицензировании деятельности банков» не состоятельны, так как оспариваемые нормативные положения не являются ограничением прав и свобод человека и гражданина, признаваемых Конституцией.

2. Рассматриваемые на предмет конституционности подзаконные акты Национального банка регулируют вопросы осуществления Национальным банком принадлежащих ему функциональных и законных полномочий, они по своему смыслу и содержанию не затрагивают непосредственно существа конституционных прав и свобод человека и гражданина, и не препятствуют их реализации. Следовательно, вышеуказанные нормативные правовые акты в оспариваемой части не могут быть признаны противоречащими Конституции Кыргызской Республики.

Судья

К.С. Сооронкулова