



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений Кодекса телевидения и радио Республики
Молдова №260-XVI от 27 июля 2006 года**

(Обращение № 25a/2012)

КИШИНЭУ

6 декабря 2012 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:
Валерия ШТЕРБЕЦ, *председательствующий, судья-докладчик*,
Думитру ПУЛБЕРЕ,
Виктор ПУШКАШ,
Петру РАЙЛЯН,
Елена САФАЛЕРУ, *судьи*,

при участии Людмилы Кихай, секретаря судебного заседания,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 13 июля 2012 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Парламента, Сергея Сырбу, представленное 13 июля 2012 года, на основании ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности Закона №84 от 13 апреля 2012 года о внесении изменений и дополнения в Кодекс телевидения и радио Республики Молдова №260-XVI от 27 июля 2006 года.

2. Автор обращения считает, в частности, что изменения, внесенные в Кодекс телевидения и радио, нарушают, прямо или косвенно, положения статей 1, 6, 20, 26, 32, 34, 53, 54, 66, 114, 115, 116 Конституции Республики Молдова, а также положений статей 6, 10, 13 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, статей 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека, ст.14 Международного пакта о гражданских и политических правах.

3. Определением Конституционного суда от 10 сентября 2012 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд запросил письменные мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Министерства юстиции, Министерства экономики, Высшей судебной палаты, Генеральной прокуратуры, Академии наук Молдовы, Центра независимой журналистики, общественной организации «Юристы за права человека», Координационного совета по телевидению и радио и Наблюдательного совета национальной общественной компании «Телерадио-Молдова».

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда участвовал автор обращения, Сергей Сырбу. Парламент был представлен Серджиу Кирикэ – главным консультантом Юридического управления Секретариата Парламента, Правительство было представлено Владимиром Гросу – заместителем министра юстиции.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

6. Применимые положения Конституции (М.О. №1/1, 1994 г.):

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.»

Статья 4

Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы.»

Статья 20

Свободный доступ к правосудию

«(1) Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

(2) Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию.»

Статья 32

Свобода мнений и выражения

«(1) Каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами.

(2) Свобода выражения не должна наносить ущерб чести, достоинству или праву другого лица иметь собственные взгляды.

(3) Запрещаются и наказываются законом оспаривание и опорочивание государства и народа, призывы к агрессивной войне, национальной, расовой или религиозной розни, подстрекательство к дискриминации, территориальному сепаратизму, общественному насилию, а также другие действия, посягающие на конституционный режим.»

Статья 46

Право частной собственности и ее охрана

«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

(2) Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения. [...]»

Статья 53

Право лица, ущемленного властью

«(1) Лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в установленный срок, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба. [...]»

Статья 54

Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20 - 24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы.»

7. Применимые положения Кодекса телевидения и радио Республики Молдова №260-XVI от 27 октября 2006 года (М.О. №131-133/679, 2006г.):

Статья 38

Санкции

«(1) За нарушение предусмотренных законом норм к вещательным организациям применяются следующие санкции:

- а) публичное предупреждение;
- б) отзыв на определенный срок права на распространение рекламных объявлений;
- с) штраф;
- д) временное приостановление действия лицензии на вещание;
- е) отзыв лицензии на вещание.

[...]

(8) Решение Координационного совета по телевидению и радио о наложении любой санкции должно быть мотивировано, подлежит исполнению со дня принятия и доведения до сведения вещательных

организаций и распространителей программ, к которым оно относится, через заказное письмо с последующим опубликованием в Официальном мониторе Республики Молдова и на web-странице принявшего его органа.

(9) Любое решение Координационного совета по телевидению и радио о наложении санкции может быть обжаловано в судебную инстанцию вещательной организацией или распространителем программ, на которые наложена санкция.»

Статья 40

Функции Координационного совета по телевидению и радио

«[...]

(3) При осуществлении своих функций Координационный совет по телевидению и радио принимает обязательные для исполнения решения, которые вступают в силу со дня опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова, за исключением решений, предусмотренных частью (8) статьи 38.

[...]

(5) Решения Координационного совета по телевидению и радио могут быть обжалованы в административном суде любым лицом, считающим себя ущемленным этими решениями.»

8. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, с изменениями, внесенными дополнительными протоколами (подписанной в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-XIII от 24 июля 1997 года, М.О. №54-55/502, 1997 года), далее – *Европейская конвенция*; следующие:

Статья 6

Право на справедливое судебное разбирательство

«1. Каждый имеет право при определении его гражданских прав и обязанностей или при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявленного ему, на справедливое публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Судебное решение объявляется публично, однако пресса и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или его часть по соображениям морали, общественного порядка или национальной безопасности в демократическом обществе, а также если это требуется в интересах несовершеннолетних или для защиты частной жизни сторон, или – в той мере, в какой это, по мнению суда, совершенно необходимо – при особых обстоятельствах, когда гласность нарушала бы интересы правосудия. [...]»

Статья 10

Свобода выражения

«1. Каждый человек имеет право на свободу выражения своего мнения. Это право включает свободу придерживаться своего мнения, получать и распространять информацию и идеи без вмешательства со стороны государственных органов и независимо от государственных границ. Эта статья

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ КОДЕКСА
ТЕЛЕВИДЕНИЯ И РАДИО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА №260-XVI ОТ 27 ИЮЛЯ 2006 ГОДА

не препятствует государствам вводить лицензирование радиовещательных, телевизионных или кинематографических предприятий.

2. Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с формальностями, условиями, ограничениями или штрафными санкциями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, территориальной целостности или общественного спокойствия, в целях предотвращения беспорядков и преступности, защиты здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.»

Статья 1 Протокола №1 к Конвенции

Защита собственности

«Каждое физическое или юридическое лицо имеет право на уважение своей собственности. Никто не может быть лишен своего имущества, иначе как в интересах общества и на условиях, предусмотренных законом и общими принципами международного права.

Предыдущие положения не умаляют права государства обеспечивать выполнение таких законов, какие ему представляются необходимыми для осуществления контроля за использованием собственности в соответствии с общими интересами или для обеспечения уплаты налогов или других сборов или штрафов.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

9. 13 апреля 2012 года Парламент принял Закон №84 о внесении изменений и дополнения в Кодекс телевидения и радио Республики Молдова №260-XVI от 27 июля 2006 года.

10. Статья 38 ч.(8) Кодекса телевидения и радио была изложена в новой редакции:

«Решение Координационного совета по телевидению и радио о наложении любой санкции должно быть мотивировано, подлежит исполнению со дня принятия и доведения до сведения вещательных организаций и распространителей программ, к которым оно относится, через заказное письмо с последующим опубликованием в Официальном мониторе Республики Молдова и на web-странице принявшего его органа.»

11. Одновременно, внесенными изменениями, ч.(10) ст.38 Кодекса телевидения и радио признана утратившей силу, которая, в предыдущей редакции, предусматривала: *«Решение Координационного совета по телевидению и радио о наложении санкции, не обжалованное в установленный срок, является по праву исполнительным листом.»*

12. Вследствие внесенных изменений, ст.40 ч.(3) Кодекса телевидения и радио предусматривает:

«При осуществлении своих функций, Координационный совет по телевидению и радио принимает обязательные для исполнения решения, которые вступают в силу со дня опубликования в Официальном мониторе Республики

Молдова, за исключением решений, предусмотренных частью (8) статьи 38.»

13. Автор обращения оспаривает положения ст.38 ч.(8) Кодекса телевидения и радио, в редакции Закона №84 от 13 апреля 2012 года, в соотношении с измененными положениями ст.40 ч.(3) и отмененными, этим же законом, положениями ч.(10) ст.38.

14. В открытом заседании Конституционного суда, автор обращения конкретизировал объект обращения и запросил осуществление контроля конституционности только ст.38 ч.(8) Кодекса телевидения и радио, так как в новой редакции ст.40 ч.(3) носит технический характер.

15. Так как изменения и дополнения становятся частью акта, в который они вносятся, с даты вступления их в силу, Суд, следуя установленной практике, рассмотрит объект обращения в соотношении его к основному акту.

16. Автор обращения считает, что изменения, внесенные в Кодекс телевидения и радио, грубо нарушают принцип свободного доступа к правосудию, право на защиту, на справедливое судебное разбирательство и на эффективное обжалование.

17. В поддержку своей позиции, автор обращения ссылается на положения статей 1, 6, 20, 26, 32, 34, 53, 54, 66, 114, 115, 116 Конституции Республики Молдова, статей 6, 10 и 13 Европейской конвенции, ст.14 Международного пакта о гражданских и политических правах и статей 8 и 10 Всеобщей декларации прав человека. В то же время, он ссылается на судебную практику Конституционного суда, а также на практику Европейского суда по правам человека.

18. В ходе открытого пленарного заседания, в поддержку своей позиции, автор обращения сослался дополнительно на ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции, предусматривающих право на частную собственность и ее защиту, считая, что лицензия на вещание является имуществом по смыслу предыдущих постановлений Конституционного суда Республики Молдова и Европейского суда, а немедленным исполнением решений Координационного совета по телевидению и радио в части, касающейся применения санкций в форме временного приостановления действия и отзыва лицензии на вещание, нарушается право собственности.

19. Суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен в силу ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, о контроле конституционности законов предполагает установление соотношения между оспариваемыми положениями законодательных актов и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

20. Суд отмечает, что, по сути, обращение касается трех основных проблем: (1) права на защиту собственности, в случае применения Координационным советом по телевидению и радио санкций в форме временного приостановления действия или отзыва лицензии; (2) права вещательных организаций на свободу выражения мнений; (3) права вещательных организаций на доступ к правосудию.

21. В этом контексте, Суд отмечает, что ст.54 Конституции, на которую делается ссылка в обращении, не имеет автономного значения и будет рассматриваться в соотношении с основным правом, гарантированным Конституцией.

22. Проанализировав объект обращения через призму конституционных норм, Конституционный суд констатирует, что мотивы, на которые ссылается автор обращения, относятся к предполагаемому нарушению ст.46 в сочетании со ст.54 Конституции (в части, касающейся права собственности), ст.32 в сочетании со ст.54 Конституции (в части, касающейся ограничения права на выражение мнений) и ст.20 в сочетании со ст.53 Конституции.

23. В то же время, для выяснения соответствия оспариваемых норм конституционным положениям, Суд будет исходить из своей предыдущей судебной практики, а также из общепризнанных принципов и международных норм об основных правах человека и юриспруденции ЕСПЧ.

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.46 В СОЧЕТАНИИ СО СТАТЬЕЙ 54 КОНСТИТУЦИИ

24. Автор обращения предполагает, что положение, подвергнутое контролю конституционности, нарушает ст.46 Конституции, предусматривающей следующее:

«(1) Право частной собственности, а также долговые обязательства, взятые на себя государством, гарантируются.

(2) Никто не может быть лишен своего имущества иначе как в случае установленной законом общественной необходимости при условии справедливого и предварительного возмещения. [...]»

А. Аргументы автора обращения

25. Автор обращения подчеркивает, что оспариваемая норма, которая, в случае применения самой строгой санкции, приводит к немедленному прекращению деятельности вещательных организаций, неизбежно нарушает ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Конвенции.

Автор считает, что суровые санкции, такие как временное приостановление действия и отзыв лицензии, применение которых

практически приводит к прекращению деятельности вещательной организации, нарушают право собственности и что только суд должен иметь право вынести решение о временном приостановлении действия или отзыве лицензии на вещание.

26. Любое ограничение права собственности не оправдано, если не может быть доказано убедительным образом, что это необходимо в демократическом обществе. Надо продемонстрировать существование социальной необходимости, определяющей применение этих ограничений на осуществление права собственности.

В. Аргументы властей

27. В открытом заседании Суда, представители Парламента и Правительства высказались за конституционность оспариваемых норм. Они согласились с тем, что, в настоящем случае, лицензия является имуществом, однако право собственности, не являясь абсолютным правом, может подвергаться некоторым ограничениям.

С. Оценка Конституционного суда

28. Проанализировав положения ч.(1) ст.38 Кодекса телевидения и радио, Суд установил, что к вещательным организациям и распространителям программ могут применяться следующие санкции: публичное предупреждение; отзыв на определенный срок права на распространение рекламных объявлений; штраф; временное приостановление действия лицензии на вещание; отзыв лицензии на вещание.

29. Суд отмечает, что последние две санкции – временное приостановление действия лицензии на вещание и отзыв лицензии на вещание – приводят к прекращению деятельности вещательных организаций и распространителей программ, так как решение Координационного совета по телевидению и радио о применении «любой санкции» подлежит исполнению со дня принятия и доведения до сведения вещательных организаций и распространителей программ, к которым оно относится, через заказное письмо.

30. Относительно решений Координационного совета по телевидению и радио о применении других мер наказания (публичное предупреждение, отзыв на определенный срок права на распространение рекламных объявлений, штраф), Суд отмечает, что их немедленное исполнение не влечет приостановления деятельности вещательных организаций и распространителей программ.

31. По мнению Суда, неоспоримо, что право собственности, гарантированное ст.46 Конституции, является, по существу, правом личности на уважение своего имущества, движимого и недвижимого.

32. В этом контексте, Суд должен определить, касаются ли оспариваемые нормы «собственности», по смыслу ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

1. Общие принципы

33. Статья 1 Протокола №1 к Конвенции не гарантирует право на приобретение имущества (см. постановление ЕСПЧ *Кореcky против Словакии* [MC], §35, и *Van der Mussele против Бельгии*, от 23 ноября 1983 года, §48). Более того, «заявитель может считать, что имело место нарушение ст.1 Протокола №1 к Конвенции только в том случае и в той мере, если обжалуемые решения касаются его «имущества», по смыслу данной нормы. «Собственность» может включать как «существующее имущество», так и имущественные ценности, включая права требования, в силу которых заявитель может претендовать, по меньшей мере, на «законное ожидание» получения эффективного пользования правом собственности. *Per a contrario*, надежда на признание права собственности, которое невозможно было эффективно осуществлять, не может рассматриваться как «имущество», по смыслу ст.1 Протокола №1, это же относится к условному праву требования, погасившемуся в силу ненаступления условия» (см. *Кореcky*, цитируемое, §35; *Prince Hans-Adam II of Liechtenstein против Германии* [MC], §§82-83, и *Gratzinger и Gratzingerova против Чешской Республики* (dec.) [MC], §69).

34. Понятие «собственности», предусмотренное в первой части ст.1 Протокола №1 к Конвенции, имеет автономное значение, которое не лимитируется правом собственности на материальные вещи и которое не зависит от формальной классификации по национальному праву: некоторые другие права и интересы, образующие имущество, могут быть также рассмотрены как «права собственности» и, таким образом, как «собственность», по смыслу данного положения. Вопрос, который должен рассматриваться в каждом случае, это, если рассматриваемые в совокупности обстоятельства дела, предоставляли заявителю право материального интереса защищаемого ст.1 Протокола №1 (см. *Iatridis против Греции*, [MC]; *Beyeler против Италии* [MC], §100; *Broniowski против Польши* [MC], §129; и *Angeuser-Busch Inc. против Португалии* [MC], §63).

35. При определенных обстоятельствах, «законное ожидание» на приобретение «имущества» также может подпадать под защиту ст.1 Протокола №1 к Конвенции. Таким образом, там, где интерес, связанный с собственностью, является частью сути требования, лицо, предъявившее его, может быть признано как имеющее «законное ожидание», если для этого интереса в национальном праве существует достаточно оснований, например, когда существует устоявшаяся

судебная практика, подтверждающая его (см. *Кореску*, цитируемое §52). Тем не менее, нет законного ожидания там, где существует разногласие относительно толкования и правильного применения национального законодательства, и где требования заявителя впоследствии отклоняются национальными судебными инстанциями (см. *Кореску*, цитируемое §50). [...]»

2. Применение принципов в настоящем деле

а) Обладают ли вещательные организации «имуществом», по смыслу ст.46 Конституции и ст.1 Протокола №1 к Европейской Конвенции.

36. Суд подчеркивает, что, как утверждал ранее (Постановление №15 от 13 сентября 2011 года о контроле конституционности ст.18 ч.(3) Закона №152-XVI от 8 июня 2006 года о Национальном институте юстиции), отзыв лицензии на предпринимательскую деятельность является вмешательством в право на уважение собственности, гарантируемое статьей 1 Протокола №1 к Конвенции (см. также, постановления ЕСПЧ *Tre Traktörer AB против Швеции*, от 7 июля 1989 г., § 53; *Capital Bank AD против Болгарии*, §130; *Rosenzweig и Bonded Warehouses Ltd против Польши*, § 49, от 28 июля 2005г.; *Bimer S.A. против Молдовы*, § 49, от 10 июля 2007 г.).

37. Таким образом, Суд считает, что интересы, связанные с эксплуатацией лицензии, составляют интересы собственности, охраняемые статьей 46 Конституции и статьей 1 Протокола №1 к Конвенции.

38. В этом смысле, Суд подчеркивает, что в постановлении *Centro Europa 7 S.r.l. и Di Stefano против Италии* [MC] от 7 июня 2012 г. Европейский суд установил, в отношении концессии, предоставленной для распространения телевизионных программ наземным путем на национальном уровне, имея в виду установление и управление аналоговой телевизионной сетью, что она составляет «имущество», по смыслу статьи 1 Протокола №1 к Конвенции:

«179. Таким образом, Суд считает, что «законные ожидания» компании – истца [n.r. – телевизионное общество], связанные с имущественными интересами, какими является эксплуатация аналоговой телевизионной сети на основе концессии, были достаточно обоснованы, чтобы составить материальный интерес и, следовательно, «имущество» по смыслу нормы, содержащейся в первой фразе статьи 1 Протокола №1 к Конвенции, которая, соответственно, применяется в этом случае (см., *mutatis mutandis*, *Stretch против Соединенного королевства*, §§ 32-35, 24 июня 2003 г., *Bozcaada Kimisis Teodoku Rum Ortodoks Kilisesi Vakfi против Турции* (nr.2), § 50, 6 октября 2009 г.).»

39. В свете этих утверждений, Суд подчеркивает, что «законные ожидания» вещательных организаций, связанные с имущественными интересами, как-то вещание через телевизионную или радиосеть на основании лицензии, является достаточно обоснованной, чтобы составить материальный интерес и, следовательно, «имущество», по смыслу статьи 46 Конституции и первой фразы статьи 1 Протокола №1 к Конвенции.

б) Является ли временное приостановление действия или отзыв лицензии вмешательством в право собственности вещательных организаций и оценка ситуации через призму статьи 1 Протокола №1 к Европейской конвенции

40. Статья 1 Протокола №1, гарантирующая право на защиту собственности, включает в себя три ясных правила: «первое, выраженное в первой фразе части первой – общего характера и устанавливает принцип уважения собственности; второе, закрепленное во второй фразе этой же части, относится к лишению собственности и подвергается определенным условиям; третье, изложенное в части второй, признает, что договаривающиеся государства имеют право, среди других, регулировать использование имущества, в соответствии с общими интересами. (...) Это, однако, не означает, что эти правила не взаимосвязаны. Правила два и три касаются частных случаев вмешательства в право собственности, иначе говоря, они должны толковаться в свете принципа, закрепленного первым правилом» (см., среди других, постановление ЕСПЧ *James и другие против Соединенного королевства*, от 21 февраля 1986 г., § 37 и *Beyeler против Италии* [МС], от 5 января 2000 г., § 98).

41. В этом контексте, Конституционный суд подчеркивает, что отзыв лицензии вещательных организаций представляет собой случай «лишения собственности».

42. С другой стороны, Конституционный суд считает, что, в случае временного приостановления действия лицензии, материальный интерес вещательных организаций эксплуатировать телевизионную или радиосеть не затронут, в той мере, в какой это временное приостановление действия не является чрезмерно продолжительным, и вещательная организация способна транслировать телевизионные или радиопрограммы, после истечения этого периода. По мнению Суда, это является мерой регулирования пользования имуществом, которая входит в сферу применения ч.(2) статьи 1 Протокола №1 к Конвенции.

43. Хотя они не содержат идентичных процедурных гарантий, эти положения требуют, в первую очередь, чтобы вмешательство публичных властей в осуществление права собственности было

законным (*Iatridis против Греции*, от 25 марта 1999 г., § 58 и *Beyeler*, цитируемое выше, § 108). В частности, часть вторая признает право государств регулировать право пользования имуществом при условии, что оно будет осуществляться через применение «законов». Принцип законности предполагает также, что положения закона являются достаточно ясными, доступными и предсказуемыми при их применении (см., *mutatis mutandis*, *Broniowski против Польши*, от 22 июня 2004 г., § 147).

44. Таким образом, вмешательство является допустимым, если сохраняется баланс между общественными интересами и необходимостью защищать основные права человека, именно это вытекает из положений статьи 1 Протокола №1 к Конвенции.

а) Предусмотрено ли вмешательство законом

45. Суд отмечает, что вмешательство имеет законную основу и что законность не оспаривалась участниками процесса.

46. В этом контексте, следуя принципам, вытекающим из судебной практики Европейского суда, Конституционный суд рассмотрит качество закона, а именно, является ли закон достаточно ясным, доступным и предсказуемым.

47. В этой связи, Суд отмечает, что в решении Гуцу против Молдовы (дело №20289, решение от 7 июня 2007 г.) Европейский суд установил, что:

«[...] выражение «предусмотрено законом» предполагает не только соответствие национальному законодательству, но, также, относится к качеству законодательства (см. *Halford против Соединенного Королевства*, доклады 1997-III, р. 1017, § 49). Суд вновь подчеркивает, что национальное законодательство должно указывать с разумной ясностью **цель и порядок осуществления полномочий, предоставленных публичным органам**, с тем, чтобы обеспечить гражданам минимальный уровень защиты, на который они имеют право, в силу принципа верховенства права в демократическом обществе (см. *Domenichini против Италии*, доклады 1996-V, р. 1800, § 33). [...]»

48. В отношении предсказуемости и доступности нормы, требование о публикации в Мониторул официал для вступления нормы в силу, а также способ ее редактирования, дают заинтересованным лицам возможность предвидеть конкретные ситуации, в которых применяется соответствующая норма, и последствия ее применения.

49. Выводы Конституционного суда свидетельствуют о том, что поскольку оспариваемая норма реализуется путем применения и других соотносимых положений нормативных актов, отдельное рассмотрение оспариваемой нормы, составляющей в данном случае объект обращения, не может представлять собой достаточного

основания для того, чтобы сделать вывод, соответствует ли законодательство критериям доступности, ясности и предсказуемости.

б) Цель и соразмерность вмешательства

50. Автор обращения считает, что оспариваемое положение ограничивает осуществление основных прав, в отсутствие баланса или соразмерности между ограничением этих прав и преследуемой целью. По его мнению, норма, подвергаемая контролю конституционности, неоправданно ограничивает основные права и не соответствует критериям, предусмотренным статьей 54 Конституции:

«[...]

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

[...]»

51. Суд считает, что, согласно ст.127 ч.(1) Конституции, государство охраняет собственность. В то же время, часть (2) этой же статьи конкретизирует, что государство гарантирует собственнику реализацию права собственности во всех формах, если они *не вступают в противоречие с интересами общества*.

52. Таким образом, согласно этих положений, законодатель обладает полномочиями для установления правовых рамок при осуществлении атрибутов права собственности, в принципиальном значении, придаваемом Конституцией, таким образом, чтобы они не вступали в противоречие с общественными интересами, предусматривая, также, некоторые разумные ограничения его применения, как гарантированное субъективное право.

53. В этом аспекте, Конституционный суд констатирует, что положениями, подвергнутыми контролю конституционности, законодатель лишь выразил эти императивные требования, в пределах и в соответствии со своей конституционной компетенцией.

54. Однако, согласно этим положениям, ограничение этого права должно соответствовать, в совокупности, нескольким критериям, с тем, чтобы вмешательство не было произвольным. Более того, критерии, закрепленные в Конституции, соотносятся с положениями Европейского суда по правам человека, который неоднократно высказывался по этой проблеме, на основании условий, предусмотренных в статье 1 Протокола №1 к Европейской конвенции.

55. Согласно установившейся судебной практики Европейского суда, часть вторая статьи 1 (П1-1) должна толковаться в свете принципа, изложенного в первом предложении статьи (П1-1) (см., среди других, *Gasus Dosier-und Fördertechnik GmbH против Нидерландов*, от 23 февраля 1995 года, § 62). Итак, любое вмешательство должно обеспечивать «справедливый баланс» между общественными интересами и требованиями защиты основных прав личности. Заинтересованность в достижении этого равновесия отражается в структуре статьи 1 (П1-1) в целом, в том числе, и в части второй этой же статьи. Следовательно, должна быть разумная соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью.

56. Что касается законной цели вмешательства, Суд, по нижеизложенным доводам, не может согласиться, в этом частном случае, с аргументами Парламента и Правительства, что ограничения, установленные в отношении вещательных организаций, служат общественным интересам.

57. Соблюдение права собственности предполагает и соблюдение некоторых процедурных гарантий, предусмотренных законом против произвола с тем, чтобы мера правильно применялась в каждом случае. В частности, не существует достаточно законной гарантии для защиты вещательных организаций против оценочной власти Координационного совета по телевидению и радио.

58. В отличие от банковской системы (см. Постановление №24 от 15.11.2011 года об исключительном случае неконституционности ст.38 ч.(3), (6), (7) и 38¹² ч.(2) Закона №550-XIII от 21 июля 1995 года о финансовых учреждениях, с последующими изменениями и дополнениями), считающейся областью особой значимости для общества, в которой свобода усмотрения государства предполагает его право предусматривать четкое регламентирование, отличающееся от других схожих сфер регулирования, принимая во внимание специфику области радиовещания и его значение для передачи информации и идей общественности, такие суровые меры, как временное приостановление действия или отзыв лицензии, должны быть оценены судом, предваряя их исполнение.

59. При анализе «справедливого баланса» между конкурирующими интересами – *всеобщими*, которые в данном случае были бы для предотвращения возможных ухищрений недобросовестных вещательных организаций, которые могли бы привести к созданию или амплификации ситуаций, вызвавших вмешательство, и *индивидуальным* интересам вещательных организаций, власти не аргументировали, а Суд не находит других аргументов, доказывающих, что существует риск неизбежного существенного ущерба для общественности, что оправдывало бы необходимость

немедленного исполнения таких решений КСТР, в отсутствие решения суда или, хотя бы, возможности обжалования в суде, до введения их в действие.

60. В этом конкретном случае, Суд считает, что немедленное исполнение решения о применении санкции в форме временного приостановления действия или отзыва лицензии не оправдано особым общественным интересом.

61. По изложенным мотивам, Суд считает, что положения статьи 38 части (8) Кодекса телевидения и радио в части, касающейся применения санкций в форме временного приостановления действия или отзыва лицензии, не обеспечивают справедливого баланса между общественными интересами и интересами вещательных организаций, налагая на них чрезмерное индивидуальное бремя. Следовательно, эти положения несовместимы с защитой собственности, гарантированной статьей 1 Протокола №1 к Европейской конвенции, а также, статьей 46 Конституции.

62. Исходя из изложенного, Конституционный суд заключает, что положения части (8) ст.38 Кодекса телевидения и радио, относительно **немедленного исполнения, до обращения в суд**, решений Координационного совета по телевидению и радио о временном приостановлении действия и отзыву лицензии, противоречат не только основным принципам предпринимательской деятельности, но и конституционным гарантиям о праве собственности основателей вещательных организаций и ее охрану, закрепленного статьей 46 Конституции, **представляя собой «посягательство на право пользования имуществом»**, принимая во внимание немедленный результат этих решений и что вследствие этого, обладатель не может продолжать предпринимательскую деятельность, а также то, что обладатель лицензии, исходя из судебной практики ЕСПЧ, имеет **«законные и разумные ожидания, связанные с действительностью лицензии и возможностью получения доходов при осуществлении деятельности на основании этой лицензии»**, в связи с чем Конституционный суд признает неконституционными оспариваемые положения в этой части.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.32 В СОЧЕТАНИИ СО СТАТЬЕЙ 54 КОНСТИТУЦИИ

63. Автор обращения утверждает, что оспариваемая норма нарушает право на свободу выражения мнений, гарантированное ст.32 Конституции, согласно которой:

«1) Каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами.

(2) Свобода выражения не должна наносить ущерб чести, достоинству или праву другого лица иметь собственные взгляды.

(3) Запрещаются и наказываются законом оспаривание и опорочивание государства и народа, призывы к агрессивной войне, национальной, расовой или религиозной розни, подстрекательство к дискриминации, территориальному сепаратизму, общественному насилию, а также другие действия, посягающие на конституционный режим.»

А. Аргументы автора обращения

64. Автор обращения подчеркивает, что оспариваемая норма, которая в случае применения самой строгой санкции влечет немедленное прекращение деятельности вещательных организаций, неизбежно нарушает и другие основные свободы, как свобода мнений и выражения, предусмотренная статьей 32 Конституции, ст.10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в сочетании со ст.34 Конституции.

65. Любое ограничение свободы выражения мнений и информации не оправдано, если не может быть доказано убедительным образом, что оно необходимо в демократическом обществе. Необходимо доказать наличие общественной потребности, определившей применение этих ограничений осуществления права на свободу выражения.

В. Аргументы властей

В письменном мнении, Правительство делает ссылку на ст.32 Конституции и ст.10 Европейской конвенции, гарантирующих свободу выражения, включая свободу придерживаться своего мнения и свободу получать или распространять информацию и идеи, без вмешательства со стороны государственных органов, и независимо от государственных границ. В то же время, осуществление этих свобод предполагает обязанности и ответственность, и может подвергаться некоторым формальностям, условиям, ограничениям или санкциям, предусмотренных законом, которые являются необходимыми мерами в демократическом обществе.

Представители Парламента и Правительства, в открытом заседании Суда, утверждали, что все требования, изложенные в обращении, включая предполагаемое нарушение ст.32 Конституции, являются необоснованными.

С. Выводы Суда

1. Общие принципы плюрализма в аудиовизуальных средствах массовой информации

66. Суд считает, что есть необходимость напомнить об общих принципах, исходящих из юриспруденции Европейского суда (*Centro Europa 7 S.r.l. и Di Stefano против Италии*, цитируемое), относительно плюрализма в аудиовизуальных средствах массовой информации:

«129. Как уже неоднократно подчеркивалось, не существует демократии без плюрализма. Демократия «питается» свободой выражения мнений. Ее суть должна позволять предложение и обсуждение различных политических проектов, включая и те, которые обсуждают актуальные вопросы организации государства, при условии, что они не будут вредить демократии, как таковой. (*Manole и др. против Молдовы*, §95, и *Социалистическая Партия и др. против Турции*, от 25 мая 1998 г., §§41,45,47).

130. В этом отношении, Суд отмечает, что в демократическом обществе для того, чтобы обеспечить реальный плюрализм в аудиовизуальном секторе, недостаточно предусмотреть существование большего числа каналов или теоретическую возможность для потенциальных операторов иметь доступ на рынок телерадиовещания. Необходимо разрешить им в дальнейшем эффективный доступ на рынок для того, чтобы обеспечить многообразие программ, отражающих, с возможно большим разнообразием, мнения в обществе, для которого эти программы предназначены.

131. Свобода выражения мнений, закрепленная в части (1) статьи 10, является одной из фундаментальных основ демократического общества, одним из главных условий его прогресса (см. *Lingens против Австрии* от 8 июля 1986 г., §41). Свобода прессы и новостных средств массовой информации предоставляет общественности одно из лучших средств ознакомления и оценки идей и взглядов политических лидеров. Пресса обязана передавать информацию и идеи, касающиеся аспектов, обсуждаемых на политической арене, а также из других областей, представляющих общественный интерес. К ее функции распространения информации добавляется право общественности принимать эту информацию. (см. к примеру, *Handyside против Великобритании* от 7 декабря 1976 г., §49, и *Lingens*, цитируемое, §§41-42).

132. Аудиовизуальные средства массовой информации, такие как радио и телевидение, играют особо важную роль в этом отношении. Благодаря их способности передавать сообщения посредством звука и изображения, они имеют незамедлительный эффект и более мощный, чем пресса. (*Jersild против Дании*, от 23 сентября 1994 г., §31, *Pedersen и Baadsgaard против Дании* [МС], §79). Функция радио и телевидения, как обычных источников развлечения для телезрителей и слушателей, состоит в усилении воздействия информации в их частной жизни. (*Murphy против Ирландии*, §74).

133. Ситуация, при которой часть экономического или политического общества может добиться доминирующей позиции в том, что касается аудиовизуальных средств массовой информации, и, таким образом, оказывать давление на вещательные организации, ограничивая, в итоге, их издательскую свободу, подрывает фундаментальную роль свободы выражения мнений в демократическом обществе, как это гарантировано статьей 10 Конвенции,

особенно тогда, когда она имеет функцию передачи информации и идей, представляющих общественный интерес, на что, собственно, общество имеет право. (*VGT Tierfabriken Verein gegen против Швейцарии*, §§73 и 75, см., также *De Geillustreerde против Нидерландов*, постановление комиссии от 6 июля 1976 г., §86).

[...]

134. Суд подчеркивает, что в такой чувствительной зоне, как аудиовизуальные средства массовой информации, к отрицательной обязанности невмешательства, добавляется позитивная обязанность государства вводить адекватные законодательные и административные рамки для того, чтобы обеспечить действенный плюрализм (см. вышеозначенный п.130). [...]

135. Европейский суд рассматривает в каждом отдельном случае, было ли вмешательство со стороны публичных властей в осуществление права на «информацию и идеи», и, если да, было ли вмешательство «предусмотрено законом», преследовало одну или несколько законных целей и было ли «необходимым в демократическом обществе» (*RTBF против Бельгии*, §117).

В. Наличие вмешательства

67. В этом случае, Суд отмечает, прежде всего, тот факт, что поскольку целью процедуры является постоянный или временный отзыв выданного вещательной организации разрешения на вещание – это бесспорно влечет вмешательство в свободу выражения мнений, гарантируемого ст.32 Конституции и ст.10 Европейской конвенции (см., среди других, *Nur Radyo Ve Televizyon Yayinciligi A.Ş. против Турции* (nr.2) от 12 октября 2010 г.).

68. В целях проверки, соответствует ли вмешательство этим положениям, Суд предположит, что оно предусмотрено законом и преследует законную цель, по смыслу ст.10 §2, и сосредоточится на рассмотрении вопроса, является ли это вмешательство «необходимым в демократическом обществе».

69. Рассматривая данный вопрос, Суд будет ссылаться на общие принципы, вытекающие из юриспруденции ЕСПЧ (см., среди других, *Handyside против Великобритании* от 7 декабря 1976 г., §49, *Radio France и др. против Франции*, *Gunduz против Турции*, §40, *Giniewski против Франции*, §§44 и 52 и *Nur Radyo Ve Televizyon Yayinciligi A.Ş.* цитируемое, §24-28).

70. Суд подтверждает принципы, изложенные Европейским судом по делу *Nur Radyo Ve Televizyon Yayinciligi A.Ş.*, цитируемое:

«[...] в области свободы выражения мнений, свобода усмотрения, которой пользуются государства, идет рука об руку с особо строгим европейским контролем, в силу значимости данной свободы, часто подчеркиваемой Судом. Необходимость возможного ограничения должна быть установлена убедительным образом. (*ABC Radio против Австрии*, от 20 октября 1997 г., §30, *Informationsverein Lentia и др. против Австрии*, от 24 ноября 1993г., §35, и *Lombardi Vallauri против Италии*, §45).»

71. Чтобы определить, идет ли речь в рассматриваемом деле именно о таком случае, Суд попытается оценить, если на этапе административного рассмотрения Координационным советом по телевидению и радио, процедура гарантирует вещательной организации защиту, предоставляемую статьей 10 Конвенции, в особенности, если она предоставляет защиту от произвола, специально учитывая тот факт, что решение Координационного совета по телевидению и радио подлежит исполнению, что, следовательно, немедленно отражается на праве вещательной организации транслировать программы.

72. В этом контексте, принимая во внимание выводы, изложенные в параграфах 66, 67, 70, 71, Суд считает, что мера временного приостановления действия или отзыва лицензии вещательной организации способна привести к нарушению сущности процедурных гарантий, которыми должны пользоваться вещательные организации, на основании ст.10 Конвенции, и является несовместимой с принципом правового государства.

73. Таким образом, Суд считает, что при специфических обстоятельствах дела, такое вмешательство в осуществление права вещательных организаций на свободу выражения мнений не соответствует условию «быть необходимой в демократическом обществе» и, следовательно, противоречит ст.32 Конституции и ст.10 к Европейской конвенции.

74. В реальности, решение о «временном приостановлении действия» лицензии вещательной организации имеет те же последствия, что и ее «прекращение».

75. Принимая во внимание, что КСТР является органом, подверженным политизации, его решение о временном приостановлении действия или отзыве лицензии вещательной организации может привести к установлению цензуры или к самоцензуре, которые одинаково опасны для свободы выражения мнений и права общественности на информацию.

76. Учитывая особую важность свободы выражения мнений для демократического общества, подверженного политическому давлению и цензуре, единственной властью, которая вправе, согласно конституционному и демократическому принципу разделения властей в государстве, констатировать, что тот или иной гражданин грубо нарушил закон, в том числе, путем неправомерного осуществления свободы выражения мнений, является судебная власть, пользующаяся гарантиями независимости.

77. Однако, Суд констатировал уже, на основании статьи 46 Конституции, что осуществление прав вещательных организаций не имеет достаточных судебных гарантий, по смыслу своей юриспруденции. Вышеуказанный вывод освобождает Суд от

дополнительного рассмотрения оспариваемых положений в аспекте ст.32 Конституции, поскольку можно прийти к тому же заключению, и этого достаточно для констатирования, что имеет место нарушение данной статьи.

III. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 20 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.53 КОНСТИТУЦИИ

78. По мнению автора обращения, положения, подвергаемые контролю конституционности, нарушают ст.20 Конституции, согласно которой:

«(1) Любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

(2) Ни один закон не может ограничить доступ к правосудию.»

79. Автор обращения считает, что обжалуемые положения ведут к нарушению ст.53 ч.(1) Конституции, согласно которой:

«(1) Лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в установленный срок, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба.»

A. Аргументы автора обращения

80. Автор обращения отмечает, что Высший закон гарантирует каждому лицу право на эффективное восстановление в правах компетентными судами против актов, которые нарушают его права, свободы и законные интересы, ни один закон не может ограничить доступ к правосудию. Также, гарантировано право гражданина на защиту от злоупотреблений органов государственной власти, когда внесенными изменениями законодатель ограничил право потерпевшего лица на признание своего предполагаемого права.

Автор обращения не утверждал категорично, что в случае применения санкций в форме публичного предупреждения, отзыва на определенный срок права на распространение рекламы, штрафа, нарушается доступ к правосудию, отметив, что, в действительности, они могут оспариваться в суде. Он считает, что исполнение, к примеру, решение Координационного совета по телевидению и радио о наложении штрафа или предупреждения не имеет для вещательных организаций таких же последствий, как временное приостановление действия или отзыв лицензии на вещание, и, в случае удовлетворения иска, бесспорно, суд восстановит их в правах.

В. Аргументы властей

81. В случае, когда административные акты грубо нарушают субъективные права обладателей лицензии, эти акты могут быть обжалованы в суде на предмет признания их незаконности и возмещения материального или морального ущерба.

С. Оценка Суда

82. Суд подчеркивает, что решения о применении санкций в виде публичного предупреждения, отзыва на определенный срок права на распространение рекламных объявлений и штрафа могут быть обжалованы в суде, следовательно, лицо, располагает необходимыми средствами для защиты своих законных прав и интересов.

83. В связи с этим, Суд подчеркивает, что гарантирование права на эффективное восстановление в правах судебными инстанциями включает в себя право гражданина на обращение с иском заявлением в компетентную судебную инстанцию, которая обязана вынести законное, справедливое и обоснованное решение.

84. Согласно положений ст.278 Гражданского процессуального кодекса, иски, поданные в административный суд, рассматриваются соответствующими судебными инстанциями в общем порядке, предусмотренном настоящим кодексом, с изъятиями и дополнениями, установленными законодательством об административном суде.

85. Таким образом, в соответствии с положениями Закона об административном суде, принимая во внимание, что согласно Кодекса телевидения и радио, вещательные организации и распространители программ имеют право обжаловать в суде, для осуществления контроля законности, решения Координационного совета по телевидению и радио о применении санкций: публичного предупреждения; отзыва на определенный срок права на распространение рекламных объявлений; штрафа, они могут требовать в административном суде, одновременно с подачей искового заявления, приостановления исполнения оспариваемого административного акта. Остается на усмотрение суда, в обоснованных случаях и во избежание ущерба, вынести по своей инициативе определение о приостановлении исполнения административного акта.

86. Решения, принятые административным судом, могут быть обжалованы в вышестоящую инстанцию.

87. Следовательно, национальное законодательство обеспечивает вещательным организациям и распространителям программ доступ к правосудию возможностью обжалования ими в административный суд административных актов Координационного совета по телевидению и

радио о применении санкций, не влияющих на продолжение их деятельности, для проверки их законности в судебном процессе, с соблюдением всех принципов, характерных для справедливого судебного разбирательства и обеспечения двойного уровня юрисдикции.

Выводы

88. Суд заключает, что часть (8) статьи 38 Кодекса телевидения и радио, в части, касающейся немедленного исполнения решений Координационного совета по телевидению и радио о применении санкций в форме публичного предупреждения, отзыва на определенный срок права на распространение рекламных объявлений, штрафа, с возможностью последующего обжалования их в суде, не нарушает права на свободный доступ к правосудию, на справедливое судебное разбирательство, включая право на защиту, и на эффективное обжалование, соответствуя положениям статей 20, 53, 54 Конституции, а также положениям международных актов в этой области.

89. В части, касающейся решения Координационного совета по телевидению и радио о применении санкций временного приостановления действия или отзыва лицензии на вещание, подлежащего исполнению со дня принятия и доведения до сведения вещательных организаций и распространителей программ, к которым оно относится, через заказное письмо, Суд заключает, что часть (8) статьи 38 Кодекса телевидения и радио нарушает положения ст.46 Конституции о праве частной собственности и ее охране, и положения ст.1 Протокола №1 к Европейской конвенции о защите прав и основных свобод, а также, статьи 32 Конституции.

По изложенным мотивам, на основании ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.а) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Признать конституционными положения части (8) статьи 38 Кодекса телевидения и радио Республики Молдова №260-XVI от 27 июля 2006 года, в редакции Закона №84 от 13 апреля 2012 г. в части, касающейся решения Координационного совета по телевидению и радио о применении санкций в форме публичного предупреждения, отзыва на определенный срок права на распространение рекламных объявлений, штрафа, подлежащего исполнению со дня принятия и доведения до сведения вещательных организаций и распространителей программ, к которым оно относится, через заказное письмо.*

2. Признать неконституционными положения части (8) статьи 38 Кодекса телевидения и радио Республики Молдова №260-XVI от 27 июля 2006 года, в редакции Закона №84 от 13 апреля 2012 года, в части, касающейся решения Координационного совета по телевидению и радио о применении санкций *временного приостановления действия лицензии на вещание или отзыва лицензии на вещание*, подлежащего исполнению со дня принятия и доведения до сведения вещательных организаций и распространителей программ, к которым оно относится, через заказное письмо.

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

Председательствующий

Валерия ШТЕРБЕЦ

Кишинэу, 6 декабря 2012 года

ПКС №17

Дело № 25а/2012