



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**статьи 37 Закона о Конституционном суде, статьи 27 Закона о
Высшей судебной палате и статьи 4 Закона об организации и
функционировании Счетной палаты**

(финансовая автономия независимых органов)

(обращение № 46a/2019)

КИШИНЭУ

31 октября 2019 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Владимир ЦУРКАН, *председатель*,
Эдуард АБАБЕЙ,
Домника МАНОЛЕ,
Николае РОШКА,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Алены Балабан,

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное
4 марта 2019 г.,
рассмотрев указанное обращение в открытом заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, представленное 4 марта 2019 года Высшей судебной палатой, в порядке ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. d) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. d) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности статьи 37 Закона о Конституционном суде, статьи 27 Закона о Высшей судебной палате и статьи 4 Закона об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова.

2. Автор обращения утверждает, что положения, составляющие предмет контроля конституционности, нарушают статьи 1 ч. (3), 6, 116 ч.(1) и 134 ч. (2) Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 12 сентября 2019 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства и Счетной палаты.

5. В открытом заседании Конституционного суда обращение рассматривалось при участии судьи Олега Стерниоалэ, представителя Высшей судебной палаты. Парламент представлял Валерий Кучук, начальник службы представительства в Конституционном суде и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента. Правительство представляли Лауренциу Хадыркэ, государственный секретарь Министерства юстиции, Дина Рошка, начальник отдела согласования и обобщения бюджетной политики Управления бюджетных политик и бюджетного синтеза, и Октавиан Виеру, заместитель начальника управления по юридическим вопросам и контролю законности Министерства финансов.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Правительство 6 июня 2018 года зарегистрировало в Секретариате Парламента Республики Молдова проект Закона № 185 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Поправки касались внесения изменений и дополнений в 83 законодательных акта. В пояснительной записке к проекту закона Правительство отметило, что законодательные изменения направлены на приведение правовой базы в соответствие с Законом № 181 от 25 июля 2014 года о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности. В частности, законопроект касался норм, регламентирующих управление, разработку и утверждение публичных финансов в государственных органах.

7. Законопроект о внесении изменений и дополнений относился, *inter alia*, к статье 37 («Финансирование деятельности Конституционного суда») Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, статье 27 («Финансирование деятельности Высшей судебной палаты») Закона № 789 от 26 марта 1996 года о Высшей судебной палате и статье 4 («Бюджет Счетной палаты») Закона № 260 от 7 декабря 2017 года об организации и функционировании Счетной палаты. Предлагаемые поправки к этим законам были направлены на изменение порядка финансирования указанных органов.

8. Органы, уполномоченные давать заключения и представлять мнения по законопроекту, отметили ряд недостатков. Национальный центр по борьбе с коррупцией в своей экспертизе указал, что ставит под угрозу деятельность органов государственной власти, обладающих бюджетной автономией. Кроме того, в мнении Национального центра по борьбе с коррупцией отмечалось, что принятие предлагаемых изменений может заблокировать деятельность этих структур. Министерство юстиции обратило внимание на порочный характер практики финансирования независимых органов в пределах бюджетных ассигнований, утверждаемых Парламентом Законом о годовом бюджете.

9. Парламент 27 июля 2018 года принял Закон № 172 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, положения которого вступили в силу 28 августа 2018 года, в день публикации в Официальном Мониторе.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

10. Депутаты Думитру Алайба, Вероника Рошка и Раду Мариан 31 июля 2019 года зарегистрировали в Секретариате Парламента проект Закона № 135 о внесении изменений и дополнений в Закон об организации и функционировании Счетной палаты. Предложенные поправки касались изменения статьи 4 («Бюджет Счетной палаты») Закона об организации и функционировании Счетной палаты и признания за Счетной палатой более широких полномочий по управлению собственным бюджетом, в сущности, предлагалось вернуться к ранее отмененным положениям. В ходе заседаний законодательного органа от 20 и 23 сентября текущего года проект Закона № 135 о внесении изменений и дополнений в Закон об организации и функционировании Счетной палаты был одобрен в обоих чтениях, промульгирован Президентом Республики Молдова и опубликован в «Monitorul Oficial» №310-313 от 18 октября 2019 года. Он вступит в силу 1 января 2020 года.

ПРИМЕНИМОЕ ВНУТРЕННЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

11. Применимые положения Конституции:

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 6

Разделение и взаимодействие властей

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

Статья 115

Судебные инстанции

«(1) Правосудие осуществляется Высшей судебной палатой, апелляционными палатами и судами.

[...]».

Статья 116

Статус судей

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

[...]

Статья 121
Финансовые средства судебных инстанций,
вознаграждение и иные права

«(1) Финансовые средства судебных инстанций утверждаются Парламентом и включаются в государственный бюджет.

[...]

Статья 130
Финансово-кредитная система

«(1) Формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений регламентируются законом.

[...]

Статья 131
Национальный публичный бюджет

«[...]

(2) Правительство ежегодно разрабатывает проекты государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования и представляет их на утверждение Парламенту. При образовании внебюджетного фонда он подлежит утверждению Парламентом.

[...]

(4) Любое законодательное предложение или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, могут быть приняты только после их одобрения Правительством.

[...]

(6) Ни одни бюджетные расходы не могут быть утверждены без установления источника финансирования».

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.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

(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».

Статья 134

Статус [Конституционного суда]

«(1) Конституционный суд - единственный орган конституционной юрисдикции в Республике Молдова.

(2) Конституционный суд независим от любой другой публичной власти и подчиняется только Конституции.

(3) Конституционный суд гарантирует верховенство Конституции, обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством».

Статья 137

Независимость [Конституционного суда]

«Судьи Конституционного суда несменяемы в течение срока полномочий, независимы и подчиняются только Конституции».

12. Применимые положения Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде:

Статья 37

Финансирование деятельности Конституционного суда

«(1) Конституционный суд финансируется из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных ежегодным бюджетным законом.

(2) Бюджет Конституционного суда разрабатывается, утверждается и управляется в соответствии с принципами, правилами и процедурами, предусмотренными Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181/2014».

[Ст. 37 в редакции Закона № 172 от 27 июля 2018 г., вступившего в силу 24 августа 2018 г.]

Статья 37

Финансирование [Конституционного суда]

«(1) Конституционный суд имеет свой бюджет, который включается в государственный бюджет.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

(2) Бюджет Конституционного суда утверждается Парламентом по предложению Пленума Конституционного суда и включается в государственный бюджет».

[Ст. 37 в редакции, предшествующей 24 августа 2018 г.]

13. Применимые положения Закона № 789 от 26 марта 1996 года о Высшей судебной палате:

Статья 27

Финансирование деятельности Высшей судебной палаты

«(1) Высшая судебная палата финансируется из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных ежегодным бюджетным законом.

(2) Бюджет Высшей судебной палаты является составной частью бюджета судебных инстанций и разрабатывается и администрируется в соответствии с принципами, правилами и процедурами, предусмотренными Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181/2014».

[Ст. 27 в редакции Закона № 172 от 27 июля 2018 г., вступившего в силу 24 августа 2018 г.]

Статья 27

Финансирование деятельности Высшей судебной палаты

«(1) Бюджет Высшей судебной палаты является составной частью бюджета судебной системы и формируется за счет средств государственного бюджета.

(3) Уменьшение расходов, связанных с деятельностью Высшей судебной палаты, либо использование средств, предназначенных для обеспечения ее деятельности, на другие нужды допускается только по решению Парламента.

(5) Председатель Высшей судебной палаты и его заместители обеспечиваются служебным транспортом».

[Ст. 27 в редакции, предшествующей 24 августа 2018 г.]

14. Применимые положения Закона № 514 от 6 июля 1995 года о судоустройстве:

Статья 22

Расходы на осуществление правосудия

«(1) Расходы на осуществление правосудия обеспечиваются из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных Высшему совету магистратуры ежегодным бюджетным законом.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

(2) Бюджеты судебных инстанций разрабатываются и управляются в соответствии с принципами, правилами и процедурами, предусмотренными Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181/2014».

[Ст. 22 в редакции Закона № 172 от 27 июля 2018 г., вступившего в силу 24 августа 2018 г.]

Статья 22

Расходы на осуществление правосудия

«(1) Финансовые средства, необходимые для надлежащего функционирования судебных инстанций, утверждаются Парламентом по предложению Высшего совета магистратуры и включаются в государственный бюджет. Эти средства не могут быть сокращены без согласия Высшего совета магистратуры и подлежат регулярной выплате.

(2) Судебные расходы регламентируются законом и включаются в бюджеты соответствующих судебных инстанций отдельной статьей расходов.

(3) Судебные инстанции и Национальный институт юстиции обязаны предусматривать в своих бюджетах необходимые средства для покрытия расходов на программы непрерывного обучения начальников секретариатов судебных инстанций и помощников судей».

[Ст. 22 в редакции, предшествующей 24 августа 2018 г.]

15. Применимые положения Закона № 260 от 7 декабря 2017 года об организации и функционировании Счетной палаты:

Статья 4

Бюджет Счетной палаты

«(1) Счетная палата финансируется из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных ежегодным бюджетным законом.

(2) Бюджет Счетной палаты разрабатывается, утверждается и администрируется в соответствии с принципами, правилами и процедурами, предусмотренными Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181/2014».

[Ст. 4 в редакции Закона № 172 от 27 июля 2018 г., вступившего в силу 24 августа 2018 г.]

Статья 4

Бюджет Счетной палаты

«(1) Счетная палата:

а) имеет собственный бюджет, которым управляет самостоятельно в соответствии с законодательством;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

б) представляет Министерству финансов проект собственного бюджета на следующий год и последующие два года и рассматривает любые предложения, связанные со своим бюджетом, в рамках консультаций по проекту бюджета на среднесрочный период;

с) представляет Парламенту до 10 мая для рассмотрения и утверждения проект собственного бюджета на следующий год.

(2) Парламент утверждает бюджет Счетной палаты на следующий год до 1 июля. Утвержденный бюджет Счетной палаты включается в государственный бюджет в качестве его отдельного раздела».

[Ст. 4 в редакции, предшествующей 24 августа 2018 г.]

Статья 4 Бюджет Счетной палаты

«(1) Деятельность Счетной палаты финансируется из государственного бюджета.

(2) Счетная палата имеет собственный бюджет, который управляется ею самостоятельно в соответствии с законодательством.

(3) Бюджет Счетной палаты разрабатывается и утверждается в соответствии с принципами, правилами и процедурами, предусмотренными Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181/2014 для независимых/автономных бюджетных органов.

(4) Счетная палата вправе обратиться в Парламент, если выделенных средств недостаточно для осуществления деятельности».

[Ст. 4 в редакции Закона № 135 от 20 сентября 2019 г., вступающего в силу 1 января 2020 г.]

16. Применимые положения Закона № 181 от 25 июля 2014 года о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности:

Статья 51 Предложения по бюджету/проекты бюджета

«(1) Центральные органы публичной власти разрабатывают и представляют Министерству финансов в установленный им срок свои предложения по разработке проекта государственного бюджета.

[...]

(5) Предложения по бюджету/проекты бюджета разрабатываются и представляются в соответствии с методологией планирования бюджета, будучи основанными на:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

а) макроэкономическом прогнозе, налогово-бюджетной политике, отраслевых политиках и лимитах расходов/межбюджетных трансфертов, включенных в бюджетный прогноз на среднесрочный период;

б) достигнутой/планируемой результативности в рамках программ органов публичной власти по сферам их компетенции;

в) специфических особенностях, содержащихся в инструктивном письме о разработке ежегодных бюджетов.

[...]

Статья 51¹

Бюджет независимого/автономного бюджетного органа

«(1) Независимый/автономный бюджетный орган разрабатывает проект бюджета в соответствии с положениями части (5) статьи 51 настоящего закона.

(2) Проект бюджета независимого/автономного бюджетного органа с консультативным заключением Министерства финансов утверждается этим органом и представляется Правительству в сроки, предусмотренные бюджетным календарем, для включения в проект государственного бюджета, представляемого Парламенту для принятия.

(3) Независимый/автономный бюджетный орган представляет Парламенту, по необходимости, замечания по проекту бюджета, одобренного Правительством, для разрешения разногласий».

Статья 52

Рассмотрение и обсуждение предложений по бюджету/проектов бюджета

«(1) Предложения по бюджету центральных органов публичной власти и независимых/автономных бюджетных органов, проект бюджета государственного социального страхования, проект фондов обязательного медицинского страхования и своды проектов местных бюджетов первого и второго уровней рассматриваются Министерством финансов.

(2) По результатам рассмотрения предложений по бюджету/проектов бюджета проводятся консультации с соответствующими органами публичной власти согласно процедуре, установленной Министерством финансов.

(3) Если в предложениях по бюджету не соблюдены требования, указанные в части (5) статьи 51, Министерство финансов отклоняет предложения по бюджету и требует их корректировки в установленный им срок.

(4) Если центральные органы публичной власти не приведут предложение по бюджету в соответствие с необходимыми требованиями в установленный срок, Министерство финансов вправе скорректировать предложение по бюджету в одностороннем порядке с последующим включением его в проект ежегодного бюджетного закона.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

(5) Разногласия центральных органов публичной власти, не разрешенные в рамках бюджетных консультаций в Министерстве финансов, подлежат разрешению в процессе рассмотрения проекта ежегодного бюджетного закона в Правительстве и, в случае независимых/автономных бюджетных органов, в рамках рассмотрения проекта ежегодного бюджетного закона в Парламенте.

(6) Процесс рассмотрения и обсуждения предложений к проектам местных бюджетов регулируется Законом о местных публичных финансах».

17. Применимые положения Европейской хартии о статусе судей, принятой 10 июля 1998 года:

Статья 6
Вознаграждение, социальное обеспечение

«6.1. Осуществление на профессиональной основе судебных обязанностей предполагает получение судьей материального вознаграждения, размер которого устанавливается таким образом, чтобы оградить судей от возможного давления с целью повлиять на их решения и на их поведение в суде в целом, ущемляя их независимость и беспристрастность.

6.2. Вознаграждение может различаться в зависимости от срока службы, характера обязанностей, выполнение которых на профессиональной основе поручается судьей, и от размеров выполняемой им нагрузки, оценка которой должна происходить в условиях необходимой открытости.

[...].».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

18. Определением от 12 сентября 2019 года Конституционный суд заключил, что предметом обращения являются статьи VIII пкт. 2, XII и LXXXII Закона № 172 от 27 июля 2018 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, которым были внесены изменения в статью 37 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, в статью 27 Закона № 789 от 26 марта 1996 года о Высшей судебной палате и в статью 4 Закона № 260 от 7 декабря 2017 года об организации и функционировании Счетной палаты.

19. Конституционный суд отметил, что, в соответствии с нормами законодательной техники, положения о внесении изменений и дополнений включаются в основной закон со дня вступления их в силу, сливаясь с ним. Следовательно, Конституционный суд отмечает, что акты о внесении изменений и дополнений в закон соотносятся с основным актом. Так, стремясь обеспечить ясность и доступность своих актов,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

Конституционный суд отметил, что предмет обращения соотносится с основными актами, в данном случае, со статьей 37 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, статьей 27 Закона № 789 от 26 марта 1996 года о Высшей судебной палате и статьей 4 Закона № 260 от 7 декабря 2017 года об организации и функционировании Счетной палаты. Проверка конституционности этих нормативных актов относится к его компетенции, *ratione materiae*, в соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) Конституции.

20. Кроме того, согласно статье 25 п. d) Закона о Конституционном суде и статье 38 ч. (1) п. d) Кодекса конституционной юрисдикции, Высшая судебная палата наделена правом обращения в Конституционный суд.

21. Учитывая мнение автора обращения, который ссылается на действие в настоящем деле статей 1 ч. (3), 6, 116 ч. (1) Конституции, Конституционный суд рассмотрел применимость этих конституционных положений.

22. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые законодательные нормы содержат аналогичные положения и определяют порядок финансирования Конституционного суда, Высшей судебной палаты и Счетной палаты из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных законом о годовом бюджете. Кроме того, они устанавливают, что бюджеты указанных выше органов разрабатываются, утверждаются и администрируются в соответствии с принципами, правилами и процедурами, предусмотренными Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года.

23. Сравнение оспариваемых законодательных положений с отмененными выявляет другой порядок формирования и администрирования бюджетов указанных органов в том смысле, что новые положения ограничивают независимость данных органов в формировании и администрировании собственных бюджетов. Это ограничение может повлиять и на функциональную независимость.

24. Приступив к анализу применимости приведенных конституционных норм, Конституционный суд подчеркнул, что в вопросе независимости судей ежемесячное вознаграждение, как и другие материальные или социальные блага, определяют действие статей 1 ч. (3), 6, 116 ч. (1) Конституции. Конституционный суд обратился к своей недавней практике, в которой рассматривалась конституционность упушения в регламентировании надбавок к зарплате судей (см. в связи с этим ПКС № 24 от 2 октября 2018 года). По этому делу Конституционный суд указал на необходимость обеспечения высокой степени защиты судей, в том числе с точки зрения их финансового обеспечения (см. § 42 вышеуказанного постановления).

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

25. Так, с учетом того, что рассматриваемое обращение относится к изменению порядка финансирования Высшей судебной палаты и всех судебных инстанций, Конституционный суд установил применимость конституционных положений о независимости правосудия. Конституционный суд напоминает, что на финансовую безопасность судей распространяется действие конституционных положений статей 1 ч. (3), 6, 116 ч. (1), 121 ч. (1) и ч. (2) Конституции.

26. Вместе с тем, Конституционный суд отметил, что Законом № 172 от 27 июля 2018 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты были внесены поправки в статью 22 Закона № 514 от 6 июля 1995 года о судеустройстве, которые также изменили порядок финансирования всех судебных инстанций. Конституционный суд заключил, что предметом контроля конституционности должны стать и эти положения, поскольку они относятся ко всем судебным инстанциям, соответственно, ко всем судьям страны. Конституционный суд подчеркнул, что, будучи независимым в установлении собственной процедуры и правил, которым должен следовать (о применении этой судебной техники см. дело *Томов и другие против России*, 9 апреля 2019 года, § 89), он уполномочен расширить контроль конституционности и других положений, связанных с оспариваемыми нормами. В связи с этим, Конституционный суд сослался на свою предыдущую практику (см. ПКС № 21 от 3 октября 2019 года, § 23; ПКС № 7 от 26 апреля 2018 года, § 23; ПКС № 15 от 22 мая 2018 года, § 24; ПКС № 20 от 4 июля 2018 года, § 47; ПКС № 3 от 18 января 2019 года, § 23; ОКС № 24 от 25 февраля 2019 года, § 16).

27. Принимая во внимание тот факт, что рассматриваемое обращение также касается ограничения финансовой независимости Конституционного суда, Конституционный суд указывает на применимость статей 134 и 137 Конституции, которые относятся к независимости Конституционного суда и его судей. Конституционный суд ранее уже определил, что, в силу своего особого статуса и конституционной независимости от любого другого органа, он решает все финансовые, материально-технические, информационные, кадровые и другие вопросы для обеспечения необходимых условий своей деятельности (ПКС № 19 от 29 апреля 1999 года).

28. Для закрепления своих суждений Конституционный суд обратился к практике Европейского суда по вопросу о независимости судей. В частности, Конституционный суд сослался на суждения в постановлении *Ramos Nunes de Carvalho e Sá против Португалии* [БП] от 6 ноября 2018 года, в котором отмечалось, что гарантия независимости суда, в смысле статьи 6 § 1 Конвенции, требует, чтобы судьи обладали независимостью не только с законодательной точки зрения, но и при исполнении своих обязанностей. Это понятие определяет как внутреннюю, так и внешнюю

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

составляющую судебной власти, согласно которой судьи должны иметь возможность осуществлять свою деятельность, не подвергаясь влиянию со стороны участников процесса или других государственных органов.

29. По другому делу, в котором рассматривался вопрос о соответствии положениям Конвенции задержка в оплате труда судей, Европейский суд установил, что это несовместимо с требованиями независимости судей, которые предполагают, что судьи должны выполнять свои судебные обязанности независимо и беспристрастно, будучи ограждены от любых внешних воздействий, влияющих на их решения и поведение. В то же время, Европейский суд подчеркнул особо чувствительный характер вопроса о независимости судей (см. в связи с этим *Зубко и другие против Украины*, 26 апреля 2006 года, §§ 67-68).

30. Кроме того, Конституционный суд принял во внимание и высказывание судьи Брайана Диксона, экс-председателя Высшей судебной палаты Канады, по делу о контроле конституционности снижения финансовых гарантий, предоставляемых судьям. Он уточнил, что защита независимости судей имеет важное значение для справедливого и равноправного урегулирования споров, поскольку является жизнеутверждающим импульсом для конституционализма в демократических обществах (см. в связи с этим *Beanregand против Канады* [1986] 2 S.C.R. 56, 70).

31. Учитывая эти суждения, Конституционный суд пришел к выводу, что невозможно представить независимое правосудие без финансовых гарантий. Следовательно, поскольку новая редакция статьи 37 Закона о Конституционном суде, статьи 22 Закона о судоустройстве и статьи 27 Закона о Высшей судебной палате предусматривает ограничение финансовой независимости указанных органов, это может привести к снижению их независимости. Конституционный суд установил, что данные нормы могут составлять предмет контроля конституционности. Что касается необходимости в повышенном уровне защиты независимости Конституционного суда, Высшей судебной палаты и других судебных инстанций, Конституционный суд подчеркнул, что положения о правах и основных свободах человека становятся абстрактностью в отсутствие независимого правосудия, которое обеспечивает их соблюдение.

32. Далее, Конституционный суд должен рассмотреть обращение и в части ограничения финансовой независимости Счетной палаты. Конституционный суд считает, что для рассмотрения этого требования необходимо провести предварительный анализ доводов автора обращения, высказанных в пользу неконституционности статьи 4 Закона об организации и функционировании Счетной палаты. Конституционный суд отмечает, что в этой части обращения автор ограничился простой ссылкой на нарушение независимости Счетной палаты, без указания

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

предположительно нарушенной статьи Конституции. В связи с этим, Конституционный суд считает, что, поскольку доводы автора обращения касаются вопроса независимости Счетной палаты, предусмотренной статьей 133 Конституции, то данная статья применима в настоящем деле.

33. Учитывая эти выводы, Конституционный суд должен проанализировать пользуется ли, как утверждает автор обращения, Счетная палата защитой с точки зрения своей независимости в свете статьи 133 Конституции. Конституционный суд обращается к своей практике, в которой обсуждался конституционный статус Счетной палаты. Постановлением Конституционного суда № 27 от 20 сентября 2013 года, где была рассмотрена конституционность Постановления Парламента об освобождении от должности члена Счетной палаты, было установлено, что должность члена Счетной палаты является государственной, представляющей особый общественный интерес. В том же постановлении Конституционный суд заключил, что закрепление в Конституции процедуры назначения членов Счетной палаты составляет гарантию осуществления ими предусмотренных законом обязанностей в условиях независимости и беспристрастности.

34. Кроме того, Конституционный суд отметил, что член Счетной палаты пользуется независимостью и несменяем в течение всего срока полномочий. Необходимость стабильности мандата члена Счетной палаты определяется его должностными обязанностями. Конституционный суд подчеркнул, что, согласно законодательству, Счетная палата является единственным публичным органом государства, осуществляющим контроль формирования, управления и использования публичных финансовых средств и управления публичным имуществом посредством внешнего аудита в публичном секторе в качестве государственного аудиторского учреждения. Так, Конституционный суд постановил, что Счетная палата обладает организационной, функциональной, операционной и финансовой независимостью. Конституционный суд также установил, что, во исполнение своих полномочий, Счетная палата независима и не может управляться или контролироваться каким бы то ни было физическим или юридическим лицом, будучи вне всякой политической конкуренции (см. §§ 48-53 указанного выше постановления).

35. Конституционный суд отмечает, что данная практика выявляет различные аспекты независимости Счетной палаты (например, назначение, несменяемость, вознаграждение, отзыв членов Счетной палаты и др.), включая меры, которые необходимо предпринять для обеспечения эффективной независимости и защиты от любой формы политического влияния на ее решения. Конституционный суд считает, что эта практика подтверждает наличие конституционного принципа в вопросе независимости Счетной палаты.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

36. Однако, прежде чем перейти к рассмотрению этой части обращения по существу, Конституционный суд должен определить последствия принятия Закона № 135 о внесении изменений и дополнений в Закон об организации и функционировании Счетной палаты, которым были внесены поправки в статью 4 Закона об организации и функционировании Счетной палаты.

37. Конституционный суд отметил, что в его практике по вопросу о контроле конституционности отмененных положений обозначилось два правовых принципа. Так, в зависимости от качества субъекта обращения, Конституционный суд провел определенное различие между контролем отмененных положений по обращению уполномоченных субъектов и контролем по обращению об исключительном случае неконституционности. По первому случаю Конституционный суд установил, что проверка осуществляется только если отмена оспариваемого положения привела к разрешению правового вопроса, являющегося предметом контроля конституционности, как в Определении № 119 от 30 октября 2018 года. По второму случаю Конституционный суд отметил, что единственное условие, проверяемое конституционной инстанцией, является применимость оспариваемой нормы в рассматриваемом судом споре *a quo* (см. в связи с этим ПКС №25 от 11 ноября 2018 года, §§ 34-36).

38. Следовательно, Конституционный суд проверил, если Закон № 135 о внесении изменений и дополнений в Закон об организации и функционировании Счетной палаты привел к разрешению вопроса о конституционности по данному делу. Конституционный суд отметил, что положения Закона № 135, которые вступают в силу с 1 января 2020 года, частично включают предыдущие нормы и признают за Счетной палатой некоторую степень финансовой независимости. Так, установив факт того, что вмешательство законодателя привело к разрешению вопроса о конституционности этой части обращения, Конституционный суд отмечает наличие оснований для прекращения производства, поэтому контроль конституционности в данной части обращения прекращается.

39. Учитывая тот факт, что независимость Конституционного суда и судебных инстанций обладают, в силу конституционных положений статей 1 ч. (3), 6, 116 ч. (1) и 134 ч. (2), аналогичной степенью защиты, Конституционный суд рассмотрит соответствие статьи 37 Закона о Конституционном суде, статьи 27 Закона о Высшей судебной палате и статьи 22 Закона о судостроительстве указанным конституционным положениям.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЕЙ 1 ч. (3), 6, 116 ч. (1) и 134 ч. (2)
КОНСТИТУЦИИ

А. Аргументы автора обращения

40. В обоснование обращения автор утверждает, что поправки, внесенные Законом № 172 от 27 июля 2018 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, привели к ограничению финансовой независимости Высшей судебной палаты и Конституционного суда. В результате законодательных изменений финансирование этих учреждений в настоящее время производится на основании Закона о годовом бюджете и в пределах ассигнований, утвержденных Парламентом. Автор обращения считает, что такой способ финансирования ставит под угрозу независимость и бесперебойное функционирование этих органов.

41. Автор обращения подчеркивает важность независимости Конституционного суда для осуществления своих обязанностей, подчиняясь только Конституции.

42. По мнению автора обращения, статья 37 Закона о Конституционном суде и статья 27 Закона о Высшей судебной палате нарушают положения статей 1 ч. (3), 6, 116 ч. (1) и 134 ч. (2) Конституции.

В. Аргументы органов власти

43. В открытом заседании Конституционного суда представитель Правительства отметил, что статья 121 Конституции предусматривает, что финансовые средства судебных инстанций утверждаются Парламентом и включаются в государственный бюджет. Так, Конституция прямо не определяет компетентный орган, ответственный за разработку и представление Парламенту бюджета судебных инстанций. Кроме того, Конституция не содержит положений о бюджете Конституционного суда и Счетной палаты. Следовательно, повторное утверждение Парламентом бюджета судебных инстанций, Счетной палаты и Конституционного суда не оправданно.

44. Что касается доводов автора обращения о том, что Высшая судебная палата, Конституционный суд и Счетная палата должны самостоятельно утверждать свои бюджеты, Правительство считает, что они лишены юридического обоснования.

45. Вместе с тем, представитель Правительства отметил, что Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности обеспечивает бюджетно-независимым органам участие в разработке проекта бюджета и в разрешении возможных разногласий в ходе доработки проекта бюджета.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

46. В представленном Конституционному суду мнении Парламент отметил, что проект Закона № 172 от 27 июля 2018 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты был разработан в целях исполнения положений статьи 85 Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности. Законопроект о внесении изменений направлен на приведение законодательства в соответствие с требованиями Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности. Более того, внесенные изменения касаются всех бюджетных органов, обладающих финансовой автономией.

47. Парламент отметил, что разработка, принятие, исполнение, отчет и контроль бюджетов и фондов, составляющих национальный публичный бюджет, регулируется нормами Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, которые подлежат соблюдению всеми публичными органами, включая независимые органы. Статья 3 данного закона определяет в качестве независимого бюджетного органа – орган публичной власти, согласно учредительным документам финансируемый из государственного бюджета и не подчиняющийся Правительству. Процедура утверждения бюджета независимого органа публичной власти регулируется статьей 51¹ Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности. Часть (2) этой статьи устанавливает, что проект бюджета независимого бюджетного органа с консультативным заключением Министерства финансов утверждается этим органом и представляется Правительству в сроки, предусмотренные бюджетным календарем, для включения в проект государственного бюджета, представляемого Парламенту для принятия.

48. Парламент уточнил, что бюджеты указанных в обращении публичных органов являются частью государственной системы публичных финансов. Финансирование из государственного бюджета подразумевает обязательство соблюдения принципов и правил, установленных законодательством о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности. Органы государственной власти, о которых идет речь, не могут обойти порядок формирования, администрирования и контроля государственных финансовых средств, самостоятельно определяя свой бюджет и порядок его исполнения. Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности не содержит отступлений и исключений из этих правил ни в отношении независимых бюджетных органов, ни в отношении других органов.

49. В представленном Конституционному суду мнении, Президент Республики Молдова отметил, что финансирование соответствующих органов на основе действующего механизма составляет нарушение Конституции. Эти учреждения, хоть и независимые и автономные, зависят от воли исполнительной власти в вопросе формирования и исполнения собственного бюджета. Президент Республики Молдова

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

отметил, что оспариваемые положения предоставляют Правительству, посредством Министерства финансов, возможность решать, какая сумма будет выделена этим органам власти. Кроме того, Президент Республики Молдова считает, что главным условием для построения и функционирования правового государства является обеспечение принципа разделения властей в государстве, в соответствии с положениями статьи 6 Конституции.

50. Президент Республики Молдова отметил, что для обеспечения авторитета судебной власти необходимо предоставить соответствующие гарантии, включая финансовые гарантии. Невозможно обеспечить авторитет судебной власти в отсутствие финансовой независимости. Это является предварительным условием для установления верховенства права.

51. Что касается финансовой автономии Конституционного суда, Президент Республики Молдова отметил, что, в силу конституционного статуса и его миссии гаранта Конституции, Конституционному суду должны быть обеспечены соответствующая независимость и адекватные условия деятельности. Это подразумевает возможность самостоятельно определять объем расходов в соответствии с его задачами в процессе разработки закона о бюджете. В заключение Президент Республики Молдова, на основании статьи 6 ч. (3) Кодекса конституционной юрисдикции, запросил расширение контроля конституционности в отношении положений статьи 51¹ Закона о публичных финансах и бюджетно-финансовой ответственности, регулирующих порядок формирования бюджета независимых публичных органов.

С. Оценка Конституционного суда

52. В анализе настоящего дела Конституционный суд исходит из требования верховенства права и укрепления демократических механизмов по обеспечению равновесия властей в государстве. Принцип разделения властей предполагает организацию и функционирование учреждений в правовом государстве с демократической системой правления, которая, с одной стороны, обеспечивает осуществление каждым органом власти своих полномочий без узурпации полномочий других органов, а с другой стороны, способствует прекращению злоупотреблений других органов власти, обеспечивая институциональное равновесие (см. ПКС № 7 от 16 апреля 2015 года, §40).

53. Функционирование демократического общества становится возможным только путем создания институционализированной системы контроля, способной «цензурировать» деятельность публичных органов власти любого уровня с тем, чтобы власть не стала прерогативой по

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

усмотрению тех, кто ее осуществляет (см. ПКС № 18 от 11 декабря 2012 года, § 43).

54. Конституционный суд считает, что конституционная прерогатива каждого органа публичной власти, указанной в Конституции, состоит в осуществлении своих полномочий таким образом, чтобы обеспечить эффективную и непрерывную функциональность всего государственного механизма. Для достижения этой цели должны существовать необходимые инструменты и условия, исключая любые попытки ограничения или блокирования деятельности этих органов. Поэтому Конституционный суд, Высшая судебная палата, другие судебные инстанции, в качестве публичных органов власти, которые в силу своих конституционных обязанностей осуществляют контроль конституционности и законности над деятельностью исполнительной и законодательной властей, должны иметь в своем распоряжении необходимые финансовые средства для осуществления этих полномочий. В противном случае нарушается функциональность государственного механизма.

55. Конституционный суд заключает, что оспариваемые законодательные положения предусматривают, что Конституционный суд, Высшая судебная палата и судебные инстанции финансируются из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных законом о годовом бюджете. Кроме того, бюджеты этих органов разрабатываются, утверждаются и администрируются в соответствии с принципами, правилами и процедурами, предусмотренными Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности.

56. Изучив оспариваемые законодательные положения в соотношении с предыдущими нормами, Конституционный суд отмечает ограничение независимости Конституционного суда, Высшей судебной палаты и судебных инстанций в области формирования и администрирования собственного бюджета.

57. Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности и Закон о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере содержат строгие положения о бюджетном финансировании. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что процедура разработки и принятия годового бюджета навязывает независимым публичным органам «переговоры» с исполнительной властью в целях получения необходимого для их деятельности финансирования. Конституционный суд и судебные инстанции являются органами, уполномоченными осуществлять контроль конституционности и законности деятельности исполнительной и законодательной властей, что может вызвать «беспокойство» у контролируемых органов, поэтому они, наделенные полномочиями по разработке проекта государственного годового

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

бюджета (Правительство) или принятию государственного бюджета (Парламент), могут необоснованно ограничить финансирование соответствующих органов.

58. В то же время, Конституционный суд напоминает, что положения Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности №181 от 25 июля 2014 года предусматривают, что независимый бюджетный орган, в эту категорию входят Конституционный суд и Высший совет магистратуры с бюджетом судебных инстанций, должен составить проект годового бюджета в соответствии с методологией планирования бюджета, разработанной Министерством финансов (статьи 51¹ ч. (1) и 51 ч. (5) закона). Предложения по бюджету независимых бюджетных органов получают консультативное заключение Министерства финансов (статьи 51¹ ч. (2) и 52 ч. (1) закона). Так, согласно ч. (2) статьи 51¹ Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, проект бюджета независимого бюджетного органа утверждается после консультативного заключения Министерства финансов и представляется Правительству в сроки, предусмотренные бюджетным календарем, для включения в проект государственного бюджета, представляемого Парламенту для принятия.

59. Если Правительство, не разрешив разногласия с независимым публичным органом, представляет законодательному органу проект государственного бюджета для принятия, соответствующий орган вправе представить свои замечания для разрешения разногласий (статья 51¹ ч.(3) закона) в рамках рассмотрения Парламентом законопроекта о годовом бюджете (статья 52 ч. (5) закона). Так, положения ч. (2) статьи 51¹ Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности направлены на предотвращение возможного вмешательства со стороны Министерства финансов в процесс формирования бюджета независимыми публичными органами, а несоблюдение этого положения нарушает принцип разделения властей в государстве и делает независимость иллюзорной.

60. Конституционный суд отмечает, что, согласно статье 131 ч. (2) Конституции, разработка проекта государственного бюджета относится к исключительной компетенции Правительства. В процессе разработки государственного бюджета основная задача Правительства состоит в объединении и согласовании бюджетов публичных органов, финансируемых из государственного бюджета, с тем, чтобы сбалансировать государственные расходы с доходами. Механизм выполнения этой задачи устанавливается Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, а публичные бюджетные органы, в том числе независимые, обязаны представить свои проекты бюджета для согласования и включения в государственный бюджет.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

61. Вместе с тем, оспариваемое законодательное положение, которое устанавливает, что конституционный орган (судебные инстанции, Высшая судебная палата и Конституционный суд) финансируется из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных законом о годовом бюджете, создает неопределенность и непредсказуемость по сравнению с предыдущими положениями, что может повлиять на независимость этих органов.

62. Независимость органов, предусмотренных Конституцией, не предполагает абсолютный запрет на вмешательство исполнительной и законодательной властей в вопросы по обеспечению финансирования этих органов. Правительство вправе сократить финансовые средства, предназначенные для указанных органов, однако такая мера должна быть соразмерной и иметь объективное обоснование. Правительство не вправе вмешиваться и вносить в бюджеты данных органов такие изменения, которые ставят под угрозу способность эффективно осуществлять свои полномочия, предусмотренные Конституцией и нормативными актами. Даже в условиях экономического кризиса государство обязано обеспечить функциональную и финансовую независимость в деятельности данных конституционных органов.

I. О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ НЕЗАВИСИМОСТИ СУДЕБНЫХ
ИНСТАНЦИЙ

63. Предварительно Конституционный суд отмечает, что проведет анализ настоящего дела в соответствии с различными правовыми инструментами Совета Европы, где рассматривается вопрос о независимости судей. Так, статья 6 Европейской хартии о статусе судей предусматривает, что размер материального вознаграждения судей должен устанавливаться таким образом, чтобы оградить их от возможного давления, способного ущемить их независимость. Это вознаграждение может отличаться, в зависимости от объективных факторов, от характера выполняемых профессиональных обязанностей. Кроме того, в рекомендациях Комитета Министров Совета Европы отмечается, с одной стороны, что финансовое обеспечение судей должно соответствовать их роли и ответственности, которой они наделены, и должно быть на достаточном уровне, чтобы защитить их от любого внешнего давления, направленного на изменение принятых решений. С другой стороны, следует предусмотреть точные законодательные положения для предотвращения снижения финансового обеспечения (см. в связи с этим Рекомендацию № R(94)12 о независимости, эффективности и роли судей).

64. В отношении статьи 6 § 1 Конвенции, Европейский суд в своей практике установил, что суды должны обладать независимостью, в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

частности, в отношениях с исполнительной, законодательной властями и со сторонами процесса. При определении уровня независимости суда Европейский суд учитывает такие факторы, как порядок и срок назначения его членов, наличие защиты от внешнего давления и фактор внешней независимости субъекта (см., например, *Campbell u Fell против Соединенного Королевства*, 28 июня 1984 года, § 78; *Brudnicka u другие против Польши*, 3 марта 2005 года, § 38).

65. Принимая во внимание эти элементы, Конституционный суд считает, что принцип независимости правосудия, в соответствии со статьями 1 ч. (3), 6, 116 ч. (1) и 121 ч. (1) Конституции, обязывает государственные власти обеспечивать финансовую независимость судей в целях их защиты от риска возможных вмешательств или внешнего давления, или влияния на их беспристрастность в принятии решений.

66. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что гарантия финансовой независимости судей, кроме соблюдения разумного соотношения между размером денежного вознаграждения и уровнем ответственности публичной должности, требует, чтобы она соответствовала экономическому и социальному положению. Кроме того, это предполагает определенную стабильность размера вознаграждения с тем, чтобы с течением времени не поставить под угрозу независимость судей. Однако, как в практике Конституционного суда, так и в практике Европейского суда, принцип финансовой независимости судей не толкуется как запрещающий изменение выплачиваемых судьям вознаграждений, например, в случае крупного экономического кризиса, признанного на официальном уровне (см. ПКС № 25 от 6 ноября 2014 года, § 109). Так, подобное действие допустимо при условии соблюдения разумной соразмерности между общим интересом сообщества и особым интересом судей, которые должны обеспечить соблюдение прав сторон процесса. Эта связь предполагает устранение рисков уязвимости судей.

67. Конституционный суд отмечает, что исключение текста «финансовые средства, необходимые для надлежащего функционирования судебных инстанций, утверждаются Парламентом по предложению Высшего совета магистратуры и включаются в государственный бюджет» из статьи 22 ч. (1) Закона № 514 от 6 июня 1995 года о судеустройстве и замена его текстом «расходы на осуществление правосудия обеспечиваются из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных Высшему совету магистратуры ежегодным бюджетным законом» ущемляет судебную власть и ограничивают возможность получения средств, необходимых для ее надлежащего функционирования.

68. В этих условиях, Конституционный суд заключает, что ограничение финансовой автономии судебных инстанций не было объективно и разумно обосновано законодателем. Хотя законодатель и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

ссылается на необходимость установления единых правил финансовой отчетности в публичной сфере, Конституционный суд отмечает, что этот довод не может служить оправданием для снижения гарантированной финансовой защиты судей. Во-первых, широкая практика Европейского суда выступает за установление высоких стандартов защиты судей от вмешательства исполнительной и законодательной властей (см., например, *Мирошник против Украины*, 27 ноября 2008 года, §§ 61-64, практика, впоследствии подтвержденная в деле *Михно против Украины*, 1 сентября 2016 года, §§ 160-162). Во-вторых, Конституционный суд отмечает, что помимо указанных причин законодатель в пояснительной записке не уточнил, что еще стало основанием для внесения поправок в Закон о судоустройстве и в Закон о Высшей судебной палате, и каковы последствия непринятия этих поправок для публичной финансовой системы.

69. В результате, Конституционный суд считает, что статья 22 ч. (1) Закона о судоустройстве и статья 27 ч. (1) Закона о Высшей судебной палате, в редакции Закона № 172 от 27 июля 2018 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, не отвечают конституционным требованиям о независимости правосудия и признаются неконституционными.

II. О ПРЕДПОЛАГАЕМОМ НАРУШЕНИИ НЕЗАВИСИМОСТИ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

70. С учетом вывода о нарушении независимости судебных инстанций, Конституционный суд отмечает, что в анализе вопроса о соблюдении конституционных требований к независимости Конституционного суда будет основываться и на суждения, представленные выше (см. в связи с этим §§ 64-69). Конституционный суд уточняет, что этот метод основан на таких принципах, как «*a maiore ad minus*» и «*a fortiori*», применяемых в ситуациях, где присутствует достаточная аналогия. Конституционный суд отмечает, что в пользу применимости этих суждений говорит тот факт, что, как судебные инстанции, так и Конституционный суд являются гарантами верховенства права, прав и основных свобод человека, и, соответственно, этим двум органам власти должна обеспечиваться повышенная степень защиты, в том числе с точки зрения их независимости. Конституционный суд в своей практике установил, что юрисдикционный характер Конституционного суда указывает на действие принципов судебной независимости, несмотря на то, что конституционная инстанция не является частью судебной системы (ПКС № 6 от 16 мая 2013 года, § 50). Более того, признание за Конституционным судом основополагающей роли в деле защиты

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

изложенных принципов и ценностей закрепляет вывод о применимости данной методики.

71. Конституционный суд является оплотом демократии и верховенства права, способствуя надлежащему функционированию государственных органов в рамках конституционных отношений по разделению, равновесию, сотрудничеству и контролю властей в государстве. Будучи публичным политико-правовым органом, он находится вне сферы законодательной, исполнительной и судебной властей, его основной задачей являясь обеспечение соблюдения Конституции всеми государственными органами (ПКС № 6 от 16 мая 2013 года, § 63-64).

72. Для обеспечения верховенства Конституции и разделения властей необходимо, чтобы Конституционный суд выполнял свои полномочия независимо от любого другого публичного органа. Одной из гарантий институциональной независимости Конституционного суда, в том числе его судей, является обеспечение функциональной и финансовой независимости конституционной деятельности. По этому вопросу Конституционный суд постановил, что «в силу особого статуса и конституционной независимости от любых других органов Конституционный суд решает все финансовые, материально-технические, информационные, кадровые и другие вопросы обеспечения условий для своей деятельности» и что он «самостоятельно определяет объем расходов для обеспечения своей деятельности при разработке бюджета на соответствующий бюджетный год» (ПКС № 19 от 29 апреля 1999 года).

73. Конституционный суд отмечает, что текст «Конституционный суд финансируется из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных ежегодным бюджетным законом» в ч. (1) статьи 37 Закона о Конституционном суде изменяет порядок утверждения бюджета, а пределы ассигнований могут затронуть независимость публичного органа и неблагоприятно сказаться на его функциональной независимости. Конституционный суд считает, что предыдущая редакция этой части статьи, которая предусматривала, что «Конституционный суд имеет свой бюджет, который включается в государственный бюджет», предоставляла более высокую степень защиты с точки зрения финансовой независимости данного органа.

74. Таким образом, учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что не находит обоснованных доводов в пользу вмешательства в конституционные ценности, обеспечивающие независимость Конституционного суда, тем более, что те же основания были им рассмотрены и отклонены как необоснованные в вопросе соблюдения независимости судей судебных инстанций. Так, применяя *mutatis mutandis* суждения, изложенные выше в соответствующих

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

пунктах, Конституционный суд отмечает, что его независимость была нарушена. Следовательно, статья 37 ч. (1) Закона о Конституционном суде является неконституционной. Она противоречит положениям статей 1 ч. (3), 6, 134 ч. (2) и 137 Конституции, гарантирующим защиту Конституционного суда от вмешательств законодательной или исполнительной властей.

III. РЕШЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

75. В этом контексте, во избежание вакуума, который может создаться в результате признания неконституционными оспариваемых положений, Конституционный суд считает необходимым оставить в силе положения части (1) статьи 37 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде и первого предложения части (1) статьи 22 Закона № 514 от 6 июля 1995 года о судеустройстве в редакции, предшествующей их изменению.

76. Конституционный суд отмечает, что такое решение находит свое обоснование в конституционных положениях статьи 134 ч. (3) о роли Конституционного суда, как гаранта верховенства Конституции, и статьи 140 ч. (2) Конституции, устанавливающей, что решения Конституционного суда общеобязательны. В своей практике Конституционный суд действовал аналогично и по другим случаям, относящимся к контролю конституционности отменяющих положений, установив, что решение о неконституционности ведет к восстановлению действия положений в редакции, предшествующей их отмене (ПКС № 7 от 4 марта 2016 года).

По этим основаниям, руководствуясь статьями 135 ч. (1) п. а) и 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, статьями 6, 60, 61, 62 п. а) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Признать частично обоснованным обращение Высшей судебной палаты о контроле конституционности статьи 37 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, статьи 27 Закона № 789 от 26 марта 1996 года о Высшей судебной палате, статьи 22 Закона № 514 от 6 июля 1995 года о судеустройстве и статьи 4 Закона № 260 от 7 декабря 2017 года об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 37 ЗАКОНА О
КОНСТИТУЦИОННОМ СУДЕ, СТАТЬИ 27 ЗАКОНА О ВЫСШЕЙ СУДЕБНОЙ ПАЛАТЕ И
СТАТЬИ 4 ЗАКОНА ОБ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ

2. *Прекратить производство о контроле конституционности* статьи 4 Закона № 260 от 7 декабря 2017 года об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова.

3. *Признать неконституционными* часть (1) статьи 37 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, часть (1) статьи 27 Закона № 789 от 26 марта 1996 года о Высшей судебной палате и часть (1) статьи 22 Закона № 514 от 6 июля 1995 года о судостроительстве.

4. *Оставить в силе* положения ч. (1) статьи 37 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде в следующей редакции: «Конституционный суд имеет свой бюджет, который включается в государственный бюджет».

5. *Оставить в силе* первое предложение части (1) статьи 22 Закона № 514 от 6 июля 1995 года о судостроительстве в следующей редакции: «Финансовые средства, необходимые для надлежащего функционирования судебных инстанций, утверждаются Парламентом по предложению Высшего совета магистратуры и включаются в государственный бюджет».

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

Председатель

Владимир ЦУРКАН

*Кишинэу, 31 октября 2019 года
ПКС № 27
Дело № 46а/2019*