



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**Постановления Парламента №183 от 12 июля 2013 года об
освобождении от должностей члена и заместителя председателя
Счетной палаты**

(Обращение № 33a/2013)

КИШИНЭУ

20 сентября 2013 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Людмилы Кихай,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 19 июля 2013 года,
рассмотрев указанное 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 депутатов Парламента Михая Гимпу, Валериу Мунтяну, Георге Брега и Корины Фусу, представленное в Конституционный суд 19 июля 2013 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности Постановления Парламента №183 от 12 июля 2013 года об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты.

2. Авторы обращения считают, в частности, что при принятии Парламентом Постановления №183 от 12 июля 2013 года об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты были нарушены положения ст. 133 Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 25 июля 2013 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд истребовал мнение Парламента.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировали депутаты Парламента Валериу Мунтяну,

Георге Брега и Корина Фусу. Парламент был представлен главным консультантом юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. 8 июля 2011 года Парламент Республики Молдова принял Постановление №131 о назначении членов Счетной палаты на 5-летний срок, среди которых и Тудора Шойту. Вместе с тем, частью 2 данного постановления Тудор Шойту был назначен заместителем председателя Счетной палаты.

7. Впоследствии члены Счетной палаты принесли присягу перед Парламентом, вступив в должность.

8. Постановление Парламента №131 от 8 июля 2011 года о назначении членов Счетной палаты вступило в силу со дня принятия и было опубликовано в Мониторул Официал №113 от 12 июля 2011 года, ст.317.

9. Постановлением Парламента №183 от 12 июля 2013 года, по предложению Председателя Счетной палаты, Тудор Шойту был досрочно освобожден от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

10. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1 ст.1):

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 7

Конституция - высший закон

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

Статья 66

Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

[...]

j) избирает и назначает государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом;

[...]»

Статья 74

Принятие законов и постановлений

«[...]

(2) Ординарные законы и постановления принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

[...]»

Статья 133

Счетная палата

«(1) Счетная палата осуществляет контроль за порядком формирования, управления и использования публичных финансовых средств.

(2) Счетная палата состоит из семи членов.

(3) Председатель Счетной палаты назначается Парламентом по представлению Председателя Парламента на пятилетний срок. Члены Счетной палаты назначаются Парламентом по представлению Председателя палаты.

(4) Счетная палата ежегодно представляет Парламенту доклад об управлении публичными финансовыми средствами и их использовании.

(5) Иные полномочия, а также порядок организации и деятельности Счетной палаты устанавливаются органическим законом.»

11. Применимые положения Закона о Счетной палате №261-XVI от 5 декабря 2008 года (М.О., 2008 года, № 237-240, ст.864):

Статья 2

Статус Счетной палаты

«(1) Счетная палата является единственным публичным органом государства, осуществляющим контроль за формированием, управлением и использованием публичных финансовых средств и управлением публичным имуществом посредством внешнего аудита в публичном секторе в качестве высшего аудиторского учреждения, и охраняется законом от вмешательства со стороны правоохранительных или контрольных органов.

(2) Счетная палата является юридическим лицом публичного права, финансируется полностью из государственного бюджета и имеет печать с изображением Государственного герба Республики Молдова.

(3) Местонахождение Счетной палаты – муниципий Кишинэу.»

Статья 5

Правовая база

«(1) Счетная палата осуществляет свою деятельность независимо в соответствии с Конституцией Республики Молдова, настоящим законом и иными законодательными актами, а также международными договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(2) В случае, если международными договорами установлены отличные от предусмотренных настоящим законом нормы, применяются нормы международных договоров.»

Статья 6

Независимость Счетной палаты

«(1) Счетная палата обладает организационной, функциональной, операционной и финансовой независимостью согласно настоящему закону.

(2) При выполнении своих функций и полномочий Счетная палата независима и не может направляться или контролироваться каким бы то ни было физическим или юридическим лицом.

(3) Счетная палата аполитична и не вправе оказывать поддержку и помощь ни одной политической партии.»

Статья 12

Структура Счетной палаты

«(1) Счетная палата состоит из руководства, Пленума и аппарата.
[...]

Статья 13

Руководство Счетной палаты

«(1) Руководство Счетной палаты осуществляется председателем Счетной палаты.

(2) В отсутствие председателя Счетной палаты его функции исполняет заместитель председателя Счетной палаты.»

Статья 14

Полномочия председателя Счетной палаты

«(1) Председатель Счетной палаты осуществляет следующие полномочия:

а) руководит Счетной палатой в соответствии с законодательством и организует ее деятельность;

б) утверждает организационную структуру Счетной палаты, штатное расписание, в соответствии с законом принимает и увольняет работников Счетной палаты;

[...]

к) сообщает Парламенту о вакансиях должностей членов Счетной палаты;

[...]

Статья 17

Условия выдвижения кандидатуры на должность члена Счетной палаты

«(1) Кандидатом на должность члена Счетной палаты может быть лицо:

а) являющееся гражданином Республики Молдова;

б) имеющее высшее экономическое, финансовое или юридическое образование и профессиональную квалификацию и опыт работы в течение последних десяти лет, соответствующие выполняемым Счетной палатой задачам;

с) владеющее молдавским языком.

[...]

Статья 18

Назначение членов Счетной палаты

«(1) Председатель Счетной палаты назначается Парламентом по представлению Председателя Парламента на пятилетний срок большинством голосов избранных депутатов. Председатель Парламента вносит кандидатуру на должность председателя Счетной палаты после обязательного консультирования с парламентскими фракциями.

(2) Члены Счетной палаты назначаются Парламентом по представлению председателя Счетной палаты на пятилетний срок большинством голосов избранных депутатов.

(3) Срок полномочий члена Счетной палаты может быть последовательно продлен один раз.

(4) В случаях, предусмотренных пунктами b), c) и d) части (1) статьи 21, Парламент назначает на оставшийся срок полномочий члена кандидатуру, представляемую председателем Счетной палаты.

(5) Заместитель председателя Счетной палаты назначается Парламентом по представлению председателя Счетной палаты из числа ее членов.
[...]

Статья 19

Присяга членов Счетной палаты

«(1) При назначении на должность председатель, заместитель председателя и члены Счетной палаты приносят перед Парламентом присягу следующего содержания: “Клянусь верно служить Республике Молдова, соблюдать Конституцию и законы Республики Молдова, защищать публичную собственность, демократию и благосостояние народа”.

(2) Присяга приносится на заседании Парламента после принятия акта о назначении.»

Статья 20

Статус члена Счетной палаты

«(1) Члены Счетной палаты независимы при осуществлении своих полномочий и несменяемы в течение всего срока полномочий. Они занимают ответственные государственные должности путем назначения.

(2) Одновременно с назначением на должность члены Счетной палаты обретают статус публичных аудиторов на срок полномочий.

(3) Члены Счетной палаты не могут быть допрошены, задержаны, арестованы иначе как по требованию Генерального прокурора и с согласия Парламента.

(4) Полномочия члена Счетной палаты несовместимы с любой другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и творческой деятельности.

(5) На срок полномочий члены Счетной палаты прекращают любую политическую деятельность, в том числе в рамках политических партий или других общественно-политических организаций.»

Статья 21

Прекращение, отзыв и приостановление полномочий члена Счетной палаты

«(1) Полномочия члена Счетной палаты прекращаются в случае:

а) истечения срока, на который он был назначен;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА ОБ
ОТЗЫВЕ ЧЛЕНА СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

- b) отзыва;
 - c) отставки по собственному желанию;
 - d) смерти.
- (2) Отзыв члена Счетной палаты осуществляется в случае:
- a) утраты гражданства Республики Молдова;
 - b) осуждения за совершение преступления окончательным и не подлежащим обжалованию судебным решением;
 - c) невозможности исполнения полномочий по состоянию здоровья в течение более четырех месяцев подряд;
 - d) признания в соответствии с законом безвестно отсутствующим;
 - e) несовместимости с другой оплачиваемой деятельностью;
 - f) деятельности в рамках партии или другой общественно-политической организации.
- (3) Деятельность члена Счетной палаты может быть приостановлена:
- a) при предъявлении обвинения, когда в отношении него возбуждено уголовное дело;
 - b) в случае регистрации в качестве кандидата на занятие выборной должности.
- (4) Прекращение или приостановление полномочий члена Счетной палаты утверждается постановлением Парламента по представлению председателя Счетной палаты.»

12. Применимые положения Закона о законодательных актах №780-
XV от 27 декабря 2001 года (М.О., 2002 года, № 36-38, ст.210):

Статья 11

Постановления

- «(1) Постановления Парламента являются законодательными актами, подчиненными закону, принимаются большинством голосов присутствующих депутатов, если Конституцией не предусмотрено иное большинство, и не подлежат промугации. Постановления, носящие индивидуальный характер, и другие постановления, не содержащие правовых норм, могут быть рассмотрены без соблюдения всех предварительных процедур в рабочих органах Парламента.
- (2) Постановления Парламента принимаются:
[...]
- c) для избрания и назначения на государственные должности, отзыва с них, освобождения от них, временного отстранения от исполнения обязанностей;
[...]»

13. Применимые положения о статусе лиц, исполняющих
ответственные государственные должности, Закона №199 от 16 июля
2010 года (М.О., 2010 года, № 194-196, ст.637):

Статья 6

Замещение ответственной государственной должности

- «(1) Замещение ответственной государственной должности производится посредством выборов или назначения в соответствии с законом.
[...]
- (3) В случае, если ответственная государственная должность замещается по назначению, акт о назначении является законным основанием для возникновения отношений, связанных с исполнением должности.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА ОБ
ОТЗЫВЕ ЧЛЕНА СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

(4) Для замещения некоторых ответственных государственных должностей путем назначения организуется конкурс в соответствии с законом.

(5) Орган, в компетенцию которого входит назначение на соответствующую ответственную должность, делает это по долгу службы или по предложению уполномоченного органа.

(6) Ответственное должностное лицо приносит присягу, если данная обязанность предусмотрена специальным законом, регулирующим его деятельность.»

Статья 7

Срок полномочий

«(1) Срок полномочий ответственного должностного лица составляет 4 года, если Конституцией или специальным законом, регулирующим деятельность данного лица, не установлен иной срок.

(2) Исполнение ответственной государственной должности не ограничивается определенным числом мандатов, если специальным законом, регулирующим деятельность ответственного должностного лица, не предусмотрено иное.

(3) В случае, если установленный срок полномочий истекает или истек, а преемник полномочий не приступил к исполнению должностных обязанностей, ответственное должностное лицо продолжает исполнять свои обязанности до замещения должности преемником полномочий.»

Статья 22

Прекращение полномочий

«(1) Полномочия ответственного должностного лица прекращаются по истечении срока мандата, если этот срок не продлевается в установленном законом порядке, или при его досрочном прекращении.

[...]

(3) Полномочия назначенного ответственного должностного лица прекращаются до истечения срока мандата путем его отзыва или, по обстоятельствам, путем освобождения от должности административным актом органа, назначившего его на должность.

(4) Положения части (3) не применяются к ответственным должностным лицам, для которых специальным законом, регулирующим их деятельность, предусмотрена иная процедура досрочного прекращения полномочий.»

14. Применимые положения Закона №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года о принятии Регламента Парламента (М.О., 1996 года, № 81-82, ст.765; перепубликован М.О., 2007 года, №50, ст.237):

Статья 92

Процедура избрания, назначения или представления для назначения государственных должностных лиц

«(1) Постановление об избрании, назначении или представлении для назначения государственных должностных лиц, осуществляемых Парламентом в соответствии с Конституцией и другими законами, принимается согласно части (2) статьи 74 Конституции. В таком же порядке принимаются и постановления Парламента об освобождении от должности (отзыве) государственных

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА ОБ
ОТЗЫВЕ ЧЛЕНА СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

должностных лиц, которых они касаются, с исключениями, установленными законодательством.

(2) Вопрос об избрании, назначении или представлении для назначения государственных должностных лиц выносится на обсуждение Парламента после представления доклада Комиссии по вопросам права, назначениям и иммунитету.

(3) В процессе подготовки доклада комиссия обсуждает кандидатуры, предложенные для избрания, назначения или представления для назначения государственных должностных лиц, и может вызвать соответствующих лиц для собеседования.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

15. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается досрочного освобождения от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты.

16. Так, обращение относится к совокупности взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как верховенство Конституции, правовое государство, демократия и осуществление власти, полномочия Парламента, гарантии исполнения должности члена Счетной палаты, парламентская процедура.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

17. В соответствии с определением от 25 июля 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. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутатов Парламента правом обращения в Конституционный суд.

19. Конституционный суд отмечает, что объект контроля конституционности составляет Постановление Парламента №183 от 12 июля 2013 года об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты.

20. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что ст.135 ч.(1) п.а) Конституции предусматривает, что Конституционный суд:

«[...] осуществляет по запросу контроль конституционности [...] **постановлений Парламента** [...]»

21. Что касается применения ст.135 ч.(1) п.а) Конституции в отношении Постановления Парламента №183 от 12 июля 2013 года об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты, Конституционный суд напоминает, что в

Постановлении № 10 от 16 апреля 2010 года о пересмотре Постановления № 16 от 28 мая 1998 года о толковании ст. 20 Конституции Республики Молдова в редакции Постановления № 39 от 9 июля 2001 года отметил:

«[...] Конституция Республики Молдова в ст.135 ч.(1) п.а) наделяет Конституционный суд полномочиями осуществить контроль конституционности всех актов, принятых Парламентом, **независимо от нормативного или индивидуального характера.** [...]»

22. В этом контексте, Конституционный суд постановил, что административные акты индивидуального характера, изданные Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством в осуществление предусмотренных конституционными или законодательными нормами полномочий, касающихся избрания, назначения или освобождения от должности государственных официальных лиц, представляющих особые общественные интересы, могут стать предметом контроля конституционности по обращению субъектов, наделенных данным правом.

23. В связи с этим, в вышеуказанном Постановлении № 10 от 16 апреля 2010 года Конституционный суд отметил:

«[...] Акты, исходящие от Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства, относящиеся к государственным официальным лицам, являющихся выразителями особого общественного интереса, избранными или назначенными на определенный срок полномочий, **могут быть объектом контроля конституционности на предмет формы и процедуры принятия.** [...]»

24. Конституционный суд вновь привел эти принципы в постановлениях №11 от 27 апреля 2010 года о контроле конституционности Постановления Парламента №30-XVIII от 4 марта 2010 года об освобождении от должности Председателя Высшей судебной палаты; №14 от 7 июля 2011 года о контроле конституционности Постановления Парламента №83 от 21 апреля 2011 года о назначении на должность председателя Счетной палаты; №18 от 4 октября 2011 года о контроле конституционности Постановления Парламента №122 от 5 июля 2011 года об освобождении от должности Председателя Высшей судебной палаты и №8 от 20 мая 2013 года о контроле конституционности некоторых постановлений Парламента, касающихся назначения и отзыва Генерального прокурора.

25. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.4 п.а) Закона об административном суде члены Счетной палаты не могут обращаться в административный суд для защиты своих прав, возникающих из служебных отношений. Ввиду этих обстоятельств и принимая во внимание Постановление Конституционного суда №29 от 21 декабря 2010 года, касающееся освобождения от должности официального

лица, представляющего особые общественные интересы, назначенного на установленный срок полномочий, постановления Парламента, несмотря на то, что являются актами индивидуального характера, могут подвергаться конституционному контролю.

26. Исходя из изложенного, Постановление Парламента №183 от 12 июля 2013 года об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты подлежит контролю конституционности.

27. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

28. Таким образом, Конституционный суд рассмотрит оспариваемый акт и оценит с юридической точки зрения правовые обстоятельства через призму ст. 66 п. j) и ст. 133 в сочетании со ст. 1 ч.(3) и ст. 7 Конституции и суждений, изложенных в своей предыдущей практике.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 66 П. J) И СТ. 133 В
СОЧЕТАНИИ СО СТ. 1 Ч. (3) И СТ. 7 КОНСТИТУЦИИ

29. Авторы обращения считают, в частности, что Постановление Парламента №183 от 12 июля 2013 года об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты вступает в противоречие с положениями ст.66 п.j) Конституции, согласно которой:

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

[...]

j) избирает и назначает государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом;»

30. Авторы обращения ссылаются также на нарушение ст.133 Конституции, которая предусматривает:

«[...]

(3) Председатель Счетной палаты назначается Парламентом по представлению Председателя Парламента на пятилетний срок. **Члены Счетной палаты назначаются Парламентом по представлению Председателя палаты.**

[...]

1. Аргументы авторов обращения

31. Авторы обращения утверждают, что при намерении освободить официального лица от должности, в данном случае – члена Счетной

палаты, Парламент должен соблюдать процедуру, установленную Конституцией и законодательством.

32. Они подчеркивают, что фактически Постановление Парламента №183 от 12 июля 2013 года об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты было принято с грубыми нарушениями Конституции и законодательства.

33. По мнению авторов обращения, при принятии Постановления №183 были нарушены положения ст.133 Конституции, положения Закона о Счетной палате и Регламента Парламента.

34. В этом смысле, авторы обращения отмечают, что должность члена Счетной палаты – не политическая, а государственная, представляющая особые общественные интересы и предполагающая максимальную независимость и соблюдение законности и беспристрастности в осуществлении деятельности. В обязанность назначенного лица не входит проявление лояльности и последовательности в реализации политических целей, следовательно, при осуществлении права на свободный доступ к правосудию оно не может подвергаться ограничениям.

35. По мнению авторов обращения, при освобождении лица, занимающего ответственную государственную должность, включая члена Счетной палаты, Парламент должен соблюдать процедуру отзыва с должности, предусмотренную Конституцией и непосредственно специальным законодательством.

36. По мнению авторов обращения, 12 июля 2013 года Парламент принял Постановление об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты и отозвал предоставленный ранее мандат без соблюдения конституционной процедуры, в отсутствие законных оснований и при нарушении процедуры, предусмотренной специальным законом. Приняв данный акт, Парламент явно проигнорировал положения ст.133 Высшего закона и ст.21 Закона о Счетной палате.

2. Аргументы властей

37. По мнению Парламента, Постановление №183 от 12 июля 2013 года, принятое Парламентом по предложению председателя Счетной палаты, соблюдает все требования закона, касающиеся формы и компетентности органа издавать соответствующий акт.

3. Оценка Конституционного суда

38. Конституционный суд отмечает, что статья 135 ч. (1) п. а) Конституции наделяет орган конституционной юрисдикции

полномочием по осуществлению контроля конституционности **всех** актов Парламента, независимо от того, являются они нормативными или **индивидуальными**.

39. Конституционный суд подчеркивает, что в основе правового государства, закрепленного ст.1 ч.(3) Конституции, лежит **принцип законности**. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы (ст.7 Конституции).

40. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что законность, как основополагающий принцип правового государства, предполагает соответствие нормы или правового акта вышестоящим нормам, устанавливающим процедурные условия издания правовых норм. Поведение в рамках закона относится как к законодательной деятельности Парламента, так и к установлению взаимосвязанных с процессом издания законов норм, касающихся внутренней организации и деятельности.

41. Значение принципа законности предполагает уважение закона. Это требование относится не только к индивидуумам, но и в равной мере к государственным и частным органам. Когда имеется в виду законность актов государственных органов, это означает, что они должны действовать в пределах предоставленных полномочий (*§42, Доклад о верховенстве права, принятый Венецианской комиссией на 86-ой пленарной сессии, 2011 г.*).

42. Так, в соответствии со своей предыдущей практикой (решения по делам Муруяну, Урекян, Гурин etc.), Конституционный суд рассмотрит конституционность оспариваемого индивидуального акта об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты с точки зрения **компетентности органа** издавать соответствующий акт и **процедуры принятия**.

43. Конституционный суд отмечает, что в соответствии с положениями ст.66 п. а) Конституции Парламент принимает три категории актов: законы, постановления и резолюции. Данная статья, в п. j), наделяет Парламент правом избирать и назначать государственные должностные лица в случаях, предусмотренных законом.

44. В развитие конституционных норм, статья 11 ч. (2) п. с) Закона о законодательных актах предусматривает, что постановления Парламента принимаются для избрания и назначения на государственные должности, отзыва, освобождения и временного отстранения от исполнения обязанностей.

45. Согласно положениям ст.133 Конституции, Счетная палата состоит из 7 членов, которые назначаются Парламентом по представлению Председателя палаты.

46. Часть (5) указанной конституционной нормы предусматривает, что: *«Иные полномочия, а также порядок организации и деятельности Счетной палаты устанавливаются органическим законом.»*

47. Таким образом, положения ст.18 Закона о Счетной палате развивают конституционную норму, предусматривая, что члены Счетной палаты назначаются Парламентом по представлению председателя Счетной палаты на пятилетний срок большинством голосов избранных депутатов.

48. Конституционный суд подчеркивает, что член Счетной палаты занимает государственную должность и является государственным официальным лицом, представляющим особые общественные интересы.

49. Конституционный суд отмечает, что закрепление Конституцией процедуры назначения члена Счетной палаты является гарантией его независимости и беспристрастного исполнения полномочий, установленных Законом о Счетной палате.

50. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что члены Счетной палаты независимы при осуществлении своих полномочий и несменяемы в течение всего срока полномочий. Они занимают ответственные государственные должности путем назначения. Одновременно с назначением на должность члены Счетной палаты обретают статус публичных аудиторов на срок полномочий.

51. Необходимость стабильности мандата члена Счетной палаты определяется его должностными обязанностями. Согласно законодательству, Счетная палата является единственным публичным органом государства, **осуществляющим контроль за формированием, управлением и использованием публичных финансовых средств и управлением публичным имуществом посредством внешнего аудита в публичном секторе в качестве высшего аудиторского учреждения, и охраняется законом от вмешательства со стороны правоохранительных или контрольных органов.**

52. Согласно специальному закону, Счетная палата обладает организационной, функциональной, операционной и финансовой независимостью. При выполнении своих функций и полномочий Счетная палата независима и не может направляться или контролироваться каким бы то ни было физическим или юридическим лицом. Счетная палата аполитична и не вправе оказывать поддержку и помощь ни одной политической партии.

53. Согласно ст.28 Закона №261-XVI от 5 декабря 2008 года при исполнении своих полномочий Счетная палата осуществляет аудит следующих областей: формирование и использование средств

государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования, бюджетов административно-территориальных единиц, фондов обязательного медицинского страхования; выполнение межправительственных соглашений в сфере финансово-экономической деятельности; управление и распоряжение публичным имуществом; процесс приватизации государственного имущества и обеспечения постприватизационной деятельности; управление и использование природных ресурсов; использование кредитных и валютных ресурсов государства; ведение бухгалтерского учета и финансовая отчетность.

54. Счетная палата также осуществляет аудит использования средств, выделяемых Европейским союзом, партнерами по развитию и другими донорами, включаемых в государственный бюджет или в бюджет территориально-административных единиц.

55. Также, согласно ст.28 закона, данный орган осуществляет аудит следующих субъектов: органов центрального и местного публичного управления, других органов публичной власти; учреждений и организаций, финансируемых из национального публичного бюджета; хозяйствующих субъектов, уставный капитал которых является полностью государственным либо в уставном капитале которых доля государства составляет более 50 процентов; иных субъектов в соответствии с законодательством.

56. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.133 ч.(4) Конституции и ст.8 Закона о Счетной палате, Счетная палата ежегодно представляет Парламенту до 15 марта финансовый отчет об исполнении собственного бюджета за истекший бюджетный год, до 10 октября – отчет об управлении и использовании публичных финансовых средств и публичного имущества, рассматриваемый на пленарном заседании Парламента. Указанные отчеты публикуются в Официальном мониторе Республики Молдова в 15-дневный срок после их представления /рассмотрения в Парламенте.

57. Принимая во внимание роль Счетной палаты, Конституционный суд отмечает важность поддержки системы контроля и проведения эффективного и достоверного аудита путем повышения влияния общества на процесс израсходования государственных средств.

58. Согласно ст.22 Закона о Счетной палате, член Счетной палаты обязан: курировать вверенный участок аудиторской деятельности; исполнять свои полномочия объективно, беспристрастно и с соблюдением закона; участвовать в заседаниях Пленума Счетной палаты и голосовать “за” или “против” при принятии ее актов; хранить тайну совещания и голосования; воздерживаться от любых деятельности или действий, несовместимых со статусом члена Счетной палаты.

59. Члены Счетной палаты, помимо прав и обязанностей члена Счетной палаты, имеют права и обязанности, установленные для публичных аудиторов согласно статье 26 Закона о Счетной палате.

60. Исходя из изложенного и учитывая роль Счетной палаты и должностные обязанности ее членов, **Конституционный суд считает чрезвычайно важным обеспечение их независимости и несменяемости на срок исполнения мандата, с тем, чтобы исключить их подчинение политическому фактору.** Институт несменяемости, как и институт стабильности, установлены законом для того, чтобы помешать вмешательству политического фактора в акт администрирования.

61. Конституционный суд отмечает, что 12 июля 2013 года, по предложению Председателя Счетной палаты, на основании ст.22 Закона о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности, и ст.21 Закона о Счетной палате, Парламент принял Постановление №183 об освобождении Тудора Шойту от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты.

62. Статья 22 ч.(3) Закона о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности предусматривает, что полномочия назначенного ответственного должностного лица прекращаются до истечения срока мандата путем его отзыва или, по обстоятельствам, путем освобождения от должности административным актом органа, назначившего его на должность. Согласно ч.(4) данной статьи, **положения части (3) не применяются к ответственным должностным лицам, для которых специальным законом, регулирующим их деятельность, предусмотрена иная процедура досрочного прекращения полномочий.**

63. Так, Конституционный суд заключает, что положения ст.22 Закона о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности не применимы при освобождении от должности члена Счетной палаты, так как деятельность членов Счетной палаты, организация и деятельность Счетной палаты регламентированы **специальным законом, который предусматривает иную процедуру досрочного прекращения полномочий.**

64. Конституционный суд отмечает, что для отзыва Тудора Шойту с должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты необходимо соблюсти законность и все требования, установленные законом.

65. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что **акт освобождения от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты повлекло за собой прекращение полномочий члена Счетной палаты.** В целях гарантирования независимости лица, занимающего ответственную государственную должность,

конституционные и законодательные нормы предусматривают соблюдение срока полномочий. Как правило, **освобождение от должности предполагает более сложную процедуру, чем назначение на должность, или хотя бы равноценную процедуру.** Для членов Счетной палаты процедура освобождения от должности четко установлена законом.

66. Таким образом, в соответствии с положениями ст.21 ч.(2) Закона о Счетной палате, член Счетной палаты может быть отозван до истечения срока полномочий Парламентом, по предложению председателя Счетной палаты, только в следующих случаях: *утраты гражданства Республики Молдова; осуждения за совершение преступления окончательным и не подлежащим обжалованию судебным решением; невозможности исполнения полномочий по состоянию здоровья в течение более четырех месяцев подряд; признания в соответствии с законом безвестно отсутствующим; несовместимости с другой оплачиваемой деятельностью; деятельности в рамках партии или другой общественно-политической организации.*

67. Столь строгая процедура обусловлена необходимостью обеспечить независимость лица по отношению к проголосовавшим за его избрание или назначение.

68. Конституционный суд отмечает, что Тудор Шойту принес присягу перед Парламентом, что было зафиксировано в стенограмме заседания Парламента от 8 июля 2011 года. После принесения присяги Тудор Шойту официально вступил в должность члена и заместителя председателя Счетной палаты.

69. Из конституционных и законодательных норм Конституционный суд заключает, что оспариваемый акт, который был принят Парламентом по предложению председателя Счетной палаты в виде **постановления**, не соответствует требованиям, предусмотренным ст.133 Конституции и ст.21 Закона о Счетной палате.

70. Конституционный суд отмечает, что отзыв члена Счетной палаты может быть произведен только назначившим его органом – Парламентом. Случаи и условия отзыва с должности предусмотрены Законом о Счетной палате. В этом смысле, полномочие Парламента, предоставленное законом, не является дискреционным.

71. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что отзыв члена Счетной палаты имел место при отступлении от законодательных норм, был принят при наличии **предложения председателя Счетной палаты, но без соблюдения требований законодательства.**

72. В свете изложенного, **Постановление Парламента №183** от 12 июля 2013 года об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты **противоречит положениям** ст.1 ч.(3), ст.7 и ст.133 Конституции Республики Молдова, а также положениям других законодательных актов, которые развивают конституционные нормы.

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 единогласно

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным* обращение группы депутатов.
2. *Признать неконституционным* Постановление Парламента №183 от 12 июля 2013 года об освобождении от должностей члена и заместителя председателя Счетной палаты.
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, 20 сентября 2013 года
ПКС № 27
Дело № 33а/2013