



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений Закона об административном суде №793-
XIV от 10 февраля 2000 года**

(Обращение № 20а/2012)

КИШИНЭУ

11 декабря 2012 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Валерия ШТЕРБЕЦ, *председательствующий*,
Думитру ПУЛБЕРЕ, *судья-докладчик*,
Виктор ПУШКАШ,
Петру РАЙЛЯН,
Елена САФАЛЕРУ, *судьи*,

при участии Татьяны Берладян, секретаря судебного заседания,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 13 июля 2012 года,

рассмотрев обращение в открытом пленарном заседании,

учитывая акты и материалы дела,

проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Парламента Сергея Сырбу, представленное 13 июля 2012 года, на основании статей 135 ч.(1) п.а) Конституции, 25 п.г) Закона о Конституционном суде и 38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности некоторых положений Закона №793-XIV от 10 февраля 2000 года об административном суде.

2. Автор обращения считает, что синтагмы «в предусмотренных законом случаях» из статьи 16 ч.(2), «30-дневный срок» из статьи 17 ч.(1) и «если законом не предусмотрена предварительная процедура» из ст.17 ч.(1) п.с) Закона об административном суде, касающиеся обязательной предварительной процедуры до подачи искового заявления в суд, противоречат положениям статей 1, 6, 20, 53, 54, 66, 114, 115, 116 Конституции Республики Молдова.

3. Также, автор обращения оспаривает конституционность статьи 21 ч.(3) Закона об административном суде, предусматривающей невозможность *временного приостановления исполнения решений Национальной комиссии по финансовому рынку и постановлений Счетной палаты до окончательного разрешения дела, считая ее противоречащей* статьям 6, 20, 26, 66 и 114 Конституции.

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

5. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд запросил мнение Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Министерства юстиции, Высшего совета магистратуры, Высшей судебной палаты, Национальной комиссии по финансовому рынку и Счетной палаты.

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда автор обращения участвовал лично. Парламент был представлен Серджиу Кирикэ, главным консультантом юридического управления секретариата Парламента. Правительство было представлено Владимиром Гросу, заместителем министра юстиции.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

7. Применимые положения Конституции (М.О. №1/1, 12.08.1994 г.) :

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

«В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.»

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 26

Право на защиту

«(1) Право на защиту гарантируется.

(2) Каждый человек имеет право самостоятельно реагировать законными способами на нарушение своих прав и свобод.
[...].»

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.

4

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕ №793-XIV ОТ 10 ФЕВРАЛЯ 2000 ГОДА

(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.»

Статья 114

Осуществление правосудия

«Правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями.»

Статья 116

Статус судей

«(1) Судьи судебных инстанций независимы, беспристрастны и несменяемы согласно закону.

[...]»

8. Применимые положения Закона об административном суде №793-XIV от 10 февраля 2000 года (М.О., 2000г., №57-58, ст.375):

Статья 1

Назначение административного суда

«(1) Административный суд как институт права имеет целью пресечение злоупотребления властью и превышения полномочий органами публичной власти, защиту прав личности в соответствии с законом, упорядочение деятельности органов публичной власти, обеспечение правопорядка.

(2) Любое лицо, считающее себя ущемленным в каком-либо своем законном праве органом публичной власти посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в предусмотренные законом сроки, вправе обратиться в компетентный административный суд в целях аннулирования акта, признания своего права и возмещения причиненного ему ущерба.»

Статья 14

Предварительное заявление

«(1) Лицо, считающее, что какое-либо его законное право ущемлено административным актом, вправе в 30-дневный срок со дня сообщения ему содержания акта направить в издавший его орган публичной власти предварительное заявление с требованием отменить данный акт полностью или частично, если законом не предусмотрено иное.

(2) Если орган, издавший административный акт, подчиняется вышестоящему органу, то предварительное заявление может быть подано по выбору заявителя

5

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕ №793-XIV ОТ 10 ФЕВРАЛЯ 2000 ГОДА

как в орган, издавший административный акт, так и в вышестоящий орган, если законодательством не предусмотрено иное.
[...]

Статья 15

Процедура рассмотрения предварительного заявления

«(1) Предварительное заявление рассматривается органом, издавшим административный акт, или вышестоящим органом в 30-дневный срок со дня его регистрации с незамедлительным извещением заявителя о принятом по нему решении, если законодательством не предусмотрено иное.

(2) Орган, издавший административный акт, вправе:

- а) отклонить предварительное заявление;
- б) принять предварительное заявление и, по обстоятельствам, отменить административный акт или внести в него изменения.

(3) Вышестоящий орган вправе:

- а) отклонить предварительное заявление;
- б) принять предварительное заявление и аннулировать административный акт полностью или частично, обязать нижестоящий орган восстановить в правах соответствующее лицо или, по обстоятельствам, отменить административный акт, изданный с его согласия.»

Статья 16

Подача искового заявления в административный суд

«(1) Лицо, считающее, что какое-либо его законное право ущемлено административным актом, и не удовлетворенное ответом, полученным на предварительное заявление, или не получившее такого ответа в предусмотренный законом срок, вправе обратиться в компетентный административный суд с иском о признании административного акта полностью или частично и возмещении причиненного ущерба.

(2) Исковое заявление может быть подано непосредственно в административный суд в предусмотренных законом случаях и в случаях, когда лицо считает себя ущемленным в правах вследствие нерассмотрения в предусмотренный законом срок или отклонения предварительного заявления о признании его права и возмещении причиненного ущерба.

[...]

Статья 17

Сроки обращения в административный суд

«(1) Исковое заявление об аннулировании административного акта или о признании своего права подается в 30-дневный срок, если законом не предусмотрено иное. Отсчет этого срока начинается со дня:

- а) получения ответа на предварительное заявление или истечения срока, предусмотренного законом для рассмотрения такого заявления;
- б) получения извещения об отклонении прошения о признании своего права или истечения срока, предусмотренного законом для рассмотрения такого прошения;
- с) ознакомления с административным актом, если законом не предусмотрена предварительная процедура.

6

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕ №793-XIV ОТ 10 ФЕВРАЛЯ 2000 ГОДА

- (2) Территориальное бюро Государственной канцелярии и парламентский адвокат обращаются в административный суд в сроки, предусмотренные органическими законами, регламентирующими их деятельность.
- (3) Административные акты нормативного характера могут быть обжалованы как незаконные в любое время.
- (4) Предусмотренный частью (1) 30-дневный срок является сроком давности.
- (5) Срок давности, пропущенный по уважительной причине, может быть восстановлен в порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом.»

Статья 21

Приостановление исполнения обжалуемого административного акта

- «(1) Заявление о приостановлении исполнения обжалуемого административного акта может быть подано в административный суд одновременно с подачей искового заявления.
- (2) При наличии достаточных доказательств неизбежности нанесения ущерба и во избежание такого ущерба административный суд может вынести определение о приостановлении исполнения административного акта и по своей инициативе.
- (3) В отступление от положений частей (1) и (2) до окончательного разрешения дела исполнение решений Национальной комиссии по финансовому рынку и постановлений Счетной палаты не может быть приостановлено.»

9. Применимые положения Гражданского процессуального кодекса №225-XV от 30 мая 2003 года (М.О., 2003г., №111-115, ст.451):

Статья 5

Свободный доступ к правосудию

- «(1) Всякое заинтересованное лицо вправе в установленном законом порядке обратиться в судебную инстанцию за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов.
- (2) Ни одному лицу не может быть отказано в судебной защите по мотивам отсутствия законодательства, несовершенства, противоречивости или неясности действующего законодательства.
- (3) Отказ одной из сторон от обращения в суд путем предварительного заключения соглашения не имеет юридических последствий, за исключением случаев заключения в соответствии с законом соглашения о передаче спора третейскому суду.»

Статья 19

Осуществление правосудия только судебными инстанциями

- «(1) Правосудие по гражданским делам осуществляется согласно правилам, установленным законодательством о гражданском судопроизводстве, только судебными инстанциями и судьями этих инстанций, назначенными в установленном законом порядке. Создание чрезвычайных судебных инстанций запрещается.
- (2) Решения судебных инстанций, вынесенные по гражданским делам, могут быть проверены и пересмотрены только компетентными судебными

7

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДЕ №793-XIV ОТ 10 ФЕВРАЛЯ 2000 ГОДА

инстанциями в порядке, установленном настоящим кодексом и другими законами.»

Статья 20

Независимость судей и подчинение их только закону

«(1) Судебная власть отделена от законодательной и исполнительной властей и осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Молдова, настоящим кодексом и другими законами.

(2) При осуществлении правосудия по гражданским делам судьи независимы и подчиняются только закону. Любое вмешательство в судебную деятельность не допускается и влечет предусмотренную законом ответственность.

(3) Гарантии независимости судей закреплены в Конституции Республики Молдова и других законах.»

Статья 277

Иск в административный суд

«Любое лицо, считающее себя ущемленным в каком-либо своем законном праве органом публичной власти посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в предусмотренный законом срок, вправе обратиться в компетентную судебную инстанцию в целях отмены акта, признания своего права и возмещения причиненного ему ущерба.»

Статья 278

Рассмотрение иска

«Иски в административный суд рассматриваются соответствующими судебными инстанциями в общем порядке, предусмотренном настоящим кодексом, с изъятиями и дополнениями, установленными законодательством об административном суде.»

10. Применимые положения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод (принятой в Риме 4 ноября 1950 года и ратифицированной Республикой Молдова Постановлением Парламента №1298-XIII от 24 июля 1997 года):

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 13

Право на эффективное средство правовой защиты

«Каждый, чьи права и свободы, признанные в настоящей Конвенции, нарушены, имеет право на эффективное средство правовой защиты в государственном органе, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве.»

11. Применимые положения Всеобщей декларации прав человека:

Статья 10

«Каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом.»

12. Применимые положения Международного пакта о гражданских и политических правах:

Статья 14

«1. Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона. Печать и публика могут не допускаться на все судебное разбирательство или часть его по соображениям морали, общественного порядка или государственной безопасности в демократическом обществе или когда того требуют интересы частной жизни сторон, или - в той мере, в какой это, по мнению суда, строго необходимо, - при особых обстоятельствах, когда публичность нарушала бы интересы правосудия; однако любое судебное постановление по уголовному или гражданскому делу должно быть публичным, за исключением тех случаев, когда интересы несовершеннолетних требуют другого или когда дело касается матримониальных споров или опеки над детьми.
[...].»

ВОПРОСЫ ПРАВА

13. Статья 20 Конституции гарантирует принцип свободного доступа к правосудию, принцип, получивший конкретное воплощение в процессуальных нормах, главенствующих при его применении.

14. В то же время, Конституция Республики Молдова предусматривает, среди прав и основных свобод граждан, и право лица, ущемленного в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в установленный срок, добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба (ст.53 ч.(1)).

15. Так, согласно ст.277 Гражданского процессуального кодекса, любое лицо, считающее себя ущемленным в каком-либо своем законном праве органом публичной власти посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в предусмотренный законом срок, вправе обратиться в компетентную судебную инстанцию в целях отмены акта, признания своего права и возмещения причиненного ему ущерба.

16. Иски, предъявленные в административный суд, рассматриваются соответствующими судебными инстанциями в общем порядке, предусмотренном Гражданским процессуальным кодексом, с изъятиями и дополнениями, установленными законодательством об административном суде.

17. В ходе открытого пленарного заседания Конституционного суда, автор сузил объект обращения, отозвав требования о контроле конституционности норм Закона об административном суде, касающихся обязательного соблюдения предварительной процедуры.

18. Автор обращения отметил, что в данной ситуации следует применить *mutatis mutandis* Постановление №14 от 15 ноября 2012 года о контроле конституционности некоторых положений Гражданского процессуального кодекса Республики Молдова №225-XV от 30 мая 2003 года, в котором Конституционный суд подчеркнул:

«69. [...] необходимость обеспечения эффективного доступа к правосудию не может препятствовать установлению законом условий приемлемости жалоб для тех, кто хочет представить их на рассмотрение суда.

70. [...] согласно положениям ст.115 ч.(4) Конституции, организация и компетенция судебных инстанций, *судебная процедура* устанавливаются органическим законом. [...] установление правил, касающихся судебного производства, является исключительной компетенцией законодателя, который, в особых случаях, может предусмотреть специальные процессуальные правила. В этом смысле, принцип свободного доступа к правосудию предполагает неограниченную возможность заинтересованных лиц использовать его в формах и условиях, предусмотренных законом.

[...]

79. [...] условие о прохождении процедуры примирения с противоположной стороной прежде, чем дело будет передано в суд, нельзя расценивать как ограничение свободного доступа к правосудию, в запрещающем конституционными нормами значении, поскольку заинтересованное лицо вправе обратиться в суд с исковым заявлением.

80. [...] Европейский суд подчеркнул, что, в связи с требованиями эффективности и гибкости, может оказаться оправданным предварительное вмешательство административных или корпоративных органов [...].»

19. Внесенное автором обращения ходатайство было поддержано постоянными представителями Парламента и Правительства в Конституционном суде.

20. Так, исходя из положений статей 31 ч.(3), 41 ч.(1), 60 п.а) и е) Кодекса конституционной юрисдикции, согласно которым заявитель вправе изменить основание или предмет обращения, отказаться от обращения частично или полностью, отозвать обращение на любой стадии рассмотрения дела, и принимая во внимание наличие предыдущего решения Конституционного суда по данному вопросу, Конституционный суд прекращает производство по делу в части контроля конституционности синтагм «в предусмотренных законом случаях» из ст.16 ч.(2), «30-дневный срок» из ст.17 ч.(1) и «если законом не предусмотрена предварительная процедура» из ст.17 ч.(1) п.с) Закона об административном суде №793-XIV от 10 февраля 2000 года.

21. Учитывая изложенное, Конституционный суд осуществит контроль конституционности только ст.21 ч.(3) Закона об административном суде, согласно которой *«в отступление от положений частей (1) и (2) до окончательного разрешения дела исполнение решений Национальной комиссии по финансовому рынку и постановлений Счетной палаты не может быть приостановлено.»*

22. Конституционный суд отмечает, что Законом №130-XVI от 7 июня 2007 года статья 21 была дополнена частью (3), касающейся невозможности приостановления актов Национальной комиссии по финансовому рынку, а Законом №147 от 2 июля 2010 года часть (3) была дополнена словами «и постановлений Счетной палаты».

23. По мнению автора обращения, законодатель неправомерно присвоил себе полномочия судебных инстанций, нарушив принцип разделения властей в государстве, закрепленный статьей 6 Конституции, а также, нарушил статьи 20, 54, 114 Конституции.

24. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен в силу ст.135 ч.(1) Конституции, предполагает установление истинного и полного смысла конституционных норм в соотношении с оспариваемыми положениями.

25. Для выяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Суд будет применять, в частности, статьи 6, 20, 54 и 114 Конституции.

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 20 В СОЧЕТАНИИ СО СТАТЬЯМИ 6, 54 И 114 КОНСТИТУЦИИ

26. По мнению автора обращения, положения ст.21 ч.(3) Закона об административном суде, подверженные контролю конституционности, нарушают ст.6 Конституции, согласно которой:

«В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.»

27. Также, касательно оспариваемых положений, автор обращения ссылается на нарушение ст.20 Конституции, гласящей:

«(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.»

28. Автор обращения считает, что оспариваемые положения затрагивают ст.54 Конституции, согласно которой:

«(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.»

29. Также, по мнению автора обращения, положения, подвергаемые контролю конституционности, нарушают ст.114 Конституции:

«Правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями.»

А. Аргументы автора обращения

30. Автор обращения считает, что включением части (3) в ст.21 Закона об административном суде законодатель неправомерно присвоил полномочия судебной инстанции. Запретом временного приостановления действия административного акта в судебном процессе Парламент превысил свои полномочия, предусмотренные статьей 66 Конституции, нарушил принцип разделения властей в государстве, закрепленный статьей 6, ограничил право свободного доступа к правосудию (ст.20), право на защиту (ст.26), допустил вмешательство в деятельность судебных инстанций, тогда как, согласно ст.114 Конституции, правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями.

31. Автор обращения отметил, что общее право, гарантирующее лицам свободный доступ к правосудию, является правом на эффективное восстановление в правах компетентными судами против актов, нарушающих законные права лиц.

32. По мнению автора обращения, возможны ситуации неисполнения окончательного судебного решения вследствие возникновения неизбежного ущерба для заявителя.

В. Аргументы властей

33. В ходе открытого заседания Конституционного суда, как представитель Парламента, так и представитель Правительства сослались на Постановление Конституционного суда №24 от 15 ноября 2011 года, заявив, что этим решением Суд высказался по аналогичной проблеме о невозможности временного приостановления действия актов Национального банка Молдовы в судебном порядке.

34. Представитель Парламента отметил, что акты Национальной комиссии по финансовому рынку, аналогично актам, изданным Национальным банком, будучи исполненные, не подлежат отмене, и что лицо может требовать компенсацию за причиненный ущерб. Акты Счетной палаты также не могут создавать и затрагивать определенные правовые последствия.

35. В ходе заседания, представитель Правительства дополнительно отметил, что, принимая меры по обеспечению иска, судья не высказывается по существу дела, и указал на то, что Европейский суд подчеркнул, в свете ст.6, что промежуточные меры принимаются в порядке исключения.

36. В то же время, согласно письменному мнению Правительства, временное приостановление действия оспариваемого административного акта является предварительной мерой защиты и не *противоречит Рекомендации Комитета Министров Совета Европы № R (89)8 от 13 сентября 1989 года о предварительной судебной защите в административных вопросах*, а также, статье 6 ч.1 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

37. В представленном мнении, Национальная комиссия по финансовому рынку отмечает, что, в соответствии с правовыми положениями и в качестве регулятора рынка, она наделена полномочиями принимать решения в виде постановлений и распоряжений. Большинство из них не являются решениями по передаче прав, а являются правоустанавливающими решениями. Некоторые из них представляют собой меры оперативного вмешательства по противодействию незаконным действиям, характерным для финансового рынка (манипуляции с движимым имуществом или фиктивные сделки), по недопущению совершения записей в Реестре владельцев движимого имущества с целью предотвращения отчуждения его третьим лицам, выдававших себя

добросовестными покупателями. Следовательно, применение ограничений пропорционально цели, преследуемой Комиссией при обеспечении соблюдения законодательства.

38. Счетная палата отмечает, что постановления, выносимые ею по результатам аудита, являются официальными и обязательными для исполнения всеми органами государственной власти, юридическими и физическими лицами. В результате временного приостановления действия этих постановлений, Счетная палата будет лишена права доводить до сведения компетентных органов каким образом используются государственные средства, и требовать от проверяемых учреждений ликвидации выявленных нарушений и улучшения менеджмента государственных финансов.

С. Выводы Конституционного суда

39. Конституционный суд подчеркивает, что, согласно положениям статьи 1 ч.(3) Конституции, 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.

40. Кроме того, статья 6 Высшего закона гласит, что в *Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив, в соответствии с положениями Конституции.*

41. В Постановлении №6 от 6 февраля 2001 года Конституционный суд подчеркнул: «[...] основной принцип, на котором базируется организация и деятельность государственного аппарата, является разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную. Каждая из этих властей наделена определенными прерогативами, и, согласно требованиям Конституции, ни одна из них не вправе узурпировать полномочия другой или передавать их осуществление [...]».

42. Таким образом, Суд отмечает, что разделение функций в государстве, или, другими словами, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, предполагает сотрудничество и взаимный контроль.

43. Вместе с тем, Суд отмечает, что функционирование любого демократического общества неизменно предполагает, в качестве важной предпосылки для реализации правового государства, необходимость создания институционализированной системы контроля, способной проверять деятельность органов государственной

власти на любом уровне, с тем, чтобы власть не осуществлялась по усмотрению органов, наделенных ею.

44. Административный суд, как институт права, имеет целью пресечение злоупотребления властью и превышения полномочий органами публичной власти, защиту прав личности, в соответствии с законом, упорядочение деятельности органов публичной власти, а также обеспечение правопорядка.

45. Статья 1 ч.(2) Закона об административном суде устанавливает, что любое лицо, считающее себя ущемленным в каком-либо своем законном праве органом публичной власти посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в предусмотренные законом сроки, вправе обратиться в компетентный административный суд в целях аннулирования акта, признания своего права и возмещения причиненного ему ущерба.

46. Суд отмечает, что положения статьи 1 ч.(2) Закона об административном суде проистекают из положений ст.53 ч.(1) Конституции, согласно которым: «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.»

47. Суд подчеркивает, что исковое заявление в административный суд рассматривается соответствующими судебными инстанциями согласно положениям Гражданского процессуального кодекса, с изъятиями, установленными специальным законом, регламентирующим деятельность этого института права.

48. Поскольку, согласно статье 114 Конституции, правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями, *они должны обладать полнотой процессуальных полномочий для справедливого разрешения дела, без неоправданных ограничений действий, которые будут предприняты, с тем, чтобы, при достижении конечной цели, судебное решение не стало иллюзорным.*

49. Одновременно, Суд отмечает, что в любом демократическом обществе защита личности является одной из основных обязанностей государства, и что возможность лица использовать в судебной инстанции все процедурные средства, необходимые для своей защиты, составляет эффективный способ обеспечения принципа справедливого судебного разбирательства, вытекающего из содержания ст.20 ч.(1) Конституции, согласно которой любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов.

50. В соотношении с вышеизложенным и в целях обеспечения справедливого судебного разбирательства, ст.21 Закона об

административном суде *предоставляет лицу возможность*, при подаче искового заявления, *требовать* в административном суде *приостановления исполнения обжалуемого административного акта*.

51. Также, Суд подчеркивает, что, согласно ст.21 ч.(2) Закона об административном суде, при наличии достаточных доказательств неизбежности нанесения ущерба и во избежание такого ущерба, административный суд может вынести определение о временном приостановлении исполнения административного акта и по своей инициативе.

52. В дополнение вышесказанного, Суд отмечает, что, вопреки данному положению, ст.21 ч.(3) предусматривает, что «[...]до окончательного разрешения дела исполнение решений **Национальной комиссии по финансовому рынку и постановлений Счетной палаты** не может быть приостановлено.»

53. Суд считает необходимым уточнить, что временное приостановление действия административного акта является способом обеспечения иска – процессуальный институт, предусматривающий ряд мер, гарантирующих возможность реализации исковых претензий в случае удовлетворения искового заявления, реально способствующий исполнению принятого судебного решения и представляющий собой эффективное средство защиты субъективных прав участников процесса.

54. Суд подчеркивает, что, согласно гражданским процессуальным нормам, обеспечение иска является процессуальным актом, который выносится судом по требованию участников процесса.

55. Суд отмечает, что гарантия, предоставляемая истцу статьей 21 ч.(1) и (2) Закона об административном суде, имеет своей целью предотвращение непоправимых последствий оспоренного административного акта.

56. В то же время, *во избежание незаконных злоупотреблений* со стороны заявителя, судье предоставляется возможность оценить реальный размер и характер ущерба, необратимость ущерба, на неизбежность возникновения которого ссылается истец.

57. В этом смысле, Суд отмечает, что согласно ст.177 ч.(1) Гражданского процессуального кодекса, *в заявлении об обеспечении иска указываются причины и обстоятельства, в силу которых испрашивается обеспечение иска*. Таким образом, законодатель ставит в задачу заявителя предоставление убедительных доказательств о необходимости обеспечения иска.

58. В этом контексте, Суд отмечает, что предварительные меры, применяемые судебной инстанцией в каждом отдельном случае, относятся к сущности объекта иска. Суд принимает решение о

применении временной меры, сохраняющей реальное положение в течение рассмотрения дела, при ***обстоятельствах, в которых фактически существует риск возникновения непоправимого ущерба.***

59. Суд подчеркивает, что право требовать в судебной инстанции временного приостановления действия административного акта является подлинной гарантией предупреждения злоупотреблений административных органов, акты которых обязательны для исполнения.

60. При рассмотрении данного дела, Суд ссылается дополнительно на *Рекомендацию СЕ № (89)8 от 13 сентября 1989 года о предварительной судебной защите в административных вопросах*, согласно которой:

«Когда суд рассматривает вопрос об административном акте, и еще не вынес решение, заявитель может обратиться в тот же суд, или другой компетентный суд, с требованием принять меры временной защиты от административного акта. [...]

При принятии решения о предоставлении временной защиты заявителю, суд должен принимать во внимание все соответствующие факторы. Меры предварительной защиты могут предоставляться, в частности, если исполнение административного акта может вызвать существенный вред, который с трудом может быть исправлен, или при наличии возбуждения дела против законности акта».

61. Так, согласно данной Рекомендации:

«Меры предварительной защиты по распоряжению компетентного суда могут принимать форму приостановления исполнения административного акта, полностью или частично, которым принимается решение о полном или частичном восстановлении ситуации, существовавшей на момент принятия административного акта, или любого последующего изменения, и наложении на администрацию любого соответствующего обязательства, в пределах полномочий суда.

Меры предварительной защиты предоставляются на период, установленный судом. Они могут подвергаться определенным условиям и быть пересмотрены.

Меры предварительной защиты никоим образом не могут затрагивать решение суда, рассматривающего обжалуемый административный акт».

62. Также, в контексте рассматриваемой проблемы, Суд считает целесообразным провести параллель и со ст.39 Регламента Европейского суда, согласно которому:

«1. Палата, или, в зависимости от случая, ее Председатель, могут, по заявлению одной из сторон или любого заинтересованного лица, либо по собственной инициативе, ***принимать любые необходимые предварительные меры, в интересах сторон или для надлежащего ведения разбирательства.***

2. Комитет министров будет проинформирован о принятых мерах.

3. Палата может пригласить стороны для представления информации по любому вопросу в связи с применением предложенных ею предварительных мер.»

63. Конституционный суд отмечает, что судьи должны располагать достаточными полномочиями и рычагами для осуществления правосудия. В этой связи, согласно Постановлению №12 от 20 февраля 2001 года о контроле конституционности ст.7 ч.(4) п.п.е) и i) Закона

№392-XIV от 13 мая 1999 года о реструктуризации сельскохозяйственных предприятий в процессе приватизации в редакции Закона №953-XIV от 27 апреля 2000 года, Суд констатировал: «[...] правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями, где судьи рассматривают дела в условиях, *исключающих любое воздействие на них. Ни законодательная власть, ни Президент страны, ни Правительство не вправе вторгаться в деятельность судебной власти* [...]».

64. В то же время, согласно ст.20 Гражданского процессуального кодекса: «Судебная власть отделена от законодательной и исполнительной властей, и осуществляется в соответствии с Конституцией Республики Молдова, настоящим кодексом и другими законами.»

65. Разделение властей предполагает, что каждая из них имеет свою особую и отдельную сферу государственной власти, и наделена защитными средствами по отношению к другим властям.

66. Конституционный суд считает, что положениями ст.21 ч.(3) Закона об административном суде Парламент ввел дифференцированное обращение в отношении актов, изданных Национальной комиссией по финансовому рынку и Счетной палатой, и актов, изданных другими органами государственной власти.

67. Вместе с тем, Суд отмечает, что в ходе заседания представители Парламента и Правительства не привели аргументы о необходимости включения в закон положений, устанавливающих отступление от норм закона в отношении актов, изданных Счетной палатой и Национальной комиссией по финансовому рынку.

68. В этом плане, Суд подчеркивает, что оспариваемая норма, которой запрещается временное приостановление действия актов отмеченных выше органов, является несоразмерной в соотношении с правом тяжущегося требовать приостановления действия акта и с правом суда принимать меры обеспечения иска, и не может быть оправдана в свете положений ст.54 ч.(2) 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.»

69. Равным образом, Суд не может принять аргументы представителей Парламента и Правительства, которые, проводя аналогию с Постановлением №24 от 15 ноября 2011 года «Об исключительном случае неконституционности статей 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», утверждают, что норма, подвергаемая контролю, является конституционной.

70. В этом постановлении Суд отметил, что:

«94.[...] ликвидация банка, находящегося в одном из состояний, предусмотренных в части (3) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях, преследует цель быстрого и надежного возмещения ущерба его кредиторам, а также предотвращения возможных последствий неплатежеспособности банка для всей банковской системы страны.

95. В данной ситуации, закон специально устанавливает, что в случае, если решение Национального банка о ликвидации банка признается незаконным, этот процесс остается необратимым. Зато Национальный банк обязывают возместить весь причиненный материальный ущерб, а это означает, что помимо непосредственных денежных сумм возможно также возмещение упущенной прибыли за весь период, сколько существовал бы данный банк.

96. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что положения части (7) статьи 38 Закона о финансовых учреждениях **не являются несоразмерными с законными целями защиты прав кредиторов и гарантирования надлежащего управления банком, подвергнутым процессу ликвидации.»**

71. Таким образом, в отличие от банковской системы, Суд не считает, в рассматриваемом случае, что последствия актов Счетной палаты и Национальной комиссии по финансовому рынку с даты их принятия порождают необратимый процесс. Более того, в контексте вышеизложенного, ***временное приостановление их исполнения не является правилом, применяемым судом, а представляет собой исключительную меру***, используемой вследствие изучения каждого конкретного дела, представленного суду на рассмотрение.

72. Так, в Постановлении №24 от 15 ноября 2011 года разумность исключений, установленных Законом о финансовых учреждениях №550-XIII от 21 июля 1995 года, оправдывается следующими аргументами:

«52. [...] в определенных сферах, чувствительных или имеющих большое значение для общества, таких как **стабильность банковской системы**, государство располагает широкой свободой усмотрения. Свобода усмотрения предполагает право государства устанавливать особые правила, отличающиеся от других схожих сфер регулирования.

53. [...] банки оказывают серьезное влияние на деятельность пользователей банковских услуг, равно как и на здоровье национальной экономики, что и обусловило особое позиционирование банков, которое характеризуется **специальным правовым статусом**, применимым ко всем аспектам их деятельности.

[...]

58. Тот факт, что банки оперируют денежными средствами, принадлежащими многим лицам, как физическим, так и юридическим, приводит к тому, что **жизнеспособность банков и доверие к ним становятся факторами значительного общественного интереса** и обуславливают повышенные требования к регулированию и надзору за банковской деятельностью.

[...]»

73. В этом контексте, Суд подчеркивает, что, в отличие от законных положений, рассмотренных в данном случае, выводы, сделанные в Постановлении №24 от 15 ноября 2011 года, имеют своей целью защитить интересы вкладчиков, предотвратить снятие денежных средств со счетов, обеспечить тайну вкладов, а также снизить негативное воздействие на финансовую систему в целом.

74. Исходя из вышеизложенного, Суд констатирует, что положения, устанавливающие отступление от норм закона и подвергаемые контролю конституционности, представляют собой ограничение независимости деятельности судебных инстанций, что влечет нарушение статьи 6 Высшего закона.

75. Также, Суд подчеркивает, что ограничение посредством ст.21 ч.(3) закона прерогативы, предоставленной истцу, требовать в суде временного приостановления действия административного акта, как меры обеспечения иска, до вынесения решения, делает невозможной защиту лица от нарушений его конституционных прав и свобод, и не создает дополнительных гарантий обеспечения законности, что противоречит статье 20 ч.(1) Конституции.

Исходя из изложенного и на основании статей 140 Конституции, 26 Закона о Конституционном суде, 6, 60 п.а) и п.е), 61, 62 п.а) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Прекратить производство по делу о контроле конституционности синтагмы «в предусмотренных законом случаях» из статьи 16 ч.(2), синтагмы «30-дневный срок» из статьи 17 ч.(1) и синтагмы «если законом не предусмотрена предварительная процедура» из ст.17 ч.(1) п.с) Закона об административном суде №793-XIV от 10 февраля 2000 года, с последующими изменениями и дополнениями.*

2. *Признать неконституционными положения статьи 21 ч.(3) Закона об административном суде №793-XIV от 10 февраля 2000 года, с последующими изменениями и дополнениями.*

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, 11 декабря 2012 года
ПКС №18
Дело № 20а/2012