



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений ст.7 Закона №768-XIV от 2 февраля 2000
года о статусе местного выборного лица в редакции Закона №168
от 11 июля 2012 года**

(Обращение № 6а/2013)

КИШИНЭУ

16 июля 2013 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕСОВМЕСТИМОСТИ МАНДАТА МЕСТНОГО ВЫБОРНОГО ЛИЦА

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,

при участии *секретаря заседания* Татьяны Оборок,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 25 марта 2013 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая документы и материалы дела,
выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Парламента Михай Годя, представленное 25 марта 2012 года в соответствии с положениями 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 ст.7 ч.(1) п.с) и п.d) Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица в редакции Закона №168 от 11 июля 2012 года.

2. Автор обращения считает, что установление Законом №168 от 11 июля 2012 года положений о несовместимости мандата местного выборного лица с обязанностями работника структурных подразделений органов местного публичного управления в том числе Народного собрания и Исполнительного комитета Гагаузии, (аппарат председателя района, примэрии, примэрия и претуры муниципия Кишинэу, управления, отделы и другие структурные подразделения), а также с обязанностями руководителя или заместителя руководителя структур подведомственных местным органам публичной власти (публичные учреждения, службы, муниципальные предприятия), нарушают положения статей 22, 23, 38, 39, 54, 109 Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 12 апреля 2013 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд располагал точками зрения Парламента, Правительства, Президента

Республики Молдова, Министерства юстиции, Академии публичного управления, Примэрии мун.Кишинэу.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал представитель автора, Александру Липкан. Парламент был представлен главным консультантом юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Правительство не направило своего представителя.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Парламент Республики Молдова 11 июля 2012 года принял Закон №168 о внесении изменений в Закон о статусе местного выборного лица № 768-XIV от 2 февраля 2000 года. Так, в п.с) и п.d) ч.(1) ст.7 закона Парламент установил несовместимость мандата местного выборного лица:

«с) с обязанностями государственного служащего или работника структурных подразделений органов местного публичного управления, в том числе Народного Собрания и Исполнительного комитета Гагаузии (аппарат председателя района, примэрии, примэрия и претуры муниципия Кишинэу, управления, отделы и другие структурные подразделения);

д) с обязанностями руководителя или заместителя руководителя структур, подведомственных местным органам публичной власти (публичные учреждения, службы, муниципальные предприятия);»

7. Кроме того, Законом №263 от 16 ноября 2012 года Парламент дал толкование положений п.с) и п.d) ч.(1) ст.7 Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица, в соответствии с которыми:

«1. Положения пункта с) применяются к государственным служащим и работникам структурных подразделений органов местного публичного управления того же уровня и той же административно-территориальной единицы.

2. Положения пункта d) применяются к руководителям и заместителям руководителей организаций, подведомственных органам местного публичного управления того же уровня и той же административно-территориальной единицы (муниципальные предприятия, публичные учреждения, службы и др.).»

8. Из аргументов, приведенных в обращении, Конституционный суд заключает, что оспариваемые положения *применяются в том числе к местным выборным лицам, получившим мандат в результате местных выборов, состоявшихся до вступления в силу Закона №168 от 11 июля 2012 года.*

9. Вместе с тем, согласно информации, предоставленной Центральной избирательной комиссией, территориальными бюро Государственной канцелярии было установлено 56 случаев несовместимости мандата советников районных и сельских (коммунальных) советов, которые одновременно занимают должность

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕСОВМЕСТИМОСТИ МАНДАТА МЕСТНОГО ВЫБОРНОГО ЛИЦА

в подразделениях органов местного публичного управления или в подведомственных структурах и которые подпадают под действие положений п.с) и п.д) ст.7 Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица.

10. Наряду с этим, Конституционный суд отмечает, что согласно Центральной избирательной комиссии были отозваны мандаты у 18 местных советников, получивших их в результате местных выборов, состоявшихся 5 июня 2011 года. 16 советников были лишены мандата постановлением Центральной избирательной комиссии, а 2 – решением судебной инстанции. Вместе с тем, 40 дел о лишении советников мандата находятся на стадии рассмотрения в Центральной избирательной комиссии.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 38

Право избирать и быть избранным

«(1) Воля народа является основой государственной власти. Эта воля находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

(2) Право избирать имеют граждане Республики Молдова, достигшие на день выборов 18-летнего возраста, за исключением лиц, лишенных этого права в порядке, установленном законом.

(3) Право быть избранным гарантируется гражданам Республики Молдова, имеющим право избирать, в соответствии с законом.»

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.»

Статья 109

Основные принципы местного публичного управления

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

(2) Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

(3) Применение указанных принципов не может затрагивать унитарный характер государства.»

Статья 112

Сельские и городские власти

«(1) Властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, являются выборные местные советы и примары.

(2) В соответствии с законом местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел и городов.

(3) Порядок избрания местных советов и примаров и их функции устанавливаются законом.»

12. Применимые положения Закона № 768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица (М.О. 2012г., № 190-192, ст.642):

«Ст.2. - (1) В настоящем законе в понятие местного выборного лица включаются советники сельских (коммунальных), городских (муниципальных), районных советов и совета муниципия Кишинэу, депутаты Народного собрания Гагаузии, примары и их заместители, председатели района и их заместители.

(2) Статус местного выборного лица применяется к депутату Народного собрания Гагаузии в части, не противоречащей статусу депутата, определенному Народным собранием в рамках Закона об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз-Ери).»

«Ст.3. - (1) В соответствующей административно-территориальной единице местное выборное лицо является официальным лицом - представителем правомочного или исполнительного органа местного публичного управления.

(2) При исполнении мандата местное выборное лицо находится на службе у соответствующего сообщества.»

«Ст.7. - (1) Мандат местного выборного лица несовместим:

- a) со статусом лица, исполняющего ответственную государственную должность;
- b) с обязанностями государственного служащего территориального бюро Государственной канцелярии;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕСОВМЕСТИМОСТИ МАНДАТА МЕСТНОГО ВЫБОРНОГО ЛИЦА

с) с обязанностями государственного служащего или работника структурных подразделений органов местного публичного управления, в том числе Народного Собрания и Исполнительного комитета Гагаузии (аппарат председателя района, примэрии, примэрия и претуры муниципия Кишинэу, управления, отделы и другие структурные подразделения);

d) с обязанностями руководителя или заместителя руководителя структур, подведомственных местным органам публичной власти (публичные учреждения, службы, муниципальные предприятия);

е) в других случаях, предусмотренных законодательством, в том числе статьей 84 Закона о местном публичном управлении № 436-XVI от 28 декабря 2006 года.

(2) Наряду с ограничениями, предусмотренными частью (1) настоящей статьи, мандат советника несовместим с обязанностями советника совета того же уровня или советника советов любого уровня в других административно-территориальных единицах второго уровня.»

«Ст.8. - (1) Местное выборное лицо, находящееся в одном из положений несовместимости, предусмотренных статьей 7 настоящего закона, обязано в 30-дневный срок со дня возникновения такого положения подать заявление об увольнении с должности, несовместимой с его мандатом, либо сложить полномочия.

(2) В случае, если председателем, заместителем председателя района, заместителем примара не соблюдены требования о прекращении положения несовместимости, решение о лишении соответствующего местного выборного лица мандата принимается на ближайшем заседании советом, который его избрал, а если совет не принял такое решение, вопрос о лишении местного выборного лица мандата решается в судебном порядке по инициативе территориального бюро Государственной канцелярии или по обращению Национальной антикоррупционной комиссии.

(2¹) На основании заявления заинтересованных лиц Центральная избирательная комиссия принимает решение о лишении советника мандата в случае несоблюдения им норм о прекращении положения несовместимости в срок, установленный в части (1) настоящей статьи.

[...]»

13. Применимые положения Закона № 263 от 16 ноября 2012 года о толковании пунктов с) и d) части (1) статьи 7 Закон о статусе местного выборного лица №768-XIV от 2 февраля 2000 года (М.О., 2012г. №254-262, ст.842):

«1. Положения пункта с) применяются к государственным служащим и работникам структурных подразделений органов местного публичного управления того же уровня и той же административно-территориальной единицы.

2. Положения пункта d) применяются к руководителям и заместителям руководителей организаций, подведомственных органам местного публичного управления того же уровня и той же административно-территориальной единицы (муниципальные предприятия, публичные учреждения, службы и др.).»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕСОВМЕСТИМОСТИ МАНДАТА МЕСТНОГО ВЫБОРНОГО ЛИЦА

14. Применимые положения Европейской хартии местного самоуправления приняты в Страсбурге 15 октября 1985 года и ратифицированы Постановлением Парламента №1253-XIII от 16 июля 1997 года:

Статья 2

Конституционные и законодательные основы местного самоуправления

«Принцип местного самоуправления должен быть признан во внутреннем законодательстве и, по возможности, в Конституции государства.»

Статья 3

Понятие местного самоуправления

«1. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

2. Это право осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Советы или собрания могут иметь подотчетные им исполнительные органы. Это положение не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом.»

Статья 7

Условия осуществления полномочий на местном уровне

«1. Статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.

2. Статус местных выборных лиц должен предусматривать надлежащую денежную компенсацию расходов в связи с осуществлением ими своего мандата, а также, при необходимости, денежную компенсацию за упущенный заработок или вознаграждения за проделанную работу и соответствующее социальное обеспечение.

3. Функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом или основополагающими правовыми принципами.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

15. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается несовместимости мандата местного выборного лица с обязанностями работника структурных подразделений органов местного публичного управления того же уровня и той же административно-территориальной единицы.

16. Так, обращение относится к ряду конституционных взаимосвязанных элементов и принципов, таких как право быть избранным, основные принципы местного публичного управления, включая принцип выборности.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

17. В соответствии с определением от 12 апреля 2013 года (см. § 3) Конституционный суд отмечает, что на основании ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.4 ч.(1) п.а) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(1) п.а) Кодекса конституционной юрисдикции обращение относится к компетенции Конституционного суда.

18. Положения ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутатов Парламента правом обращения в Конституционный суд.

19. Конституционный суд отмечает, что объект контроля конституционности составляют синтагма «с обязанностями государственного служащего или работника структурных подразделений органов местного публичного управления, в том числе Народного собрания и Исполнительного комитета Гагаузии (аппарат председателя района, примэрии, примэрия и претуры муниципия Кишинэу, управления, отделы и другие структурные подразделения)», содержащаяся в п.с), и положения п. d) «с обязанностями руководителя или заместителя руководителя структур, подведомственных местным органам публичной власти (публичные учреждения, службы, муниципальные предприятия)» ч.(1) ст.7 Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица, как они толкуются Законом №263 от 16 ноября 2012 года.

20. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли объект контроля конституционности.

21. Таким образом, Конституционный суд считает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст.60 Кодекса конституционной юрисдикции.

22. Конституционный суд отмечает, что, по сути, обращение касается невозможности исполнения мандата местного выборного лица в случае занятия должности в структурных подразделениях органов местного публичного управления того же уровня и той же административно-территориальной единицы.

23. Конституционный суд отмечает, что согласно положениям ст.135 ч. (1) п. а) Конституции его прерогатива состоит в установлении соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ НЕСОВМЕСТИМОСТИ МАНДАТА МЕСТНОГО ВЫБОРНОГО ЛИЦА

24. Касательно ст.22 Конституции. Конституционный суд отмечает, что ее положения предусматривают порядок применения уголовного закона во времени, что определяет ее неотносимость к оспариваемым положениям.

25. В этом же контексте, Конституционный суд отмечает неприменимость к данному делу ст.23 Конституции, которая предусматривает опубликование и доступность всех законов с тем, чтобы обеспечить право каждого человека на знание своих прав и обязанностей.

26. Что касается предполагаемого нарушения ст.39 Высшего закона, Конституционный суд отмечает, что в своих аргументах автор обращения исходит из установленного законом запрета совмещение государственной должности с исполнением мандата советника. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что автор обращения не оспаривает конституционность синтагмы «с обязанностями государственного служащего» из п.с) ч.(1) ст.7 Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица, в связи с чем Суд не будет ссылаться на данную конституционную норму.

27. Конституционный суд отмечает также, что ст.54 Конституции применяется в соотношении с основным правом, гарантированным Высшим законом.

28. Конституционный суд рассмотрит оспариваемые положения через призму ст.109 в сочетании со ст.38 Конституции и суждений, изложенных в предыдущей юрисдикционной практике.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 109 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.38 КОНСТИТУЦИИ

29. Автор обращения утверждает, что положения ст.7 ч.(1) п.с) и п.d) Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица нарушают ст.109 Конституции, согласно которой:

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

(2) Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

(3) Применение указанных принципов не может затрагивать унитарный характер государства.»

30. Особенно, автор обращения подвергает сомнению конституционность оспариваемых положений с точки зрения ст.38 Конституции, согласно которой:

«1) Воля народа является основой государственной власти. Эта воля находит выражение в свободных выборах, проводимых периодически на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

[...]

(3) Право быть избранным гарантируется гражданам Республики Молдова, имеющим право избирать, в соответствии с законом.»

1. Аргументы автора обращения

31. По мнению автора обращения, запрещение исполнения мандата местного выборного лица одновременно с обязанностями работника в структурных подразделениях органов местного публичного управления необоснованно сужает право на осуществление выборной публичной должности.

32. Автор обращения считает также, что применение к советникам, занимающим публичную должность, положений, устанавливающих несовместимость, нарушает принцип необратимости закона и принцип правовой определенности общественных отношений.

33. Согласно аргументам, приведенным в обращении, установление дополнительных условий при исполнении мандата местного выборного лица является чрезмерным ограничением приобретенных и осуществляемых субъективных прав. Для применения предусмотренного законом ограничения не существует предпосылок, установленных в ст.54 ч.(2) Конституции, ограничение не соответствует обстоятельству, вызвавшему его, затрагивая существование права.

2. Аргументы властей

34. По мнению Парламента, положения п.с) и п.d) ч.(1) ст.7 Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года были приняты с целью реализации основных принципов местного публичного управления, консолидации демократии на местном уровне и гарантирования независимости местных выборных лиц. Данными нормами законодатель осуществляет разграничение полномочий представителей правомочных и исполнительных органов местного публичного управления, способствует укреплению независимости и беспристрастности местного выборного лица, преследуя общественный интерес.

35. Кроме того, Парламент отмечает, что законодательный орган вправе самостоятельно решать в вопросах и областях, нерегламентированных Конституцией. В этом смысле, принимая во внимание, что Высший закон не содержит положений о несовместимости мандата местного выборного лица, этот вопрос остается в исключительном ведении Парламента.

36. По мнению Правительства, согласно ст.66 п.d) и ст.72 ч.(3) п.f) Высшего закона, организация местного управления, территории, а также общий режим местной автономии, как элементы внутренней политики государства, составляют основные полномочия Парламента и регламентируются органическим законом. Так, согласно воли конституционного законодателя, пределы и условия деятельности органов местного публичного управления, их полномочия, а также условия, которым должны соответствовать местные выборные лица, устанавливаются законодательным органом, являясь его суверенным полномочием.

37. Президент Республики Молдова приводит вышеуказанные аргументы в письменной точке зрения. Он отмечает также, что Закон №168 от 11 июля 2012 года не имеет обратной силы, действуя только на будущее. Он подчеркивает, что закон не имеет обратной силы, если не изменяет условий возникновения ранее возникших правоотношений, равно как и имеющиеся последствия правоотношений, возникших под влиянием старого закона.

38. Примэрия муниципия Кишинэу в представленной точке зрения отмечает, что внесение в законодательство положений, устанавливающих определенные условия, касающиеся несовместимости, представляет собой гарантию профессионального, беспристрастного, прозрачного и эффективного исполнения соответствующих публичных должностей, в интересах государства и общества.

3. Оценка Конституционного суда

39. Конституционный суд отмечает, что местное публичное управление является одним из основных элементов конституционного режима. Призванная решать вопросы местного значения, местная власть играет важную роль в развитии административно-территориальных единиц и обеспечении деятельности общественных служб.

40. Согласно ст.109 ч.(1) Конституции, публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и

консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

41. Под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения.

42. Конституционный суд отмечает, что местная автономия и децентрализация представляет собой главные принципы организации системы местного публичного управления. Они закреплены Европейской хартией местного самоуправления, которая вступила в силу для Республики Молдова 1 февраля 1998 года. Европейская хартия предусматривает общие принципы местного самоуправления, указывает на необходимость наличия конституционной и законодательной основы местного самоуправления, определяет концепцию и устанавливает принципы, на которых основываются деятельность и полномочия органов местного публичного управления.

43. Конституционный суд отмечает, что вышеуказанные конституционные принципы взаимосвязаны и заложены в основу местного публичного управления. В то же время, и принцип выборности органов местного публичного управления способствует установлению местной автономии, необходимого для самоуправления, которое, в свою очередь, обеспечивает разрешение задач регионального значения.

44. Согласно ст.112 Конституции, властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, являются выборные местные советы и примары. Часть (2) данной статьи предусматривает, что в соответствии с законом местные советы и примары действуют как самостоятельные управляющие власти и решают общественные дела сел и городов.

45. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что Высший закон предусматривает два органа местного публичного управления: местный совет, как выборный, представительный и правомочный орган, и примар, как выборный, представительный и исполнительный орган.

46. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что на основании ст.72 ч.(3) п.f) Конституции, организация местного управления, территории, а также общий режим местной автономии, как элементы внутренней политики государства, являются основными полномочиями Парламента и регламентируются органическим законом.

47. Так, Конституционный суд подчеркивает, что определение статуса местного выборного лица вытекает из необходимости эффективного исполнения полномочий по осуществлению местной

власти. Согласно ст.7 Европейской хартии, статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их мандата.

48. Также, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.7 ч.(3) Европейской хартии, **функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут устанавливаться только законом.**

49. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что в ч.(1) ст.7 Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица устанавливается несовместимость мандата местного выборного лица:

«с) с обязанностями государственного служащего или работника структурных подразделений органов местного публичного управления, в том числе Народного Собрания и Исполнительного комитета Гагаузии (аппарат председателя района, примэрии, примэрия и претуры муниципия Кишинэу, управления, отделы и другие структурные подразделения);

д) с обязанностями руководителя или заместителя руководителя структур, подведомственных местным органам публичной власти (публичные учреждения, службы, муниципальные предприятия);»

50. Кроме того, в соответствии с Законом №263 от 16 ноября 2012 года о толковании пунктов с) и d) части (1) статьи 7 Закона о статусе местного выборного лица №768-XIV от 2 февраля 2000 года:

«1. Положения пункта с) применяются к государственным служащим и работникам структурных подразделений органов местного публичного управления того же уровня и той же административно-территориальной единицы.

2. Положения пункта d) применяются к руководителям и заместителям руководителей организаций, подведомственных органам местного публичного управления того же уровня и той же административно-территориальной единицы (муниципальные предприятия, публичные учреждения, службы и др.).»

51. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что термин «местное публичное управление» вытекает из более широкой конституционной концепции государственной власти. Именно исходя из его содержания представители этой власти наделены необходимыми полномочиями для реализации задач, которые предполагает выборный мандат.

52. Таким образом, Конституционный суд подчеркивает, что любое исполнение государственной власти ее официальными представителями, в том числе местными выборными органами, осуществляется в пределах императивных принципов, закрепленных конституционными нормами.

53. Конституционный суд указывает, что отличительной особенностью органов местного публичного управления является **их выборность**. Принцип выборности – демократический принцип и выражается в свободных выборах, проводимых на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, при тайном и свободном

голосовании граждан, проживающих в административно-территориальной единице.

54. Конституционный суд отмечает, что право избирать и право быть избранным закреплены в ст.38 Конституции, согласно которой воля народа является основой государственной власти. Эта воля находит выражение в свободных выборах, которые проводятся периодически.

55. Постановлением от 6 ноября 1995 года «О проверке конституционности ряда положений Закона о местных выборах и Закона о местном публичном управлении» Конституционный суд отметил, что: *«характерным элементом местной публичной власти является порядок избрания, основанный на конституционном принципе их выборности. Этот порядок избрания осуществляется посредством поименных выборов примаров и выборов по списку местных советов [...]»*.

56. Конституционный суд отмечает, что термин *местное выборное лицо* охватывает широкий спектр лиц. По смыслу ст.2 ч.(1) Закона о статусе местного выборного лица, под термином *местное выборное лицо* имеются в виду советники сельских (коммунальных), городских (муниципальных), районных советов и совета муниципия Кишинэу, депутаты Народного собрания Гагаузии, примары и их заместители, председатели района и их заместители.

57. Постановлением №25 от 9 ноября 2010 года Конституционный суд подчеркнул, что *право быть избранным и право доступа к государственной службе не имеют абсолютного характера и не подпадают под действие ст.54 ч.(3) Конституции, следовательно, могут подвергаться ограничению*.

58. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что ст.38 ч.(3) Конституции, которая гарантирует право гражданам Республики Молдова быть избранным, **предполагает законодательное регулирование порядка осуществления этого права, а значит, и установление ограничений**.

59. Конституционный суд подчеркивает, что при исполнении мандата местное выборное лицо находится на службе у соответствующего сообщества, следовательно, ему надлежит быть достойным доверия избирателей. Местное выборное лицо обязано осуществлять свою деятельность бескорыстно и защищать общественные интересы. Именно в целях обеспечения бескорыстного исполнения мандата местного выборного лица, законодатель установил Законом №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица ряд условий, касающихся несовместимости мандата.

60. Несовместимость представляет собой правовое средство, направленное на защиту местных выборных лиц при исполнении мандата. Она предполагает ограничение и запрещение совмещения должностей, которое может нанести ущерб самой сущности независимости мандата. Цель несовместимости заключается в том, чтобы обеспечить объективность при исполнении публичной должности, а также, чтобы исключить злоупотребления при осуществлении мандата.

61. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что должностная функциональная несовместимость публичных органов представляет собой ряд правовых мер, направленных на обеспечение функционирования правомочных и исполнительных органов, путем реального разделения полномочий органов, издающих положения местного значения, и тех, которые ответственны за исполнение и осуществление надлежащего контроля за их исполнением на местном уровне.

62. Исходя из принципа разделения властей в государстве, Конституционный суд отмечает, что правомочные и исполнительные органы местного публичного управления должны осуществлять свою деятельность в строгом соответствии с конституционными нормами, ни одна из них не вправе совершать вмешательство или присвоить полномочия другой власти.

63. Установление законодателем несовместимости мандата с исполнением других должностей является гарантией осуществления местными выборными лицами своих прерогатив, предусмотренных законодательством.

64. В Постановлении №10 от 4 марта 1997 года «О конституционности некоторых положений Закона №947-XIII от 19 июля 1996 года и Постановления Парламента №362-XIII от 3 февраля 1995 года» Конституционный суд отметил, что: «[...] между органами, осуществляющими исключительным образом прерогативы определенного вида власти, существует функциональное взаимодействие и сотрудничество, которые призваны обеспечить гармонию процесса руководства обществом и воспрепятствовать злоупотреблению одной власти по отношению к другой власти».

65. Так, Конституционный суд отмечает, что устранение положения несовместимости зависит от воли выборного лица, который может выбрать мандат либо публичную должность. Местное выборное лицо обязано подчиниться положениям закона и устранить положение несовместимости.

66. В этом смысле, согласно ст.8 Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года, местное выборное лицо, находящееся в одном из положений несовместимости, обязано в 30-дневный срок со дня возникновения

такого положения подать заявление об увольнении с должности, несовместимой с его мандатом, либо сложить полномочия. На основании заявления заинтересованных лиц Центральная избирательная комиссия принимает решение о лишении советника мандата в случае несоблюдения им норм о прекращении положения несовместимости в срок, установленный в 30-дневный срок.

67. В заключение, Конституционный суд отмечает, что ограничительные положения ст.7 п.с) и п.d) Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица **не нарушают право лица быть избранным и не затрагивают местную автономию, а устанавливают условия осуществления обязанностей местного выборного лица** для обеспечения объективности при исполнении мандата и исключения злоупотреблений и конфликта интересов.

68. Что касается аргументов автора обращения о последствиях закона для мандата действующих местных выборных лиц, а также резервных кандидатов, которые подпадают под действие новых положений, Конституционный суд отмечает следующее.

69. Согласно статье 76 Конституции, закон публикуется в Официальном мониторе Республики Молдова и вступает в силу в день опубликования или в срок, предусмотренный в самом законе.

70. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что Закон №168 от 11 июля 2012 года не содержит заключительных и переходных положений, которые предусматривали бы порядок вступления в силу и применения новых положений.

71. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что принимая во внимание положения ст.76 Конституции, отсутствие в законе заключительных положений, ст.7 ч.(1) п.с) и п.d) Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица вступает в силу со дня опубликования в Официальном Мониторе Республики Молдова (14 сентября 2012 года) и применяется к последующим правоотношениям.

72. Исходя из предыдущей практики (Постановление №6 от 22 марта 2011 года об исключительном случае неконституционности ст.62 ч.(1) п.d) Закона о государственной должности и статусе государственного служащего №158-XVI от 4 июля 2008 года и Постановление №30 от 23 декабря 2010 года о контроле конституционности ст.16 ч.(1) п.g) Закона №1453-XV от 8 ноября 2002 года «О нотариате», с последующими изменениями и дополнениями), Конституционный суд отмечает, что закон не подлежит применению к правовым отношениям, возникшим до вступления его в силу.

73. В контексте изложенного, Конституционный суд отмечает, что **оспариваемые положения закона, которые устанавливают**

несовместимость мандата местного выборного лица, не ущемляют права местных выборных лиц, получивших мандат в результате местных выборов, состоявшихся до вступления в силу Закона №168 от 11 июля 2012 года о внесении изменений в Закон о статусе местного выборного лица №768-XIV от 2 февраля 2000 года – 14 сентября 2012 года, а также права резервных кандидатов, так как положения имеют последующие принятию закона последствия.

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

Конституционный суд единогласно

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать* обращение депутата Парламента Михай Года о контроле конституционности некоторых положений ст.7 ч.(1) Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица, в редакции Закона №168 от 11 июля 2012 года и в толковании Закона №263 от 16 ноября 2012 года, обоснованным в части, касающейся применения их во времени.

2. *Признать конституционной* синтагму «с обязанностями государственного служащего или работника структурных подразделений органов местного публичного управления, в том числе Народного собрания и Исполнительного комитета Гагаузии (аппарат председателя района, примэрии, примэрия и претуры муниципия Кишинэу, управления, отделы и другие структурные подразделения);», содержащуюся в п.с) и положения п.d) ч.(1) ст.7 Закона №768-XIV от 2 февраля 2000 года о статусе местного выборного лица, в редакции Закона №168 от 11 июля 2012 года и в толковании Закона №263 от 16 ноября 2012 года в той мере, в какой они не применяются к местным выборным лицам, получившим мандат в результате местных выборов, состоявшихся до вступления в силу Закона №168 от 11 июля 2012 года о внесении изменений в Закон о статусе местного выборного лица №768-XIV от 2 февраля 2000 года – 14 сентября 2012 года, а также к резервным кандидатам.

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

Председатель

Александру ТЭНАСЕ

Кишинэу,

ПКС № 19 от 16 июля 2013 года

Дело № 6а/2013