



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ТОЛКОВАНИИ

положений ст. 1 ч. (3), ст. 6, ст. 7, ст. 87 и ст. 134 ч. (3) Конституции

(обращение № 108b/2018)

КИШИНЭУ

21 декабря 2018 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 1 Ч. (3), СТ. 6, СТ. 7, СТ. 87 И СТ. 134 Ч. (3) КОНСТИТУЦИИ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, *председатель*,
Раиса АПОЛЬСКИЙ,
Аурел БЭЕШУ,
Корнелиу ГУРИН,
Артур РЕШЕТНИКОВ,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Василия Опря,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 26 июля 2018 года,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение Президента Республики Молдова, г. Игоря Додон, представленное в Конституционный суд 26 июля 2018 года, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п.а) и п.б) Конституции, ст. 25 п. а) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании ст. 1 ч. (3), ст. 6, ст. 7, ст. 87 и ст. 134 ч. (3) Конституции.

2. Автор обращения просит Конституционный суд прояснить следующие вопросы:

а) Вправе ли Парламент принимать программные документы в области национальной обороны без согласия главнокомандующего вооруженными силами и/или Правительства?

б) Несет ли Президент Республики Молдова личную ответственность за обороноспособность государства?

в) Учитывая полномочия Президента Республики Молдова в области обороны, вправе ли он принимать другие, не включенные или одобренные Парламентом меры по обеспечению национальной безопасности и обороны?

3. Кроме того, автор обращения просит Конституционный суд осуществить конституционный контроль процедуры принятия Постановления Парламента № 134 от 19 июля 2018 года об утверждении Национальной стратегии обороны и Плана действий по внедрению Национальной стратегии обороны на 2018-2022 годы.

4. На взгляд автора обращения, указанное постановление противоречит ст. 73 Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 1 Ч. (3), СТ. 6, СТ. 7, СТ. 87 И СТ. 134 Ч. (3) КОНСТИТУЦИИ

5. Определением Конституционного суда от 27 июля 2018 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

6. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента и Правительства.

КОНТЕКСТ

7. Президент Республики Молдова 13 мая 2016 года издал Указ №2068 об образовании Комиссии по разработке Национальной стратегии обороны Республики Молдова.

8. Приняв Постановление № 1043 от 5 декабря 2017 года, Правительство представило Президенту Республики Молдова проект постановления Парламента об утверждении Национальной стратегии обороны на 2018-2022 годы.

9. Высший совет безопасности обсудил проект Национальной стратегии обороны 7 марта 2018 года и внес к нему ряд предложений. Письмом № 21-05-300 от 13 апреля 2018 года проект Национальной стратегии обороны с изменениями был направлен Правительству.

10. Президент Республики Молдова 2 мая 2018 года зарегистрировал в секретариате Парламента под № 150 законодательную инициативу об утверждении Национальной стратегии обороны Республики Молдова и Плана действий по ее внедрению.

11. Комиссия Парламента по вопросам национальной безопасности, обороны и общественного порядка 11 июля 2018 года обсудила проект Национальной стратегии обороны и одобрила предложенные поправки.

12. Парламент 19 июля 2018 года утвердил Национальную стратегию обороны.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

13. Применимые положения Конституции:

Статья 1

Государство Республика Молдова

«(1) Республика Молдова – суверенное и независимое, единое и неделимое государство.

(2) Форма государственного правления – республика.

(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».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 1 Ч. (3), СТ. 6, СТ. 7, СТ. 87 И СТ. 134 Ч. (3) КОНСТИТУЦИИ

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

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

Статья 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 66

Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

а) принимает законы, постановления и резолюции;

[...]

е) утверждает военную доктрину государства;

[...]

т) объявляет чрезвычайное, осадное и военное положение;

[...]

Статья 87

Полномочия в области обороны

«(1) Президент Республики Молдова является главнокомандующим вооруженными силами.

(2) Президент Республики Молдова **с предварительного согласия Парламента** может объявить частичную или всеобщую мобилизацию.

(3) В случае вооруженной агрессии против страны Президент Республики Молдова принимает меры по отражению агрессии, вводит военное положение и незамедлительно информирует об этом Парламент. Если Парламент не находится в это время на сессии, он созывается по праву в течение 24 часов после развязывания агрессии.

(4) Президент Республики Молдова может принимать и иные меры, направленные на обеспечение национальной безопасности и общественного порядка, **в пределах закона и в соответствии с ним**».

14. Применимые положения Закона № 345 от 25 июля 2003 года о национальной обороне:

Статья 1

«(1) Настоящий закон устанавливает структуру национальной системы обороны, основы организации и обеспечения обороны страны, полномочия и ответственность органов публичной власти в области обороны, руководство, организацию, назначение сил национальной системы обороны и планирование национальной обороны.

[...]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 1 Ч. (3), СТ. 6, СТ. 7, СТ. 87 И СТ. 134 Ч. (3) КОНСТИТУЦИИ

Статья 3

«Правовую базу национальной обороны составляют Конституция Республики Молдова, Стратегия национальной безопасности, Национальная стратегия обороны и Военная стратегия, Военная доктрина Республики Молдова, настоящий закон, другие нормативные акты Республики Молдова, а также общепризнанные нормы международного права».

Статья 24

«(1) Парламент обеспечивает законодательное регулирование и осуществляет парламентский контроль в области национальной обороны в формах и пределах, предусмотренных Конституцией.

(2) Парламент имеет следующие полномочия:

а) **утверждает стратегию национальной безопасности, национальную стратегию обороны и военную доктрину государства;**

[...]

Статья 25

«(1) Президент Республики Молдова является Главнокомандующим Вооруженными силами и несет ответственность за состояние национальной системы обороны в пределах полномочий, предусмотренных Конституцией и другими нормативными актами.

(2) Президент Республики Молдова имеет следующие полномочия:

а) осуществляет общее руководство национальной системой обороны и координирует деятельность органов публичного управления в области национальной обороны;

а¹) инициирует процесс разработки:

- стратегии национальной безопасности;

- национальной стратегии обороны;

б) представляет на утверждение Парламенту проекты:

- стратегии национальной безопасности;

- национальной стратегии обороны;

- общей структуры и численности личного состава компонентов Вооруженных сил;

- дисциплинарного воинского устава;

[...]

Статья 27

«(1) Правительство отвечает за организацию и осуществление мероприятий в области национальной обороны в пределах полномочий, предусмотренных законодательством.

(2) Правительство имеет следующие полномочия:

[...]

а¹) разрабатывает и представляет Президенту Республики Молдова национальную стратегию обороны для направления на утверждение Парламенту;

а²) утверждает военную стратегию;

а³) утверждает стратегический анализ обороны;

[...]

Статья 29

«(1) В мирное и военное время руководство Вооруженными силами осуществляется Главным командованием Вооруженных сил во главе с

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 1 Ч. (3), СТ. 6, СТ. 7, СТ. 87 И СТ. 134 Ч. (3) КОНСТИТУЦИИ

Президентом Республики Молдова – Главнокомандующим Вооруженными силами.

(2) Во исполнение своих полномочий Главнокомандующий Вооруженными силами издает приказы и директивы, обязательные для всего личного состава Вооруженных сил.

(3) В состав Главного командования входят также министр обороны, начальник Главного штаба Национальной армии, командующий войсками карабинеров.

(4) Министр обороны является заместителем Главнокомандующего Вооруженными силами».

15. Применимые положения Постановления Парламента № 134 от 19 июля 2018 года об утверждении Национальной стратегии обороны и Плана действий по внедрению Национальной стратегии обороны на 2018-2022 годы:

«Парламент принимает настоящее постановление.

Ст.1. – Утвердить:

- Национальную стратегию обороны согласно приложению 1;
- План действий по внедрению Национальной стратегии обороны на 2018–2022 годы согласно приложению 2.

Ст.2. – Правительству осуществлять мониторинг процесса внедрения Национальной стратегии обороны и ежегодно представлять Парламенту отчеты об осуществлении мероприятий, предусмотренных в указанном плане действий».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

16. В определении от 27 июля 2018 года Конституционный суд указал, что, согласно ст. 135 ч. (1) п. б) Конституции, разрешение обращения о толковании конституционных норм входит в его компетенцию.

17. Согласно ст. 25 п. а) Закона о Конституционном суде, Президент Республики Молдова обладает прерогативой обращения в Конституционный суд по вопросам, относящимся к его компетенции.

18. Конституционный суд отметил, что дело касается предполагаемого спора между Президентом Республики Молдова и Парламентом на предмет осуществления полномочий в военной области, которыми Конституция наделила эти два органа. Автор обращения просит Конституционный суд ответить на поставленные вопросы путем толкования Конституции. Конституционному суду надлежит выяснить, если для этого есть основания.

19. Ранее, в связи с обращениями о толковании конституционных норм, Конституционный суд отметил, что прерогатива, которой он

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 1 Ч. (3), СТ. 6, СТ. 7, СТ. 87 И СТ. 134 Ч. (3) КОНСТИТУЦИИ

наделен ст. 135 ч. (1) п. b) Конституции, предполагает установление смысла конституционных норм (см. ПКС № 2 от 2015 года, §29). Поскольку в этом случае запрашивается толкование ст.1 ч. (3), ст. 6, ст.7, ст. 87 и ст. 134 ч. (3) Конституции, касающихся должности главнокомандующего вооруженными силами, а также принципов государственного строя, Конституционный суд заключил, что указанные конституционные нормы имеют отношение к рассматриваемому делу.

20. Тем не менее, Конституционный суд посчитал целесообразным придать поставленным в обращении вопросам иную формулировку. Конституционный суд уточнил, что суть вопроса состоит не в том, чтобы выяснить, обладает ли Президент полномочиями в военной области, поскольку он бесспорно наделен определенными полномочиями в этой сфере, а в том, каким образом они могут быть реализованы. В результате, Конституционный суд посчитал необходимым ответить на следующие вопросы:

- a) Обладает ли Парламент полномочиями в области национальной обороны и входит ли в его компетенцию утверждение Национальной стратегии обороны?
- b) Вправе ли Парламент принимать программные документы в области национальной обороны без согласия Президента Республики Молдова и/или Правительства?
- c) Каковы пределы ответственности Президента Республики Молдова в сфере обороноспособности государства?
- d) Вправе ли Президент Республики Молдова утверждать другие, не включенные и/или одобренные Парламентом меры по обеспечению национальной безопасности и обороны?

21. Относительно осуществления конституционного контроля процедуры принятия Постановления Парламента №134 от 19 июля 2018 года об утверждении Национальной стратегии обороны и Плана действий по внедрению Национальной стратегии обороны на 2018-2022 годы Конституционный суд отметил следующее. Учитывая взаимосвязь вопросов, которые необходимо прояснить, и запроса о контроле конституционности, Конституционный суд посчитал целесообразным рассмотреть их одновременно.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

А. Аргументы автора обращения

22. В обоснование обращения автор отметил, что Президент Республики Молдова, Правительство и Парламент обязаны взаимодействовать и принимать решения путем консенсуса. Данная обязанность особенно актуальна в случае утверждения стратегии

национальной обороны. Автор обращения подчеркнул, что ранее, анализируя полномочия Президента Республики Молдова в военной области, Конституционный суд указал на необходимость участия Президента Республики Молдова в процессе принятия особо важных для государства решений. Хотя Президент Республики Молдова не является главой Правительства, в силу занимаемой должности он находится во главе исполнительной власти (см. ПКС № 9 от 4 апреля 1996 года).

23. Далее автор обращения отмечает, что разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную составляет основу государства Республика Молдова. Этот принцип закреплен в ст. 6 Конституции и предполагает взаимодействие и взаимный контроль государственных органов в осуществление власти (см. ПКС № 6 от 6 февраля 2001 года). Надлежащее функционирование правового государства требует, чтобы власть осуществлялась в духе конституционной приверженности, которая составляет продолжение принципа разделения и равновесия властей в государстве (см. ПКС №7 от 18 мая 2013 года). Излагая аргументы о нарушении конституционного принципа разделения и взаимодействия властей в государстве, в завершение автор обращения приводит ст. 131 Конституции, содержащую положения о национальном публичном бюджете. Автор считает, что положения данной статьи подтверждают, что Парламент не располагает абсолютной свободой в законодательной области. Исходя из ст. 131 ч. (4) Конституции, Парламент обязан требовать заключения Правительства в случае принятия законопроекта, влекущего за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов. Автор обращения призывает Конституционный суд придерживаться такого же принципа и в вопросах утверждения Национальной стратегии обороны. В поддержку этого требования автор приводит положения Закона о национальной обороне, которые устанавливают, что при утверждении Национальной стратегии обороны запрашивается мнение Президента Республики Молдова и мнение Правительства (см. ст. 36² Закона).

24. Касательно конституционного контроля процедуры принятия Постановления № 134 от 19 июля 2018 года, автор обращения отмечает следующее. Статья 47 ч. (1) Регламента Парламента предусматривает, что право законодательной инициативы принадлежит депутатам, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному собранию автономного территориального образования Гагаузия, которые признаются авторами проектов законодательных актов или законодательных предложений. Автор обращения отмечает, что 11 мая 2018 года он зарегистрировал в секретариате Парламента законопроект № 150 о Национальной

стратегии обороны Республики Молдова, которому впоследствии придали форму постановления Парламента. Автор считает, что таким образом была нарушена ст. 73 Конституции.

В. Аргументы органов власти

25. В представленном мнении Парламент Республики Молдова указал, что конституционные нормы, толкование которых запрашивается в рассматриваемом деле, с одной стороны, предусматривают, что Президент является главнокомандующим вооруженными силами, а с другой стороны, закрепляют ряд конституционных принципов. Парламент считает, что эти положения являются четкими и не допускают различных интерпретаций. Далее отмечается, что конституционный статус Парламента, как единственного законодательного органа государства, закреплён в ст. 60 Конституции. Этот статус, согласно ст. 66 п.а) Конституции, определяет его исключительные полномочия в законодательной сфере. Статус исполнительной власти в лице Президента Республики Молдова установлен в ст. 77 Конституции.

26. Принимая во внимание, что эти органы имеют различные конституционные обязанности, Парламент считает, что между полномочиями этих органов не может быть какой-либо конкуренции. По мнению Парламента, полномочия Президента Республики Молдова в области национальной обороны ограничены. В поддержку этого утверждения Парламент указывает, что ст. 87 ч. (4) Конституции, предусматривающая полномочия Президента Республики Молдова в области обороны, устанавливает, что он принимает необходимые меры в военной области только в пределах закона и в соответствии с ним. Парламент считает, что синтагма «в пределах закона и в соответствии с ним» подтверждает ограниченный и исполнительный характер полномочий Президента Республики Молдова в области национальной обороны. Парламент указывает, что право Президента Республики Молдова на законодательную инициативу не может толковаться в том значении, в каком считает автор обращения. Полномочия по принятию законов принадлежат исключительно Парламенту и не могут быть разделены с субъектом, обладающим правом на законодательную инициативу. В заключение, Парламент отмечает, что указанные конституционные нормы являются ясными и с этой точки зрения не вызывают вопросы. Он считает, что обращение необходимо отклонить ввиду его необоснованности.

27. Правительство Республики Молдова в представленном мнении отмечает, что толкование конституционных норм имеет целью обеспечение правильного применения конституционных норм. Для толкования конституционных норм должны существовать сомнения в

их точном смысле. По мнению Правительства, эта неясность должна объективно исходить из фактической ситуации, вызывая необходимость обращения в Конституционный суд. Правительство считает, что в этом случае смысл конституционных норм является ясным, отметив, что ранее Конституционный суд дал толкование указанных конституционных норм и раскрыл их точный смысл. Правительство отметило, что в Постановлении № 15b от 16 декабря 1996 года Конституционный суд установил, что пределы полномочий Президента Республики Молдова в области национальной обороны определяются положениями ч.(2), ч. (3) и ч. (4) ст. 87 Конституции. Это означает, что Президент Республики Молдова с предварительного согласия Парламента может объявить частичную или всеобщую мобилизацию, может принять меры по отражению агрессии, может вводить военное положение, причем в обязательном порядке незамедлительно информирует об этом Парламент.

28. Что касается процедуры принятия Постановления Парламента №134/2018 об утверждении Национальной стратегии обороны и Плана действий по внедрению Национальной стратегии обороны на 2018-2022 годы, Правительство уточнило, что этот акт не может быть предметом конституционного контроля, осуществляемого Конституционным судом, поскольку не носит нормативный характер. Правительство подчеркнуло, что национальная стратегия обороны является программным документом, объектом которого являются исключительно вопросы национальной обороны, и не может быть отнесен к нормативным актам. Обосновывая свое мнение о ненормативном характере оспариваемого постановления, Правительство ссылается на ст. 31 Закона о Конституционном суде №317 от 13 декабря 1994 года, которая устанавливает, что Конституционный суд рассматривает исключительно вопросы права.

29. В дополнение к вышесказанному Правительство отметило, что Парламент является высшим представительным органом народа и единственной законодательной властью государства, обладая общими материальными полномочиями. Согласно ст. 66 Конституции, в компетенцию Парламента входит утверждение основных направлений внутренней политики государства, которые включают и вопросы, связанные с национальной обороной.

30. В заключение Правительство отметило, что, на основании ст. 87 ч. (4) Конституции, в качестве главнокомандующего вооруженными силами, Президент Республики Молдова принимает меры, направленные на обеспечение национальной безопасности и общественного порядка, однако эти меры не должны выходить за рамки закона и должны соответствовать его требованиям.

С. Международная практика

31. Конституционный суд считает необходимым сделать краткий обзор полномочий Президента США в области обороны, как их задумали основоположники американской Конституции, а также посредством описания одного значимого постановления Верховного суда США. Вопрос о полномочиях Президента в области обороны долго обсуждался в этой стране. Кроме того, следует отметить, что в США политический режим является исключительно президентским. Этот экскурс в историю может стать основой для применения аргумента *a fortiori* в случае Республики Молдова, где действует парламентский режим.

32. Базовые принципы, приведенные основоположниками Конституции США в области обороны, составляют принцип разделения полномочий во внешней политике и ключевой принцип республиканской формы правления, в соответствии с которым многократный опыт лучше одного. Таким образом, хотя Президент США является главнокомандующим армией и флотом Соединенных Штатов и призванной на действительную службу Соединенных Штатов милицией отдельных штатов [ст. II раздел 2 п. 1 Конституции США], Конгресс является тот орган, который объявляет войну и издает правила по управлению сухопутными и морскими силами [ст. I раздел 8 п. 11 и п.14].

33. Страх, что Президент для того, чтобы «прославиться», может вовлечь народ в войну, стал для основоположников веским аргументом в пользу принятой ими концепции. В четвертом номере журнала «Федералист» Джон Джей, бывший государственный деятель и американский юрист, предупреждал, что «абсолютные монархи, из личных побуждений, таких как жажда воинской славы, месть за личные обиды, честолюбие и договоренности частного характера, направленные на личное обогащение или оказание поддержки своим семьям либо своим сторонникам, часто объявляют войны, когда народы их стран ничего от этого не выигрывают». Эта система была придумана для того, чтобы не ввязать страну в войну, а спасти ее. Власть принадлежала не одному человеку, а всему законодательному органу. Наделение американского Президента должностью главнокомандующего объясняется его обязанностью обеспечивать отражение внезапной агрессии, однако, обладая этой обязанностью, Президент должен ждать подтверждения со стороны Конгресса. Этим сохраняется верховенство гражданского общества над военным. Именно гражданское лицо является командующим вооруженными силами, а не профессиональный военный. Президент является главнокомандующим вооруженными силами не потому, что он сведущ

в военном искусстве, а потому, что должен держать армию в подчинении гражданской власти.

34. В этом вопросе является символическим следующий случай. В 1952 году, в разгар национальной забастовки, американский Президент Гарри Трумэн издал указ о национализации сталелитейных заводов для того, чтобы иметь возможность продолжить войну с Кореей. Сталелитейные заводы обжаловали эту меру в суд. Департамент юстиции пришел к выводу, что судебная власть не может повлиять на Президента, для этого существуют только два пути: импичмент и урна для голосования. Окружной судья Дэвид А. Пайн, рассматривавший дело, отверг эту теорию. Отметив, что мера, предпринятая Президентом Трумэном, является неконституционной, он допустил, что национальная забастовка может наносить государству большой ущерб, однако посчитал, что «для общества этот ущерб является менее опасным, чем урон от робкого признания суда о наличии безграничных полномочий исполнительного органа» [*Youngstown Sheet & Tube Co. против Sawyer*, 103 F.Supp. 569, 577 (D.D.C. 1952)].

35. Это дело дошло до Верховного суда США [*Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer*, 343 США 579 (1952)]. Шестью голосами против трех Верховный суд признал национализацию неконституционной. Судья Блэк, составивший заключение Верховного суда, отметил, что эта мера не может быть оправдана на основании конституционных норм, которые устанавливают, что Президент США является главнокомандующим вооруженными силами. Нельзя разумно считать, что главнокомандующий вооруженными силами, чтобы уладить трудовой спор, может свободно производить национализацию. Эта задача принадлежит законодателю. Более того, полномочия Президента по осуществлению контроля за исполнением законов противоречит идее, в соответствии с которой он может издавать законы. Судья Франкфуртер, изложивший совпадающее с решением суда мнение, отметил, что конституционная демократия – одна из самых сложных форм общественного соглашения, направленных на успешное правление. Демократия означает главенство разума. Основатели США действовали с убеждением, что в обществе власть правителей должна быть ограниченной. Для этих целей они установили систему сдержек и противовесов (*checks and balances*). Они не остались в плену иллюзии того, что люди обладают иммунитетом к непредвиденной концентрации власти. Опасная консолидация власти не происходит в один день. Она обретает угрожающий масштаб с течением времени, путем генерирующей силы бесконтрольного безразличия к ограничениям. И судья Дуглас в совпадающем мнении отметил, что нельзя ставить под сомнение чрезвычайный характер ситуации, в которой действовал Президент и которая стала поводом для принятия решения о национализации сталелитейных заводов.

Невзирая на это, следует отметить, что чрезвычайность ситуации не порождает полномочия. Она очерчивает границы, в рамках которых необходимо исполнять те или иные полномочия. Существование настоятельной потребности в обеспечении работы этих заводов не предполагает тот факт, что у Президента США больше прав действовать таким образом, чем у Конгресса. Президент, как и Конгресс, обязан гарантировать обеспечение благосостояния нации. Имея в свое распоряжение вооруженные силы, Президент может действовать быстро и со всей мощью. Законодательная власть более медлительна в своей деятельности. Могут появиться различные препятствия пока будет задействован неповоротливый механизм Конгресса. Эта ситуация занимает много времени, что может негативно отразиться на заработную плату, собственность, жизненный уровень и даже на жизнь людей. Теория разделения властей в государстве была воплощена в Конституции не для продвижения эффективности, а для того, чтобы исключить произвол власти. Судья Дуглас пришел к выводу, что в этом случае нельзя решить вопрос о конституционности оспариваемой меры исходя из самой быстрой реакции при вероятности кризиса. Ответ необходимо искать в тексте Конституции, в частности, в положениях о разделении полномочий между властями в государстве. В этом смысле, текст Конституции не является двусмысленным. Он четко устанавливает, что законодательная власть принадлежит Конгрессу.

D. Оценка Конституционного суда

36. Для конституционной системы Республики Молдова разделение власти в США является наглядным примером. Как американская Конституция, так и Конституция Республики Молдова признают главу государства главнокомандующим вооруженными силами. В Республике Молдова политический режим не был президентским ни до изменения Конституции в 2000 году, ни после. Если в президентском режиме полномочия Президента в военной области ограничены, с тем большим основанием разделение полномочий и принятие коллективного решения, в ущерб принятию решения одним лицом, является разумным в парламентском режиме, в такой чувствительной сфере, требующей большой ответственности.

37. Статья 6 Конституции («Разделение и взаимодействие властей») предусматривает, что в Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.

38. На стадии признания приемлемости обращения Конституционный суд отметил, что предметом обращения является

осуществление Президентом и Парламентом полномочий в области обороны, в связи с чем далее Конституционный суд рассмотрит конституционный статус каждой из этих властей.

39. Статья 60 ч. (1) Конституции предусматривает, что Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства. Конституционный суд отмечает, что принятие, толкование и обеспечение применения законов на всей территории страны – основные полномочия Парламента (см. ПКС № 42 от 27 июля 1999 года).

40. Конституционный статус Президента Республики Молдова закреплен в главе V Конституции. Ранее Конституционный суд рассматривал сферу применения этих конституционных норм. Проанализировав конституционность одного указа, Конституционный суд уточнил, что Президент Республики Молдова представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности государства, но эти полномочия не предоставляют ему свободу усмотрения в законодательной области (см. ПКС № 17 от 12 июля 2010 года, § 6).

41. Конституционный суд подчеркивает, что Президент Республики Молдова не располагает свободой усмотрения в законодательной области. Ни одна норма Конституции, из тех, которые указаны в обращении, не может служить подтверждением требований автора обращения. Несмотря на то, что Конституция предоставляет Президенту право на законодательную инициативу и право отказать, только один раз, в промульгации законопроекта, принятого Парламентом (см. в этом смысле ст. 73 и ст. 93 ч. (2) Конституции), эти положения нельзя трактовать как имеющие абсолютный характер, то есть в том смысле, что воля Президента должна превалировать.

42. Согласно Конституции Республики Молдова, Президент – это орган власти в лице одного человека. Он не может быть включен в иерархию государственных органов и не может конкурировать с ними. Конституционный суд неоднократно подчеркивал этот факт в своих решениях [см., *inter alia*, ПКС № 35 от 12 декабря 2017 года (*о запрете принадлежности Президента к какой-либо партии*)]. По Конституции, между Президентом и Парламентом не существует конкуренции в принятии программных документов в области национальной обороны. Единственным органом, принимающим, в конечном итоге, подобные документы, является Парламент. В этой сфере Президент страны может предложить определенные действия, не обладая при этом решающим словом.

43. Этот вывод следует и из систематического толкования ст. 66 п. d) и п. e) в сочетании со ст. 96 ч. (1) Конституции. Национальная стратегия обороны – акт, устанавливающий основные направления

политики Республики Молдова в области обороны. По смыслу Конституции, это акт, который определяет военную доктрину государства, указанный в ст. 66 п. е) Конституции. Эти положения устанавливают исключительную компетенцию Парламента в утверждении военной доктрины государства, а обеспечение реализации этой доктрины делегировано Правительству и осуществляется посредством разработки политики в области обороны. Конституция не наделяет Президента Республики Молдова прерогативой утверждения и реализации публичных программных документов.

44. Конституционный суд отмечает, что система сдержек и противовесов (*checks and balances*) применяется в равной мере и к политике в области обороны и внутренней политике. По Конституции Республики Молдова, разработка данной политики Президентом Республики Молдова в окончательном варианте не является целесообразным решением.

45. Конституция устанавливает в области обороны, что Президент Республики Молдова является главнокомандующим вооруженными силами. Ранее Конституционный суд дал толкование этих конституционных норм. В частности, в Постановлении № 15b от 16 декабря 1996 года Конституционный суд признал, что Президент Республики Молдова обладает широкими полномочиями в области национальной обороны. В то же время, Конституционный суд указал, что сфера применения полномочий в военной области определяется ч.(2), ч. (3) и ч. (4) ст. 87 Конституции. Конституционный суд указал, что, согласно этим положениям, Президент Республики Молдова обладает полномочиями по объявлению частичной или всеобщей мобилизации только с предварительного согласия Парламента, по принятию мер для отражения агрессии или введению военного положения с незамедлительным сообщением об этом Парламенту.

46. Конституционный суд признал, что эти полномочия составляют предмет законодательного регулирования. В подтверждение Конституционный суд выделил в ч. (4) ст. 87 Конституции синтагму «в пределах закона и в соответствии с ним», которая предполагает широкую свободу усмотрения Парламента в области обороны. Отсюда следует, что ч. (1) ст. 87 Конституции не может служить аргументом в пользу мнения автора, что Президент Республики Молдова обладает исключительными полномочиями в области обороны страны. Роль главнокомандующего вооруженными силами необходимо рассматривать в контексте со всеми конституционными нормами, а не в отрыве от них. Такого подхода требует принцип согласованности системы права.

47. В этом контексте, Конституционный суд подчеркивает, что принцип разделения государственной власти не призван обеспечивать

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 1 Ч. (3), СТ. 6, СТ. 7, СТ. 87 И СТ. 134 Ч. (3) КОНСТИТУЦИИ

административную или экономическую эффективность. Его целью является укрепление свободы и предотвращение концентрации власти в руках одного человека.

48. Таким образом, ст. 1 ч. (3), ст. 6, ст. 7, ст. 66, ст. 87 и ст. 134 ч.(3) Конституции наделяют Парламент исключительными законодательными полномочиями в области национальной обороны. Парламент принимает программные документы в области национальной обороны в пределах, установленных Конституцией и соответствующими законами. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что в области национальной безопасности и обороны Президент Республики Молдова может принять только меры, допускаемые Конституцией и законами.

49. Под другим углом, Конституционный суд отмечает, что ст.87 Конституции не устанавливает ответственность Президента за общую обороноспособность государства. Ответственность Президента может быть только личной, в связи с исполнением своих обязанностей в этой области (е.г. уголовная ответственность за совершение преступлений против государственной безопасности). Статья 87 не содержит положений, четко указывающих на ответственность в военной области. Этот вывод не исключает однако возможность принятия Парламентом, в духе Конституции, закона, налагающего такую ответственность на Президента Республики Молдова.

50. Исходя из вышеизложенного и учитывая тот факт, что единственно на что ссылается автор обращения в отношении неконституционности процедуры принятия Постановления Парламента № 134 от 19 июля 2018 года является то, что оно изначально было зарегистрировано в секретариате Парламента как законопроект, однако в ходе работы Парламента он был переоформлен в постановление, Конституционный суд отмечает следующее. Закон №100 от 22 декабря 2017 года о нормативных актах предусматривает порядок составления и утверждения нормативных актов. Статья 24 ч.(5) закона касается области принятия программных документов. В соответствии с этими положениями, программные документы утверждаются постановлениями Правительства. Если реализация этих документов предполагает участие иных, чем подведомственные Правительству, административных органов, программные документы утверждаются Парламентом. Конституционный суд обращает внимание на действие этих положений в рассматриваемом случае. Более того, исходя из сути ст. 66 п. а) и ст. 74 Конституции, единственный орган, который вправе решать в отношении формы принимаемого акта, является Парламент.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
ПОЛОЖЕНИЙ СТ. 1 Ч. (3), СТ. 6, СТ. 7, СТ. 87 И СТ. 134 Ч. (3) КОНСТИТУЦИИ

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

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. По смыслу ст. 1 ч. (3), ст. 6, ст. 7, ст. 87 и ст. 134 ч. (3) Конституции:

а) Парламент обладает исключительными законодательными полномочиями в области национальной обороны.

б) Парламент принимает программные документы в области национальной обороны в пределах, установленных Конституцией и соответствующими законами. Утверждение национальной стратегии обороны входит в сферу компетенции Парламента.

с) Статья 87 Конституции не предусматривает ответственность Президента Республики Молдова за обороноспособность государства. Это не исключает возможность принятия Парламентом, в духе Конституции, закона, налагающего такую ответственность на Президента Республики Молдова.

д) В области национальной безопасности и обороны Президент Республики Молдова вправе принимать только меры, предусмотренные и допускаемые законом.

2. Признать конституционной процедуру принятия Постановления Парламента № 134 от 19 июля 2018 года об утверждении Национальной стратегии обороны и Плана действий по внедрению Национальной стратегии обороны на 2018-2022 годы.

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

Председатель

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

Кишинэу, 21 декабря 2018 года
ПКС № 33
Дело № 108b/2018