



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 141g/2019г.

об исключительном случае неконституционности ч. (б) статьи 23 Закона № 133 от 17 июня 2016 года о декларировании имущества и личных интересов

КИШИНЭУ

16 декабря 2019 г.

Конституционный суд в составе:

Люба ШОВА, *председательствующий*,
Эдуард АБАБЕЙ,
Домника МАНОЛЕ,
Николае РОШКА,
Сергей ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Дины Мустяца,

Принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 26 июля 2019 г.,
рассмотрев приемлемость указанного обращения,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате 16 декабря 2019 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности ч. (б) статьи 23 Закона № 133 от 17 июня 2016 года о декларировании имущества и личных интересов, заявленном адвокатом Александром Табарча в деле № 3-339/19, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Рышкань.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд судьей в суде Кишинэу, сектор Рышкань, Марчелом Гандрабур, на основании статьи 135 ч. (1) п. а) и п. g) Конституции.

А. Обстоятельства основного спора

3. В производстве суда Кишинэу, сектор Рышкань, находится административное дело по заявлению Сильвии Чернопиская против Национального органа по неподкупности об отмене констатирующего акта.

4. В ходе судебного заседания от 18 июля 2019 года адвокат Александр Табарча заявил об исключительном случае неконституционности ч. (б) статьи 23 Закона № 133 от 17 июня 2016 года о декларировании имущества и личных интересов [ответственность за нарушение положений Закона о декларировании имущества и личных интересов].

5. Определением от того же числа судебная инстанция удовлетворила ходатайство и направила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для его разрешения.

В. Применимое законодательство

6. Применимые положения Конституции:

Статья 7
Конституция – высший закон

«Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы».

Статья 21
Презумпция невиновности

«Любое лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все необходимые гарантии для защиты».

Статья 23
Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность».

7. Применимые положения Закона № 133 от 17 июня 2016 года о декларировании имущества и личных интересов:

Статья 12
Категории конфликтов интересов и порядок их декларирования

«(1) Субъект декларирования может оказаться в ситуации конфликта интересов, отнесенной к одной из следующих категорий:

- a) потенциальный конфликт интересов;
- b) фактический конфликт интересов;
- c) состоявшийся конфликт интересов.

[...]

(3) Фактический конфликт интересов возникает в случае, когда субъекта декларирования призывают удовлетворить заявление/ходатайство, издать административный акт, совершить сделку непосредственно или при посредстве третьего лица, принять либо участвовать в принятии решения, в котором лично заинтересован или которое касается близких лиц, физических либо юридических лиц, с которыми он состоит в имущественных отношениях и которые влияют или

ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 141G/2019г.

способны повлиять на беспристрастное и объективное исполнение полномочий, публичной должности либо ответственной государственной должности.

(4) В случае возникновения фактического конфликта интересов субъект декларирования обязан:

а) незамедлительно, не позднее трех дней после выявления, информировать вышестоящего начальника или вышестоящий орган о ситуации конфликта интересов, в которой он находится;

б) не удовлетворять заявление/ходатайство, не издавать административный акт, не совершать сделку непосредственно или при посредстве третьего лица, не принимать и не участвовать в принятии решения при исполнении полномочий, публичной должности или ответственной государственной должности до разрешения конфликта интересов.

(5) Информирование о возникновении фактического конфликта интересов производится до удовлетворения заявления/ходатайства, издания административного акта, совершения сделки непосредственно или при посредстве третьего лица, принятия либо участия в принятии решения и оформляется в виде письменной декларации, которая содержит данные о характере конфликта интересов и о том, как он влияет или может повлиять на беспристрастное и объективное исполнение полномочий, публичной должности либо ответственной государственной должности.

(6) Декларация о фактическом конфликте интересов регистрируется в Регистре деклараций о конфликте интересов, который ведется согласно приложению 4 лицом, назначенным руководителем публичной организации.

[...]

(10) Состоявшийся конфликт интересов является деянием субъекта декларирования, состоящим в удовлетворении заявления/ходатайства, издания административного акта, заключения сделки непосредственно или при посредстве третьего лица, участия в принятии или принятии решения при исполнении полномочий, публичной должности или ответственной государственной должности в нарушение положений частей (4) и (7)».

Статья 14

Порядок разрешения фактического конфликта интересов

«[...]

(3) До разрешения фактического конфликта интересов субъекту декларирования запрещается предпринимать любые действия в данной ситуации кроме воздержания от каких-либо действий.

(4) Субъект декларирования может разрешить фактический конфликт интересов, в котором он находится, воздержанием от удовлетворения заявления/ходатайства, издания/принятия административного акта, заключения сделки, принятия или участия в принятии решения/голосовании с осведомлением всех сторон, затрагиваемых соответствующим решением, о мерах, принятых в поддержку правильности процесса принятия решений.

[...]».

Статья 23

Ответственность за нарушение положений настоящего закона

«(1) Нарушение положений настоящего закона влечет, в зависимости от обстоятельств, дисциплинарную ответственность, ответственность за правонарушение, гражданскую или уголовную ответственность.

[...]

(4) Деяние субъекта декларирования, в отношении которого установлено, что он удовлетворил заявление/ходатайство, издал или принял административный акт, совершил сделку непосредственно либо при посредстве третьего лица, принял или участвовал в принятии решения с нарушением правовых положений о конфликте интересов, является основанием для привлечения к ответственности за совершение правонарушения или уголовной ответственности и отзыва, освобождения с занимаемой должности или, по обстоятельствам, прекращения полномочий, трудовых либо служебных отношений данного субъекта.

[...]

(6) Субъект декларирования, освобожденный или отозванный с занимаемой должности в соответствии с частями (3)–(5), лишается права исполнять в дальнейшем публичную или ответственную государственную должность, за исключением выборных, на протяжении трех лет с момента освобождения или отзыва с публичной или ответственной государственной должности либо прекращения полномочий. Если лицо занимало выборную должность, оно в дальнейшем не может занимать ту же должность на протяжении трех лет с момента прекращения полномочий.

[...]».

8. Применимые положения Кодекса о правонарушениях, принятого Законом № 218 от 24 октября 2008 года:

Статья 313²

Недекларирование или неразрешение конфликта интересов

«(1) Недекларирование конфликта интересов лицом, работающим в публичной организации, в значении Закона о декларировании имущества и личных интересов № 133 от 17 июня 2016 года,

влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 45 до 60 условных единиц и на должностных лиц в размере от 120 до 180 условных единиц с лишением в обоих случаях права осуществлять определенную деятельность на срок от 3 месяцев до 1 года.

(2) Неразрешение конфликта интересов в соответствии с Законом о декларировании имущества и личных интересов

влечет наложение штрафа на физических лиц в размере от 60 до 90 условных единиц и на должностных лиц в размере от 180 до 240 условных единиц с лишением

в обоих случаях права осуществлять определенную деятельность на срок от 3 месяцев до 1 года».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. Аргументы автора обращения

9. Автор обращения утверждает, что на Сильвию Чернопиская дважды было наложено уголовное наказание за одно и то же деяние. Первый раз она была наказана в порядке статьи 313² частей (1) и (2) Кодекса о правонарушениях наложением на нее штрафа и лишением ее права осуществлять управленческую деятельность в дошкольном учреждении сроком на четыре месяца, а вторым наказанием она была лишена права исполнять публичную или ответственную государственную должность сроком на три года, на основании ч. (6) статьи 23 Закона о декларировании имущества и личных интересов.

10. Кроме того, автор обращения считает, что оба нормативных текста устанавливают наказание за то же деяние и могут быть применены одновременно. Он отмечает, что законодатель предусматривает ответственность за аналогичное деяние, но не определяет обстоятельства, в которых применяются эти наказания, чем нарушается принцип правовой определенности.

11. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат статьям 7, 21 и 23 Конституции.

В. Оценка Конституционного суда

12. Рассмотрев приемлемость обращения об исключительном случае неконституционности, Конституционный суд отмечает следующее.

13. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль законов, в данном случае Закона о декларировании имущества и личных интересов, относится к компетенции Конституционного суда.

14. Конституционный суд отмечает, что обращение об исключительном случае неконституционности, заявленном адвокатом Александром Табарча в деле № 3-339/19, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Рышкань, подано субъектом, наделенным данным правом, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции.

15. Предметом обращения являются положения ч. (6) статьи 23 Закона №133 от 17 июня 2016 года о декларировании имущества и персональных интересов.

16. Конституционный суд отмечает, что во избежание продвижения личных интересов и в целях обеспечения соблюдения общественного интереса служащий, занимающий государственную должность, в том числе с особым статусом либо ответственную государственную должность, должен при осуществлении профессиональной деятельности соблюдать

ограничение о непосредственных иерархических отношениях с прямым родственником или свойственником в том же государственном учреждении.

17. Чтобы обеспечивать общественный интерес беспристрастно и объективно, служащие, совместно с руководителем государственного учреждения и, по обстоятельствам, с Национальным органом по неподкупности, обязаны выявлять и разрешать конфликты интересов, возникающие в их профессиональной деятельности, в установленные сроки и в определенном порядке. В этом смысле, статья 12 Закона о декларировании имущества и личных интересов предусматривает категории конфликтов интересов и порядок их декларирования.

18. Что касается предполагаемого нарушения принципа *ne bis in idem*, Конституционный суд отмечает, что, согласно Европейскому суду, общее правило, установленное элементом *bis* (двойная процедура) принципа *ne bis in idem*, направлено на недопущение повторного уголовного процесса, завершеного «окончательным» решением («*res judicata*») (см. *A и B против Норвегии* [БП], 15 ноября 2016 года, § 109).

19. Кроме того, Европейский суд отметил, что статья 4 Протокола № 7 не запрещает полное проведение двух процедур одновременно при соблюдении некоторых условий. В связи с этим, чтобы не допустить повторного наказания (*bis*), государственные органы должны убедительно доказать, что эти две процедуры «в достаточной степени связаны по сути и временному признаку» (см. *A и B против Норвегии* [БП], 15 ноября 2016 года, § 130). Другими словами, необходимо доказать, что они были соответствующим образом объединены, чтобы составлять единое целое. Это предполагает не только то, что преследуемые цели и используемые для их достижения средства должны быть, в сущности, взаимодополняющими и иметь временную связь, но и то, что возможные последствия применения подобного правового решения в отношении такого поведения должны быть соразмерны и предсказуемы для заинтересованных лиц.

20. При определении достаточно тесной материальной связи между двумя санкционирующими процедурами учитываются, в частности, следующие критерии: (i) преследуют ли различные разбирательства взаимодополняющие цели, а значит, касаются ли они различных аспектов рассматриваемого деяния не только в абстрактном, но и в конкретном плане; (ii) является ли дублирование разбирательств предсказуемым следствием совершения одного и того же наказуемого деяния (*idem*), как с юридической, так и с практической точки зрения; (iii) проводятся ли оба разбирательства таким образом, чтобы, насколько это возможно, избежать дублирования при сборе и оценке доказательств, в частности, благодаря надлежащему взаимодействию между различными компетентными органами власти, чтобы установленные в рамках одного разбирательства факты использовались и в другом разбирательстве; (iv) принималось ли во внимание наказание, примененное в ходе первого разбирательства, при его назначении по второму разбирательству с целью не допустить чрезмерного

бремени для соответствующего лица, будучи указана необходимость существования компенсационного механизма во избежание подобного риска (см. *A и B против Норвегии* [БП], 15 ноября 2016 года, § 132).

21. Что касается **существенной связи**, Конституционный суд отмечает, что, в соответствии с ч. (4) статьи 12 Закона о декларировании имущества и личных интересов, в случае возникновения фактического конфликта интересов субъект декларирования обязан незамедлительно информировать об этом вышестоящий орган и не удовлетворять заявления/ходатайства, не издавать административные акты до разрешения конфликта интересов, в противном случае он подлежит привлечению к ответственности за правонарушение, согласно частям (1) и (2) статьи 313² Кодекса о правонарушениях.

22. Таким образом, Конституционный суд заключает, что ответственность за правонарушение наступает за «недекларирование» и «неразрешение» фактического конфликта интересов, то есть, за бездействие субъекта.

23. В то же время, за состоявшийся конфликт интересов (действие субъекта) наказание в виде запрета осуществлять государственную должность сроком на три года наступает со дня освобождения с должности [ч. (6) статьи 23 Закона о декларировании имущества и личных интересов].

24. Под действием субъекта подразумевается деяние субъекта декларирования по удовлетворению заявления/ходатайства, изданию административного акта, совершению сделки непосредственно или посредством третьего лица, принятию или участию в принятии решения при исполнении полномочий, публичной должности или ответственной государственной должности в нарушение положений закона.

25. Законодатель ясно определил виды конфликтов интересов и их пределы, будучи предсказуемы их последствия в зависимости от действия/бездействия субъекта. Последствия нарушения положений Закона о декларировании имущества и личных интересов предсказуемы для адресатов норм. Так, субъект декларирования обязан задекларировать и разрешить фактический конфликт интересов во избежание наступления ситуации состоявшегося конфликта интересов (в случае такого бездействия наступает ответственность за правонарушение либо, в зависимости от обстоятельств, уголовная ответственность). В случае, если своим действием субъект все же допустил, чтобы конфликт интересов состоялся, инспектор по неподкупности констатирующим актом накладывает запрет, предусмотренный ч. (6) статьи 23 Закона о декларировании имущества и личных интересов.

26. Следовательно, Конституционный суд отмечает, что эти два разбирательства (наказания) относятся к различным сторонам действия, которое в данном случае наносит ущерб общественным интересам.

27. Более того, Европейский суд в своей практике отмечал, что лица, осуществляющие профессиональную деятельность, должны проявлять

большую осмотрительность в своей работе и принимать на себя связанные с этим риски (*Sekmadienis Ltd. против Литвы*, 30 января 2018 года, § 65; *Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy против Финляндии* [БП], 27 июня 2017 года, § 145).

28. Так, учитывая эти суждения, Конституционный суд указывает на необоснованный характер доводов автора обращения о предполагаемом нарушении принципа *ne bis in idem*, охраняемого статьей 21 Конституции.

29. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд также не может согласиться с доводами автора обращения о неконституционности оспариваемых норм с точки зрения ясности и предсказуемости.

30. Таким образом, Конституционный суд заключает, что обращение об исключительном случае неконституционности является неприемлемым и не может быть принято к рассмотрению по существу.

По этим основаниям, в соответствии со ст. 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, 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 об исключительном случае неконституционности ч. (6) статьи 23 Закона № 133 от 17 июня 2016 года о декларировании имущества и личных интересов, заявленном адвокатом Александром Табарча в деле № 3-339/19, находящемся в производстве суда Кишинэу, сектор Рышкань.

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, 16 декабря 2019 г.
ОКС № 143
Дело № 141g/2019 г.*