



# Republica Moldova

## Curtea Constituțională

### NOTĂRIRE

Перевод

### ПОСТАНОВЛЕНИЕ

*о контроле конституционности Постановления Парламента №83 от 21 апреля 2011 года «О назначении на должность председателя Счетной палаты»*

**Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:**

<b>Думитру ПУЛБЕРЕ</b>	<b>- председатель</b>
<b>Виктор ПУШКАШ</b>	<b>- судья-докладчик</b>
<b>Петру РАЙЛЯН</b>	<b>- судья</b>
<b>Валерия ШТЕРБЕЦ</b>	<b>- судья</b>
<b>Александру ТЭНАСЕ</b>	<b>- судья</b>

секретарь заседания – Дина Мустяцэ, в отсутствии авторов обращения, извещенных в установленном порядке, при участии представителя Парламента, Иона Крянгэ, представителя Правительства, Владимира Гросу, руководствуясь положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.4 ч.(1) п.а) Закона о Конституционном суде, ст.16 ч.(1) Кодекса конституционной юрисдикции, рассмотрел в открытом пленарном заседании дело о контроле конституционности Постановления Парламента №83 от 21 апреля 2011 года «О назначении на должность Председателя Счетной палаты».

Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента В.Воронина, А.Петкова, Е.Боднаренко, В.Абрамчук, М.Постойко, Г.Морков, О.Рейдмана, С.Сырбу, А.Загородного, Г.Петренко, А.Решетникова, Ю.Мунтяна, представленное 3 мая 2011 года в соответствии с положениями ст.24 и ст.25 Закона о Конституционном суде, ст.38 и ст.39 Кодекса конституционной юрисдикции.

Определением Конституционного суда от 31 мая 2011 года обращение было принято к рассмотрению по существу.

По вопросам, составляющим предмет обращения, Конституционный суд располагал точками зрения Президента Республики Молдова, Правительства, Министерства юстиции.

Рассмотрев материалы дела, заслушав сообщение судьи-докладчика и разъяснения участников процесса,

### **Конституционный суд**

#### ***у с т а н о в и л:***

1. Парламент 21 апреля 2011 года принял Постановление №83 «О назначении на должность Председателя Счетной палаты» (далее – Постановление №83). Данным постановлением Серафим Урекян был назначен на должность председателя Счетной палаты на пятилетний срок.

Авторы обращения отмечают, что назначение Серафима Урекяна на должность Председателя Счетной палаты производилось при нарушении положений Основного закона и действующего законодательства, ссылаясь главным образом на ст.133 Конституции. Ст.133 ч.(5) Конституции предусматривает, что порядок организации и деятельности Счетной палаты устанавливается органическим законом, и если органический закон не соблюдается, значит, не соблюдается и конституционная норма, полагают они.

Авторы обращения подчеркивают, что назначенное на государственную должность лицо не обладает высшим экономическим образованием, в последние два года занимал должности, предполагающие управление публичными финансовыми средствами. Таким образом, своим постановлением Парламент нарушил императивные положения ст.6 и ст.17 Закона о Счетной палате, чем проигнорировал конституционный принцип законности, вытекающий из ст.1 ч.(3) Конституции, согласно которой Республика Молдова является правовым государством.

По мнению авторов обращения, нарушение закрепленных в Законе о Счетной палате обязанностей привело к нарушению положений ст.15 Конституции, в соответствии с которыми граждане Республики Молдова пользуются правами и имеют предусмотренные законами обязанности.

В обращении приводятся также положения ст.66 п.ж) Конституции, согласно которым Парламент избирает и назначает государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом, и утверждает, что в результате нарушения положений Закона о Счетной палате, предусматривающих условия выдвижения кандидатуры на должность, была нарушена и данная конституционная норма.

Таким образом, по мнению авторов обращения, постановление Парламента противоречит положениям ст.1 ч.(3), ст.4, ст.7, ст.15, ст.66 и ст.133 Конституции.

2. Конституционному суду предстоит рассмотреть конституционность акта индивидуального характера, имеющего юридические последствия единичного характера и касающегося назначения на официальную государственную должность, с учетом развития конституционной юрисдикции в данной области.

По сравнению с другими обращениями, которыми оспаривались акты индивидуального характера, данное обращение имеет ряд особенностей. Если в

предыдущих обращениях запрашивалось осуществление защиты индивидуальных прав субъектов через призму принципа свободного доступа к правосудию, так как оспаривались акты, касающиеся освобождения от должности официальных государственных лиц<sup>1</sup>, которые, в силу установленных ст.4 Закона об административном суде ограничений и практики Конституционного суда не рассматривать акты индивидуального характера, не могли защищать свои права в судебном порядке, в настоящем обращении авторы ссылаются на общественный интерес в ущерб установленному Постановлением №83 праву лица, утверждая обратное: неконституционность занятия официальной государственной должности.

3. Конституционный суд отмечает, что в период с 2001 года (когда было внедрено административное судопроизводство и было принято Постановление Конституционного суда №39 от 09.07.2001 года<sup>2</sup>) по 16.04.2010 года (когда было принято Постановление №10 «О пересмотре Постановления Конституционного суда №16 от 28.05.1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова» в редакции Постановления №39 от 09.07.2001 года»<sup>3</sup>, далее – Постановление №10) все акты индивидуального характера были исключены от контроля конституционности. Часть этих актов входила в компетенцию Высшей судебной палаты, а другая часть стала неподсудной. Поскольку Европейский суд по правам человека (далее – ЕСПЧ) изменил свою юриспруденцию, что привело к внесению поправок в национальное законодательство, Конституционный суд, на основании Постановления №10, решил принимать к рассмотрению, *в аспекте компетенции государственного органа принимать соответствующий акт и процедуры принятия*, акты, изданные Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством, касающиеся официальных государственных лиц, представляющих особые общественные интересы, избранных или назначенных на определенный срок.

Вопреки заключениям, изложенным в Постановлении Конституционного суда №10, Законом №95 от 21.05.2010 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты» Парламент изменил ст.31 Закона о Конституционном суде и ст.4 Кодекса конституционной юрисдикции, исключив от контроля конституционности все постановления Парламента, указы Президента Республики Молдова и постановления Правительства индивидуального характера. Будучи оспорены, эти положения были признаны неконституционными Постановлением №29 от 21.12.2010 года «О контроле конституционности Закона №95 от 21.05.2010 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты»<sup>4</sup> (далее – Постановление №29). В Постановлении №29 Конституционный суд повторил изложенную в Постановлении №10 правовую позицию: «Ст.135 ч.(1) п.а) Конституции

<sup>1</sup> Постановление КС №9 от 04.04.96г. о конституционности Указа Президента Республики Молдова №68 от 15 марта 1996 года «О руководстве Министерства обороны». М.О., 1996 г., №25, ст.16; Постановление КС №11 от 27.04.2010 года о контроле конституционности Постановления Парламента №30-XVIII от 4 март 2010 года «Об освобождении от должности Председателя Высшей судебной палаты». М.О., 2010 г., №68-69, ст.10

<sup>2</sup> Постановление КС №39 от 09.07.2001 года о пересмотре Постановления Конституционного суда №16 от 28 мая 1998 года «О толковании ст.20 Конституции Республики Молдова». М.О., 2001 г., №90-91, ст.34

<sup>3</sup> М.О., 2010 г., №58-60, ст.9

<sup>4</sup> М.О., 2011 г., №1-4, ст.1

наделяет Конституционный суд полномочиями осуществить контроль конституционности всех актов, принятых Парламентом, *независимо от нормативного или индивидуального характера*. В этом же смысле Конституционный суд подчеркнул: «Утверждаясь в качестве основного средства по защите демократических принципов, Конституционный суд строит свою юриспруденцию таким образом, чтобы она оставалась динамичной и эволютивной, усвершенствуя тем самым гарантируемые Конституцией механизмы обеспечения основных прав и свобод граждан. Конституционный суд отмечает, что после принятия Высшего закона Республика Молдова приступила к реформе судебной системы, с тем, чтобы вновь образованные судебные инстанции рассматривали все дела, касающиеся юридических отношений гражданского, административного и уголовного порядка.»

4. Согласно общепринятым принципам права, в целях обеспечения верховенства Конституции и закона, судебный контроль публичных актов осуществляется в Конституционном и в административном судах. Неподсудность некоторых категорий публичных актов может привести к злоупотреблениям и нарушениям со стороны государственных органов, что может повлечь за собой неопределенность, и противоречит сущности права и принципам правового государства.

Выводы, изложенные в Постановлении №29, согласно которым были признаны несоответствующими Конституции положения, исключющие от контроля конституционности акты индивидуального характера, изданные центральными государственными органами, а также вышеизложенные позиции позволяют Конституционному суду, на основании ст.135 Конституции, брать на себя судебный контроль этих актов.

Учитывая, что положениями ст.4 Закона об административном суде часть административных актов, изданных публичными органами государственной власти, были исключены от судебного контроля, Конституционный суд будет рассматривать по запросу постановления Парламента, указы Президента Республики Молдова и постановления Правительства, касающиеся избрания, назначения или смещения с государственных должностей, связанных с защитой общих интересов государства или государственных институтов, официальных государственных лиц, представляющих особые общественные интересы. В отношении этих дел Конституционный суд будет применять положения ст.31 Закона о Конституционном суде, предусматривающие пределы компетенции и обязанность Конституционного суда решать исключительно вопросы права.

Конституционный суд будет давать юридическую оценку правовым обстоятельствам в пределах конституционных норм, общепризнанных норм права, выводов и заключений, изложенных в актах международной юрисдикции, которые являются обязательными для Республики Молдова.

На основании вышеизложенного, Конституционный суд не будет касаться фактических обстоятельств дела, поскольку подобный контроль должен быть в компетенции судов общей юрисдикции. Эта позиция Суда вытекает и из Постановления №10, в котором Конституционный суд отметил, что акты индивидуального характера «необходимо рассматривать в формальном аспекте,

путем установления компетенции органа центральной публичной власти издавать их и соблюдения процедуры принятия, не рассматривая фактические обстоятельства дела».

Таким образом, Конституционный суд проанализирует вопросы права относительно процедуры и компетенции государственного органа принимать Постановление №83.

**5. Компетенция государственного органа принимать Постановление №83.** Раздел IV Конституции закрепляет основные принципы, касающиеся национальной экономики и публичных финансов. Ст.133 Конституции определяет Счетную палату как орган контроля за финансовыми средствами. Согласно специальному закону, Счетная палата является единственным публичным органом государства, осуществляющим контроль за формированием, управлением и использованием публичных финансовых средств и управлением публичным имуществом посредством внешнего аудита в публичном секторе в качестве высшего аудиторского учреждения, и охраняется законом от вмешательства со стороны правоохранительных или контрольных органов. Ст.133 ч.(3) Конституции предусматривает, что Председатель Счетной палаты назначается Парламентом по представлению Председателя Парламента на пятилетний срок.

Ст.66 п.а) Конституции предусматривает, что Парламент принимает три категории актов: законы, постановления и резолюции. Та же статья, в п.ж), предоставляет Парламенту полномочия избирать и назначать государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом. Развивая конституционные нормы, ст.11 ч.(2) п.с) Закона о законодательных актах предусматривает, что постановления Парламента принимаются для избрания и назначения на государственные должности, отзыва с них, освобождения от них, временного отстранения от исполнения обязанностей.

Исходя из конституционных и законодательных норм, Конституционный суд заключает, что Постановление №83 о назначении Председателя Счетной палаты соответствует требованиям, предусмотренным ст.66 и ст.133 Конституции. Так, данный акт был принят Парламентом по представлению Председателя Парламента в виде постановления и содержит необходимые составные части.

**6. Процедура принятия Постановления №83.** Под процедурой принятия акта Конституционный суд имеет в виду весь спектр действий, которые эмитентный орган должен предпринимать в соответствии с конституционными и законодательными требованиями: инициирование, разработка и согласование проекта с компетентными органами, соблюдение необходимого количества чтений акта, наличие кворума при обсуждении и принятии акта, подписание, промульгация, опубликование и др.

Из представленных Конституционному суду материалов следует, что в заседании Парламента от 21 апреля 2011 года, на котором было принято Постановление №83, были соблюдены положения ст.133 ч.(3) Конституции, согласно которым Председатель Счетной палаты назначается Парламентом по представлению Председателя Парламента.

В соответствии с предусмотренной в ст.11 Закона о законодательных актах процедурой, постановления Парламента являются законодательными актами, подчиненными закону, и принимаются большинством голосов присутствующих депутатов, если Конституцией не предусмотрено иное большинство. Конституционный суд отмечает, что ст.133 Конституции не предусматривает для принятия этого постановления Парламента большего количества голосов.

Согласно стенограмме, в заседании от 21 апреля 2011 года участвовали 54 депутата. Постановление №83 было принято единогласно присутствующими депутатами, при соблюдении положений ст.38 Регламента Парламента, заседание, являясь правомочным, и положений ст.11 Закона о законодательных актах, так как постановление набрало необходимое количество голосов.

Статья 11 Закона о законодательных актах предусматривает, что постановления, носящие индивидуальный характер, и другие постановления, не содержащие правовых норм, могут быть рассмотрены без соблюдения всех предварительных процедур в рабочих органах Парламента. Проект Постановления №83, а также кандидатура, предложенная Председателем Парламента на должность председателя Счетной палаты, были рассмотрены и утверждены парламентской Комиссией по юридическим вопросам, назначениям и иммунитету. Таким образом, Постановление Парламента №83 соответствует конституционным и законодательным требованиям, касающиеся процедуры принятия.

7. По мнению авторов обращения, обстоятельствами несоответствия являются те факты, что Председатель Счетной палаты не имеет высшего образования в экономической, финансовой или юридической области, не располагает необходимым стажем в этих сферах деятельности, а в последние два года занимал должность первого заместителя Председателя Парламента, которая, согласно Регламенту Парламента, позволяет исполнять полномочия Председателя в его отсутствие, в том числе управление публичными финансами.

В связи с этими аргументами авторов обращения Конституционный суд отмечает, что согласно положениям императивного характера, предусмотренным ст.17 Закона о Счетной палате, кандидатом на должность члена Счетной палаты может быть лицо «имеющее высшее экономическое, финансовое или юридическое образование и профессиональную квалификацию и опыт работы в течение последних десяти лет, соответствующие выполняемым Счетной палатой задачам» и не может быть лицо «в течение последних двух лет являвшееся членом Правительства, руководителем центрального органа публичной власти или занимавшее другую ответственную должность, назначение или избрание на которую регулируется Конституцией Республики Молдова и органическими законами и которая связана с полномочиями по управлению публичными финансовыми средствами».

Что касается первого аргумента авторов обращения о несоответствии субъекта занимаемой должности – отсутствие образования в сферах, указанных в законе, Конституционный суд отмечает, что согласно предоставленным материалам лицо, назначенное на должность Председателя Счетной палаты, является доктором хабилитат экономических наук. Обстоятельство соответствия

или несоответствия этой научной степени критериям закона о наличии высшего экономического образования не может быть расценено Конституционным судом как вопрос права, подлежащий конституционному контролю. Эта проблема относится к вопросам целесообразности, которая подлежит толкованию высшим законодательным органом и не входит в компетенцию органа конституционной юрисдикции.

В этой связи Конституционный суд отмечает не единообразное применение в нормах различных законов, касающихся выдвижения кандидатов на государственные должности, критерия наличия высшего образования. В смысле ст.12 Закона об образовании, постдокторантура, по окончании которой присуждается вторая ученая степень доктора хабилитата, входит в постуниверситетское образование и следует после высшего образования, состоящего из двух циклов: высшее образование на получение степени лиценциата и высшее образование на получение степени мастерата. Как было установлено Судом, законодательные нормы о выдвижении кандидатур на государственные должности оперируют двумя понятиями: «высшее образование» и «диплом лиценциата». Так, для кандидатов на должность судьи, прокурора, нотариуса, парламентского адвоката, адвоката, секретаря местного совета и на другие должности законодатель предусмотрел обязательность наличия диплома лиценциата, не уточняя при этом, что необходимо иметь степень мастерата, которая, согласно требованиям Болонского процесса, является обязательным условием для получения полного высшего образования. С другой стороны, для занятия некоторых должностей в аудиторской и бухгалтерской сфере, в гражданской авиации, в области рынка недвижимого имущества, радио и телевидения, туризма и в других областях лицо должно иметь высшее образование, однако специальные законы не уточняют требуемый цикл высшего образования: лиценциата или мастерата. Таким образом, указанные нормы закона свидетельствуют о неопределенности законодательных требований, устранение которой входит в компетенцию Парламента. Конституционный суд расценивает ее как законодательный пробел, и на основании ст.79 Кодекса конституционной юрисдикции, направляет Парламенту представление.

Вторым аргументом авторов обращения о несоответствии субъекта занимаемой должности, а именно исполнение им в последние два года должности первого заместителя Председателя Парламента, также является вопросом целесообразности и входит в ведение Парламента, как высшего представительного и законодательного органа. По форме и содержанию эта должность, на первый взгляд, не входит в категорию должностей, предполагающих согласно нормам закона полномочия по управлению публичными финансами. Оценка взаимосвязи между указанными должностями – Председателя Счетной палаты и бывшего первого заместителя Председателя Парламента – означало бы рассмотрение фактических обстоятельств, что для Конституционного суда, учитывая вышеизложенные позиции, является недопустимым.

Конституционный суд считает неприемлемым давать оценку соответствия субъекта занимаемой должности при том, что он в последние 10 лет являлся

генеральным примаром мун.Кишинэу, депутатом, первым заместителем Председателя Парламента. Эти обстоятельства, будучи фактическими, не могут рассматриваться Конституционным судом.

Вопрос о том, если перечисленные обстоятельства вступают в противоречие с требованиями ст.17 Закона о Счетной палате, по мнению Конституционного суда, относится к вопросам толкования закона и целесообразности, которые входят в ведение Парламента, как органа принявшего данный акт. Эти вопросы не могут рассматриваться как вопросы конституционности, так как они носят характер целесообразности, и по отношению к ним Парламент изложил свою позицию при принятии Постановления №83.

Исходя из изложенного, на основании ст.135 ч.(1) п.а), ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.62 п.а) и ст.70 Кодекса конституционной юрисдикции,

**Конституционный суд**

**ПОСТАНОВИЛ:**

1. Признать конституционным Постановление Парламента №83 от 21 апреля 2011 года «О назначении на должность председателя Счетной палаты».

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

**Председатель**

**Думитру ПУЛБЕРЕ**

*Кишинэу,  
7 июля 2011 года, №14  
Дело №13а/2011*