



**Republica Moldova**  
**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**  
**О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ**

*обращения № 42b/2019 г.*

о толковании статей 102, 103, 106<sup>1</sup> и 106<sup>2</sup> Конституции  
Республики Молдова

КИШИНЭУ

25 апреля 2019 г.

Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,  
Раиса АПОЛЬСКИЙ,  
Аурел БЭШУ,  
Корнелиу ГУРИН,  
Артур РЕШЕТНИКОВ,  
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,

при участии *секретаря заседания*, Дины Мустяца,

Принимая во внимание обращение, представленное  
и зарегистрированное 28 февраля 2019 г.,  
рассмотрев приемлемость данного обращения,  
учитывая акты и материалы дела,  
проведя обсуждение в совещательной комнате 25 апреля 2019 г.,

выносит следующее определение:

## ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Парламента Республики Молдова, Сергея Сырбу, представленное в Конституционный суд 28 февраля 2019 года в порядке ст. 135 ч. (1) п. b) Конституции, ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании статей 102, 103, 106<sup>1</sup> и 106<sup>2</sup> Конституции Республики Молдова.

2. Автор обращения просит Конституционный суд путем толкования вышеуказанных статей разъяснить следующие вопросы:

1. Допустимо ли сохранение институционального блокирования и длительного вакуума власти при отставке Правительства после признания полномочий нового Парламента, в случае невозможности формирования парламентского большинства и избрания Правительства, что ведет к проведению досрочных парламентских выборов?

2. Обязано ли действующее Правительство принять все необходимые меры для обеспечения непрерывности власти, экономической и финансовой безопасности, национальной безопасности и обороноспособности страны, в случае блокирования парламентской деятельности, и какие для этого существуют конституционные механизмы?

3. Может ли действующее Правительство, в случае создания вакуума законодательной власти, принимать нормативные акты, в том числе в области регулирования ординарных и органических законов, в целях обеспечения непрерывности власти, экономической и финансовой безопасности, национальной безопасности и обороноспособности страны?

3. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд запросил мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

## КОНТЕКСТ

4. Полномочия Парламента, избранного 30 ноября 2014 года, истекли 1 декабря 2018 года. В соответствии со статьей 83 ч. (2) Кодекса о выборах, Постановлением № 197 от 27 июля 2018 года Парламент Республики Молдова определил дату проведения парламентских выборов (24 февраля 2019 года).

5. Парламентские выборы в Республике Молдова состоялись 24 февраля 2019 года на основе смешанной (пропорциональной и мажоритарной) системы голосования по национальному округу и 51 одномандатному округу. Конституционный суд в ПКС № 4 от 9 марта 2019 года признал действительными мандаты депутатов, избранных в Парламент Республики Молдова на парламентских выборах от 24 февраля 2019 года по национальному округу и по одномандатным округам.

6. Автор обращения указывает на предполагаемую возможность конституционного блокирования и предполагаемый вакуум власти в результате отставки Правительства после признания полномочий нового Парламента. Возможная ситуация, в которой Правительство в отставке, обладающее ограниченными полномочиями, продолжает исполнять только административные функции, а новый Парламент не может сформировать устойчивое парламентское большинство даже после досрочных выборов, создает, по мнению автора обращения, институциональный кризис.

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

7. 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 2 Суверенитет и государственная власть

«(1) Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

[...]».

## Статья 7 Конституция – высший закон

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

## Статья 85 Роспуск Парламента

«(1) В случае невозможности формирования Правительства или блокирования в течение трех месяцев принятия законов Президент Республики Молдова после консультаций с парламентскими фракциями вправе распустить Парламент.

(2) Парламент может быть распущен в случае, если он не выразил вотум доверия Правительству в 45-дневный срок после внесения предложения, и только после отклонения предложения не менее двух раз.

(3) В течение одного года Парламент может быть распущен один раз.

(4) Парламент не может быть распущен в последние шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента Республики Молдова, а также в период действия чрезвычайного, осадного или военного положения».

## Статья 96 Роль

«(1) Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.

(2) При осуществлении своих полномочий Правительство руководствуется программой деятельности, одобренной Парламентом».

## Статья 100 Прекращение полномочий члена Правительства

«Полномочия члена Правительства прекращаются в случае отставки, освобождения от должности, несовместимости должностей или смерти».

## Статья 101 Премьер-министр

«(1) Премьер-министр руководит Правительством и координирует деятельность его членов, уважая предоставленные им полномочия.

(2) В случае невозможности исполнения Премьер-министром своих обязанностей либо в случае его смерти Президент Республики Молдова назначает одного из членов Правительства временно исполняющим обязанности Премьер-министра до формирования нового Правительства. Временное исполнение обязанностей Премьер-министра прекращается, если Премьер-министр возобновляет работу в Правительстве.

(3) В случае отставки Премьер-министра уходит в отставку все Правительство».

## 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>.

(4) Принятые Правительством постановления и ордонансы подписываются Премьер-министром, контрасигнуются министрами, в обязанности которых входит их исполнение, и публикуются в Официальном мониторе Республики Молдова. Неопубликование постановления или ордонанса влечет его недействительность.

(5) Распоряжения издаются Премьер-министром для организации внутренней деятельности Правительства».

## Статья 103 Прекращение полномочий

«(1) Правительство осуществляет свои полномочия до признания действительными выборов нового Парламента.

(2) В случае выражения Парламентом вотума недоверия Правительству, отставки Премьер-министра или в случае, предусмотренном частью (1), Правительство до принесения присяги членами нового Правительства исполняет только функции управления общественными делами».

## Статья 106<sup>1</sup> Принятие на себя ответственности Правительством

«(1) Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона.

(2) Правительство уходит в отставку, если предложение о выражении недоверия, внесенное в трехдневный срок с момента представления программы,

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ ОБРАЩЕНИЯ № 42b/2019

заявления общеполитического характера или проекта закона, принято в соответствии со статьей 106.

(3) Если Правительство не уходит в отставку согласно части (2), представленный проект закона считается принятым, а программа или заявление общеполитического характера - обязательными для Правительства».

### Статья 106<sup>2</sup>

#### Делегирование законодательных полномочий

«(1) В целях реализации программы деятельности Правительства Парламент по предложению Правительства может принять специальный закон, уполномочивающий Правительство издавать ординансы в областях, не являющихся предметом органических законов.

(2) Уполномочивающий закон устанавливает в обязательном порядке область и дату, до которой могут издаваться ординансы.

(3) Ординансы вступают в силу со дня опубликования и не подлежат промульгации.

(4) Если это предусмотрено уполномочивающим законом, ординансы подлежат утверждению Парламентом. Проект закона об утверждении ординансов представляется в срок, установленный уполномочивающим законом. Несоблюдение этого срока влечет недействительность ординанса. Если Парламент не отклоняет проект закона об утверждении ординансов, последние остаются в силе.

(5) После истечения срока, установленного для издания ординансов, они могут быть признаны утратившими силу, приостановлены или изменены только законом».

## СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

8. В некоторых европейских странах полномочия временных правительств заключаются в управлении текущими делами (на французском – *expédient des affaires courantes*, на немецком – *geschaefsfuehrende Regierung* или на итальянском – *ordinaria amministrazione*). Во Франции, Бельгии, Голландии, Италии и в некоторых скандинавских странах приняли такое решение, которое предполагает, что правительство после отставки исполняет свои обязанности особым образом (см. Claude Klein, *The Powers of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited?*, *Israel Law Review*, том 12, № 3, 1977г., с. 279). Его полномочия ограничены.

9. Доктрина управления текущими делами получила наибольшее развитие во Франции в период четвертой республики. Хотя Конституция Франции, как 1946 года, так и 1958 года, не содержит какого-либо конституционного ограничения по вопросу деятельности временного правительства, Государственный совет в своей практике формализовал

доктрину управления текущими делами. В решении *Syndicat régional des quotidiens d'Algérie* от 4 апреля 1952 года Государственный совет отменил указ временного правительства Французской республики о переводе и передаче имущества и активов учреждений печати и информации Алжира, поскольку этот указ не относился к текущим делам в смысле преемственности, необходимой для обеспечения государственными службами этого понятия. В связи с этим, Государственный совет, осуществляющий судебный контроль административной деятельности, проверил, не являются ли акты Правительства актами *ultra vires*. В соответствии с Конституцией 1958 года, снизилась вероятность длительного существования временного правительства, поскольку сократился срок создания новых правительств. Согласно статье 8 Конституции Франции, Президент Республики назначает Премьер-министра. Следовательно, отсутствует вотум недоверия, выражаемый Парламентом Премьер-министру.

10. В Бельгии, правительство, осуществляющее управление «текущими делами» (*gouvernement d'affaires courantes*), имеет ограниченные полномочия и действует в случае, если правительство потеряло доверие Палаты представителей, если палаты федерального Парламента были распущены, если правительство подало в отставку либо в ожидании назначения нового правительства после выборов. В Бельгии был длительный правительственный кризис, когда временное правительство действовало с 26 апреля 2010 года по 6 декабря 2011 года после того, как правительство попросило отставки у короля. В период временного исполнения обязанностей одновременно с деятельностью бельгийского федерального правительства проводилось ряд политических инициатив и переговоров по созданию нового правительства. В этот период новое законодательство принималось Парламентом благодаря созданию коалиций *ad hoc*. Это позволило принимать меры по срочным вопросам, таким как – соблюдение Бельгией своих обязательств по членству в НАТО, обязательств по отправке войск в Ливию, финансовая поддержка некоторых банков, вклад в укрепление денежной валюты ЕВРО, утверждение бюджетов для срочных действий (например, пенитенциарный кризис, зимние приюты для бездомных) и принятие нового миграционного законодательства. В рамках федерального управления две бюрократические функции обеспечивали непрерывность текущей правительственной деятельности: постоянство персонала и установленная конвенциями *caretaker* практика (относящаяся к временному правительству). Государственные служащие на руководящих постах, имеющие ограниченные по времени трудовые договора, продолжали работать. Советники министров остались на своих постах. Несколько сот назначений в административные органы, в военной области и в судебной системе были отложены по причине временного исполнения правительством своих обязанностей. В порядке исключения, по

требованию Европейского Центрального банка был назначен на должность управляющий Центральным банком Бельгии (см. *Geert Bouckaert, Marleen Brans, Governing without Government: Lessons from Belgium's Caretaker Government, Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, том 25, № 2, 2012г., с. 174).

11. Полномочия Бельгийского временного правительства заключались в повседневном управлении государственными делами, в разрешении срочных вопросов и международных обязательств (включая обязательства, вытекающие из статуса государства-члена Европейского Союза). Новые инициативы исключаются, поскольку они относятся к полномочиям нового правительства. Одним из факторов преемственности власти в Бельгии являются правила и процедуры конвенций *caretaker*, направленные на защиту полномочий нового правительства. В целях обеспечения дисциплины и бюджетной пруденциальности в отношении новых расходов правила *caretaker* налагают административный и бюджетный контроль над этими расходами. Выделение средств решается не на уровне министерств, а на заседании кабинета министров, и правила и механизмы контроля скрупулезнее обычных.

12. Однако правила *caretaker* предполагают наличие определенной степени адаптации государственных политик к мировым и европейским требованиям. Например, в 2010 году Бельгия председательствовала в Совете Европейского Союза и принимаемые в связи с этим решения бельгийских властей, включая наем специального персонала на федеральном и региональном уровне, были отнесены к инициативам, не имеющим новизны. Исполнение положений и внедрение директив Европейского союза, которые составляли почти 75% из государственных политик Бельгии, также считалось обычным продолжением текущих дел (см. *vedea Marleen Brans, Continuity and Change in Belgium's Caretaker Administration, European Political Science*, № 11, 2012г., с. 105). Не сложно представить пределы усмотрения в области государственных политик, когда европейское право внедрено во внутренний порядок страны.

13. В Бельгии существовали и другие примеры государственных политик, которые показали, что в порядке исключения разрешены и новые расходы для наилучшего достижения поставленных ранее задач. Для федеральной службы, отвечающей за размещение беженцев, была обеспечена финансовая возможность увеличения мест размещения. Когда в результате пенитенциарного кризиса потребовались новые помещения для заключенных, министр юстиции обратился к Парламенту с запросом об утверждении его планов.

14. С точки зрения управления текущими делами и применения государственных политик бельгийские конвенции *caretaker* позволяют сохранить то, что было решено предыдущим правительством. Когда этого требуют внутренние или внешние обстоятельства, бельгийское временное

правительство обладает достаточной гибкостью для разрешения этих вопросов (см. Marleen Brans, *цитируемая выше*, с. 106).

15. В теории итальянского конституционного права полномочия Правительства после роспуска законодательного органа и в короткий период ожидания вотума доверия после назначения Премьер-министра являются частью концепции *ordinaria amministrazione*. Эта концепция считается расплывчатой, а ее определение зависит от обстоятельств и приравнивается к условному правительственному самоограничению (см. Elisabetta Catelani, *Poteri del Governo in "ordinaria amministrazione" e rapporti con il Parlamento fra norme costituzionali, regolamenti parlamentari e direttive del Presidente del Consiglio*, Osservatorio sulle fonti, № 2, 2018г., с. 3).

16. Конституция Дании в разделе 15 (2) предусматривает, что, если законодательный орган выражает недоверие Премьер-министру, он остается в должности и осуществляет необходимые действия в целях обеспечения непрерывности государственных дел.

17. Немецкое законодательство, например, не содержит нормативных положений или конвенций, ограничивающих действия временных правительств. В Германии возможных трудностей, вызванных временным исполнением правительством своих обязанностей, меньше, чем в других странах, поскольку смена правительств между выборами требует выражения конструктивного вотума недоверия. Следовательно, в период между выборами ни одно правительство не может утратить доверие законодательного органа без того, чтобы оно одновременно не было выражено другому правительству. Так, ушедшее в отставку правительство действует как временное правительство, пока не сформируется новое и не будет никаких сомнений в его характере. Консультации между партиями по важным вопросам государственной политики, которые могут возникнуть в этот период, проводятся в относительно ясном политическом контексте. По этой причине периоды временных правительств в Германии не вызывали больших трудностей.

18. Общеизвестным мнением в Израиле является то, что временные правительства обладают всеми полномочиями постоянных правительств, даже если иногда это решение считается не соответствующим *lege ferenda* (см. Claude Klein, *The Powers of the Caretaker Government: Are They Really Unlimited?*, Israel Law Review, том 12, № 3, 1977г., с. 271). Израильский основной закон о Правительстве 2001 года в разделе 30 (b) предусматривает, что в случае избрания нового Кнессета (законодательный орган Израиля) либо отставки Правительства временное Правительство продолжает исполнять свои обязанности до формирования нового Правительства. Этот раздел устанавливает принцип непрерывности правления. «Правители приходят и уходят, но Правительство остается всегда» (см. постановление Верховного суда Израиля по делу *HCSJ 5/86 SHAS Партия Sephardim Shomrei Torah в Кнессете против Министерства*

по делам религии, на с. 751). Основа этого положения заключается в идее, что в случае отставки Премьер-министра не возникает правительственный вакуум, а обеспечивается непрерывность и стабильность исполнительной власти. В основном Законе не существует никаких положений, ограничивающих формальную власть Премьер-министра в отставке либо министерств в их текущей деятельности. Судья Cheshin в ПВС 5621/96 по делу *Херман – председатель муниципального Совета Офахим, против Министерства по делам религии* на с. 804 разъяснил этот подход так: «Мир права действует по-своему, и сила его действия сохраняется, будь то в период между выборами или во время выборов. Власть правительства и полномочия членов кабинета министров остаются неизменными каждый день из года в год».

19. В постановлении 5167/00 *Weiss против Премьер-министра Израиля* Верховный суд Израиля высказался по вопросу о полномочиях Правительства в отставке вести переговоры с палестинскими властями по обеспечению политической договоренности в целях подписания соглашения до выборов. Заявители по делу утверждали, что полномочия исполняющего обязанности Премьер-министра и временного Правительства ограничены. Это ограничение относилось к «текущим делам», а не к решению принципиальных вопросов с долгосрочными последствиями. Такой подход является общим для ряда стран с парламентским режимом. Несмотря на это, Верховный суд не считал целесообразным ввести в Израиле, путем толкования, континентальную теорию об ограничении полномочий временного правительства (см. пункт 6 постановления). Конституционный строй Израиля не признавал специальную теорию о том, что при отставке Премьер-министра его полномочия и полномочия министров ограничиваются исполнением текущих дел. Вместе с тем, правительство в отставке должно действовать, как любое другое правительство, разумным и соразмерным образом. По мнению Верховного суда Израиля, принципы разумности и соразмерности относятся к общеправовым принципам, применимым к деятельности любого правительства, включая правительство, подавшее в отставку. Граница разумности, за пределами которой действия правительства перестают быть разумными, применима и к правительству в отставке (см. пункт 8 постановления).

20. В Новой Зеландии нет закона, который бы определял полномочия временных правительств. Однако в прошлом веке были приняты ряд конституционных соглашений, применимых в случае временного исполнения обязанностей. Они сопоставимы с принятыми в других демократических странах соглашениями, в частности, что касается требования к временным администрациям поддерживать *статус-кво* в государственной политике (политике, существующей до возникновения временного управления) и ограничения их полномочий по вопросам особой политической важности (см. Jonathan Boston, Stephen Levine,

Elizabeth McLeay, Nigel S. Roberts, Hannah Schmidt, *Caretaker Government and the Evolution of Caretaker Conventions in New Zealand*, Victoria University of Wellington Law Review, том 28, № 4, с. 630). Установить, что поддерживает *статус-кво* в государственной политике – дело непростое. Предположительно, должна быть реализована ранее объявленная политика, которая еще не была внедрена. Еще одним следствием сохранения в государственной политике *статуса-кво* является то, что временное правительство не может реагировать на ситуации и новые обстоятельства в той мере, в которой оно бы действовало, если бы обладало доверием парламента. В одном из своих отчетов за 1986 год комиссия по конституционной реформе в Новой Зеландии отметила, что деятельность правительства в отставке в период временного исполнения им своих обязанностей подвергается ряду конституционных ограничений. Во-первых, правительство в отставке не может выдвигать новые инициативы в области государственной политики. Во-вторых, по конституционным, экономическим и другим вопросам, решение которых не может быть отложено до прихода нового правительства, оно должно действовать после консультаций с поддерживающим будущее правительство большинством, даже если правительство в отставке не согласно с предлагаемым планом действий. В другом отчете, утвержденном Правительством и опубликованном комиссией по государственным услугам в 1995 году, относительно периодов временного исполнения обязанностей, среди прочего, указываются следующие принципы:

- должно осуществляться повседневное управление;
- правительство в отставке остается законной исполнительной властью, поскольку его министры продолжают занимать свои должности под властью короны;
- временное правительство, утратившее доверие законодательного органа, не обладает полномочиями по внедрению новых политик или принятию серьезных решений, таких как – утверждение назначений или важных договоров;
- в случае, если политический состав будущего правительства не определен, временное правительство по возможности не должно принимать значимые решения. Если требуется немедленное и окончательное решение, имеющее долгосрочный эффект, действующее правительство может провести консультации с другими партиями с тем, чтобы выяснить, пользуется ли данное предложение поддержкой законодательного органа.

21. В Положении кабинета министров Новой Зеландии, принятом в 1996 году, отмечается, что полномочия временно исполняющих обязанности министров определяются в зависимости от:

- новизны конкретного предложения или инициативы либо отнесения их к продолжению существующей государственной политики;

- политического значения обсуждаемого вопроса;
- обратимости определенного решения и превращение его в неуместное обязательство для будущего правительства;
- возможности отложить принятие решения, не вызывая ненужных административных сложностей или не требуя необоснованных затрат;
- возможности проведения консультаций с оппозиционными партиями, а в утвердительном случае, на какой основе и с какими партиями;
- степени согласия между партиями до принятия решения.

22. В Австралии конвенции *caretaker* вступают в действие с момента роспуска Парламента и до формирования нового правительства или до подтверждения результатами выборов факта, что действующая административная власть сохраняет свои полномочия. В этой стране конвенции *caretaker* рекомендуют временному правительству, среди прочего, до подведения итогов выборов или при возможной смене правительства поддерживать *статус-кво* в государственной политике, избегать назначения высокопоставленных чиновников на должности и заключения договоров, не использовать предвзято государственные службы (Glyn Davis, Alice Ling, Bill Scales, Roger Wilkins, *Rethinking Caretaker Conventions for Australian Governments, Australian Journal of Public Administration*, том 60, № 3, 2001г., с. 11). Однако австралийская практика характеризуется прагматизмом. Продолжение периода временного исполнения обязанностей может привести к тому, что положения конвенций *caretaker* будут невыполнимы. Не все договора могут быть отложены, так же, как и не могут быть отложены все назначения высокопоставленных чиновников. Работа правительства должна продолжаться, в частности, если оно находится в партнерстве с деловыми кругами и неправительственным сектором для обеспечения важных услуг (см. Glyn Davis, Alice Ling, Bill Scales, Roger Wilkins, *Rethinking Caretaker Conventions for Australian Governments*, цитируемое выше, с. 12). После объявления в Австралии выборов 1951 года тогдашний Премьер-министр обратился к своим коллегам министрам с просьбой не принимать решений по вопросам государственной политики, не представив ситуацию вначале ему. Подобные письма стали обычным явлением, когда министров просили избегать принятие серьезных решений в государственной политике либо важных назначений на должности до окончания избирательного процесса. В настоящее время австралийские конвенции *caretaker* требуют от временных правительств, чтобы они не принимали решения, которые бы обязывали или ограничивали свободу действий будущих правительств. Важной особенностью конвенций *caretaker* является требование о взаимодействии между исполнительной властью и оппозиционными партиями.

23. Викторианский департамент Премьер-министра и кабинет министров Австралии выделили четыре критерия, характерных для конвенций *caretaker* в период после выборов: (1) политикам следует

предоставить время и «пространство», чтобы они сосредоточились на неотложных конституционных и политических вопросах; (2) насколько это возможно, текущая деятельность правительства должна протекать с минимальным уровнем неопределенности для сообщества; (3) следует управлять государственными службами и управление должно быть беспристрастным в отношении любого решения, которое требует консультаций с оппозицией; (4) государственные службы должны оставаться лояльными правительству до тех пор, пока оно не сменится. Лояльность проявляется в предоставлении правительству качественных консультаций, без боязни и предвзятости.

24. Подобные конвенции *caretaker* существуют и в Канаде. С одной стороны, действующее правительство сохраняет за собой все юридические полномочия для осуществления эффективного управления страной до создания нового правительства. С другой стороны, такое правительство должно проявлять самоограничение. Точный характер данного самоограничения зависит от политического суждения. Если временное правительство явно проиграло на выборах в законодательный орган, то возрастает требование к самоограничению. В таких случаях уместными могут считаться только неотложные, рутинные, неоспоримые и обратимые решения.

## ВОПРОСЫ ПРАВА

### А. Аргументы автора обращения

25. Автор обращения утверждает, что в Республике Молдова может возникнуть ситуация, когда после проведения парламентских выборов наступит кризис, лишаящий государство эффективного управления и создающий полный вакуум власти.

26. По мнению автора, осуществление временным правительством полномочий по управлению государственными делами не вызывает беспокойства в том случае, если период между началом законодательной деятельности нового Парламента и утверждением нового Правительства невелик. Могут возникнуть ситуации, когда Правительство подало в отставку и имеет ограниченные полномочия, а новый Парламент не может сформировать устойчивое парламентское большинство, создать новое Правительство и принимать законы. Автор обращения утверждает, что вероятный роспуск Парламента не разрешит политический кризис, поскольку продлевает период временного исполнения обязанностей. Он считает, что глубокий институциональный кризис может длиться и 18 месяцев, но государство не может так долго оставаться в вакууме власти и без полноценного управления.

27. Автор обращения просит дать толкование, которое бы разъяснило – как избежать возможное конституционное блокирование, описанное выше.

## **В. Оценка Конституционного суда**

28. Рассмотрев приемлемость обращения, Конституционный суд отмечает следующее.

29. Согласно статье 135 ч. (1) п. b) Конституции, толкование Конституции относится к полномочиям Конституционного суда.

30. Статья 25 п. g) Закона о Конституционном суде и статья 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента Республики Молдова правом обращения в Конституционный суд.

31. Конституционный суд заключает, что автор обращения просит дать толкование статей 102, 103, 106<sup>1</sup> и 106<sup>2</sup> Конституции Республики Молдова по вопросам, изложенным в § 2 настоящего определения.

32. Учитывая значимость толкования конституционных положений, Конституционный суд рассматривает обращения такого характера с особой требовательностью. Они могут быть приняты к рассмотрению по существу только в случае, если конституционное положение, толкование которого запрашивается, является неясным, двусмысленным или неполным.

33. Согласно ч. (1) статьи 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства. Тем не менее, конституционный законодатель наделил и Правительство законодательными полномочиями. Так, если статья 106<sup>1</sup> Конституции регулирует институт принятия Правительством ответственности перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона, то статья 106<sup>2</sup> определяет порядок делегирования законодательных полномочий.

34. В связи с этим, Конституционный суд обращается к выводам, изложенным в Постановлении № 28 от 22 декабря 2011 года, в котором он отметил, что процедура принятия на себя ответственности Правительством по внесенному законопроекту должна быть мерой *in extremis*, обусловленной срочностью мер, содержащихся в законе, по которому Правительство берет на себя ответственность, необходимостью принятия этих мер в экстренном порядке, важностью регулируемой сферы и необходимостью незамедлительного применения данного закона.

35. Конституционный суд отмечает, что Правительство может принять на себя ответственность перед Парламентом за ряд законопроектов одновременно, при условии, что они являются безотлагательными, необходимыми, относятся к одной области регулирования с повышенным социальным значением и имеют незамедлительное применение.

36. Анализируя ч. (2) статьи 103 Конституции, Конституционный суд отмечает, что конституционные положения не дают определение понятию «управление общественными делами» и не предусматривают вероятность возникновения политического кризиса. Толкуя данный текст с временной

точки зрения, Конституционный суд подчеркивает, что он относится к коротким периодам между датой утверждения выборов в новый Парламент и принесения присяги членами нового Правительства в рядовой ситуации, а не в обстоятельствах политического кризиса.

37. Таким образом, ограничение деятельности временного правительства до полномочий по управлению государственными делами может действовать только на короткий период, когда существует парламентское большинство и оно может выразить вотум доверия новому Правительству, которое будет осуществлять свои полномочия в полной мере на благо граждан и общества.

38. По результатам исследований сравнительного права, Конституционный суд отмечает, что большинство парламентских государств разработали четкие конвенции по руководству действиями временных правительств. Другими словами, синтагму «управление общественными делами» в Конституции следовало бы раскрыть в конвенции *caretaker*.

39. Конституционный суд отмечает, что существуют две ситуации для временного правительства: (1) обычная ситуация, когда есть парламентское большинство, которое может обеспечить вотум доверия новому правительству, и период временного исполнения обязанностей краткосрочен, и (2) ситуация политического кризиса, в которой временное исполнение обязанностей правительством может быть более долгосрочным. Что касается первой ситуации, как правило, временные правительства обладают всеми полномочиями, но не могут внедрять инициативы государственной политики, оказывающие значительное влияние. Это означает, что важные вопросы государственной политики, не требующие немедленных решений, следует оставить новому правительству. Относительно второй ситуации, в которой период временного исполнения обязанностей продлевается, возникают исключения. Правительство должно быть полноправным (см. Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S. Roberts, Hannah Schmidt, *Caretaker Government and the Evolution of Caretaker Conventions in New Zealand*, цитируемое выше, с. 631).

40. В свете особых политических обстоятельств, вызванных политическими кризисами (когда вскоре после признания парламентских выборов не сформировано парламентское большинство, которое может выразить вотум доверия новому правительству), ограничение областей, в которых может действовать временное правительство, вызовет опасные изменения в жизнедеятельности государственных учреждений. «Управление общественными делами» не обеспечивает надлежащего функционирования конституционного правительственного механизма вне периодов, для которых оно было создано.

41. Для периодов временного исполнения обязанностей, в которых существует парламентское большинство, способное выразить вотум

доверия новому правительству, необходимы конвенции *caretaker*, определяющие отношения между правительством и политическим классом нового Парламента, подобные существующим в других конституционных демократиях. Установленные в этих конвенциях правила носят скорее моральный, чем юридический характер. Они являются законными, поскольку могут быть разъяснены и приняты соответствующими политическими силами.

42. Конституционный суд лишь представляет существующее в других странах решение, которое может быть принято и в Республике Молдова. Эти конвенции *caretaker* не могут внедряться судебными решениями или постановлениями Конституционного суда. Они должны быть приняты и внедрены только по взаимному согласию представленных в Парламенте политических сил и существующего временного правительства.

43. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что обращение является неприемлемым.

По этим основаниям, в соответствии со ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

#### **О П Р Е Д Е Л И Л:**

1. Признать неприемлемым обращение депутата Парламента Республики Молдова, Сергея Сырбу, поданного в Конституционный суд 28 февраля 2019 года, о толковании статей 102, 103, 106<sup>1</sup> и 106<sup>2</sup> Конституции Республики Молдова.

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

**Председатель**

**Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ**

*Кишинэу, 25 апреля 2019 г.*

*ОКС № 66*

*Дело № 42b/2019 г.*