Дело №3-29/2023
к/н 2-23164486-06-3-17112023-1

Р Е Ш Е Н И Е
И М Е Н Е М З А К О Н А

15 мая 2024 года **мун. Комрат**

Судебная коллегия по рассмотрению административных дел Апелляционной палаты Комрат
в составе:
председательствующего, судьи Миронов А.С.,
судей Старчук Ш.Т. и Фуженко Д.С.,
при секретаре Сатировой М.А.,
с участием:
представителя истца, Территориального бюро Комрат Государственной канцелярии, Казанжи Г.,
представителя ответчика, Исполнительного Комитета Гагаузии, Собор А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административный иск Территориального бюро Комрат Государственной канцелярии к Исполнительному комитету Гагаузии об аннулировании как незаконного Постановления Исполкома Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»»,

У С Т А Н О В И Л А:

1. Аргументы участников процесса.

17 ноября 2023 года истец, Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии обратился в Апелляционную палату Комрат с административным иском к Исполнительному комитету Гагаузии об аннулировании как незаконного и принятого с превышением компетенции Постановления Исполкома Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»». (л.д.1-3)

В обоснование искового заявления истцом указано следующее: Исходя из функциональной деятельности, Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии, на основании ст.ст. 2 ч. (3), 64 и 69 Закона

№436 от 28.12.2006г. «О местном публичном управлении» и п. 8 п.п. g) Положения «Об организации и функционировании территориальных бюро Государственной канцелярии», утвержденное Постановлением Правительства №845/2009, осуществив контроль законности нормативных административных актов, принятых Исполнительным комитетом Гагаузии, констатировало незаконность Постановления Исполнительного Комитета Гагаузии №22/2 от 06.10.23 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»».

Указанным нормативным актом Исполком Гагаузии постановил:

1. Принять предложение меценатов об оказании финансовой поддержки некоторым категориям пенсионеров АТО Гагаузия за счет спонсорских средств.

2. Начальнику Главного управления здравоохранения и социальной защиты Гагаузии Эдгару Димову обеспечить открытие при Главном управлении здравоохранения и социальной защиты Гагаузии специальных счетов в национальной и/или иностранной валюте для поступления спонсорских средств, добровольных пожертвований от физических и юридических лиц, независимо от их организационно-правовой формы, и финансирования финансовой поддержки некоторым категориям пенсионеров.

3. Утвердить образец Договора о спонсорстве согласно приложению №1.

4. Установить, что Договор о спонсорстве с лицами, желающими оказать поддержку для обеспечения выплаты некоторым пенсионерам Гагаузии, будет подписан Главой (Башканом) Гагаузии Евгенией Гуцул.

5. Утвердить Положение «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии» согласно приложению №2.

6….

Указывает, что данное постановление является незаконным по следующим основаниям:

1) Правовые основания незаконности рассматриваемого нормативного акта:

В соответствии с ч.ч. (1)-(3) ст. 111 Конституции РМ, Гагаузия - это автономно-территориальное образование с особым статусом как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной и неотъемлемой частью Республики Молдова, которое самостоятельно, в пределах своей компетенции, в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова, решает вопросы политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения.

На территории автономно-территориального образования Гагаузия гарантируются все права и свободы, предусмотренные Конституцией и законодательством Республики Молдова.

В автономно-территориальном образовании Гагаузия действуют представительные и исполнительные органы власти в соответствии с законом.

В соответствии со ст. 2 Закона №344 от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» управление в Гагаузии осуществляется на основе Конституции Республики Молдова, настоящего закона и других законов Республики Молдова (с исключениями, предусмотренными настоящим законом), не противоречащих им Уложения Гагаузии и нормативных актов Народного Собрания (Халк Топлушу) Гагаузии.

В соответствии с ч. (1), п. f) ч. (2) и ч. (6) ст. 12 Закона «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)

(1) К компетенции Народного Собрания относится принятие нормативных актов, обязательных к исполнению на территории Гагаузии, и Уложения Гагаузии.

(2) Народное Собрание принимает местные законы в области:

f) трудовых отношений и социального обеспечения.

(6) Нормативные акты Гагаузии, противоречащие Конституции Республики Молдова и настоящему закону, признаются недействительными.

В соответствии с п.п. a) и c) ч. (1) ст. 17 Закона «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» Исполнительный комитет Гагаузии обеспечивает:

a) исполнение и соблюдение Конституции и законов Республики Молдова, а также нормативных актов Народного Собрания;

c) регулирование в соответствии с законом на всей территории отношений собственности, управление экономикой, социально-культурным строительством, местной бюджетно-финансовой системой, социальным обеспечением, оплатой труда, местным налогообложением, охраной окружающей среды и рациональным природопользованием.

e) разработку программ экономического, социального и национально-культурного развития, охраны окружающей среды и их реализацию после утверждения Народным Собранием.

В соответствии с положениями ст. 10 Уложения Гагаузии, система органов публичной власти в Гагаузии основана на принципах разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти в пределах своих

полномочий самостоятельны и функционируют во взаимодействии.

В соответствии с ч. (1) ст. 7 Закона «О нормативных актах» юридическая сила нормативных актов устанавливается в зависимости от компетенции и статуса органа публичной власти, издавшего акт, а также от категории акта. Пределы компетенции по принятию, утверждению или изданию нормативных актов установлены Конституцией Республики Молдова, Законом о Правительстве № 136/2017 и другими нормативными актами.

В соответствии со ст. 17 Закона №100 от 22.12.2017 года «О нормативных актах» органы власти автономных территориальных образований с особым правовым статусом в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Молдова, Законом о Правительстве №136/2017, Законом №344/1994 «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», а также другими нормативными актами, принимают действующие только в пределах подведомственной им территории местные законы и другие нормативные акты.

При принятии, утверждении, издании и применении нормативных актов органов власти автономных территориальных образований с особым правовым статусом учитывается принцип их соответствия законодательству Республики Молдова.

В соответствии со ст. 5 Административного кодекса РМ, административная деятельность представляет собой совокупность индивидуальных и нормативных административных актов, административных договоров, реальных актов, а также административных действий, осуществляемых органами публичной власти в режиме публичной власти, при помощи которых организуется применение закона и непосредственно применяется закон.

В соответствии со ст. 7 Административного кодекса РМ, органом публичной власти признаются любые учрежденные законом или иным нормативным актом организационная структура ши орган, действующие в режиме публичной власти в целях реализации общественного интереса.

В соответствии со ст. 8 Административного кодекса РМ режим публичной власти представляет собой совокупность предусмотренных законом полномочий по реализации задач органов публичной власти, придающих их действиям в отношениях с физическим или юридическими лицами обязательную юридическую силу.

В соответствии со ст. 12 Административного кодекса РМ нормативный административный акт - это подзаконный правовой акт, принятый, утвержденный ши изданный органом публичной власти на основании

конституционных или законодательных положений, не подлежащий контролю конституционности и устанавливающий обязательный порядок применения для неопределенного числа идентичных ситуаций.

В соответствии с ч. (1) ст. 21 Административного кодекса РМ органы публичной власти и компетентные судебные инстанции обязаны действовать в соответствии с законом и иными нормативными актами.

В соответствии с положениями ст. 1 Закона Республики Молдова №1420/2002 г. «О благотворительности и спонсорстве»

(1) Целью настоящего закона являются установление основной нормативной базы благотворительной и спонсорской деятельности, осуществляемой юридическими и/или физическими лицами, государственных гарантий благотворительной и спонсорской деятельности, а также определение форм ее поддержки органами центрального и местного публичного управления.

Передача финансовых и материальных средств, оказание помощи в любой иной форме юридическим лицам, преследующим цель извлечения прибыли, пожертвования и взносы в поддержку политических партий и других общественно-политических организаций благотворительной и спонсорской деятельностью не признаются.

В соответствии с положениями ст. 1^1 Закона Республики Молдова №1420/2002 г. «О благотворительности и спонсорстве»

(1) В целях настоящего закона используются следующие основные понятия:

спонсорская деятельность - передача права собственности на денежные средства или иное имущество на основе сделки, в соответствии с которой стороны договариваются поддерживать не преследующую цель извлечения прибыли деятельность, осуществляемую одной из сторон, которая именуется получателем спонсорской поддержки, в обмен на согласованные сторонами блага;

спонсор - физическое или юридическое лицо, осуществляющее спонсорскую деятельность в предусмотренных статьей 4 целях;

получатель спонсорской поддержки - лицо, в отношении которого осуществляется спонсирование.

Согласно ст. 6^2 Закона Республики Молдова №1420/2002 г. «О благотворительности и спонсорстве»

(1) Спонсор и получатель спонсорской поддержки обязаны заключить договор, которым регулируются связанные со спонсорской поддержкой правоотношения между двумя сторонами.

Также, согласно ст. 43 Закона Республики Молдова №181/25.07.2014

«О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» (Мониторул Официал 223-230/519, 08.08.2014)

Доходы, собираемые бюджетными органами/учреждениями

(1) Доходы, собираемые бюджетными органами/учреждениями, формируются из:

a) доходов от выполнения работ и оказания платных услуг;

b) найма или сдачи в аренду публичного имущества;

c) дарений, спонсорских пожертвований и других денежных средств, полученных бюджетными органами/учреждениями на законных основаниях.

(3) Доходы, собираемые бюджетными органами/учреждениями, наряду с общими доходами и источниками финансирования используются по мере их поступления для финансирования расходов, утвержденных в бюджетах соответствующих органов/учреждений, без увязки с определенными расходами.

В соответствии со ст. 7 Закона РМ №397/16.10.2003 «О местных публичных финансах» (Мониторул Официал 248-253/996,19.12.2003)

(1) Ресурсы проектов, финансируемых из внешних источников, администрируются согласно положениям соглашений, заключенных между сторонами, в пределах утвержденных бюджетных ассигнований.

В качестве фактических оснований незаконности рассматриваемого нормативного акта указывает, что:

06.10.2023 года на заседании Исполнительного Комитета Гагаузии было рассмотрено два вопроса, одним из которых было утверждено Положение «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии». Указанный вопрос доложила Башкан Гагаузии г-жа Гуцул Е., которая сообщила, что имеется открыто выраженное желание меценатов оказать поддержку Исполнительному Комитету Гагаузии в целях предоставления финансовой поддержки некоторым категориям пенсионеров Гагаузии. При этом Башкан не сообщила ФИО спонсора, не представила Исполкому соответствующее документальное подтверждение предложения спонсора.

С учетом изложенных выше правовых и фактических обстоятельств Бюро констатирует, что оспариваемое постановление принято:

- с превышением пределов полномочий. Отсутствует законодательная основа для принятия Исполкомом подобных положений в правовых актах НСГ (нарушение п. c) ч. (1) ст. 17 Закона «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)»). НСГ не делегировало соответствующих полномочий Исполкому;

- в нарушении, указанных выше положений Закона РМ №1420/2002 г.

«О благотворительности и спонсорстве» был утвержден просто образец договора без отражения конкретного спонсора, передаваемой бенефициару суммы спонсорской помощи. В качестве получателя спонсорской помощи указан Исполком, который обязался распределить полученные спонсорские средства согласно утвержденного положения, то есть по факту Исполком выступает не в роли получателя спонсорской помощи, а в роли посредника, между спонсором и получателем спонсорской помощи, что не предусмотрено данным Законом. Посредник не обладает полномочиями.

Отмечает, что Исполкомом было проигнорировано отрицательное мнение Управления юстиции Гагаузии на проект оспариваемого постановления, изложенное в заключении от 05.10.23 г. В частности, в заключении было указано: «без наличия договора о спонсорской поддержке Исполком не имел правовых оснований для разработки Положения в целом, в частности самостоятельно определять цели, порядок и сроки использования спонсорских средств. Это противоречит статье 20 закона №1420/2002. Не ясно, на каком основании автор определил наименование проекта, его предмет, круг получателей, размер выплат их регулярность (ежемесячно), исходя из сути положения, ежемесячные выплаты дополнительной финансовой поддержки носит бессрочный характер.

Ввиду отсутствия договора о спонсорской поддержке, не представляется возможным определить размер спонсорских средств.

Отсутствует пояснительная записка к проекту, что является нарушением статьи 30 Закона №100/2017 «О нормативных актах», в которой автор должен был отразить все вышеуказанное, а также провести анализ потенциальных получателей и их количества, с целью определения возможностей предоставления помощи и определения ее размера (опять же, если был бы известен размер спонсорской помощи)».

Согласно принятого Положения Исполкомом были предусмотрены расходы по 1000 леев для определенной категории пенсионеров Гагаузии, при этом конкретный источник финансирования не был определен, поскольку со спонсором еще не был заключен договор и средства не поступили на счета бюджетного учреждения.

Одновременно Бюро отмечает, что в целом проект направлен на решение важной социальной задачи - оказание дополнительной финансовой поддержки уязвимым категориям пенсионеров Гагаузии с низким уровнем пенсионного обеспечения. Однако принятие подобного рода нормативных актов может быть осуществлено только в рамках компетенций соответствующей ветви власти ОМПУ особого уровня и с соблюдением действующего законодательства.

20 ноября 2023 года определением Апелляционной палаты Комрат административный иск Территориального бюро Комрат Государственной канцелярии к Исполнительному комитету Гагаузии об аннулировании как незаконного Постановления Исполкома Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»», был принят к рассмотрению. (л.д. 9)

2. Мотивы и доводы Исполнительного Комитета Гагаузии, изложенные представителем в отзыве на исковое заявление.

13 декабря 2023 года представителем Исполнительного комитета Гагаузии, Собор А. в Апелляционную палату Комрат был подан отзыв на вышеуказанный административный иск, в котором просит отклонить за необоснованностью административный иск. (л.д. 13-15)

В обоснование поданного отзыва указал, что изучив административный иск, считает его необоснованным и подлежащим отклонению по следующим основаниям:

В соответствии с ч.ч. (1)-(3) ст. 111 Конституции Республики Молдова, Гагаузия - это автономно-территориальное образование с особым статусом как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной и неотъемлемой частью Республики Молдова, которое самостоятельно, в пределах своей компетенции, в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова, решает вопросы политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения. На территории автономно-территориального образования Гагаузия гарантируются все права и свободы, предусмотренные Конституцией и законодательством Республики Молдова. В автономно-территориальном образовании Гагаузия действуют представительные и исполнительные органы власти в соответствии с законом.

Согласно ч. (2) ст.1 Закона «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» №344 от 23.12.1994 года, Гагаузия в пределах своей компетенции самостоятельно решает вопросы политического, экономического и культурного развития в интересах всего населения.

В соответствии с ч. (1) ст. 16 и п. а) ч. (1) ст. (17) Закона Республики Молдова №344-XIII от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», постоянно действующим исполнительным органом Гагаузии является Исполнительный комитет, который создается Народным Собранием на первой сессии на срок его полномочий. Исполнительный комитет Гагаузии обеспечивает исполнение и соблюдение Конституции и законов Республики Молдова, а также нормативных актов Народного Собрания.

Согласно п. c) ч. (1) статьи 17 Закона Республики Молдова №344-XIII от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», Исполнительный комитет Гагаузии обеспечивает: регулирование в соответствии с законом на всей территории отношений собственности, управление экономикой, социально-культурным строительством, местной бюджетно-финансовой системой, социальным обеспечением, оплатой труда, местным налогообложением, охраной окружающей среды и рациональным природопользованием.

Руководствуясь законными основаниями и полномочиями, принимая во внимание открыто выраженное желание меценатов оказать поддержку Исполнительному Комитету Гагаузии в целях предоставления финансовой поддержки некоторым категориям пенсионеров Гагаузии, было разработано Положение «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии».

Данное положение было утверждено Постановлением Исполнительного Комитета Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 года в соответствии с Конституцией РМ, Законом Республики Молдова №344-XIII от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», Уложением Гагаузии и другими нормативными актами Республики Молдова и АТО Гагаузия.

В соответствии с ч. (1) ст. 43 Закона Республики Молдова «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности №181 от 25.07.2014 года, доходы, собираемые бюджетными органами/учреждениями, формируются из: a) доходов от выполнения работ и оказания платных услуг; b) найма или сдачи в аренду публичного имущества; c) дарений, спонсорских пожертвований и других денежных средств, полученных бюджетными органами/учреждениями на законных основаниях.

Согласно ст. 5 Закона Республики Молдова «О благотворительности и спонсорстве» №1420-XV от 31.10.2002 года, физические и юридические лица вправе беспрепятственно осуществлять благотворительную и спонсорскую деятельность на принципах добровольности и свободы выбора ее целей, предусмотренных настоящим законом, как индивидуально, так и путем объединения. Никто не вправе ограничивать свободу выбора предусмотренных настоящим законом целей благотворительной и спонсорской деятельности и форм ее осуществления.

Также в соответствии со ст. 6^2 Закона Республики Молдова «О благотворительности и спонсорстве» №1420-XV от 31.10.2002 года, спонсор и получатель спонсорской поддержки обязаны заключить договор, которым регулируются связанные со спонсорской поддержкой правоотношения между

двумя сторонами. Спонсорская деятельность не может осуществляться за счет бюджетных финансовых средств. Получателями спонсорской поддержки могут выступать: a) некоммерческие организации; b) публичные учреждения (медико- санитарные, социального обеспечения, образовательные); c) органы местного публичного управления первого и второго уровней; d) социальные предприятия; e) интеграционные социальные предприятия; f) религиозные культы и их составные части. Получатель спонсорской поддержки может жертвовать полученные путем спонсорства финансовые и материальные средства физическим или юридическим лицам или спонсировать их в предусмотренных статьей 3 целях.

Сам истец в исковом заявлении подтверждает, что в целом оспариваемый административный акт направлен на решение важной социальной задачи-оказание дополнительной финансовой поддержки уязвимым категориям пенсионеров Гагаузии с низким уровнем пенсионного обеспечения.

Таким образом, считает, что оспариваемое Постановление является законным, принятое Исполнительным Комитетом в рамках своих полномочий, а все доводы истца не соответствуют законодательству и даже противоречат ему.

Несмотря на то, что в статье 25 Закона Республики Молдова №344- XIII от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» указано, что «Республика Молдова является гарантом полной и безусловной реализации полномочий Гагаузии, определенных настоящим законом», Территориальное Бюро Комрат Государственной канцелярии постоянно оспаривая законные административные акты, принимаемые Народным Собранием и Исполнительным Комитетом Гагаузии, целенаправленно препятствует безусловной реализации полномочий Гагаузии, которые гарантированы Конституцией Республики Молдова и Законом Республики Молдова №344-XIII от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)».

3. Позиция участников процесса, изложенная в ходе рассмотрения административного иска.

В судебном заседании представитель истца, Территориального Бюро Комрат Государственной Канцелярии, Казанжи Г. в полном объеме поддержал доводы, изложенные в исковом заявлении. Просил вынести решение, которым удовлетворить требования истца в полном объеме.

В судебном заседании представитель ответчика Исполнительного Комитета Гагаузии Собор А. полностью поддержал доводы, изложенные в отзыве, и просил исковое заявление отклонить по основаниям, изложенным в

отзыве.

4. Оценка судебной инстанцией доводов сторон в соответствии с нормативной базой, применимой к рассматриваемому спору.

Рассмотрев административный иск Территориального Бюро Комрат Государственной Канцелярии, выслушав пояснения участников процесса, исследовав имеющиеся в деле доказательства в их совокупности и взаимосвязи, изучив применимые нормы закона, судебная коллегия по административным делам Апелляционной палаты Комрат пришла к выводу о том, что административный иск Территориального Бюро Комрат Государственной Канцелярии к Исполнительному комитету Гагаузии, обоснован и подлежит удовлетворению, по следующим мотивам.

Фактические обстоятельства дела.

Так, согласно материалов дела, 06 октября 2023 года Исполнительным Комитетом Гагаузии было принято Постановление №22/2 «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии», которым постановил:

1. Принять предложение меценатов об оказании финансовой поддержки некоторым категориям пенсионеров АТО Гагаузия за счет спонсорских средств.

2. Начальнику Главного управления здравоохранения и социальной защиты Гагаузии Эдгару Димову обеспечить открытие при Главном управлении здравоохранения и социальной защиты Гагаузии специальных счетов в национальной и/или иностранной валюте для поступления спонсорских средств, добровольных пожертвований от физических и юридических лиц, независимо от их организационно-правовой формы, и финансирования финансовой поддержки некоторым категориям пенсионеров.

3. Утвердить образец Договора о спонсорстве согласно приложению №1.

4. Установить, что Договор о спонсорстве с лицами, желающими оказать поддержку для обеспечения выплаты некоторым пенсионерам Гагаузии, будет подписан Главой (Башканом) Гагаузии Евгенией Гуцул.

5. Утвердить Положение «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии» согласно приложению №2.

6. Настоящее Постановление вступает в силу со дня принятия.

7. Контроль за ходом реализации Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии» возложить на

Заместителя Председателя Исполнительного Комитета Гагаузии Виктора Петрова. (л.д.4)

17 ноября 2023 года истец, Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии обратился в Апелляционную палату Комрат с административным иском к Исполнительному комитету Гагаузии об аннулировании как незаконного и принятого с превышением компетенции Постановления Исполкома Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»». (л.д.1-3)

Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии в своем исковом заявлении указывает, что данный акт является незаконным, поскольку принят с превышением пределов компетенции и в нарушение законодательства Республики Молдова.

В соответствии с положениями ч. (1) ст. 207 Административного кодекса, судебная инстанция проверяет по собственной инициативе соответствие условиям допустимости административного иска. В случае недопустимости административный иск признается таковым определением, подлежащим обжалованию в кассационном порядке.

Проверив допустимость рассматриваемого административного иска в соответствии с положениями ст. ст. 207, 209 ч.(3) Административного кодекса, судебная коллегия отмечает, что предметом настоящего административного иска является иск о нормативном контроле, на предъявление которого срок не устанавливается, в этой связи судебная коллегия не усматривает оснований для признания недопустимым административного иска к Исполнительному Комитету Гагаузии и выносит решение по существу заявленных истцом требований.

Судебная инстанция отмечает, что Территориальное бюро Комрат Государственной канцелярии обратилось в административный суд Апелляционной палаты Комрат с административным иском, которым обжаловано Постановление Исполкома Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»», ввиду того, что констатировало его незаконность, поэтому, учитывая вышеуказанные обстоятельства коллегия приходит к выводу о том, что Территориальным бюро Комрат Государственной канцелярии соблюдены сроки и процедура обращения с административным иском в судебную инстанцию.

Как следствие изложенного (отсутствие правовых оснований для признания недопустимым вышеуказанного административного иска), судебная инстанция считает необходимым вынести решение по существу

заявленных истцом исковых требований.

<u>Нормы права, подлежащие применению при разрешении возникшего спора.</u>

Судебная коллегия при разрешении настоящего дела применила нормы законодательства, действующие на момент возникновения правового спора, а именно положения Конституции РМ, положения Административного кодекса РМ №116 от 19.07.2018 г., вступившего в законную силу с 01.04.2019 г., положения Закона № 344 от 23.12.1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери), Уложения Гагаузии, Закона №100 от 22.12.2017 года «О нормативных актах».

Прежде всего, коллегия отмечает, что из смысла статьи 20 Конституции РМ, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод, и корреспондирующих ей положений международно-правовых актов, в частности статьи 8 Всеобщей декларации прав человека, статьи 6 (пункт 1) Конвенции о защите прав человека и основных свобод, а также статьи 14 (пункт 1) Международного пакта о гражданских и политических правах, следует, что государство обязано обеспечить осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной, полной и эффективной.

В соответствии со ст.3 Административного кодекса, целью административного законодательства является регулирование процесса осуществления административной деятельности и судебного контроля за этой деятельностью, направленное на обеспечение соблюдения предусмотренных законом прав и свобод физических и юридических лиц с учетом общественных интересов и норм правового государства.

В соответствии со ст.5 Административного Кодекса, административная деятельность представляет собой совокупность индивидуальных и нормативных административных актов, административных договоров, реальных актов, а также административных действий, осуществляемых органами публичной власти в режиме публичной власти, при помощи которых организуется применение закона и непосредственно применяется закон.

В соответствии со ст.8 Административного Кодекса, режим публичной власти представляет собой совокупность предусмотренных законом полномочий по реализации задач органов публичной власти, придающих их действиям в отношениях с физическим или юридическими лицами обязательную юридическую силу.

В соответствии со ст.12 Административного Кодекса, нормативный административный акт – это подзаконный правовой акт, принятый,

утвержденный или изданный органом публичной власти на основании конституционных или законодательных положений, не подлежащий контролю конституционности и устанавливающий обязательный порядок применения для неопределённого числа идентичных ситуаций.

В соответствии со ст.17 Административного Кодекса, нарушенное право – это любые установленные законом право или свобода, ущемленные административной деятельностью.

В соответствии со ст.20 Административного кодекса, в случае нарушения вследствие административной деятельности права или свободы, установленных законом, может подаваться административный иск, решение по которому принимается судебными инстанциями, компетентными осуществлять административное судопроизводство в соответствии с настоящим кодексом.

В соответствии с ч. (1) ст.21 Административного кодекса, органы публичной власти и компетентные судебные инстанции обязаны действовать в соответствии с законом и иными нормативными актами.

Согласно ст.39 Административного кодекса, судебный контроль за административной деятельностью гарантируется и не может быть ограничен.

Любое лицо, чье право нарушено органом публичной власти в смысле статьи 17 или неудовлетворением заявления в установленный законом срок, может обратиться в компетентную судебную инстанцию.

В соответствии с ч.ч.(1) и (2) ст.189 Административного кодекса,

(1) Любое лицо, считающее свое право нарушенным административной деятельностью органа публичной власти, может предъявить административный иск.

(2) Административный иск может быть предъявлен и в случае нерассмотрения органом публичной власти заявления в установленный законом срок.

Согласно ч.(2) ст.191 Административного кодекса, апелляционные палаты разрешают в первой инстанции административные иски в отношении нормативных административных актов, не подлежащих контролю конституционности.

В соответствии с положениями ч.ч.(1) и (2) ст.219 Административного кодекса,

(1) Судебная инстанция обязана по собственной инициативе исследовать обстоятельства дела на основе всех законно принятых доказательств, не будучи связанной ни сделанными заявлениями, ни ходатайствами об истребовании доказательств со стороны участников.

(2) Судебная инстанция принимает меры для исправления формальных

ошибок, уточнения неясных заявлений, подачи нужных заявлений, дополнения неполных фактических данных и дачи всех заявлений, необходимых для установления и оценки обстоятельств дела. Судебная инстанция обращает внимание участников производства на не обсужденные ими фактические и правовые аспекты спора.

В соответствии со ст.195 Административного кодекса, административное судопроизводство осуществляется в соответствии с положениями настоящего кодекса. Дополнительно применяются соответствующим образом положения Гражданского процессуального кодекса, за исключением статей 169–171.

В соответствии с п. е) ч. (1) ст. 224 Административного кодекса, рассмотрев административный иск в первой инстанции, судебная инстанция выносит одно из следующих решений: по иску о нормативном контроле – полностью или частично аннулирует нормативный административный акт в случае его незаконности или констатирует его ничтожность, если таковой ничтожен.

В соответствии с ч.ч. (1)-(3) ст. 111 Конституции РМ, Гагаузия - это автономно-территориальное образование с особым статусом как форма самоопределения гагаузов, являющееся составной и неотъемлемой частью Республики Молдова, которое самостоятельно, в пределах своей компетенции, в соответствии с положениями Конституции Республики Молдова, решает вопросы политического, экономического и культурного характера в интересах всего населения.

На территории автономно-территориального образования Гагаузия гарантируются все права и свободы, предусмотренные Конституцией и законодательством Республики Молдова.

В автономно-территориальном образовании Гагаузия действуют представительные и исполнительные органы власти в соответствии с законом.

В соответствии со ст. 2 Закона №344 от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» Управление в Гагаузии осуществляется на основе Конституции Республики Молдова, настоящего закона и других законов Республики Молдова (с исключениями, предусмотренными настоящим законом), не противоречащих им Уложения Гагаузии и нормативных актов Народного Собрания (Халк Топлушу) Гагаузии.

В соответствии с ч.ч. (1), (2), (6) ст. 12 Закона № 344 от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» (1) к компетенции Народного Собрания относится принятие нормативных актов,

обязательных к исполнению на территории Гагаузии и Уложения Гагаузии.

(2) Народное Собрание принимает местные законы в области:

a) науки, культуры, образования;

b) жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства;

c) здравоохранения, физической культуры и спорта;

d) местной бюджетно-финансовой и налоговой деятельности;

e) экономики и экологии;

f) трудовых отношений и социального обеспечения.

(6) Нормативные акты Гагаузии, противоречащие Конституции Республики Молдова и настоящему закону, признаются недействительными.

В соответствии с п.п. a), c), e) ч. (1) ст. 17 Закона №344 от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», Исполнительный комитет Гагаузии обеспечивает:

a) исполнение и соблюдение Конституции и законов Республики Молдова, а также нормативных актов Народного Собрания;

c) ***регулирование в соответствии с законом на всей территории*** отношений собственности, управление экономикой, социально-культурным строительством, местной бюджетно-финансовой системой, ***социальным обеспечением,*** оплатой труда, местным налогообложением, охраной окружающей среды и рациональным природопользованием;

e) ***разработку программ*** экономического, ***социального*** и национально-культурного ***развития***, охраны окружающей среды и ***их реализацию после утверждения Народным Собранием.***

В соответствии с положениями ст. 10 Уложения Гагаузии, система органов публичной власти в Гагаузии основана на принципах разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти в пределах своих полномочий самостоятельны и функционируют во взаимодействии.

В соответствии с ч.ч. (1), (3) ст. 3 Закона №100 от 22.12.2017 года «О нормативных актах»

(1) При разработке нормативного акта должны соблюдаться принципы:

a) конституционности;

b) соблюдения основных прав и свобод;

c) законности и соотносимости конкурирующих норм;

d) целесообразности, согласованности, последовательности, стабильности и предсказуемости правовых норм;

e) обеспечения прозрачности, публичности и доступности;

f) соблюдения иерархической соподчиненности нормативных актов.

(3) Нормативный акт должен соответствовать положениям

Конституции Республики Молдова, международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова, общепризнанным принципам и нормам международного права, а также законодательству Европейского Союза.

В соответствии с п. g) ст. 6 Закона №100 от 22 декабря 2017 «О нормативных актах» законодательство Республики Молдова формируют следующие нормативные акты: нормативные акты органов власти автономных территориальных образований с особым правовым статусом.

В соответствии с ч. (1) ст. 7 Закона №100 от 22 декабря 2017 «О нормативных актах» юридическая сила нормативных актов устанавливается в зависимости от компетенции и статуса органа публичной власти, издавшего акт, а также от категории акта. Пределы компетенции по принятию, утверждению или изданию нормативных актов установлены Конституцией Республики Молдова, Законом о Правительстве № 136/2017 и другими нормативными актами.

В соответствии с ч. (1) ст. 9 Закона №100 от 22 декабря 2017 «О нормативных актах» Конституция Республики Молдова – высший закон государства и общества. Ни один нормативный акт, противоречащий ее положениям, не имеет юридической силы.

В соответствии с ч.ч. (1), (2) ст. 17 Закона №100 от 22 декабря 2017 «О нормативных актах» (1) органы власти автономных территориальных образований с особым правовым статусом в пределах компетенции, установленной Конституцией Республики Молдова, Законом о Правительстве № 136/2017, Законом об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери) № 344/1994, Законом об основных положениях особого правового статуса населенных пунктов левобережья Днестра (Приднестровья) № 173/2005, также другими нормативными актами, принимают действующие только в пределах подведомственной им территории местные законы и другие нормативные акты.

(2) При принятии, утверждении, издании и применении нормативных актов органов власти автономных территориальных образований с особым правовым статусом учитывается принцип их соответствия законодательству Республики Молдова.

<u>Оценка судебной инстанции.</u>

Оценив правовые и фактические обстоятельства дела, судебная коллегия приходит к выводу о том, что обжалуемое Постановление Исполкома Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»» подлежит аннулированию как незаконное будучи принятое с нарушением

закона и установленной процедуры.

В обоснование указанного вывода судебная коллегия приводит следующие доводы.

Как было установлено в ходе рассмотрения дела, 06.10.2023 года на заседании Исполнительного Комитета Гагаузии было рассмотрено два вопроса, одним из которых было утверждено Положение «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии». Указанный вопрос доложила Башкан Гагаузии г-жа Гуцул Е., которая сообщила, что имеется открыто выраженное желание меценатов оказать поддержку Исполнительному Комитету Гагаузии в целях предоставления финансовой поддержки некоторым категориям пенсионеров Гагаузии. При этом Башкан не сообщила имя/наименование спонсора, не представила Исполкому соответствующее документальное подтверждение предложения спонсора.

06 октября 2023 года Исполнительным Комитетом Гагаузии было принято Постановление №22/2 «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии», которым было постановлено:

1. Принять предложение меценатов об оказании финансовой поддержки некоторым категориям пенсионеров АТО Гагаузия за счет спонсорских средств.

2. Начальнику Главного управления здравоохранения и социальной защиты Гагаузии Эдгару Димову обеспечить открытие при Главном управлении здравоохранения и социальной защиты Гагаузии специальных счетов в национальной и/или иностранной валюте для поступления спонсорских средств, добровольных пожертвований от физических и юридических лиц, независимо от их организационно-правовой формы, и финансирования финансовой поддержки некоторым категориям пенсионеров.

3. Утвердить образец Договора о спонсорстве согласно приложению №1.

4. Установить, что Договор о спонсорстве с лицами, желающими оказать поддержку для обеспечения выплаты некоторым пенсионерам Гагаузии, будет подписан Главой (Башканом) Гагаузии Евгенией Гуцул.

5. Утвердить Положение «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии» согласно приложению №2.

6. Настоящее Постановление вступает в силу со дня принятия.

7. Контроль за ходом реализации Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии» возложить на

Заместителя Председателя Исполнительного Комитета Гагаузии Виктора Петрова. (л.д.4)

В соответствии с положениями ч. (1) ст. 12 Закона № 344 от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» к компетенции Народного Собрания относится принятие нормативных актов, обязательных к исполнению на территории Гагаузии и Уложения Гагаузии.

В соответствии с положениями п.f) ч. (2) ст. 12 Закона № 344 от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», Народное Собрание принимает местные законы в области:

f) трудовых отношений и социального обеспечения.

В соответствии с п.п. c), e) ч. (1) ст. 17 Закона №344 от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», Исполнительный комитет Гагаузии обеспечивает:

c) ***регулирование в соответствии с законом на всей территории*** отношений собственности, управление экономикой, социально-культурным строительством, местной бюджетно-финансовой системой, ***социальным обеспечением,*** оплатой труда, местным налогообложением, охраной окружающей среды и рациональным природопользованием;

e) ***разработку программ*** экономического, ***социального*** и национально-культурного ***развития***, охраны окружающей среды и ***их реализацию после утверждения Народным Собранием.***

В соответствии с положениями п. д) ст.3 Закона об Исполнительном комитете Гагаузии №31 от 09.07.1998 года, в соответствии со своими полномочиями Исполком обеспечивает разработку программ экономического, социального и национально-культурного развития, охраны окружающей среды и их реализацию после утверждения Народным Собранием.

В соответствии с положениями п.ё) ст.11 Закона об Исполнительном комитете Гагаузии №31 от 09.07.1998 года, Исполнительный комитет разрабатывает и представляет в Народное Собрание Гагаузии проекты нормативных документов по программам экономического и социального развития.

Исходя из положений указанных правовых норм, Исполнительный комитет Гагаузии разрабатывает и представляет на рассмотрение и утверждение в Народное Собрание Гагаузии проекты нормативных документов по программам экономического и социального развития, а Народное Собрание Гагаузии рассматривает и выносит соответствующий нормативный акт в области социального обеспечения.

Вместе с тем, как было установлено в ходе рассмотрения дела,

Постановление Исполнительного Комитета Гагаузии №22/2 от 06 октября 2023 года «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии», не было представлено на рассмотрение и утверждение в Народное Собрание Гагаузии, согласно ч. (1), ч. (2) п. f) ст. 12 и п. e) ч. (1) ст. 17 Закона №344 от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)».

В контексте изложенного, судебная коллегия считает, правомерными довод истца о том, что Постановление Исполнительного Комитета Гагаузии №22/2 от 06 октября 2023 года «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии» было вынесено Исполнительным комитетом Гагаузии с превышением пределов полномочий, предоставленных законом Исполнительному комитету Гагаузии, и с нарушением п. e) ч. (1) ст. 17 Закона №344 от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», так как Народное Собрание Гагаузии не делегировало соответствующих полномочий Исполкому.

В соответствии с положениями ч.ч.(1),(3) ст.43 Закона «О публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности» №181 от 25.07.2014 года,

(1) Доходы, собираемые бюджетными органами/учреждениями, формируются из:

a) доходов от выполнения работ и оказания платных услуг;

b) найма или сдачи в аренду публичного имущества;

c) дарений, спонсорских пожертвований и других денежных средств, полученных бюджетными органами/учреждениями на законных основаниях.

(3) Доходы, собираемые бюджетными органами/учреждениями, наряду с общими доходами и источниками финансирования используются по мере их поступления для финансирования расходов, утвержденных в бюджетах соответствующих органов/учреждений, без увязки с определенными расходами.

*В соответствии с положениями ч. (1) ст.7 Закона «О местных публичных финансах» №397 от 16.10.2003 года, р*есурсы проектов, финансируемых из внешних источников, администрируются согласно положениям соглашений, заключенных между сторонами, в пределах утвержденных бюджетных ассигнований.

В соответствии с положениями ч.(1) ст. 1 Закона «О благотворительности и спонсорстве» №1420-XV от 31.10.2002 года, целью настоящего закона являются установление основной нормативной базы благотворительной и спонсорской деятельности, осуществляемой юридическими и/или физическими лицами, государственных гарантий

благотворительной и спонсорской деятельности, а также определение форм ее поддержки органами центрального и местного публичного управления.

В соответствии с положениями ст. 1[1] Закона «О благотворительности и спонсорстве» №1420-XV от 31.10.2002 года, в целях настоящего закона используются следующие основные понятия:

спонсорская деятельность – передача права собственности на денежные средства или иное имущество на основе сделки, в соответствии с которой стороны договариваются поддерживать не преследующую цель извлечения прибыли деятельность, осуществляемую одной из сторон, которая именуется *получателем спонсорской поддержки*, в обмен на согласованные сторонами блага;

спонсор – физическое или юридическое лицо, осуществляющее спонсорскую деятельность в предусмотренных статьей 4 целях;

получатель спонсорской поддержки – лицо, в отношении которого осуществляется спонсирование.

В соответствии с положениями ч.ч.(1),(3),(4) ст. 6[2] Закона «О благотворительности и спонсорстве» №1420-XV от 31.10.2002 года,

(1) Спонсор и получатель спонсорской поддержки обязаны заключить договор, которым регулируются связанные со спонсорской поддержкой правоотношения между двумя сторонами.

(3) Получателями спонсорской поддержки могут выступать:

a) некоммерческие организации;

b) публичные учреждения (медико-санитарные, социального обеспечения, образовательные);

c) органы местного публичного управления первого и второго уровней;

d) социальные предприятия;

e) интеграционные социальные предприятия;

f) религиозные культы и их составные части.

(4) Получатель спонсорской поддержки может жертвовать полученные путем спонсорства финансовые и материальные средства физическим или юридическим лицам или спонсировать их в предусмотренных статьей 3 целях.

Следовательно, из вышеуказанных положений исходит, что спонсор и получатель спонсорской поддержки обязаны заключить договор, в котором должно быть отражено имя физического лица или наименование юридического лица осуществляющего спонсорскую помощь, наименование или имя получателя спонсорской поддержки, размер (сумма) передаваемой спонсорской помощи.

Вместе с тем, как было установлено Постановлением Исполнительного

Комитета Гагаузии №22/2 от 06 октября 2023 года «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии» был утвержден лишь образец Договора о спонсорстве. Кроме того, в качестве получателя спонсорской помощи указан Исполком Гагаузии, который обязался распределить полученные спонсорские средства согласно утвержденного положения.

Таким образом коллегия считает обоснованным довод истца, что Исполком Гагаузии в нарушении, положений Закона РМ №1420/2002 г. «О благотворительности и спонсорстве» был утвержден лишь образец Договора о спонсорстве.

Также судебная коллегия принимает во внимание довод истца о том, что по факту Исполком выступает не в роли получателя спонсорской помощи, а в роли посредника, между спонсором и получателем спонсорской помощи, поскольку он указан в качестве получателя спонсорской помощи и обязался распределить полученные спонсорские средства согласно утвержденного положения, что не предусмотрено Законом РМ №1420/2002 г. «О благотворительности и спонсорстве».

Кроме того, по мнению коллегии являются верным довод истца о том, что согласно принятого Положения Исполкомом были предусмотрены расходы по 1000 леев для определенной категории пенсионеров Гагаузии, при этом конкретный источник финансирования не был определен, поскольку как было установлено со спонсором еще не был заключен договор и средства не поступили на счета бюджетного учреждения.

Так, коллегия не может согласиться с доводом представителя ответчика о том, что оспариваемое Постановление является законным, принятым Исполнительным комитетом в рамках своих полномочий, в соответствии с Конституцией РМ, Законом Республики Молдова №344-XIII от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», Уложением Гагаузии и другими нормативными актами Республики Молдова и АТО Гагаузия, поскольку в ходе рассмотрения дела достоверно было установлено, что указанный административный акт принят в нарушение требований действующего законодательства Республики Молдова и АТО Гагаузия, и в отсутствие соответствующих полномочий.

Довод представителя ответчика о том, что Территориальное Бюро Комрат Государственной канцелярии постоянно оспаривая законные административные акты, принимаемые Народным Собранием и Исполнительным Комитетом Гагаузии, целенаправленно препятствует безусловной реализации полномочий Гагаузии, которые гарантированы Конституцией Республики Молдова и Законом Республики Молдова №344-

XIII от 23 декабря 1994 года «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», коллегия считает несостоятельным, поскольку представителем ответчика не представлено доказательств подтверждающих данные обстоятельства, которые к тому же не имеют никакого отношения к рассматриваемому делу.

В свете изложенного, на основании установленных по делу обстоятельств коллегия считает, что Постановление Исполкома Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»», было принято с нарушением закона и с нарушением процедуры, установленной Законом «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)» №344 от 23 декабря 1994 года.

Таким образом, принимая во внимание все вышеизложенное в совокупности, судебная коллегия приходит к выводу о необходимости аннулирования Постановления Исполкома Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»», как незаконного.

На основании изложенного и руководствуясь ст.ст. 191 ч.(2), 194, 218, п. е) ч. (1) ст.224, ст.ст.244-245 Административного кодекса РМ, коллегия

Р Е Ш И Л А :

Административный иск Территориального бюро Комрат Государственной канцелярии, **удовлетворить.**

Аннулировать как незаконное Постановление Исполкома Гагаузии №22/2 от 06.10.2023 г. «Об утверждении Положения «О финансовой поддержке некоторым категориям пенсионеров Гагаузии»».

Решение может быть обжаловано в кассационном порядке в Высшую Судебную Палату в двухмесячный срок.

Председательствующий, судья: **Судья:** **Судья:**

МИРОНОВ А.С. **СТАРЧУК Ш.Т.** **ФУЖЕНКО Д.С.**