



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**постановлений Парламента об отзыве с должности и назначении
генерального директора Административного совета
Национального агентства по регулированию в энергетике**

(Обращение № 34а/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 Михай 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 №180 от 12 июля 2013 года об отзыве с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

2. Авторы обращения считают, в частности, что при принятии Парламентом Постановления №180 от 12 июля 2013 года об отзыве с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике были нарушены положения ст.66 п. j) Конституции.

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

4. В открытом пленарном заседании, на основании ст.31 ч.(3) Кодекса конституционной юрисдикции, авторы обращения дополнили

объект обращения и запросили осуществить контроль конституционности Постановления Парламента №181 от 12 июля 2013 года о назначении генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

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

6. 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

7. 29 декабря 2009 года Парламент Республики Молдова принял Постановление №140 о назначении директоров Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике. Данным постановлением Виктор Парликов был назначен на должность генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике на 6-летний срок.

8. Постановление Парламента №140 от 29 декабря 2009 года о назначении директоров Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике вступило в силу со дня опубликования в Мониторул Официал – 12 января 2010 года, №1, ст.1.

9. Постановлением Парламента №180 от 12 июля 2013 года Виктор Парликов был досрочно отозван с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПАРЛАМЕНТА ОБ
ОТЗЫВЕ С ДОЛЖНОСТИ И НАЗНАЧЕНИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРА АДМИНИСТРАТИВНОГО
СОВЕТА НАРЭ

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

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 39

Право на управление

«(1) Граждане Республики Молдова имеют право на участие в управлении общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей.

(2) Любому гражданину обеспечивается в соответствии с законом доступ к государственной службе.»

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 76

Вступление закона в силу

«Закон публикуется в Официальном мониторе Республики Молдова и вступает в силу в день опубликования или в срок, предусмотренный в самом законе. Неопубликование закона влечет его недействительность.»

11. Применимые положения Закона №1525-XIII от 19 февраля 1998 года об энергетике (М.О., 1998 года, № 50-51, ст.366):

Статья 4

Компетенция центрального органа публичного управления энергетики

«В компетенцию центрального органа публичного управления энергетики входит:

- а) разработка и реализация государственной политики в области энергетики;
- б) разработка государственной концепции и программ развития энергетики;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПАРЛАМЕНТА ОБ
ОТЗЫВЕ С ДОЛЖНОСТИ И НАЗНАЧЕНИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРА АДМИНИСТРАТИВНОГО
СОВЕТА НАРЭ

- с) мониторинг выполнения в установленные сроки программ развития и инвестиций в энергетике;
- д) подготовка нормативных актов по вопросам энергетики;
- е) развитие международных связей в сфере энергетики, в том числе в области стратегического приобретения энергетических ресурсов, привлечения инвестиций, расширения межсистемных связей и создания международного энергетического рынка;
- ф) управление государственной собственностью в отрасли;
- г) стимулирование конкуренции, ограничение монопольной деятельности в области энергетики.»

Статья 4¹

Регулирование и мониторинг секторов энергетики

«(1) Органом, наделенным функциями регулирования и мониторинга секторов энергетики, является Национальное агентство по регулированию в энергетике (далее – *Агентство*).

(2) Агентство выполняет следующие основные функции:

- а) надзор за соблюдением законодательства в области энергетики;
- б) стимулирование и обеспечение лояльной конкуренции, эффективного функционирования энергетических рынков;
- с) выдача лицензий на осуществление на энергетических рынках видов деятельности, разрешенных в соответствии с Законом о газе, Законом об электроэнергии и Законом о рынке нефтепродуктов;
- д) мониторинг соблюдения лицензиатами установленных условий осуществления разрешенных видов деятельности и применение положений специальных законов, указанных в пункте с);
- е) реализация адекватной тарифной политики и соблюдение прав и интересов потребителей;

с¹) утверждение тарифов в случаях, предусмотренных законом, рассчитанных в соответствии с утвержденными методологиями, и мониторинг правильности их применения;

ф) надзор за соблюдением предприятиями, деятельность которых регулируется Агентством, принципа необходимых и подтвержденных цен при расчете и представлении для утверждения тарифов для регулируемых видов деятельности;

г) контроль за порядком соблюдения прав потребителей, рассмотрение петиций и жалоб потребителей и поставщиков и разрешение возникших между ними недоразумений в пределах своей компетенции.

(3) В целях осуществления полномочий и функций, предусмотренных законом, Агентство разрабатывает и утверждает регламенты, методологии и другие нормативные акты в соответствии с законом.

(4) Агентство осуществляет и другие функции, предусмотренные законом.

(5) В целях выполнения положений настоящего закона Агентство сотрудничает с центральным отраслевым органом, Национальным агентством по защите конкуренции, в частности путем взаимного предоставления информации, необходимой для применения как положений законодательства о защите конкуренции, так и положений законодательства в области энергетики, министерствами и другими заинтересованными центральными или местными публичными органами, а также объединениями потребителей.

(6) Агентство осуществляет свою деятельность в соответствии с законом, является независимым по отношению ко всем участникам энергетических рынков, а также другим органам или физическим и юридическим лицам.»

Статья 4²

Управление Агентством

«(1) Управление Агентством осуществляется Административным советом, состоящим из пяти директоров.

(2) Одно из пяти директоров Административного совета Парламент назначает на должность генерального директора Административного совета Агентства.

(3) Решения Административного совета принимаются большинством голосов членов совета. Каждый из директоров имеет один голос.

(4) Генеральный директор Административного совета назначается Парламентом по предложению Председателя Парламента при наличии положительного заключения профильной парламентской комиссии. Директора Административного совета назначаются Парламентом по предложению профильной парламентской комиссии. Все директора назначаются сроком на 6 лет. При появлении по различным причинам вакантной должности директора Парламент в месячный срок назначает нового директора. При первом назначении директора Административного совета назначаются Парламентом следующим образом: генеральный директор назначается сроком на 6 лет, два директора назначаются сроком на 4 года и два директора – сроком на 2 года. Ни один из членов Административного совета не может занимать должность более 12 лет.

(5) Директор Административного совета должен быть гражданином Республики Молдова, иметь высшее образование в технической, экономической или юридической области и опыт работы в соответствующей области, в том числе не менее 3 лет – в административно-управленческой должности.

(6) Исполнение обязанностей директора Административного совета прекращается при его отставке или увольнении. Директор может быть уволен Парламентом в случае:

- a) утраты гражданства Республики Молдова;
- b) невозможности исполнения своих обязанностей по состоянию здоровья;
- c) избрания на другую должность;
- d) осуждения за умышленное совершение преступления и/или осуждения к лишению свободы вступившим в законную силу решением судебной инстанции;
- e) наступления окончательности констатирующего акта, которым установлено издание/принятие им административного акта или совершение сделки с нарушением законоположений о конфликте интересов;
- f) нахождения в положении несовместимости, что установлено ставшим окончательным констатирующим актом.

(7) Генеральный директор нанимает персонал Агентства с согласия хотя бы одного члена Административного совета.

(8) На предприятии, деятельность которого регулируется Агентством в соответствии с настоящим законом, директор Административного совета не вправе:

- a) осуществлять оплачиваемую деятельность или получать другую выгоду;
- b) быть держателем акций этого предприятия;
- c) извлекать финансовую или материальную выгоду из своего служебного положения;
- d) добиваться найма на работу на данное предприятие себя лично или других лиц.

(9) Директор Административного совета в течение 2 лет после освобождения от должности не может занимать должности на предприятии, деятельность которого регулируется Агентством.

(10) Генеральный директор Административного совета представляет Парламенту отчет о деятельности Агентства за истекший год.»

12. Применимые положения Закона №780-XV от 27 декабря 2001 года о законодательных актах (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 промульгации. 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:

[...]

с) для избрания и назначения на государственные должности, отзыва с них, освобождения от них, временного отстранения от исполнения обязанностей;

[...]»

13. Применимые положения Закона №199 от 16 июля 2010 года о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности (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.

(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.

[...]»

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 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.»

15. Применимые предписания Положения об организации и функционировании Национального агентства по регулированию в энергетике, принятого Постановлением Парламента №238 от 26 октября 2012 года (М.О., 2013 г., № 22-25, ст.86):

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПАРЛАМЕНТА ОБ
ОТЗЫВЕ С ДОЛЖНОСТИ И НАЗНАЧЕНИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРА АДМИНИСТРАТИВНОГО
СОВЕТА НАРЭ

«Область применения

1. Положение об организации и функционировании Национального агентства по регулированию в энергетике (далее – *Положение*) устанавливает правовой статус, задачи, основные функции, обязанности и права, а также определяет организацию и прозрачность деятельности Национального агентства по регулированию в энергетике (далее – *Агентство*).

Правовой статус Агентства

2. Агентство является регулирующим и контролирующим центральным публичным органом в энергетической области, имеет статус юридического лица и не подчиняется какому-либо иному государственному или частному органу, за исключением предусмотренных законом случаев.

3. Агентство имеет собственный баланс, текущие банковские счета, в том числе в иностранной валюте, печать с государственным гербом и своим наименованием.

Нормативная база деятельности Агентства

4. В своей деятельности Агентство руководствуется Конституцией Республики Молдова, применяемыми в области энергетики законами, международными соглашениями, стороной которых является Республика Молдова, другими действующими нормативными актами, регулирующими сферу энергетики, а также настоящим Положением.

5. Структура и предельная численность персонала Агентства, форма и порядок оплаты труда устанавливаются и утверждают Административным советом в пределах утвержденного Парламентом бюджета.

6. В целях выполнения требований настоящего Положения Агентство сотрудничает с центральным отраслевым органом, с Национальным агентством по защите конкуренции, в частности путем взаимного предоставления информации, необходимой для применения положений законодательства в области защиты конкуренции и в области энергетики, с министерствами и другими заинтересованными органами центральной и местной публичной власти, с объединениями потребителей.

7. При выполнении своих обязанностей Агентство может пользоваться консультационными услугами, исследованиями и специализированной помощью внутри страны или из-за рубежа либо заключать договоры о сотрудничестве с другими органами власти, а также применять программы профессиональной подготовки и повышения квалификации своих сотрудников.

Задачи

8. Агентство внедряет политику государства в области регулирования деятельности энергетических секторов, обеспечивает регулирование и мониторинг эффективного функционирования энергетического рынка и деятельности энергетических секторов с точки зрения доступности, открытости, надежности, бесперебойности, конкурентоспособности и прозрачности при условии соблюдения норм качества, безопасности и охраны окружающей среды.

[...]

Руководство

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ПОСТАНОВЛЕНИЙ ПАРЛАМЕНТА ОБ
ОТЗЫВЕ С ДОЛЖНОСТИ И НАЗНАЧЕНИИ ГЕНЕРАЛЬНОГО ДИРЕКТОРА АДМИНИСТРАТИВНОГО
СОВЕТА НАРЭ

12. Управление Агентством осуществляется Административным советом, являющимся коллегиальным органом и состоящим из пяти директоров.

13. Постановления Административного совета принимаются большинством голосов его членов. Каждый из директоров имеет один голос. Постановления Административного совета подписываются только членами совета.

14. Одного из пяти директоров Административного совета Парламент назначает на должность генерального директора Административного совета Агентства.

15. Генеральный директор Административного совета назначается Парламентом по предложению Председателя Парламента при наличии положительного заключения профильной парламентской комиссии. Директора Административного совета назначаются Парламентом по предложению профильной парламентской комиссии. Все директора назначаются сроком на 6 лет. При появлении по различным причинам вакантной должности директора Административного совета Парламент в месячный срок назначает нового директора. При первом назначении директора Административного совета назначаются Парламентом следующим образом: генеральный директор назначается сроком на 6 лет, два директора назначаются сроком на 4 года и два директора – сроком на 2 года. Ни один из членов Административного совета не может занимать должность более 12 лет.

16. Директор Административного совета должен быть гражданином Республики Молдова, иметь высшее образование в технической, экономической или юридической области и опыт работы в соответствующей области, в том числе не менее 3 лет в административной должности.

17. Директор Административного совета обязуется действовать независимо и объективно в интересах государства, без выполнения политического требования или заказа. В этой связи каждый директор заполняет декларацию о приверженности и декларацию об отсутствии интересов, которые могут рассматриваться как факторы, могущие повлиять на его независимость. Эти декларации обнародуются и публикуются ежегодно на веб-странице Агентства.

[...]

19. Исполнение обязанностей директора Административного совета прекращается в случае его отставки или увольнения. Директор может быть уволен Парламентом в случае:

- а) утраты гражданства Республики Молдова;
- б) невозможности исполнения своих обязанностей по состоянию здоровья;
- в) избрания на другую должность;
- г) осуждения за умышленное совершение преступления и/или осуждения к лишению свободы вступившим в законную силу решением судебной инстанции;
- е) наступления окончательности констатирующего акта, которым установлено издание/принятие им административного акта или совершение сделки с нарушением законоположений о конфликте интересов;
- ф) нахождения в положении несовместимости, что установлено ставшим окончательным констатирующим актом.

ВОПРОСЫ ПРАВА

16. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается досрочного освобождения от должности

генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

17. Так, обращение относится к совокупности элементов и принципов, таких как полномочия Парламента по избранию и назначению государственных официальных лиц, гарантии исполнения должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике и доступ к правосудию лиц, занимающих ответственные государственные должности.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

18. 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.

19. 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.

20. Конституционный суд отмечает, что объект контроля конституционности составляет Постановление Парламента №180 от 12 июля 2013 года об отзыве с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

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

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

22. Что касается применения ст.135 ч.(1) п.а) Конституции в отношении Постановления Парламента №180 от 12 июля 2013 года об отзыве с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике, 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.** [...]

23. 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.

24. 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.** [...]»

25. Конституционный суд вновь привел данные 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.

26. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.4 п.а) Закона об административном суде генеральный директор Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике не может обратиться 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.

27. Исходя из изложенного, Постановление Парламента №180 от 12 июля 2013 года об отзыве с должности генерального директора

Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике подлежит контролю конституционности.

28. Согласно ст.6 ч.(2) Кодекса конституционной юрисдикции, пределы компетенции Конституционного суда определяются Конституционным судом.

29. На основании ст.6 ч.(3) Кодекса конституционной юрисдикции, при контроле конституционности оспариваемого акта Конституционный суд может принять решение и по другим нормативным актам, конституционность которых полностью или частично зависит от конституционности оспариваемого акта.

30. Конституционный суд отмечает, что в данном случае конституционность оспариваемых Постановлений Парламента №181 от 12 июля 2013 года о назначении генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике и №180 от 12 июля 2013 года взаимосвязанно.

31. 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.

32. Таким образом, Конституционный суд рассмотрит оспариваемые акты и оценит с юридической точки зрения правовые обстоятельства через призму ст. 66 п. j) в сочетании со ст. 1 ч. (3) Конституции и суждений, изложенных в своей предыдущей практике, а также общепризнанных принципов права.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

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

33. Авторы обращения считают, в частности, что Постановление Парламента №180 от 12 июля 2013 года об отзыве с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике 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;»

1. Аргументы авторов обращения

34. Авторы обращения утверждают, что если Парламент имеет намерение отстранить от должности официальное лицо, в данном случае – генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике, он обязан соблюдать процедуру, установленную законодательством.

35. Авторы обращения подчеркивают, что Постановление Парламента №180 от 12 июля 2013 года об отзыве с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике в действительности было принято с грубыми нарушениями законодательства в данной области.

36. По мнению авторов обращения, при принятии Постановления №180 от 12 июля 2013 года были нарушены положения Закона об энергетике, Положения об организации и функционировании Национального агентства по регулированию в энергетике и Регламента Парламента.

37. В этом смысле, авторы обращения утверждают, что должность генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике не является политической, а государственной, и представляет особые общественные интересы, предполагая максимальную независимость и соблюдение всех принципов законности и беспристрастности в осуществление деятельности. Назначенное лицо не обязано проявлять лояльность и последовательность для реализации политических целей, и по-этому не может подвергаться ограничениям при осуществлении права на свободный доступ к правосудию.

38. По мнению авторов обращения, принятым 12 июля 2013 года Постановлением об отзыве с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике Парламент отменил предоставленный ранее мандат без соблюдения конституционной процедуры, не имея на это законных оснований и нарушая предусмотренную специальным законом процедуру. Данным актом Парламент явно нарушил положения ст.66 п.j) Высшего закона и ст.4² Закона об энергетике.

2. Аргументы властей

39. Парламент считает, что принятое им Постановление №180 от 12 июля 2013 года соблюдает все требования закона относительно формы и компетентности органа издавать соответствующий акт.

3. Оценка Конституционного суда

40. Конституционный суд отмечает, что статья 135 ч. (1) п. а) Конституции наделяет орган конституционной юрисдикции полномочием осуществлять контроль конституционности **всех** актов Парламента, независимо от того, являются они нормативными или **индивидуальными**.

41. В связи с этим, Конституционный суд напоминает, что в резолютивной части Постановления №29 от 21 декабря 2010 года четко установил: «Что касается административных актов индивидуального характера, изданных Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством в отношении официальных государственных лиц, являющихся выразителями особого общественного интереса, избранные или назначенные на определенный срок полномочий, а именно [...] генеральный директор, директор, заместитель генерального директора, заместитель директора Национального агентства по регулированию в энергетике [...] *могут быть объектом контроля конституционности на предмет формы и процедуры принятия*».

42. Конституционный суд подчеркивает, что в основе правового государства, закреплённого 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).

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

44. 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.*).

45. Так, в соответствии со своей предыдущей практикой (решения по делам Муруяну, Урекян, Гурин etc.), Конституционный суд рассмотрит конституционность оспариваемого индивидуального акта об отзыве с должности генерального директора Административного

совета Национального агентства по регулированию в энергетике с точки зрения **компетентности органа** издавать соответствующий акт и **процедуры принятия**.

46. 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 назначить государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом.

47. 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.

48. Согласно положениям ст.4² Закона об энергетике, генеральный директор Административного совета назначается Парламентом по предложению Председателя Парламента при наличии положительного заключения профильной парламентской комиссии.

49. Положение об организации и функционировании Национального агентства по регулированию в энергетике, принятое Постановлением Парламента №238 от 26 октября 2012 года, развивает нормы закона.

50. Конституционный суд отмечает, что генеральный директор Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике занимает государственную должность и является государственным официальным лицом, представляющим особые общественные интересы.

51. Конституционный суд подчеркивает, что в соответствии с п.17 Положения об организации и функционировании Национального агентства по регулированию в энергетике директор Административного совета обязуется действовать независимо и объективно в интересах государства, без выполнения политического требования или заказа. В этой связи каждый директор заполняет декларацию о приверженности и декларацию об отсутствии интересов, которые могут рассматриваться как факторы, могущие повлиять на его независимость.

52. Необходимость стабильности мандата директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике определяется его должностными обязанностями, важными задачами по созданию правовой основы для обеспечения эффективности энергетики, надежного снабжения национальной экономики и населения энергетическими ресурсами.

53. Национальное агентство по регулированию в энергетике является регулирующим и контролирующим центральным публичным органом в энергетической области, имеет статус юридического лица и не подчиняется какому-либо иному государственному или частному органу, за исключением предусмотренных законом случаев.

54. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что международные акты в данной сфере содержат ряд положений, предусматривающих обеспечение независимости органа по регулированию в области энергетики.

55. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что Республика Молдова стала полноправным членом Энергетического сообщества в 2010 году. Договор об образовании Энергетического сообщества был принят 25 октября 2005 года, в Афинах, и для Республики Молдова вступил в силу с 1 мая 2010 года. С этого момента стало обязательным соблюдение международных правовых норм, принятых на основе договора. Они включают директивы Европейского союза, которые устанавливают структуру управления в областях электроэнергетики и природного газа.

56. Как в Директиве 2003/54/ЕС об общих правилах внутреннего рынка электроэнергии, так и в Директиве 2003/55/ЕС об общих правилах внутреннего рынка природного газа указывается на *необходимость образования независимого органа по регулированию в данной области.*

57. Согласно Директиве 2009/72/ЕС и Директиве 2009/73/ЕС, органы по регулированию в областях электроэнергетики и природного газа **должны быть полностью независимыми от любых государственных или частных интересов**, что не исключает осуществление судебного и парламентского контроля. Данные директивы признали утратившими силу вышеуказанные директивы.

58. Конституционный суд отмечает, что в Европейском союзе согласно его законодательству независимость регулирующего органа является обязательным требованием.

59. Так, Директивы 2009/72/ЕС и 2009/73/ЕС устанавливают, что для защиты независимости регулирующего органа «члены административного совета регулирующего органа или, в случае отсутствия совета, его директор назначаются сроком на 5 до 7 лет, с возможностью занимать данную должность лишь один раз».

60. Конституционный суд подчеркивает, что 12 июля 2013 года, по предложению Председателя Парламента, в соответствии со ст.22 Закона о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности и ст.4² Закона об энергетике, Парламент принял Постановление №180, которым отозвал Виктора Парликова с

должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

61. Положения ст. 22 ч.(3) Закона о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности предусматривают, 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.**

62. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что положения ст.22 Закона о статусе лиц, исполняющих ответственные государственные должности не применимы в случае освобождения от должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике, поскольку его деятельность, организация и работа Национального агентства по регулированию в энергетике установлены **специальным законом, который предусматривает иную процедуру досрочного прекращения полномочий.**

63. Конституционный суд указывает на необходимость соблюдения законности и всех установленных законом требований для отзыва Виктора Парликова с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

64. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что **акт об освобождении от должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике повлекло за собой прекращение полномочий** генерального директора Административного совета. 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 директоров Административного совета **процедура освобождения от должности четко установлена законом.**

65. Так, в соответствии со ст.4² ч.(6) Закона об энергетике, исполнение обязанностей директора Административного совета прекращается при его отставке или увольнении. Директор может быть уволен Парламентом в случае: *утраты гражданства Республики*

Молдова; невозможности исполнения своих обязанностей по состоянию здоровья; избрания на другую должность; осуждения за умышленное совершение преступления и/или осуждения к лишению свободы вступившим в законную силу решением судебной инстанции; наступления окончательности констатирующего акта, которым установлено издание/принятие им административного акта или совершение сделки с нарушением законоположений о конфликте интересов; нахождения в положении несовместимости, что установлено ставшим окончательным констатирующим актом.

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

67. Из конституционных и законодательных норм Конституционный суд заключает, что оспариваемый акт, который был принят Парламентом по предложению Председателя Парламента в виде **постановления**, не соответствует требованиям, предусмотренным ст.66 п.ж) Конституции и ст.4² Закона об энергетике. Так, согласно конституционной норме Парламент избирает и назначает государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом, а значит, под этим следует понимать и в условиях, предусмотренных законом.

68. Конституционный суд отмечает, что отзыв с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике может осуществить только назначивший орган, а именно Парламент. Случаи и условия отзыва с должности исчерпывающе предусмотрены в Законе об энергетике. В этом смысле, полномочие Парламента, предоставленное законом, не является дискреционным.

69. Конституционный суд приходит к выводу, что отзыв с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике имел место при отступлении от конституционных норм, **при наличии предложения Председателя Парламента, но без соблюдения требований законодательства.**

70. В свете изложенного, Постановление Парламента №180 от 12 июля 2013 года об отзыве с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике противоречит положениям ст.1 ч.(3) и ст.66 п.ж) Конституции Республики Молдова, а также положениям законодательных актов в данной области.

71. В этом контексте, и Постановление Парламента №181 от 12 июля 2013 года о назначении генерального директора

Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике является неконституционным.

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 о контроле конституционности постановлений Парламента об отзыве с должности и назначении генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

2. *Признать неконституционным* Постановление Парламента №180 от 12 июля 2013 года об отзыве с должности генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

3. *Признать неконституционным* Постановление Парламента №181 от 12 июля 2013 года о назначении генерального директора Административного совета Национального агентства по регулированию в энергетике.

4. 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 № 28

Дело № 34а/2013