



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ**

*обращения № 147а/2019 г.*

о контроле конституционности

Постановления Парламента № 68 от 5 июля 2019 года об отзыве с должности советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров

КИШИНЭУ

28 ноября 2019 г.

Конституционный суд в составе:

Люба ШОВА, *председательствующий*,  
Эдуард АБАБЕЙ,  
Домника МАНОЛЕ,  
Николае РОШКА,  
Сергей ЦУРКАН, *судьи*,

при участии *помощника судьи*, Еуджении Мыца,

Принимая во внимание обращение, представленное  
и зарегистрированное 5 августа 2019 г.,  
рассмотрев приемлемость указанного обращения,  
учитывая акты и материалы дела,  
проведя обсуждение в совещательной комнате 28 ноября 2019 г.,

выносит следующее определение:

#### **ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА**

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение о контроле конституционности Постановления Парламента № 68 от 5 июля 2019 года об отзыве с должности советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров, представленное в Конституционный суд 5 августа 2019 года депутатом Парламента Павлом Филип, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции.

2. Автор обращения считает, что оспариваемое постановление нарушает положения ст. 1 ч. (3), ст. 6, ст. 7 и ст. 66 п. j) Конституции.

#### **А. Основания обращения**

3. Постановлением Парламента Республики Молдова № 1 от 7 февраля 2019 года Анатолий Загородный был назначен на должность советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров на семилетний срок.

4. Постановлением Парламента Республики Молдова № 68 от 5 июля 2019 года Анатолий Загородный был отозван с должности советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров.

5. Парламентская Комиссия по юридическим вопросам, назначениям и иммунитету 5 июля 2019 года одобрила доклад № 45 по проекту указанного постановления и представила его пленуму Парламента.

6. В докладе Комиссии по юридическим вопросам, назначениям и иммунитету отмечается, что согласно документам, представленным на конкурс и рассмотренным на заседании Комиссии по экономике, бюджету и финансам, Анатолий Загородный не соответствует требованиям ст. 81 ч.(5) п. d) Закона № 131 от 3 июля 2015 года о государственных закупках и п.14 пп. d) Положения об организации и функционировании Национального агентства по разрешению споров, утвержденного Постановлением Парламента № 271 от 15 декабря 2016 года, согласно которым на должность советника может претендовать лицо, имеющее трудовой стаж не менее десяти лет в области права, экономики или техники, а также не менее трех лет в области государственных закупок.

7. В докладе Комиссии по юридическим вопросам, назначениям и иммунитету также отмечается, что в отношении Постановления Парламента № 68/2019 были полностью соблюдены форма и процедура принятия. Так, Комиссия по экономике, бюджету и финансам вынесла свое решение по предложению об отзыве с должности советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров, отметив, что один из депутатов должен регистрировать проект законодательной инициативы.

8. Постановление Парламента № 68 об отзыве с должности советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров набрало количество голосов, необходимое для принятия постановлений.

#### **A. Применимое законодательство**

9. Применимые положения Конституции:

##### Статья 1

##### Государство Республика Молдова

«[...]

(3) Республика Молдова – демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются».

10. Применимые положения Закона № 131 от 3 июля 2014 года о государственных закупках:

##### Статья 81

##### Персонал Национального агентства по разрешению споров

«(1) Национальное агентство по разрешению споров состоит из семи советников по разрешению споров (далее – *советники*), в том числе генерального директора и заместителя генерального директора, имеющих статус лиц, исполняющих ответственные государственные должности.

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 147A/2019

(2) Советники назначаются Парламентом большинством голосов присутствующих депутатов по предложению парламентской Комиссии по экономике, бюджету и финансам на семилетний срок, без возможности его возобновления.

(3) Отбор советников осуществляется на основе профессиональных качеств в результате открытого, беспристрастного и прозрачного конкурса, организованного парламентской Комиссией по экономике, бюджету и финансам.

[...]

(5) На должность советника по разрешению споров может претендовать лицо, отвечающее в совокупности следующим требованиям:

- a) является гражданином Республики Молдова;
- b) не защищено судебной мерой охраны в виде опеки;
- c) обладает дипломом о высшем образовании;
- d) имеет трудовой стаж не менее десяти лет в области права, экономики или техники, а также не менее трех лет в области государственных закупок;

[...]

(10) Полномочия советника прекращаются в случае:

- a) отставки;
- b) отзыва;
- c) истечения срока полномочий;
- d) достижения пенсионного возраста;
- e) смерти.

(11) Парламент может отозвать советника в случае:

- a) несоответствия требованиям части (5);
- b) признания обвинительного приговора окончательным;
- c) нарушения обязательств, предусмотренных частями (6)–(9);
- d) невозможности осуществления полномочий по состоянию здоровья в течение четырех последовательных месяцев, подтвержденного медицинским обследованием;
- e) объявления его согласно закону безвестно отсутствующим.

[...]

(15) Предложение об отзыве полномочий генерального директора может быть направлено Парламенту группой из не менее трех советников в случае, когда стало известно о наличии какого-либо обстоятельства, предусмотренного частью (11)».

11. Применимые положения Административного кодекса Республики Молдова, утвержденного Законом № 116 от 19 июля 2018 года:

### Статья 10

#### Индивидуальный административный акт

«(1) Индивидуальный административный акт – это любое распоряжение, решение или иная официальная мера, принимаемые органом публичной власти для регулирования единичного случая в области публичного права с целью порождения прямых правовых последствий через создание, изменение или прекращение публично-правовых отношений.

[...]

### Статья 190

#### Недопустимость подачи административного иска

«Путем предъявления административного иска не могут быть оспорены следующие административные акты:

- a) акты Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, носящие исключительно политический характер;

[...]

12. Применимые положения Регламента Парламента, утвержденного Законом № 797 от 2 апреля 1996 года:

#### Статья 121

##### Акты Парламента исключительно политического характера

«(1) Акты Парламента исключительно политического характера являются выражением воли законодательного органа, имеют политические последствия, но не имеют силы нормативных актов.

(2) К категории актов Парламента исключительно политического характера относятся заявления, декларации, обращения и др.

(3) Проекты актов Парламента исключительно политического характера могут быть представлены парламентскими фракциями, а также не менее чем пятью депутатами.

(4) Акты Парламента исключительно политического характера оформляются в виде постановления Парламента и принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

(5) Акты Парламента исключительно политического характера подлежат опубликованию в части I Официального монитора Республики Молдова».

13. Применимые положения Закона об административном суде от 18 мая 2000 года, утратившего силу 1 апреля 2019 года:

#### Статья 4

##### Неподсудные административному суду акты

«Административному суду не подсудны:

а) исключительно политические акты Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, а также административные акты индивидуального характера, изданные Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством при исполнении полномочий, прямо предусмотренных конституционными или законодательными нормами, касающиеся избрания, назначения и смещения с государственных должностей, связанных с защитой общих интересов государства или государственных институтов, официальных государственных лиц, представляющих особые политические или общественные интересы, согласно перечню, представленному в приложении, являющемся неотъемлемой частью настоящего закона;

[...]

14. Применимые предписания Положения об организации и функционировании Национального агентства по разрешению споров, утвержденного Постановлением Парламента № 271 от 15 декабря 2016 года:

«[...]

14. На должность советника может претендовать лицо, отвечающее в совокупности следующим требованиям:

а) является гражданином Республики Молдова;

б) обладает полной дееспособностью;

в) обладает дипломом о высшем образовании;

д) имеет трудовой стаж не менее десяти лет в области права, экономики или техники, а также не менее трех лет в области государственных закупок;

[...]

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 147А/2019

16. Парламент, по предложению Комиссии по экономике, бюджету и финансам, может отозвать советника в случае:

- а) его несоответствия требованиям пункта 14; [...]

15. Постановление Парламента № 68 от 5 июля 2019 года об отзыве с должности советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров:

«На основании статьи 81 Закона о государственных закупках № 131/2015 и Положения об организации и функционировании Национального агентства по разрешению споров, утвержденного Постановлением Парламента № 271/2016,

Парламент принимает настоящее постановление.

Ст.1. – Отозвать господина Анатолия ЗАГОРОДНОГО с должности советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров.

Ст.2. – Настоящее постановление вступает в силу со дня принятия».

## ВОПРОСЫ ПРАВА

### А. Аргументы автора обращения

16. Автор обращения, депутат Парламента Республики Молдова Павел Филип, отметил, что, согласно ст. 81 ч. (15) Закона о государственных закупках, «предложение об отзыве полномочий генерального директора [Национального агентства по разрешению споров] может быть направлено Парламенту группой из не менее трех советников [Национального агентства по разрешению споров]». Целью этих положений является обеспечение независимости и защита директора агентства от давления со стороны других органов.

17. По мнению автора обращения, Постановление Парламента № 68 от 5 июля 2019 года противоречит ст. 1 ч. (3), ст. 6, ст. 7 и ст. 66 п. j) Конституции.

18. Отметив практику Конституционного суда в области контроля конституционности постановлений Парламента о назначении и/или об отстранении от должности (дела Муруяну, Урекяна, Гурина или Парликова), он считает необходимым осуществить конституционный контроль оспариваемого акта индивидуального характера как с точки зрения компетентности органа, так и с точки зрения процедуры принятия.

19. Автор обращения отметил, что Административный кодекс четко предусматривает неподсудность исключительно политических актов Парламента. Должность директора Национального агентства по разрешению споров является публичной, следовательно, контроль законности отзыва руководителя этого агентства входит в компетенцию Конституционного суда.

## **В. Оценка Конституционного суда**

20. Рассмотрев с точки зрения приемлемости обращение, Конституционный суд отмечает следующее.

21. Обращение представлено депутатом Парламента Республики Молдова, который наделен правом обращения в Конституционный суд.

22. Автор обращения оспаривает Постановление Парламента № 68 от 5 июля 2019 года с точки зрения нарушения ст. 81 ч. (15) Закона о государственных закупках. В поддержку обращения автор приводит ст. 1 ч.(3), ст. 6, ст. 7 и ст. 66 п. j) Конституции, однако все его доводы основаны на несоответствии постановления закону. Между тем, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, Конституционный суд осуществляет по обращению **контроль конституционности, а не контроль законности постановлений Парламента.**

23. Контроль законности постановлений Парламента, которые не носят исключительно политический характер, входит в компетенцию административного суда, как следует из ст. 190 ч. (1) Административного кодекса, вступившего в силу с 1 апреля 2019 года. Одновременно утратил силу Закон об административном суде, который в ст. 4 п. а) предусматривал неподсудность административному суду исключительно политических актов Парламента, а также административных актов индивидуального характера, изданных Парламентом. Таким образом, **Административный кодекс не сохранил положения, запрещающие обжалование постановлений Парламента индивидуального характера в административный суд.**

24. Конституционный суд отмечает, что, согласно содержащемуся в ст. 121 ч. (1) Регламента Парламента определению, Постановление Парламента № 68 от 5 июля 2019 года не является исключительно политическим актом, то есть оно не производит политические последствия. Данное постановление носит индивидуальный административный характер и имеет конкретные юридические последствия, одним из которых является отстранение Анатолия Загородного от должности. Согласно ст. 10 ч. (1) Административного кодекса, индивидуальный административный акт – это любое распоряжение, решение или иная официальная мера, принимаемые органом публичной власти для регулирования единичного случая в области публичного права с целью порождения прямых правовых последствий через создание, изменение или прекращение публично-правовых отношений.

25. Конституционный суд отмечает, что ранее подверг конституционному контролю некоторые постановления Парламента индивидуального характера именно потому, что Закон об административном суде не предусматривал никаких средств правовой защиты для отстраненных от должности государственных служащих, не защищал их права, в том числе основные права (см. ПКС № 8 от 20 мая 2013 г., § 32; ПКС № 3 от 20 января 2015 г., §27). Конституционный суд подчеркивает, что трудовые споры не исключены, *per se*, из сферы применения основных прав, включая право на

уважение частной жизни. Существует несколько типичных сторон частной жизни, которые затрагиваются в подобных спорах (см. *Денисов против Украины* [БП], 25 сентября 2018 г., §103). Защита данного права распространяется и на место работы и, в частности, на государственных служащих (см. *Vogt против Германии*, 26 сентября 1995 г., § 53; *Wille v. Lixtenштейна* [БП], 28 октября 1999 г., § 41; *Ahmed и другие против Соединенного Королевства*, 2 сентября 1998 г., § 56; *Fuentes Bobo против Испании*, 29 февраля 2000 г., § 38).

26. Конституционный суд отмечает, что в последнее время наблюдается развитие нормативных положений в этой сфере. На сегодняшний день Административный кодекс предоставляет средства правовой защиты государственным служащим, отстраненным от должности постановлением Парламента, являющимся административным актом индивидуального характера.

27. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что обращение не отвечает требованиям приемлемости и не может быть принято к рассмотрению по существу.

Руководствуясь положениями ст. 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, ст. 42 ч. (1), ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

### **О П Р Е Д Е Л И Л:**

1. Признать неприемлемым обращение депутата Парламента Павла Филип о контроле конституционности Постановления Парламента Республики Молдова № 68 от 5 июля 2019 года об отзыве с должности советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров.

2. Настоящее определение является окончательным, обжалованию не подлежит, вступает в силу со дня принятия и публикуется в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova».

**Председательствующий**

**Люба ШОВА**

*Кишинэу, 28 ноября 2019 г.  
ОКС № 126  
Дело № 147а/2019 г.*