



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**некоторых положений п.34 Приложения № 3 к Постановлению  
Правительства № 360 от 25 июня 1996 года о государственном  
контроле за качеством в строительстве**

*(компетенция Правительства по установлению санкций)*

*(Обращения № 73g/2016 и 125g/2016)*

КИШИНЭУ

28 октября 2016 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,  
Аурел БЭЕШУ,  
Игорь ДОЛЯ,  
Тудор ПАНЦЫРУ,  
Виктор ПОПА,  
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,  
при участии *секретаря заседания*, Алены Балабан,

принимая во внимание обращения, представленные и зарегистрированные 20 июня 2016 года и 24 октября 2016 года, рассмотрев указанные обращения в открытом пленарном заседании, учитывая акты и материалы дела, проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

## ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности первого и третьего абзаца п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства №360 от 25 июня 1996 года о государственном контроле за качеством в строительстве, представленное по запросу администратора коммерческого общества «Dami Grup» ООО, Олега Дацко, в рамках дела № 3га-580/2016, находящегося в производстве Высшей судебной палаты, и одной из сторон в процессе, ООО «Аpartament Consulting», в рамках дела №3-704/2016, рассматриваемого судом сектора Рышкань мун.Кишинэу.

2. Обращения были представлены в Конституционный суд 20 июня 2016 года и 24 октября 2016 года расширенной коллегией по гражданским, коммерческим и административным делам Высшей судебной палаты и судьей суда сектора Рышкань мун. Кишинэу Виталием Чумак, в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п.а) и п. г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года, а также Положением о порядке рассмотрения обращений, представленных в Конституционный суд.

3. Авторы обращения считают, что положения первого и третьего абзаца п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства № 360 от 25 июня 1996 года, в соответствии с которыми Государственная

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

инспекция в строительстве вправе наложить санкции, противоречат ст. 6, ст.46 ч.(4), ст.72 ч.(3) п.г) и ст.102 ч.(2) Конституции.

4. Определением Конституционного суда от 8 июля 2016 года, без вынесения решения по существу, обращение № 73g/2016 было признано приемлемым. На основании п.25 Положения о порядке рассмотрения обращений, представленных в Конституционный суд, 28 октября 2016 года Конституционный суд объединил разрешение вопроса о приемлемости обращения № 125g/2016 с рассмотрением его по существу.

5. Учитывая идентичность объекта, на основании ст.43 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд объединил обращения в одно производство.

6. В ходе рассмотрения обращений Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

7. В открытом пленарном заседании представленное ООО «Apartament Consulting» обращение поддержал Вениамин Нашиван, представитель компании ООО «Apartament & Consulting». Парламент представлял Валериу Кучук, главный консультант общего юридического управления Секретариата Парламента. Со стороны Правительства присутствовал заместитель начальника юридического управления Министерства регионального развития и строительства, Игорь Виеру.

## ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ОСНОВНЫХ СПОРОВ

### *1. Обстоятельства гражданского дела № 3ra-580/16*

8. Решением от 21 июля 2014 года начальник Государственной инспекции в строительстве применил в отношении КО «Dami Grup» ООО экономические санкции, взимая в государственный бюджет доходы, полученные незаконно в результате завышения объемов и стоимости строительных работ в детском лагере «Vișoara» района Анений Ной, и взыскивая штраф в том же размере.

9. Не согласившись с данным решением, 29 июля 2014 года КО «Dami Grup» ООО подал иск в административный суд против Государственной инспекции в строительстве.

10. Суд сектора Рышкань мун.Кишинэу 25 мая 2015 года частично удовлетворил иск, отменил решение от 21 июля 2014 года о применении экономических санкций и отклонил, как необоснованные, требования об отмене вынесенных 12 мая 2014 года Государственной инспекцией в строительстве актов контроля.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

11. Государственная инспекция в строительстве 24 июня 2015 года обжаловала данное решение. Апелляционная палата Кишинэу решением от 25 ноября 2015 года отклонила жалобу Государственной инспекции в строительстве и оставила без изменений решение первой инстанции.

12. Государственная инспекция в строительстве 15 февраля 2016 года подала кассационную жалобу на решение Апелляционной палаты Кишинэу.

13. КО «Dami Grup» ООО, ссылаясь на нарушение ст.6 и ст.102 ч.(2) Конституции, представило 17 мая 2016 года запрос об исключительном случае неконституционности третьего абзаца п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства № 360 от 25 июня 1996 года о государственном контроле за качеством в строительстве.

14. Расширенная коллегия по гражданским, коммерческим и административным делам Высшей судебной палаты заключением от 8 июня 2016 года приостановила производство по делу и представила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для разрешения.

*2. Обстоятельства гражданского дела № 3-704/16*

15. Начальник Государственной инспекции в строительстве 14 сентября 2015 года вынес решение о применении экономических санкций в отношении ООО «Apartament Consulting». В решении предусматривалось взимание в государственный бюджет доходов, полученных незаконно в результате завышения объемов и стоимости ремонтных работ, проводимых в бактериологической лаборатории медицинской службы Министерства внутренних дел, и взыскание штрафа в том же размере.

16. ООО «Apartament Consulting», не согласившись с решением, принятым 17 декабря 2015 года, подало в административном порядке в суд сектора Рышкань мун.Кишинэу заявление против Государственной инспекции в строительстве.

17. Ссылаясь на нарушение положений ст. 46 ч.(4), ст. 72 ч.(3) п.г) и ст. 102 ч.(2) Конституции, представитель ООО «Apartament Consulting» 4 октября 2016 года внес запрос об исключительном случае неконституционности первого и третьего абзаца п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства № 360 от 25 июня 1996 года о государственном контроле за качеством в строительстве.

18. Заключением от того же числа судебная инстанция приостановила производство по делу и представила обращение об исключительном случае неконституционности в Конституционный суд для разрешения.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА №360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

19. Применимые положения Конституции (повторное опубликование в М.О., 2016г., № 78, ст. 140):

### Статья 60

#### Парламент – высший представительный и законодательный орган

„(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства. [...]».

### Статья 72

#### Виды законов

«(1) Парламент принимает конституционные, органические и ординарные законы.

(2) Конституционные законы – это законы по пересмотру Конституции.

(3) Органическим законом регламентируются:

[...]

п) правонарушения, наказания и режим отбывания наказаний;

[...]».

### Статья 102

#### Акты Правительства

«(1) Правительство принимает постановления, ордонансы и распоряжения.

(2) Постановления принимаются для организации исполнения законов.

(3) Ордонансы издаются в соответствии со статьей 106<sup>2</sup>.

[...]».

20. Применимые положения Закона о качестве в строительстве №721-ХІІІ от 2 февраля 1996 года (М.О., 1996, № 25, ст. 259):

### Часть 9

#### Обязанности и ответственность Государственной инспекции в строительстве

«Ст.31. – (1) Государственная инспекция в строительстве, созданная Правительством и находящаяся в подчинении Национального органа управления строительством, а также другие аналогичные органы, полномочия которых определены в соответствии с законодательством, ответственны за осуществление государственного контроля в области единого применения положений законодательства в отношении качества сооружений на всех этапах строительства и по всем составляющим системы качества в строительстве, а также за выявление нарушений и за приостановку работ, выполняемых ненадлежащим образом.

[...]».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

## Часть 10

### Уголовная ответственность

«Ст.32. – (1) Проектирование, проверка, экспертиза, строительство сооружения или осуществление модификаций в нем ответственными лицами без соблюдения требований нормативных документов в части прочности и устойчивости, а также продолжение ими работ, выполняемых ненадлежащим образом и приостановленных актами проверки, в случаях, когда это может привести к снижению прочности и устойчивости сооружений, наказываются в соответствии с положениями Уголовного кодекса.

(2) Следственные органы ставятся в известность об указанных преступлениях инвестором, собственником, органом местного публичного управления либо Государственной инспекцией в строительстве».

## Часть 11

### Административная ответственность

«Ст.33. Граждане и должностные лица, совершившие проступки, которые согласно закону являются правонарушениями, наказываются в соответствии с Кодексом Республики Молдова о правонарушениях».

## Часть 12

### Имущественная ответственность

«Ст.34. – Хозяйствующие субъекты – физические или юридические лица, виновные в допущении отклонений от действующих нормативных документов при производстве строительных работ, осуществлении модификации, переустройства, модернизации, усиления и ремонта:

а) устраняют за свой счет дефекты качества, допущенные по их вине как в период производства работ, так и в течение гарантийного периода, установленного в соответствии с законом и договором;

[...]».

21. Применимые положения Закона № 317-XV от 18 июля 2003 года о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления (М.О., 2003, № 208-210, ст. 783):

## Статья 73

Разработка приказов, инструкций и других нормативных актов  
органами центрального публичного управления

«[...]»

(3) Нормативные акты должны строго ограничиваться рамками, установленными актами высшего уровня, во исполнение которых они издаются, и не могут противоречить их положениям».

22. Применимые положения Постановления Правительства № 360 от 25 июня 1996 года о государственном контроле за качеством в строительстве (М.О., 1996, № 49-50, ст. 415):

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

Приложение № 3  
к Постановлению Правительства  
№ 360 от 25 июня 1996г.

**ПОЛОЖЕНИЕ**  
**о проведении контроля использования публичных**  
**инвестиций в строительстве**

«[...]

**II. ОСНОВНЫЕ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИНСПЕКЦИИ В**  
**СТРОИТЕЛЬСТВЕ ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ КОНТРОЛЯ ОБЪЕМОВ И**  
**СТОИМОСТИ СТРОИТЕЛЬНЫХ РАБОТ НА ОБЪЕКТАХ**

6. При осуществлении контроля объемов и стоимости строительных работ на объектах Государственная инспекция в строительстве выполняет следующие основные функции:

- а) разработка планов контроля и их согласование с Министерством финансов по объектам строительства и капитального ремонта, предусмотренных государственным бюджетом на соответствующий год;
  - б) внесение предложений по составу совместных комиссий для проведения контроля;
  - в) осуществление контроля объемов и стоимости строительно-монтажных работ;
  - г) решение проблем, возникающих в процессе проведения и по окончании контроля;
  - д) организация работы комиссии и представителей организаций, вовлеченных в осуществление контроля;
  - е) методологическое и нормативное обеспечение соответствующего контроля.
- [...]

**VI. РАССМОТРЕНИЕ МАТЕРИАЛОВ КОНТРОЛЯ**  
**И НАЛОЖЕНИЕ САНКЦИЙ**

**34. После утверждения акта контроля в случае обнаружения завышения объемов и стоимости выполненных работ начальник Государственной инспекции в строительстве принимает решение о взимании в государственный бюджет суммы, полученной подрядчиком незаконно от завышения объемов и стоимости выполненных работ.**

Утвержденные решение и документы проверки отправляются территориальной государственной налоговой инспекции по месту постоянного нахождения подрядной организации, которая производит взимание, Министерству финансов, финансовым органам для уменьшения размера инвестиций из государственного или местного бюджета и инвестору.

**Одновременно с взиманием суммы (дохода), полученной незаконно, с подрядной организации взыскивается штраф в том же размере, независимо от ее финансового положения и взаимоотношений с бюджетом».**

**ВОПРОСЫ ПРАВА**

23. Из содержания представленных обращений Конституционный суд заключает, что они касаются компетенции Правительства по установлению санкций, а именно, взимания в государственный бюджет доходов, полученных незаконно юридическими лицами

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

вследствие использования публичных инвестиций в строительстве, а также взыскания штрафа в том же размере.

24. Таким образом, обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов – компетенции Правительства по организации и обеспечению исполнения законов и компетенции Парламента по регулированию органическим законом правонарушений, наказаний и режима отбывания наказаний.

#### А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

25. Определениями от 8 июля 2016 года и 28 октября 2016 года Конституционный суд проверил соблюдение следующих требований приемлемости:

*(1) Предмет исключительного случая неконституционности относится к категории актов, указанных в ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции*

26. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности постановлений Правительства, в частности Постановления Правительства № 360 от 25 июня 1996 года о государственном контроле за качеством в строительстве, относится к компетенции Конституционного суда.

*(2) Обращение об исключительном случае неконституционности может быть представлено одной из сторон или ее представителем, либо судебной инстанцией по собственной инициативе*

27. Обращения об исключительном случае неконституционности представлены уполномоченными субъектами, по запросу сторон в процессе по гражданским делам, рассматриваемым Высшей судебной палатой и судом сектора Рышкань мун.Кишинэу, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года.

*(3) Оспариваемые положения подлежат применению при разрешении рассматриваемого дела*

28. Конституционный суд подчеркивает, что прерогатива разрешения исключительных случаев неконституционности, которой он наделен статьей 135 ч. (1) п. г) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и положениями Конституции, с учетом принципа ее верховенства и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА №360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

**применимости оспариваемых положений при рассмотрении судом основного спора.**

29. Конституционный суд отмечает, что предметом обращения об исключительном случае неконституционности являются положения первого и третьего абзаца п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства № 360 от 25 июня 1996 года о государственном контроле за качеством в строительстве.

30. Конституционный суд принимает доводы авторов обращения, согласно которым оспариваемые положения подлежат применению при разрешении рассматриваемого дела, поскольку под их действие возникли правовые отношения, которые продолжают производить эффекты и являются определяющими для разрешения спора о взимании в государственный бюджет суммы, полученной подрядчиком незаконно от завышения объемов и стоимости выполненных работ, и взыскании штрафа в том же размере.

*(4) Не существует ранее принятого постановления Конституционного суда по предмету обращения*

31. Конституционный суд отмечает, что ранее оспариваемые положения не составляли предмет конституционного контроля.

32. Конституционный суд заключает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

33. Конституционный суд отмечает, что Положение о проведении контроля использования публичных инвестиций в строительстве было утверждено Постановлением Правительства № 861 от 31 июля 2006 года об утверждении изменений и дополнений, которые вносятся в Постановление Правительства № 360 от 25 июня 1996 года.

34. В это связи, Конституционный суд отмечает, что согласно нормам законодательной техники положения о внесении изменений и дополнений включаются в основной акт и становятся его составной частью с даты вступления в силу. Последующие изменения и дополнения этих положений следует соотносить с основным актом.

35. Чтобы обеспечить ясность и доступность постановлений Конституционного суда, следуя установленной практике (см. Постановление № 11 от 28 мая 2013 года), Конституционный суд рассмотрит объект обращений, исходя из основных актов. Таким образом, Конституционный суд подвергнет конституционному контролю положения первого и третьего абзаца п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства № 360 от 25 июня 1996 года о государственном контроле за качеством в строительстве.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

36. Авторы обращений считают, что оспариваемые положения противоречат ст.6, ст. 46 ч.(4), ст.72 ч.(3) п.г) и ст.102 ч.(2) Конституции.

37. Проанализировав объект обращений, Конституционный суд приходит к выводу, что положения ст.6, ст.46 ч.(4) и ст.72 ч.(3) п.г) не имеют отношения к оспариваемым положениям.

38. Таким образом, для уяснения вопросов, затронутых в обращениях, Конституционный суд рассмотрит оспариваемые положения в свете ст. 102 в сочетании со ст.72 ч.(3) п.н) Конституции.

## **В. СУЩЕСТВО ДЕЛА**

### **ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 102 В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 72 Ч.(3) П.Н) КОНСТИТУЦИИ**

39. Авторы обращений считают, что оспариваемые положения вступают в противоречие с положениями ст.102 Высшего закона, согласно которым

«(1) Правительство принимает постановления, ордонансы и распоряжения.  
(2) Постановления принимаются для организации исполнения законов.  
[...].»

40. Оспариваемые положения следует соотносить и со ст.72 ч.(3) п.п) Конституции, которая гласит:

«(3) Органическим законом регламентируются:  
[...]  
п) правонарушения, наказания и режим отбывания наказаний;  
[...].»

## **А. Аргументы авторов обращений**

41. В обоснование обращений об исключительном случае неконституционности авторы утверждают, что первый абзац п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства № 360 от 25 июня 1996 года, в соответствии с которым начальник Государственной инспекции в строительстве имеет право принимать решения о взимании в государственный бюджет сумм, полученных незаконно вследствие завышения объемов и стоимости выполненных работ, нарушает ст.46 ч. (4) Конституции, поскольку решение о взимании в государственный бюджет незаконно полученных доходов представляет собой конфискацию и прибегается к ней только в условиях закона, а не на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

42. В обращении отмечается, что Правительство превысило свои полномочия, поскольку санкции в виде штрафа, наложенные Государственной инспекцией в строительстве, не установлены законодательными положениями.

43. В заключение отмечается, что постановление Правительства, будучи принято во исполнение Закона № 721 от 2 февраля 1996 года о качестве в строительстве, не может устанавливать санкции, которые отличаются от тех, которые предусмотрены законом.

### **В. Аргументы органов власти**

44. По мнению Президента Республики Молдова, положения третьего абзаца п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства № 360 от 25 июня 1996 года носят первичный характер и, поскольку приняты Правительством в отсутствие специального уполномочивающего закона, превышают пределы компетенции исполнительного органа, установленные ст.102 ч.(2) Конституции.

45. Президент Республики Молдова считает, что оспариваемые положения противоречат и ст.132 ч.(1) Конституции, согласно которой любые другие доходы государственного бюджета устанавливаются представительным органом.

46. В письменном мнении Парламента отмечается, что предписания третьего абзаца п.34 Положения о проведении контроля использования публичных инвестиций в строительстве не противоречат нормам Конституции, указанным в обращении, поскольку постановление было принято во исполнение Закона № 721 от 2 февраля 1996 года о качестве в строительстве.

47. В поддержку конституционности оспариваемых положений Парламент отметил, что они направлены на защиту физических и юридических лиц от мошеннических схем, применяемых в строительстве.

48. Также, Парламент указал на то, что оспариваемые положения, предусматривающие взыскание штрафа в том же размере, что и полученная в результате завышения объемов и стоимости выполненных работ сумма, являются целесообразными и разумными, поскольку любые незаконные доходы необходимо пресекать.

49. Согласно письменному мнению Правительства, третий абзац п.34 Приложения № 3 не имеет первичного характера. Эти предписания конкретизируют в четко определенной сфере первичные нормы, содержащиеся в Законе № 721-ХІІІ от 2 февраля 1996 года о качестве в строительстве.

50. Оспариваемые положения, по мнению Правительства, не нарушают ст. 6 о разделении и взаимодействии властей в государстве.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

Правительство считает, что оно не превысило свои полномочия, установленные ст. 102 ч.(2) Конституции.

### **С. Оценка Конституционного суда**

51. Конституционный суд указывает на то, что одним из условий реализации основных целей правового государства является надлежащее функционирование публичных органов, при соблюдении конституционных принципов.

52. Так, ст.60 ч.(1) Конституции предусматривает *expressis verbis*, что Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства, а согласно положениям ст.66 Конституции, принятие законов – исключительная прерогатива Парламента.

53. Конституционный суд отмечает, что для организации исполнения законов Правительство принимает постановления (ст.102 Конституции).

54. В этом контексте, Конституционный суд приводит Постановление № 23 от 6 сентября 2013 года, в котором отмечается, что «[...] ст.96 в сочетании со ст.102 ч.(2) Конституции предусматривают, что Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением. Отсюда следует, что Правительство осуществляет исключительно исполнительную деятельность, главная его функция заключается в организации и обеспечении исполнения законов, для чего оно вправе издавать нормативные акты в виде постановлений и распоряжений. Нормативные акты, принятые Правительством на основании и во исполнение законов, не могут противоречить положениям этих законов или превышать их пределы».

55. В качестве единственной законодательной власти государства Парламент, согласно конституционным и законодательным положениям, может передавать Правительству право регулировать нормативными актами определенные аспекты, связанные с конкретизацией норм законов.

56. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что постановления Правительства могут предусматривать организационные, финансовые, институциональные мероприятия для реализации законодательных положений.

57. Как отмечается в преамбуле Постановления Правительства №360 от 25 июня 1996 года, Приложение № 3 к Положению о проведении контроля использования публичных инвестиций в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

строительстве было утверждено во исполнение Закона о качестве в строительстве № 721 от 2 февраля 1996 года.

58. Положение регламентирует порядок проведения Государственной инспекцией в строительстве контроля использования публичных инвестиций в строительстве.

59. В соответствии с первым абзацем п.34 Положения, после утверждения акта контроля в случае обнаружения завышения объемов и стоимости выполненных работ начальник Государственной инспекции в строительстве принимает решение о взимании в государственный бюджет суммы, полученной подрядчиком незаконно от завышения объемов и стоимости выполненных работ. Утвержденные решение и документы проверки отправляются территориальной государственной налоговой инспекции по месту постоянного нахождения подрядной организации, которая производит взимание, Министерству финансов, финансовым органам для **уменьшения размера инвестиций из государственного или местного бюджета и инвестору.**

60. Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 31 Закона о качестве в строительстве, Государственная инспекция в строительстве **ответственна за осуществление государственного контроля в области единого применения положений законодательства в отношении качества сооружений на всех этапах строительства и по всем составляющим системы качества в строительстве, а также за выявление нарушений и за приостановку работ, выполняемых ненадлежащим образом.**

61. В то же время, Конституционный суд указывает, что в соответствии со ст.28 Закона № 131 от 8 июня 2012 года о государственном контроле предпринимательской деятельности и п.15 Приложения к закону (до вступления в силу Закона № 230 от 23 сентября 2016 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты) Государственная инспекция в строительстве причислена к контролирующим органам, принимающим решения на основании акта контроля.

62. Конституционный суд отмечает, что Государственная инспекция в строительстве наделена функцией осуществлять государственный контроль качества строительных работ и принимать решения в целях реализации законодательных актов и других нормативных актов в области строительства.

63. Конституционный суд подчеркивает, что цель государственного контроля в строительстве заключается **в обеспечении рационального использования инвестиций**, соблюдения предписаний, связанных с использованием строительных материалов, оборудования, правильных расчетов стоимости строительных работ, соответствия реальных

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

физических объемов работ с теми, которые предусмотрены в проектной документации.

64. Что касается аргумента автора обращения о том, что решение о взимании в государственный бюджет суммы, полученной незаконно, является конфискацией, Конституционный суд отмечает, что принятием такого решения преследуется цель **вернуть публичные финансовые средства**, полученные подрядчиком незаконно вследствие завышения объемов и стоимости выполненных работ, которые были выявлены при проверке использования публичных инвестиций в строительстве.

65. Конституционный суд подчеркивает, что, применяя предписания первого абзаца п.34 Приложения № 3, Государственная инспекция в строительстве выполняет свои функции в соответствии с положениями закона.

66. В то же время, в соответствии с предписаниями третьего абзаца п.34 Положения, одновременно с взиманием незаконно полученной суммы (дохода) с подрядной организации взыскивается штраф в том же размере, независимо от ее финансового положения и взаимоотношений с бюджетом.

67. Конституционный суд указывает, что правовые, экономические и организационные положения, касающиеся деятельности физических и юридических лиц в строительстве, **их обязанности и ответственность** за соблюдение качества в строительстве установлены Законом № 721-ХІІІ от 2 февраля 1996 года о качестве в строительстве.

68. Конституционный суд обращает внимание, что Закон о качестве в строительстве в ст.32, ст.33 и ст.34 определяет случаи привлечения к уголовной, административной и имущественной ответственности.

69. В результате анализа указанных положений закона Конституционный суд установил, что они не предусматривают взимание с подрядчика штрафа в размере суммы, полученной незаконно, и не наделяют Государственную инспекцию в строительстве правом наложить штрафы.

70. Конституционный суд отмечает, что Правительство, являясь органом исполнительной власти, принимает постановления для организации исполнения законов. Таким образом, Высший закон не наделяет Правительство полномочиями по установлению первичных норм.

71. Конституционный суд напоминает, что подзаконный нормативный акт не может предусматривать первичные нормы, его содержание должно строго соответствовать положениям и цели закона или вышестоящего нормативного акта, он не может вносить новые положения, которых нет в законе или вышестоящем акте. Также,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

недопустимо вторжение нормативного акта в сферах, которые не регламентированы законом. Акты Правительства имеют вспомогательный характер, они развивают и конкретизируют нормы закона.

72. В этой связи, Конституционный суд вновь подчеркивает, что Правительству, как органу исполнительной власти, отведена роль исполнения законов. В силу прямого применения закона, необходимость и правомерность постановления Правительства проявляются только тогда, когда реализация положений закона требует установления определенных уточняющих правил, обеспечивающих их правильное применение или организацию какой-либо деятельности.

73. Согласно предписаниям ст. 73 ч.(3) Закона № 317 от 18 июля 2003 года о нормативных актах Правительства и других органов центрального и местного публичного управления, **нормативные акты должны строго ограничиваться рамками, установленными актами высшего уровня**, во исполнение которых они издаются, и не могут противоречить их положениям.

74. Конституционный суд вновь отмечает, что принятию постановления должно предшествовать принятие закона, так как постановление Правительства – подзаконный правовой акт (*secundum legem*).

75. Конституционный суд отмечает, что, в соответствии с нормой ст.72 ч.(3) п.п) Конституции, в компетенцию Парламента входит регламентирование правонарушений, наказаний и режима отбывания наказаний.

76. В Постановлении № 6 от 16 апреля 2015 года Конституционный суд подчеркнул: « Согласно ст.72 ч.(3) п.п) Конституции, определение правонарушений, наказаний и режима отбывания наказаний входит в компетенцию законодательного органа, который, в зависимости от обстоятельств, вправе принимать адекватные законодательные меры, исходя из конституционных принципов. Законодатель вправе оценить ситуации, требующие законодательного регулирования».

77. При этих обстоятельствах, Конституционный суд подчеркивает, что Правительство, которое уполномочено исполнять законы, действовало *ultra vires* и совершило вторжение в сферу компетенции законодательной власти.

78. Таким образом, Конституционный суд приходит к выводу, что предписаниями третьего абзаца п.34 Положения о проведении контроля использования публичных инвестиций в строительстве Правительство превысило свои полномочия и нарушило положения ст. 102 в сочетании со ст. 72 ч.(3) п.п) Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ  
НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ П.34 ПРИЛОЖЕНИЯ № 3 К ПОСТАНОВЛЕНИЮ ПРАВИТЕЛЬСТВА  
№360 ОТ 25 ИЮНЯ 1996 ГОДА О ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ ЗА КАЧЕСТВОМ В  
СТРОИТЕЛЬСТВЕ (КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА ПО УСТАНОВЛЕНИЮ САНКЦИЙ)

79. В дополнение к вышесказанному, Конституционный суд отмечает, что Закон о качестве в строительстве № 721-ХШ от 2 февраля 1996 года не конкретизирует полномочия Государственной инспекции в строительстве, в частности, в плане принятия решений и наложения санкций в случае выявления нарушений в строительной отрасли. В связи с этим, Конституционный суд вносит в Парламент представление, с тем, чтобы законодательный орган определил полномочия инспекции по применению санкций при осуществлении государственного контроля качества в строительстве.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. а) и п. г) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, 61, 62 п. а), п.е) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

**ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Признать обоснованным обращение об исключительном случае неконституционности, представленное по запросу администратора коммерческого общества «Dami Grup» ООО, Олега Дацко, в рамках дела № 3га-580/2016, рассматриваемого Высшей судебной палатой.

2. Признать частично обоснованным обращение об исключительном случае неконституционности, представленное по запросу ООО «Apartament Consulting», в рамках дела № 3-704/2016, рассматриваемого судом сектора Рышкань мун. Кишинэу.

3. Признать конституционными предписания первого абзаца п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства № 360 от 25 июня 1996 года о государственном контроле за качеством в строительстве.

4. Признать неконституционными предписания третьего абзаца п.34 Приложения № 3 к Постановлению Правительства № 360 от 25 июня 1996 года о государственном контроле за качеством в строительстве.

5. 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, 28 октября 2016 года  
ПКС № 29  
Дело № 73г/2016