



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

**об утверждении Доклада об осуществлении
конституционной юрисдикции в 2021 году**

КИШИНЭУ

20 января 2022 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Домника МАНОЛЕ, *председатель*,
Николае РОШКА,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,
при участии начальника Секретариата Конституционного суда, Елены Тентюк,

рассмотрев в пленарном заседании Доклад об осуществлении конституционной юрисдикции в 2021 году,

руководствуясь положениями ст.26 Закона о Конституционном суде № 317 от 13 декабря 1994 года, ст. 61 ч. (1) и ст. 62 п. f) Кодекса конституционной юрисдикции № 502 от 16 июня 1995 г.,

на основании ст.10 Закона о Конституционном суде, ст. 5 п. i) и ст. 80 Кодекса конституционной юрисдикции,

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Утвердить Доклад об осуществлении конституционной юрисдикции в 2021 году, согласно приложению.
2. Настоящее постановление публикуется в «*Monitorul Oficial al Republicii Moldova*».

Председатель

Домника МАНОЛЕ

*Кишинэу, 20 января 2022 г.,
ПКС № 1*

**Утвержден
Постановлением Конституционного суда
№ 1 от 20 января 2022 года**

ДОКЛАД об осуществлении конституционной юрисдикции в 2021 году

А. Статус и полномочия Конституционного суда

Статус Конституционного суда, единственного органа конституционной юрисдикции в Республике Молдова, автономного, независимого от законодательной, исполнительной и судебной властей органа, закреплён в Конституции, которая устанавливает также принципы и основные полномочия Суда. Статус Конституционного суда определяется его первостепенной задачей в обеспечении уважения ценностей правового государства: гарантирование верховенства Конституции, обеспечение реализации принципа разделения государственной власти, гарантирование ответственности государства перед гражданином и гражданина перед государством. Эти наиважнейшие функции осуществляются при помощи средств, гарантированных Конституцией.

Полномочия Конституционного суда, установленные в ст.135 Конституции, развиваются Законом о Конституционном суде №317 от 13 декабря 1994 года и Кодексом конституционной юрисдикции №502 от 16 июня 1995 года, которые предусматривают, *inter alia*, процедуру разрешения обращений, порядок избрания судей и Председателя Конституционного суда, их полномочия, права и обязанности. Так, в соответствии с конституционными положениями, Конституционный суд:

- а) осуществляет по запросу контроль конституционности законов, положений и постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и распоряжений Правительства, а также международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова;
- б) даёт толкование Конституции;
- с) высказывается по предложениям о пересмотре Конституции;
- д) подтверждает результаты республиканских референдумов;
- е) подтверждает результаты выборов Парламента и Президента Республики Молдова, признаёт мандаты депутатов и Президента Республики Молдова;
- ф) констатирует обстоятельства, оправдывающие роспуск Парламента, отстранение от должности Президента Республики Молдова или временное исполнение его обязанностей, а также невозможность исполнения Президентом Республики Молдова своих обязанностей в течение более чем 60 дней;
- г) разрешает исключительные случаи неконституционности правовых актов;
- h) принимает решения по вопросам, предметом которых является конституционность партии.

В. Судьи Конституционного суда

Согласно ст.136 Конституции, Конституционный суд состоит из шести судей, назначаемых на шестилетний срок. В результате того, что 27 января 2021 года конституционного судьи Эдуарда Абабей не стало, пленум Конституционного суда функционировал в следующем составе:

Домника МАНОЛЕ, председатель,

Николае РОШКА,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, судьи.

С. Организационная структура

Конституционный суд осуществлял свою деятельность согласно организационной структуре, утвержденной Определением № 9 от 23 марта 2018 года.



Д. Обращение в Конституционный суд

Конституционное судопроизводство осуществляется по обращению субъектов, наделенных данным правом. По законодательству Республики Молдова Конституционный суд не имеет права осуществлять судопроизводство по собственной инициативе. Так, согласно ст.25 Закона о Конституционном суде, с последующими изменениями, внесенными *Законом № 99 от 11.06.2020 года*, и ст. 38 ч. (1) Кодекса конституционной юрисдикции, правом обращения в Конституционный суд обладают:

- a) Президент Республики Молдова;
- b) Правительство;
- c) министр юстиции;
- d) судьи/судебные составы Высшей судебной палаты, апелляционных палат и судов;
- d¹) Высший совет магистратуры;
- f) Генеральный прокурор;
- g) депутаты Парламента;
- h) парламентские фракции;
- i) народный адвокат;
- i¹) народный адвокат по защите прав ребенка;
- j) советы административно-территориальных единиц первого или второго уровня, Народное Собрание Гагаузии (Гагауз Ери) – в случаях проверки конституционности законов, регламентов и постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова,

постановлений, ордеров и распоряжений Правительства, а также международных договоров, стороной которых является Республика Молдова, не отвечающих ст. 109 и, соответственно, ст. 111 Конституции Республики Молдова.

Обращения, представленные вышеуказанными субъектами, должны быть обоснованными и отвечать по форме и содержанию требованиям ст. 39 Кодекса конституционной юрисдикции.

РАЗДЕЛ II. КОНСТИТУЦИОННОЕ СУДОПРОИЗВОДСТВО

А. Оценка Конституционного суда в вынесенных постановлениях

В течение 2021 года Конституционный суд вынес 39 постановлений, тем самым способствуя формированию конституционной юриспруденции в следующих областях.

1. ПРАВА ЛИЦ, РОДИВШИХСЯ В МЕСТАХ ОСОБОГО СОДЕРЖАНИЯ ИЛИ В ПУТИ СЛЕДОВАНИЯ К НИМ

Конституционный суд 12 января 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности некоторых положений ст. 1 Закона № 296 от 23 ноября 1994 года о толковании отдельных положений Закона № 1225 от 8 декабря 1992 года о реабилитации жертв политических репрессий¹.

Конституционный суд отметил, что, оспаривая предложение «дети репрессированных лиц, рожденные в браке в местах особого содержания или в пути следования к ним, считаются детьми, рожденными в браке до репрессирования», содержащееся в ст. 1 Закона о толковании отдельных положений Закона о реабилитации жертв политических репрессий, автор затронул в обращении вопрос обеспечения равенства жертв политических репрессий в период тоталитарного режима.

Конституционный суд подчеркнул, что Парламент Республики Молдова, включив детей, родившихся в местах особого содержания или в пути следования к ним, Законом № 1225 от 8 декабря 1992 года в категорию жертв репрессий, признал тяжесть всех страданий, связанных с депортацией, выпавших на долю этих детей и их родителей, считая, что государство обязано выплачивать им компенсации. Исходя из норм указанного закона, все дети, появившиеся на свет в местах особого содержания или в пути следования к этим местам, находились в одинаковом положении, независимо от факта вступления их родителей в брак до или во время репрессий либо того, что родившая их женщина была замужем или нет.

Конституционный суд отметил, что официальное толкование, данное в ст. 1 Закона № 296 от 23 ноября 1994 года, привело к исключению из числа жертв политических репрессий и потенциальных бенефициаров реабилитации лиц, рожденных в местах особого содержания или в пути следования к этим местам: (i) репрессированной незамужней женщиной, а также (ii) в браке, заключенном во время репрессий.

Конституционный суд указал, что соблюдение принципа равенства предполагает предоставление одинаковых преимуществ всем лицам, за исключением случая, когда дифференцированный подход является объективно и разумно оправданным. Исходя из этого требования, принцип равенства, закрепленный в ст. 16 Конституции, не запрещает любой дифференцированный подход, а лишь дифференцированный подход, лишенный обоснования (см. ПКС № 19 от 24 сентября 2019 г., § 31).

Конституционный суд отметил, что дифференцированное обращение к лицам, родившимся в местах особого содержания или в пути следования к ним, допущенное оспариваемыми положениями, не преследует правомерную цель и не имеет объективного и разумного

¹[Постановление № 2 от 12.01.2021 г.](#) о контроле конституционности некоторых положений ст. 1 Закона № 296 от 23 ноября 1994 года о толковании отдельных положений Закона № 1225 от 8 декабря 1992 года о реабилитации жертв политических репрессий

обоснования. Данная норма необоснованно лишает граждан Республики Молдова, рожденных в местах особого содержания или в пути следования к ним репрессированной незамужней женщиной или в браке, заключенном во время репрессий, права на социальную защиту, предусмотренного Законом о реабилитации жертв политических репрессий. В связи с тем, что оспариваемые положения не преследуют правомерную цель и не являются объективно и разумно обоснованными, они нарушают конституционные нормы ст. 28 [*интимная, семейная и частная жизнь*], ст. 47 [*право на социальное обеспечение и защиту*] и ст. 16 [*равенство*] Конституции.

Конституционный суд постановил, что до внесения изменений в ст. 1 Закона № 296 от 23 ноября 1994 года о толковании отдельных положений Закона № 1225 от 8 декабря 1992 года о реабилитации жертв политических репрессий, в смысле настоящего постановления, жертвами политических репрессий считаются также дети, родившиеся в местах особого содержания или в пути следования к ним, если хотя бы один из родителей является жертвой политических репрессий.

2. ДОСТУП К ИНФОРМАЦИИ ЛИЧНОГО ХАРАКТЕРА

Конституционный суд 14 января 2021 года вынес Постановление об исключительном случае неконституционности ст. 4 ч. (2), ст. 7 ч. (2) п. с), ст. 8 ч. (1) и ст. 11 ч. (1) п. 3) Закона № 982 от 11 мая 2000 года о доступе к информации².

Конституционный суд изучил предмет обращения через призму ст. 34 ч. (1) и ч. (2) в сочетании со ст. 23 ч. (2) и ст. 54 Конституции.

Конституционный суд отметил, что положения ст. 4 ч. (2) Закона о доступе к информации предусматривают, что реализация права доступа к информации может быть подвергнута ограничениям по специфическим причинам, соответствующим принципам международного права, в том числе охраны национальной безопасности или частной жизни лица.

Конституционный суд пришел к выводу, что положения ст. 4 ч. (2) вышеуказанного закона соблюдают требования ст. 54 ч. (2) Конституции, согласно которым осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и необходимы в интересах национальной безопасности, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально. Термин «*restricții*», используемый в ст. 4 ч. (2) Закона о доступе к информации, является синонимом термина «*restrângere*», которым оперирует ст. 54 ч. (2) Конституции (в переводе был использован один термин – «ограничения»).

Конституционный суд не усмотрел противоречивости между ст. 4 ч. (2) Закона о доступе к информации и ст. 54 ч. (2) Конституции, отметив, что остается лишь, чтобы поставщики информации и судебные инстанции верно применяли оспариваемые законодательные положения.

Согласно ст. 7 ч. (2) п. с) данного закона, доступ к официальной информации не может быть ограничен, за исключением информации личного характера, разглашение которой считается вмешательством в частную жизнь лица, находящуюся под охраной законодательства о защите персональных данных.

Конституционный суд указал, что выражение «не может быть ограничен, за исключением...» в ст. 7 ч. (2) закона, с точки зрения конституционного права, является синонимом выражения «не подлежит никаким ограничениям, кроме ...», содержащегося в ст. 54 ч. (2) Конституции. Слово «*îmixtiune*» («вмешательство») в ст. 7 ч. (2) п. с) закона имеет значение словосочетания «*amestec nemotivat*» («необоснованное вмешательство»), которое, фактически, обозначает неоправданное ограничение или вмешательство, то есть нарушение права на частную жизнь. Констатация нарушения данного основного права возложена на судебные инстанции общей юрисдикции,

²[Постановление № 3 от 14.01.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности ст. 4 ч. (2), ст. 7 ч. (2) п. с), ст. 8 ч. (1) и ст. 11 ч. (1) п. 3) Закона № 982 от 11 мая 2000 года о доступе к информации

которые, рассматривая дела, находящиеся в их производстве, должны проводить анализ конкурирующих интересов. Положения ст. 7 ч. (1) закона допускают ограничения (лимитирование) права на уважение частной жизни, однако эти ограничения должны быть оправданными и не совершать вмешательство (согласно ст. 7 ч. (2) п. с) закона), то есть нарушения.

Конституционный суд подчеркнул, что простое ограничение (лимитирование) основного права не эквивалентно нарушению основного права. С конституционной точки зрения, не допускаются необоснованные ограничения основных прав. Обоснованность или необоснованность ограничения (лимитирования) права на частную жизнь в спорной ситуации может быть установлена только судебной инстанцией после проведения теста на соразмерность.

Статья 8 ч. (1) Закона о доступе к информации предусматривает, что информация личного характера относится к категории официальной информации ограниченного доступа и состоит из относящихся к идентифицированному или идентифицируемому физическому лицу данных, разглашение которых представляет собой нарушение неприкосновенности частной, интимной и семейной жизни.

В этом аспекте, Конституционный суд обратил внимание на то, что слово «violare» («нарушение») частной, интимной и семейной жизни было использовано законодателем в разрез с терминологией конституционного права и европейского права по правам человека. Это слово имеет значение нарушения, то есть необоснованного ограничения. В контексте ст. 8 закона, в частности, учитывая ч. (2) данной статьи, это слово равнозначно слову «вмешательство», поскольку часть (2) данной статьи предусматривает, что доступ к информации личного характера осуществляется в соответствии с положениями законодательства о защите персональных данных. Конституционный суд пришел к выводу, что, с конституционной точки зрения, положения ст. 8 ч. (1) Закона о доступе к информации не вызывают вопросов, поскольку они допускают проведение теста на соразмерность в соответствии со ст. 54 Конституции.

Касательно ст. 11 ч. (1) п. 3) Закона о доступе к информации, Конституционный суд отметил, что ограничения доступа к информации допускаются в целях защиты конфиденциальной информации, частной жизни лица и национальной безопасности. Конституционный суд подчеркнул, что эти специальные цели перечислены в ст. 54 ч. (2) Конституции. Следовательно, оспариваемые законодательные положения не вступают в противоречие с указанными конституционными нормами.

Конституционный суд указал, что государственные органы и учреждения, которые предоставляют сведения, отнесенные к разряду персональных данных, обязаны создавать условия для обеспечения защиты этих данных, соблюдая принципы и критерии оценки, установленные в Постановлении Конституционного суда № 29 от 12 декабря 2019 года. Отказ в предоставлении персональных данных должен быть соразмерным и оправданным законными целями, предусмотренными в ст. 54 ч. (2) Конституции.

Конституционный суд не обнаружил конституционной проблемы ни с точки зрения ст. 23 ч. (2) Конституции.

Конституционный суд заключил, что оспариваемые положения ст. 4 ч. (2), ст. 7 ч. (2) п. с), ст. 8 ч. (1) и ст. 11 ч. (1) п. 3) Закона о доступе к информации соответствуют конституционным стандартам, установленным в ст. 23 ч. (2), ст. 34 и ст. 54 Конституции.

3. ПРИСВОЕНИЕ РУССКОМУ ЯЗЫКУ ОСОБОГО СТАТУСА

Конституционный суд 21 января 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Закона № 234 от 16 декабря 2020 года о функционировании языков на территории Республики Молдова³.

³[Постановление № 4 от 21.01.2021 г.](#) о контроле конституционности Закона № 234 от 16 декабря 2020 года о функционировании языков на территории Республики Молдова

Конституционный суд начал свой анализ с проверки соответствия закона положениям ст. 13 Конституции.

Согласно ч. (1) статьи 13 Конституции в ее толковании Постановлением Конституционного суда № 36 от 5 декабря 2013 года, государственным языком Республики Молдова является румынский язык. Конституционное закрепление румынского языка в качестве государственного придает ему статус официального языка государства. Вторая часть данной статьи предусматривает, что государство признает и охраняет право на сохранение, развитие и функционирование русского языка и других языков, используемых на территории страны. Упоминание русского языка в этой конституционной норме приведено в качестве примера и не присваивает ему особый статус по отношению к другим языкам, используемым на территории Республики Молдова (украинский, гагаузский, болгарский, романи и др.). Часть (4) статьи 13 Конституции предусматривает, что порядок функционирования языков на территории Республики Молдова устанавливается органическим законом. Из этого можно сделать вывод о наличии позитивного обязательства Парламента по регулированию органическим законом функционирования языков на территории Республики Молдова. В этом отношении дискреционные полномочия Парламента ограничиваются положениями Конституции.

Из положений статьи 13 Конституции можно сделать вывод, что она признает и охраняет следующие ценности: (i) официальный характер румынского языка как государственного и (ii) право на сохранение, развитие и функционирование других языков, используемых на территории страны.

Конституционный суд отметил, что Преамбула Конституции Республики Молдова, среди прочего, ставит своей целью реализацию интересов граждан иного этнического происхождения, составляющих народ Республики Молдова, а ч. (2) статьи 10 Конституции требует, чтобы государство признавало и гарантировало право всех граждан Республики Молдова на сохранение, развитие и выражение этнической самобытности.

Для разрешения дела Конституционный суд использовал статистические данные, относящиеся к структуре населения по родному языку и к структуре населения по родному языку в территориальном разрезе, собранные в результате переписи населения в 2014 году. Конституционный суд отметил, что в обязательстве, возложенном на государство статьей 13 ч. (2) Конституции, о признании и защите права на сохранение, развитие и функционирование других языков, используемых на территории страны, подразумеваются родные языки граждан, а не языки, обычно используемые ими.

Так, по данным о структуре населения по признаку родного языка, полученным в результате переписи населения в 2014 году, из общего числа в 2 804 801 граждан, из которых 2 723 315 указали свой родной язык, 1 544 726 признали родным языком молдавский, 639 339 – румынский, 107 252 – украинский, 263 523 – русский, 114 532 – гагаузский, 41 756 – болгарский, 7 574 – романи и 4613 – иные языки. Исходя из предпосылки, что глотоним «румынский» включает и понятие «молдавский», в Республике Молдова румынский язык является родным языком для 2 184 065 граждан. В процентном соотношении, родным языком для не менее чем 77,86 % граждан Республики Молдова является румынский язык. Русский является родным языком для не менее чем 9,39 % граждан, гагаузский – родной язык для не менее чем 4,08 % граждан, украинский – родной язык для не менее чем 3,82 % граждан, а болгарский является родным языком для не менее чем 1,48 % граждан Республики Молдова.

Конституционный суд отметил и данные о структуре населения по признаку родного языка румынского, украинского и русского в территориальном разрезе, полученные в результате переписи населения в 2014 году. Так, из 2 723 315 граждан, которые указали свой родной язык, доля использования украинского языка в территориях выше доли использования русского языка в девяти районах. Кроме этого, в 15 из 32 районов разница между использованием русского и украинского языков составляет не более 2%.

Конституционный суд провел анализ оспариваемого закона на основании статьи 13 Конституции, в частности, по двум основным вопросам: (а) наличие равновесия между румынским языком, в качестве государственного языка Республики Молдова, и русским языком, как языка одного из этнических меньшинств; и (б) законное положение языков других этнических меньшинств, проживающих в Республике Молдова, с учетом конституционных гарантий.

Конституционный суд указал, что цель, преследуемая статьями 10 и 13 Конституции, объясняется необходимостью гарантировать самобытность и единство народа Республики Молдова. В этом плане, государственный язык имеет конституционное значение, рассматривается как символ единства народа и является неотъемлемой частью конституционной идентичности Республики Молдова.

Конституционный суд отметил, что создание и защита государственного языка направлены на удовлетворение потребности большинства граждан страны в сохранении своей самобытности и установление языка, обеспечивающего общение между различными частями населения во всех сферах жизни и на всей территории государства. Защита и продвижение официального языка в государстве направлено также на достижение социальной сплоченности и на интеграцию этнических меньшинств в общественную жизнь. Каждый проживающий на территории страны гражданин, который стремится интегрироваться в обществе, эффективно участвовать в демократических процессах государства и пользоваться возможностями, предоставляемыми государством Республика Молдова, должен знать государственный язык. В этом контексте, Венецианская комиссия подчеркивала, что является законным и приветствуется, когда государства содействуют укреплению государственного языка, его освоению всеми гражданами и принимают меры для его всеобщего изучения с тем, чтобы устранить существующее неравенство и упростить эффективную интеграцию в общество лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам.

Вместе с тем, Конституционный суд отметил, что интерес к защите и продвижению государственного языка должен быть уравновешен с учетом интереса к признанию и защите языковых прав граждан, относящихся к этническим меньшинствам.

Конституционный суд отметил, что статья 2 закона наделяет русский язык привилегированным статусом по отношению к языкам других этнических меньшинств в Республике Молдова, статус, который не вытекает из положений Конституции. Существуют районы (например, Бричен, Дрокия, Единец, Фэлешть, Глодень, Хынчешть, Окница, Рышкань, Шолдэнешть), в которых украинский язык имеет большую долю использования, чем русский. В некоторых районах русский язык имеет небольшую долю использования, менее 3 % (например, Кантемир, Кэлэраш, Криулень, Дубэсарь, Хынчешть, Яловень, Ниспорень, Орхей, Стрэшень, Шолдэнешть, Теленешть). Вместе с тем, наделяя русский язык, являющийся языком одного из этнических меньшинств, статусом языка межнационального общения, он приобретает наряду с румынским статус квазиофициального языка. Ряд статей оспариваемого закона подчеркивает превосходящую роль русского языка на всей территории Республики Молдова в соотношении с языками других этнических меньшинств, не различая, в каких районах его весомость является незначительной и в каких районах его весомость является значительной, для того, чтобы установить столь строгие законные обязательства.

Конституционный суд указал, что статья 13 Конституции признает только один государственный язык и не содержит понятия «язык межнационального общения». Конституционный статус государственного языка как раз подразумевает исполнение им функции языка общения между всеми гражданами Республики Молдова, независимо от их этнического происхождения. В том же смысле действуют и положения ч. (1) статьи 10 Конституции, согласно которым основу государства составляет единство народа Республики Молдова, которая является общей и неделимой родиной всех ее граждан.

Несмотря на это, оспариваемый закон наделяет русский язык статусом, аналогичным статусу румынского языка. Этот статус вытекает из ч. (2) статьи 2 закона, в которой отмечается, что русский язык как язык межнационального общения используется на территории Республики Молдова наряду с государственным языком.

Оспариваемый закон предоставляет русскому языку преимущественное положение, независимо от количества членов этнических меньшинств, которые говорят на этом языке в районах страны. В большинстве случаев граждане должны выбирать между румынским и русским языком. Это предполагает, что румынский язык практически не сможет осуществлять функцию государственного языка. Конституционный суд отметил, что статья 13 Конституции Республики Молдова не допускает такого решения. Наделяя русский язык статусом, аналогичным румынскому языку, оспариваемый закон умаляет интегрирующую силу официального языка.

Преимущественное по сравнению с другими языками этнических меньшинств положение русского языка и придание ему значения государственного языка противоречат статье 13 Конституции. Такое отношение не соответствует принципам, закрепленным в Преамбуле Конституции, и приводит к тому, что ч. (2) статьи 10 Конституции лишается сути в отношении других этнических меньшинств, которые говорят на другом языке, отличном от русского.

Этот закон не содержал стабильной, устойчивой и четко определенной языковой политики с точки зрения конституционных требований. Отсутствие такой политики вредит интересам общества и привело к тому, что Парламент не смог выполнить свои позитивные обязательства, вытекающие из ч. (4) статьи 13 Конституции, не смог решить одну из основных проблем общественно-политической жизни Республики Молдова в свете конституционных принципов. Конституционный суд заключил, что Закон № 234 от 16 декабря 2020 года о функционировании языков на территории Республики Молдова противоречит статье 13 Конституции.

Конституционный суд отметил, что для применения положений оспариваемого закона государственные органы должны будут выделить дополнительные финансовые средства, размер которых по настоящее время не был подсчитан, например, для перевода официальных актов органов государственной власти и органов публичного управления, для перевода названий государственных учреждений, для изготовления вывесок с названиями государственных органов, для перевода названий товаров, инструкций, а также любой визуальной информации к товарам, произведенным в Республике Молдова, для подготовки служащих на знание русского языка, для принятия на работу и оплаты переводчиков и др. В соответствии с положениями ч. (4) и ч. (6) статьи 131 Конституции, любое законодательное предложение, влекущее за собой увеличение бюджетных расходов, может быть принято только после его одобрения Правительством. Никакие бюджетные расходы не могут быть утверждены без установления источника финансирования.

Конституционный суд в своей практике отмечал, что принятие закона, имеющего последствия для бюджета, в отсутствие заключения Правительства ведет к нарушению процедуры, предусмотренной статьей 131 ч. (4), и статьи 6 Конституции, которая обязывает государственные органы осуществлять свои полномочия в пределах требований, установленных Конституцией.

Конституционный суд отметил, что на сайте Парламента в разделе, предусмотренном для заключения Правительства по законопроекту оспариваемого закона, нет никаких документов. В информационной записке к данному законопроекту также не указан источник финансирования для введения закона в действие, а напротив, отмечается, что «в целом, введение в действие принятого законодательного акта не повлечет финансовых расходов на организационном уровне, дополнительно к предусмотренным в бюджете».

Конституционный суд констатировал нарушение статей 6 и 131 ч. (4) и ч. (6) Конституции. В связи с этим, Конституционный суд не посчитал необходимым анализировать соблюдение процедуры принятия оспариваемого закона на основании статей 1 ч. (3), 64 и 73 Конституции, на которые сослались авторы обращений.

4. ВЫДВИЖЕНИЕ НА ДОЛЖНОСТЬ ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА ДРУГОГО КАНДИДАТА, ЧЕМ ТОТ, КОТОРОГО ВЫДВИНУЛО АБСОЛЮТНОЕ ФОРМАЛИЗОВАННОЕ ПАРЛАМЕНТСКОЕ БОЛЬШИНСТВО

Конституционный суд 23 февраля 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 32-IX от 11 февраля 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра⁴.

Конституционный суд проанализировал обращение через призму ст. 98 ч. (1) Конституции, согласно которой после консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова выдвигает кандидатуру на должность премьер-министра.

Конституционный суд отметил, что ст. 98 ч. (1) Конституции предусматривает исключительные полномочия Президента Республики по выдвижению кандидата на должность премьер-министра. В то же время, Конституционный суд отметил, что, несмотря на исключительность, данное право не может быть дискреционным, поскольку Президент выдвигает кандидатуру премьер-министра только после проведения консультаций с парламентскими фракциями. В процессе формирования и назначения Правительства голосование Парламента является существенным. Правительство несет политическую ответственность только перед Парламентом, который может отправить его в отставку. Принцип, действующий в демократических государствах, независимо от формы правления, заключается в том, что Правительство выражает волю политического большинства в Парламенте и для правления оно должно заручиться поддержкой этого парламентского большинства. Проанализировав значение каждой из двух публичных властей при формировании Правительства, Конституционный суд заключил, что, по сравнению с ролью Президента, роль Парламента является решающей. В этом заключается суть парламентской формы правления. Более того, согласно положениям ч. (1) ст. 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., §§ 58, 84, 88 и 89; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 17).

В своей практике Конституционный суд дал толкование синтагмы «консультации с парламентскими фракциями», содержащейся в ч. (1) ст. 98 Конституции, и указал, что целью консультаций является выявление политической поддержки депутатами конкретного лица, способного сформировать Правительство, пользующееся доверием Парламента. При проведении консультаций важное значение играет то, чтобы будущий кандидат на должность премьер-министра заручился политической поддержкой Парламента. Конституционный суд также отметил, что Президент Республики при проведении консультаций вправе предложить собственную кандидатуру, которая может быть принята. Также возможно, что при проведении этих политических консультаций кандидатура, предложенная Президентом на должность премьер-министра, будет отклонена партнерами, с которыми он консультируется. В этом контексте, Конституционный суд отметил, что Президент не может подчинить себе партнеров по политическому диалогу. В этой роли Президент действует лишь как представитель государства, наделенный правом и обязанностью по выявлению пути к диалогу и оценке воли и способности депутатов поддержать конкретного кандидата в Парламенте. При выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра Президент должен проявить свою беспристрастность и политическую нейтральность, как и равное отношение ко всем парламентским группам. У Президента нет конституционного права противопоставлять себя парламентским группам (ПКС № 32 от 29 декабря 2015 года, §§ 91-94; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 18).

⁴[Постановление № 6 от 23.02.2021 г.](#) о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 32-IX от 11 февраля 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра

Конституционный суд отметил, что нельзя отрицать право Президента Республики оценивать качества, компетентность, опыт и, по сути, способности лица, вовлеченного или не вовлеченного в политику, руководить Правительством и заручиться политической поддержкой парламентского большинства на всем протяжении деятельности законодательного органа. Однако у него нет конституционного права навязывать своего кандидата. Итак, Президент действует исключительно как представитель государства, который значимостью и официальностью своей должности, а также своим авторитетом, способствует установлению и сохранению равновесия между Парламентом и будущим Правительством. Конституционный суд подчеркнул, что толкование Конституции в том смысле, что Президент страны обладает дискреционным правом выдвижения кандидата на должность премьер-министра, может спровоцировать институциональные конфликты (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., §§ 95 и 117; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 19).

Конституционный суд подчеркнул, что не существует никаких конституционных и демократических оснований для того, чтобы Президент Республики не выдвигал на должность премьер-министра кандидата, пользующегося поддержкой парламентского большинства, даже если у него отличные от Президента взгляды. Если ни одна из партий не обладает абсолютным большинством в Парламенте, Президент обязан выдвинуть кандидатуру, пользующуюся поддержкой большинства, а не проводить формальные консультации, даже если партия, которой симпатизирует Президент, не входит в состав парламентского большинства. Президент выдвигает на должность премьер-министра кандидата, отвечающего требованиям для выдвижения и назначения и пользующегося поддержкой формализованного парламентского большинства (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., §§118-120; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., §20).

Президент страны должен действовать как власть, которая констатирует, а не толкует и изменяет результаты выборов, будучи обязан, в соответствии со ст. 98 ч. (1) Конституции, выдвинуть кандидата на должность премьер-министра согласно воле, выраженной избирателями на парламентских выборах, и назначить лицо, предложенное той партией или коалицией, которая получила абсолютное большинство мандатов (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., §§ 122; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 21).

Конституционный суд отметил, что это единственное решение, способное в этой ситуации устранить угрозу институционального конфликта и прояснить полномочия Президента Республики по выдвижению кандидатуры премьер-министра в условиях обеспечения верховенства Парламента, как основного института демократии (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., § 125; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 22).

Конституционный суд отметил, что порядок избрания Президента Республики (путем всеобщего, равного, прямого, тайного и независимого голосования либо Парламентом) ни в коей мере не затрагивает исполнение главой государства конституционных полномочий, регламентированных ч. (1) ст. 98 Конституции (ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 24).

Таким образом, дискреционная власть Президента Республики при выдвижении кандидата на должность премьер-министра ограничена. В случае существования абсолютного формализованного парламентского большинства Президент Республики обязан выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную этим большинством. В случае, если не сформировано абсолютное парламентское большинство, Президент Республики обязан после консультаций с парламентскими фракциями выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра, даже если парламентские фракции не согласны с его предложением (см. ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., п. 2 резолютивной части).

Конституционный суд вновь подчеркнул, что толкование конституционных норм носит официальный и обязательный характер для всех субъектов правовых отношений. Постановление,

в котором дается толкование текста Конституции, включая изложенные в нем суждения, имеет силу конституционного закона и является обязательным для всех конституционных органов Республики Молдова. Оно имеет прямое действие и применяется без каких-либо других формальных требований (см. ПКС № 33 от 10 октября 2013 г., § 47; ПКС №2 от 20 января 2015 г., § 143; ОКС № 4 от 26 февраля 2016 г., § 13; ОКС № 51 от 6 июня 2017 г., § 26).

Чтобы ответить на вопрос, соответствует ли оспариваемый указ требованиям, установленным в ст. 98 ч. (1) Конституции, исходя из ее толкования в конституционной практике, Конституционный суд проверил: а) если кандидатура на должность премьер-министра была предложена абсолютным формализованным парламентским большинством; б) если Президент Республики выдвинул на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную абсолютным формализованным парламентским большинством.

а) О том, если кандидатура на должность премьер-министра была предложена абсолютным формализованным парламентским большинством

В предыдущих постановлениях Конституционный суд отметил, что Президент Республики Молдова обязан выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную абсолютным формализованным парламентским большинством (ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., п. 3 пп. а), пп. б) и пп.с) резолютивной части). Конституционный суд подчеркнул, что выражение «парламентское большинство» означает абсолютное большинство избранных депутатов Парламента, которые на основании конституционных положений могут выразить вотум доверия Правительству, *i.e.* не менее 51 депутата (ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., §114). В том же постановлении Конституционный суд отметил, что парламентское большинство должно быть не только заявлено, но и документально оформлено, с указанием поименно депутатов, их готовности поддержать конкретную кандидатуру на должность премьер-министра и официальным уведомлением Президента Республики Молдова (§ 128).

Конституционный суд указал, что требование о наличии абсолютного формализованного парламентского большинства не следует интерпретировать в зависимости от положений соподчиненных Конституции актов, к примеру, Регламента Парламента. Из анализа п. 3 пп. с) резолютивной части Постановления Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года ясно следует, что это условие выполнено, если: (i) акт, удостоверяющий образование парламентского большинства, содержит данные, отражающие количество и имена депутатов, сформировавших абсолютное парламентское большинство; (ii) акт отражает готовность депутатов поддержать конкретную кандидатуру на должность премьер-министра; (iii) акт официально доведен до сведения Президента Республики Молдова.

По этому делу Конституционный суд отметил, что 11 февраля 2021 года 54 депутата подписали декларацию об образовании парламентского большинства в поддержку кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра. Декларация была зачитана на пленарном заседании Парламента и доведена до сведения Президента Республики Молдова. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд заключил, что требование о выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра абсолютным формализованным парламентским большинством было выполнено.

б) О том, если Президент Республики выдвинул на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную абсолютным формализованным парламентским большинством

Для соблюдения данного требования Президент Республики обязан издать указ о выдвижении на должность премьер-министра кандидатуры, предложенной формализованным парламентским большинством (см. ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., п. 2 резолютивной части).

По этому делу Конституционный суд заметил, что 11 февраля 2021 года, после уведомления Президента Республики об образовании парламентского большинства в поддержку кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра, Президент Республики провела консультации с парламентскими фракциями и издала Указ № 32-IX о выдвижении кандидатуры Натальи Гаврилица на должность премьер-министра.

В своей практике Конституционный суд указал, что Президент Республики вправе оценивать качества, компетентность, опыт и, по сути, способности кандидата, предложенного парламентским большинством, руководить Правительством и заручиться политической поддержкой парламентского большинства (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., § 95; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 19).

По данному делу Президент Республики, издав Указ № 32-IX от 11 февраля 2021 года, не оспорила личные и профессиональные качества кандидата, предложенного парламентским большинством. Возражения Президента Республики были направлены против депутатов, поддержавших кандидатуру на должность премьер-министра.

В связи с тем, что на должность премьер-министра не была выдвинута кандидатура, предложенная абсолютным формализованным парламентским большинством, оспариваемый указ противоречит ст. 98 ч. (1) Конституции, исходя из ее толкования в конституционной практике.

В отношении просьбы авторов обращения внести ясность в вопросе, если Президент Республики своим отказом выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную парламентским большинством, нарушила: (i) положения Конституции и/или постановления Конституционного суда; (ii) свое обязательство проявлять беспристрастность и политическую нейтральность в процессе выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра, Конституционный суд указал следующее. Так, чтобы дать оценку факту отказа Президента Республики в выдвижении на должность премьер-министра кандидата, предложенного парламентским большинством, является ли это тяжким деянием, по смыслу ч. (1) ст. 89 Конституции, должны быть учтены вышеуказанные элементы (ПКС № 23 от 6 августа 2020 г. § 55). В то же время, в § 54 указанного постановления Конституционный суд отметил, что он вправе оценивать, если действие или бездействие Президента Республики является тяжким нарушением, оправдывающим приостановление полномочий Президента или отстранение его от должности, при условии, что обращение представлено в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. f) Конституции [*констатация обстоятельств, оправдывающих отстранение от должности Президента Республики Молдова*]. В этом случае обращение было представлено в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. a) Конституции [*контроль конституционности указа Президента Республики Молдова*]. Отсюда Конституционный суд заключил, что в этой части обращение является неприемлемым.

Вместе с тем, Конституционный суд обратил внимание на недостаточность взаимодействия Президента Республики и Парламента в ходе второго раунда консультаций по вопросу выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра.

Конституционный суд вновь подчеркнул, что целью консультаций является выявление политической поддержки со стороны формализованного парламентского большинства лица, способного формировать Правительство и пользующегося доверием Парламента. Консультации, о которых говорится в конституционной норме ст. 98 ч. (1), предполагают реализацию подлинного диалога сторон. Чтобы достичь поставленной цели, диалог необходимо вести добросовестно, искренне и с ответственностью.

Конституционный суд пришел к выводу, что Президент Республики Молдова и депутаты Парламента должны проявлять добросовестное поведение, конституционную приверженность и взаимоуважение с целью обеспечения сотрудничества, имеющего существенное значение в процессе назначения Правительства, а значит, и надлежащего функционирования государства. Для предотвращения институционального блокирования из-за отсутствия между Президентом

Республики и Парламентом диалога, основанного на взаимоуважении и ответственности, Конституционный суд посчитал необходимым проведение сторонами новых консультаций, с соблюдением Конституции и практики Конституционного суда.

5. КОМПЕТЕНЦИЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА, ПОЛНОМОЧИЯ КОТОРОГО ПРЕКРАЩЕНЫ

Конституционный суд 4 марта 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности статьи 15 ч. (2) пунктов d), e), f) и ч. (3), статьи 23 ч. (3) и ч. (6), статьи 26 частей (6) - (9) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве⁵.

В связи с запретом на проведение парламентских перестановок Правительством, чьи полномочия истекли, Конституционный суд отметил, что изменение порядка избрания Президента Республики не привело к увеличению или уменьшению его полномочий либо полномочий премьер-министра по вопросу кадровых перестановок в Правительстве. С момента принятия Конституции и до настоящего времени полномочия Президента Республики и премьер-министра в области правительственных перестановок остались неизменными. В Постановлении № 7 от 18 мая 2013 года Конституционный суд отметил, что, если Правительство отправлено в отставку, функции временно исполняющего обязанности премьер-министра определены ограниченными полномочиями Правительства в отставке, частью которого он является. В вопросах перестановок в Правительстве временно исполняющий обязанности премьер-министра не может обладать компетенцией, равной полномочию премьер-министру. Конституционный суд в § 92 указал на опасности, которые могут возникнуть в результате применения ч. (6) статьи 98 Конституции по отношению к Правительству, полномочия которого прекращены. Конституционный суд отметил, что, если позволить проведение кадровых перестановок в Правительстве, находящемся в отставке, временно исполняющий обязанности премьер-министра и Президент Республики могут, освободив одного за другим, полностью изменить состав Правительства, полномочия которого прекращены, обойдя любую форму парламентского контроля. Фактически, находящееся в отставке Правительство не может быть санкционировано Парламентом путем выражения ему вотума недоверия (см. § 115 указанного постановления). В связи с этим, в § 96 Конституционный суд отметил, что подобная ситуация противоречит духу Конституции и представляет угрозу для парламентской демократии. Принятие норм, позволяющих временному правлению стать постоянным, недопустимо в правовом государстве.

Конституционный суд отметил, что указанное постановление было вынесено в контексте отставки Правительства в результате выражения ему вотума недоверия. Однако, поскольку статья 103 ч. (2) Конституции устанавливает равные полномочия для Правительства, отправленного в отставку, и Правительства, подавшего в отставку, Конституционный суд считает, что риск изменения полномочий Правительства с уклонением от парламентского контроля распространяется на все случаи прекращения полномочий Правительства (то есть выражение вотума недоверия или отставка). С учетом вышеизложенных суждений, Конституционный суд указал, что статья 98 ч. (6) Конституции может быть применена только к полномочию Правительству. Данная статья не применима в случае перестановок в Правительстве, полномочия которого истекли.

Что касается ограничения свободы усмотрения Президента Республики при назначении временно исполняющего обязанности премьер-министра, Конституционный суд отметил, что, с одной стороны, статья 101 ч. (2) Конституции устанавливает, что 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

⁵[Постановление № 7 от 04.03.2021 г.](#) о контроле конституционности статьи 15 ч. (2) пунктов d), e), f) и ч. (3), статьи 23 ч. (3) и ч. (6), статьи 26 частей (6) - (9) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве

обязанностей премьер-министра прекращается, если премьер-министр возобновляет работу в Правительстве. С другой стороны, ч. (3) статьи 23 Закона о Правительстве предусматривает, что до назначения временно исполняющего обязанности премьер-министра его полномочия исполняет первый заместитель премьер-министра, в случае отсутствия первого заместителя премьер-министра – старший по возрасту заместитель премьер-министра, а в случае отсутствия заместителей премьер-министра – старший по возрасту министр. В связи с этим, Конституционный суд отметил, что конституционная норма регулирует ситуацию, отличную от той, которая установлена оспариваемым положением. Так, конституционная норма применима в случае «невозможности исполнения премьер-министром своих обязанностей либо в случае его смерти». Чтобы разрешить эту проблему, Конституция предусматривает, что Президент Республики назначает одного из членов Правительства временно исполняющим обязанности премьер-министра до формирования нового Правительства. В отличие от этого, ч. (3) статьи 23 Закона о Правительстве регулирует ситуацию, предшествующую той, которая предусмотрена ч. (2) статьи 101 Конституции, поскольку она действует «до назначения [Президентом Республики] временно исполняющего обязанности премьер-министра». Так, в целях сохранения непрерывности правления, временное исполнение обязанностей премьер-министра осуществляется в силу закона одним из членов Правительства. Вместе с тем, в ситуации, предусмотренной статьей 101 ч. (2) Конституции, временное исполнение обязанностей осуществляется на основании Указа Президента Республики о назначении временно исполняющего обязанности премьер-министра. С момента издания главой государства такого указа временное исполнение обязанностей премьер-министра, осуществляемое в порядке ч. (3) статьи 23 Закона о Правительстве, прекращается. Так, учитывая отсутствие связи оспариваемых положений с предметом регулирования конституционной нормой, Конституционный суд отметил неприменимость в этой части обращения статьи 101 ч. (2) Конституции.

Что касается недостаточного регулирования обеспечения временного исполнения обязанностей министра другим министром, Конституционный суд отметил, что конституционные нормы, на которые указала автор обращения (ст. 2 и ст. 7 Конституции), носят общий характер, лежат в основе любого правового регулирования и не могут составлять индивидуальные и отдельные основания. Кроме того, автор обращения не обосновала противоречие оспариваемых положений указанным конституционным нормам. Следовательно, обращение в этой части является неприемлемым.

Касательно запрета в отношении Правительства, полномочия которого истекли, на заключение международных договоров, которые влекут за собой финансовые обязательства, контрактов и принятие на себя обязательств на определенный период, Конституционный суд указал, что автор обращения затронула вопрос о толковании оспариваемых законодательных положений. Аспекты, связанные с толкованием и применением закона, не входят в компетенцию Конституционного суда. Таким образом, обращение в этой части было признано неприемлемым.

Что касается действующего в отношении неуполномоченного Правительства запрета назначать на должность, предлагать для назначения или освобождать от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности (кроме министров), или государственных служащих, Конституционный суд указал следующее.

Конституционный суд дал толкование синтагмы «управление общественными делами», содержащейся в ст. 103 ч. (2) Конституции. Конституционный суд посчитал уместным прояснить свою предыдущую практику в отношении Правительства, сложившего свои полномочия. Конституционный суд отметил, что вопрос компетенции Правительства в отставке подчеркивает противоречие между двумя конкурирующими принципами: с одной стороны, принцип политической легитимности Правительства, полномочия которого прекращены, а с другой стороны, принцип необходимости управления общественными делами.

Первый принцип касается отсутствия политической легитимности Правительства, полномочия которого прекращены, в сравнении с полномочным Правительством, заручившимся доверием Парламента. Политическая легитимность влияет на компетенцию Правительства, полномочия которого прекращены. Так, Конституция предусматривает, что такое Правительство «исполняет только функции управления общественными делами» [ч. (2) статьи 103 Конституции].

Второй принцип, то есть принцип необходимости действий, в основе которого лежит тот факт, что отсутствие политической легитимности не должно мешать Правительству, полномочия которого прекращены, предпринимать неотложные и необходимые для общества меры. В случае непринятия указанных мер могут быть поставлены под угрозу общественные и частные интересы, иногда с негативными последствиями, затрагивающими основные права. Конституционный суд отмечает, что эти два принципа имеют равное значение.

Чтобы установить справедливое равновесие между принципом политической легитимности Правительства, полномочия которого прекращены, и принципом необходимости действий, Конституционный суд выработал тест. Он основан на практике Конституционного суда и предполагает проверку по следующим вопросам: (i) необходимость предпринятых мер Правительством, полномочия которого прекращены; (ii) последствия принимаемых мер Правительством, полномочия которого прекращены, для компетенций полномочного Правительства; (iii) может ли последующее полномочное Правительство отменить меры, принятые Правительством в отставке.

Первый этап теста, на котором определяется характер острой необходимости меры, исходит из телеологического толкования синтагмы «исполняет только функции управления общественными делами», содержащейся в ч. (2) статьи 103 Конституции. Это предполагает, что Правительство в отставке может руководствоваться критерием необходимости, то есть принимать только меры, направленные на разрешение трех категорий вопросов, а именно: (1) повседневные дела, обеспечивающие функционирование государства; (2) дела, находящиеся в процессе исполнения, начатые полномочным Правительством и требующие завершения; (3) неотложные дела, требующие срочного разрешения во избежание тяжких последствий для государства и граждан, для социальной и экономической жизни (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 113).

Конституционный суд отметил, что критерий необходимости действий не дает Правительству в отставке неограниченную гибкость. Последствия принятых таким Правительством мер должны оцениваться для каждого случая отдельно. Поэтому указанные меры могут быть обжалованы в Конституционный суд или, соответственно, в суды общей юрисдикции. На данном этапе тестирования органы власти призваны обеспечивать справедливое равновесие между принципом политической легитимности Правительства, полномочия которого прекращены, и принципом необходимости действий. В связи с этим, указанные меры должны рассматриваться с точки зрения их соответствия основному признаку, то есть следует проверить, может ли содержание этих мер определить цель, преследуемую Правительством в отставке в ходе их принятия, и необходимость этой цели.

Второй этап теста о том, отразятся ли меры, принятые Правительством в отставке, на компетенцию последующего полномочного Правительства, вытекает из синтагмы «до принесения присяги членами нового Правительства» в ч. (2) статьи 103 Конституции. Так, если Конституция устанавливает, что Правительство, полномочия которого прекращены, действует ограниченный срок, Конституционный суд отмечает, что принятые им меры должны действовать только на этот срок. Отсутствие политической легитимности Правительства в отставке не позволяет ему влиять своими мерами на полномочия нового Правительства. Новое Правительство, наделенное всеми полномочиями, не должно быть связано мерами, принимаемыми Правительством, срок полномочий которого истек. Напротив, оно должно иметь возможность реализовать свою программу правления, одобренную вотумом доверия

Парламента. Если меры, принятые Правительством в отставку, влияют на деятельность полномочного Правительства, они могут быть обжалованы в Конституционный суд либо, при необходимости, в суды общей юрисдикции, согласно компетенции этих учреждений. На этом этапе тестирования власти призваны рассмотреть указанные меры с точки зрения их соответствия временному признаку, то есть не выходят ли их последствия за пределы полномочий Правительства в отставку.

Третий этап тестирования касается вопроса о том, может ли мера, принятая Правительством в отставку, быть отменена последующим полномочным Правительством. Целью этого этапа является установление механизма, позволяющего полномочному Правительству исправить принятые временным Правительством меры, которые оказали влияние на его деятельность. Так, если синтагма «до принесения присяги членами нового Правительства» в ч. (2) статьи 103 Конституции обязывает Правительство, сложившее свои полномочия или отправленное в отставку, ограничить область распространения принятых им мер только на период действия его полномочий, то третий этап тестирования обеспечивает, с одной стороны, соблюдение этого обязательства, а с другой стороны, наделяет полномочное Правительство правом отмены мер, принятых Правительством в отставку, оказывающих влияние на осуществление им своих полномочий. На этом этапе тестирования Конституционному суду надлежит рассмотреть вопрос о том, позволяют ли законодательные положения полномочному Правительству осуществлять задним числом контроль мер, принятых Правительством в отставку.

Конституционный суд подчеркнул, что тест, о котором идет речь выше, должен применяться: а) Парламентом в ходе регулирования компетенции Правительства, полномочия которого прекращены; б) Правительством, полномочия которого прекращены, каждый раз, когда оно собирается предпринять конкретную меру; в) судебными инстанциями при рассмотрении законности мер, принятых Правительством в отставку; г) Конституционным судом в ходе проверки конституционности мер, принятых Правительством в отставку, или законодательных положений, регулирующих эти меры, если такая проверка относится к его компетенции, в соответствии с положениями статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции. В этих случаях указанные органы должны обеспечивать справедливое равновесие между принципом политической легитимности Правительства в отставку и принципом необходимости действий, применяя представленный выше тест.

а) Если оспариваемые положения дают возможность Правительству в отставку рассматривать вопрос о необходимости назначения на должность, предложения к назначению или освобождения от должности

Конституционный суд отметил, что оспариваемые положения устанавливают абсолютный запрет для Правительства, полномочия которого прекращены, в области назначения на должность, предложения для назначения или освобождения от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих. Эти положения не позволяют Правительству, полномочия которого прекращены, поставить в равновесие принцип политической легитимности Правительства в отставку с принципом необходимости действий и оценить необходимость назначения на должность лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих.

Конституционный суд отметил, что назначение указанных должностных лиц может быть продиктовано острой необходимостью, например, для назначения на должность руководителя государственного органа в случае, когда временное исполнение обязанностей не может быть обеспечено заместителями, или для назначения на должность государственных служащих в целях обеспечения функциональности учреждения, в случае недостатка кадров. Эти суждения касаются и случаев предложения к назначению на должность.

Относительно запрета освобождения от должности указанных в оспариваемых положениях лиц, Конституционный суд допускает, что, если бы такая мера была разрешена, она могла бы считаться необходимой.

Чтобы определить, подпадает ли оспариваемый запрет под понятие «управление общественными делами», содержащееся в ч. (2) статьи 103 Конституции, его следует рассматривать в свете следующих этапов теста.

б) Если оспариваемые положения позволяют Правительству в отставке предусмотреть последствия назначения на должность, предложения к назначению или освобождения от должности для последующего полномочного Правительства

Конституционный суд отметил, что предпринимаемая мера может соответствовать этой стадии теста, если Правительство в отставке ограничит ее действие периодом своих полномочий.

По этому делу Конституционный суд указал, что оспариваемые положения не дают Правительству, полномочия которого прекращены, возможность назначать лиц на ответственные государственные должности (помимо министров) или государственных служащих на ограниченный срок, то есть до нового назначения (того же или другого лица) полномочным Правительством. Оспариваемые положения не позволяют Правительству, полномочия которого прекращены, поставить в равновесие принцип политической легитимности этого Правительства с принципом необходимости действий и ограничить последствия назначения на должность указанных лиц, чтобы не повлиять на компетенцию нового полномочного Правительства. Эти суждения касаются и случаев предложения к назначению на должность.

Относительно запрета на освобождение от должности указанных в оспариваемых положениях лиц, Конституционный суд отметил, что, если бы данная мера была разрешена, Правительство в отставке не смогло бы ограничить ее последствия, не затрагивая компетенцию последующего полномочного Правительства. Последствия освобождения от должности незамедлительны, а восстановление в должности освобожденного лица имеет место только посредством судебных процедур. В то же время, Конституционный суд отметил, что вышеуказанные суждения не затрагивают факт освобождения от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности, или государственных служащих в случае объективной невозможности ими исполнять свои обязанности.

с) Если оспариваемые положения позволяют полномочному Правительству отменять назначения на должность, предложения к назначению или освобождения от должности, проведенные Правительством в отставке

Конституционный суд указал, что мера может соответствовать этой стадии теста, если полномочное Правительство может осуществить контроль меры, принятой Правительством, полномочия которого прекращены, и отменить ее.

Относительно запрета назначения на должность и предложения к назначению указанных в оспариваемых положениях лиц, Конституционный суд отметил, что, если бы эта мера была разрешена на ограниченный срок, то есть до нового назначения (того же или другого лица), осуществленного полномочным Правительством, тогда полномочное Правительство могло бы прекратить служебные отношения с этими должностными лицами в связи с истечением срока их назначения. Конституционный суд отметил, что в таком случае полномочное Правительство может осуществлять контроль возможных назначений на ограниченный срок, проведенных Правительством в отставке.

Что касается запрета освобождения от должности указанных в оспариваемых положениях лиц (за исключением случаев объективной невозможности лиц исполнять свои обязанности), Конституционный суд отметил, что, если бы данная мера была разрешена, полномочное

Правительство не могло бы отменить решения об освобождении должностных лиц, поскольку, как отмечалось выше, последствия освобождения от должности незамедлительны, а восстановление в должности освобожденного лица имеет место только посредством судебных процедур.

Конституционный суд пришел к выводу, что при регламентировании запрета Правительству, полномочия которого прекращены, назначать или предлагать для назначения лиц на ответственные государственные должности (помимо министров) или государственных служащих Парламент не обеспечил справедливое равновесие между принципом политической легитимности Правительства, полномочия которого прекращены, и принципом необходимости управления общественными делами.

Что касается запрета на освобождение от должности указанных в оспариваемых положениях лиц (за исключением случаев объективной невозможности лиц исполнять свои обязанности), Конституционный суд отметил, что в данном случае обеспечено справедливое равновесие между вышеприведенными принципами.

В то же время, Конституционный суд направил Парламенту представление для регламентирования компетенции Правительства, полномочия которого прекращены, и внесения изменений в соответствующее законодательство, согласно суждениям, изложенным в постановлении.

Конституционный суд установил, что до внесения Парламентом изменений в закон, Правительство, полномочия которого прекращены, вправе назначать или предлагать для назначения лиц на ответственные государственные должности (помимо министров) или государственных служащих на определенный срок до нового назначения (того же или другого лица) полномочным Правительством.

6. ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА БЮДЖЕТ

Конституционный суд 11 марта 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Закона № 236 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты и Закона № 240 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты⁶.

Вначале Конституционный суд проверил оспариваемые законы с точки зрения соответствия ст. 1 ч. (3), ст. 6 и ст. 131 ч. (4) и ч. (6) Конституции.

Чтобы выяснить, была ли соблюдена Парламентом процедура, установленная в ст. 131 ч. (4) Конституции, Конституционный суд проанализировал выполнение следующих требований: (1) если законодательное предложение или поправка повлекли за собой или нет увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, и (2) если законодательное предложение или поправка, принятые Парламентом, были предварительно одобрены Правительством.

Относительно соблюдения первого требования, Конституционный суд указал, что он вправе констатировать, если принятие положений, оспариваемых авторами обращений, повлекло за собой или нет увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, и если это увеличение или сокращение явно вытекает из оспариваемых положений.

Конституционный суд отметил, что если некоторые положения законопроекта явно свидетельствуют о необходимости увеличения или сокращения бюджетных доходов / расходов, тогда законопроект, являясь законодательным предложением в смысле ст. 131 ч. (4) Конституции, может быть принят только после его одобрения Правительством.

⁶[Постановление № 8 от 11.03.2021 г.](#) о контроле конституционности Закона № 236 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты и Закона № 240 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты

В постановлении Конституционного суда отмечается, что в информационной справке к Закону № 236 от 16 декабря 2020 года указывается на то, что «расходы на внедрение данного проекта имеют бюджетное происхождение. В этих условиях Правительство посредством Министерства финансов должно запланировать и найти в бюджете на 2021 год средства». Конституционный суд также отметил, что расходы на доставку компенсируемых лекарств на дом лицам с тяжелыми ограничениями по здоровью покрываются за счет фондов обязательного медицинского страхования, являющихся составной частью национального публичного бюджета. Кроме того, Конституционный суд подчеркнул, что торговля лекарствами через передвижные единицы предполагает уплату налогов с полученных от продажи лекарств доходов, что, в конечном итоге, влечет увеличение или сокращение бюджетных доходов/ расходов. Конституционный суд установил, что Закон № 236 от 16 декабря 2020 года требует бюджетных расходов и/или доходов, в смысле ст.131 ч. (4) Конституции.

Относительно положений Закона № 240 от 16 декабря 2020 года Конституционный суд указал, что для исполнения данного закона Правительство должно выделить финансовые средства (e.g. для введения национальной системы электронного рецепта, для составления каталога цен на компенсируемые лекарства и др.). Кроме того, Конституционный суд отметил, что лекарства, отпускаемые по электронному врачебному назначению (электронному рецепту), компенсируются за счет фондов обязательного медицинского страхования, в этих целях необходимо изыскать финансовые средства в национальном публичном бюджете. Изменение методологии расчета цен – от «цены самовывоза (*ex works*)» к цене «CIP (*Carriage and Insurance Paid to* – перевозка и страхование оплачены до [названного пункта назначения])» – предполагает изменение порядка перечисления обязательных платежей, которые по своему характеру влияют на бюджетные доходы. Конституционный суд пришел к выводу, что законопроект № 302 от 6 декабря 2019 года и поправки к нему (Закон № 240 от 16 декабря 2020 года) влекут за собой увеличение или, в зависимости от случая, сокращение бюджетных расходов/ доходов в смысле ст. 131 ч. (4) Конституции.

Что касается соблюдения второго требования, Конституционный суд напомнил, что в процедуре законотворчества с последствиями для бюджета положения ч. (4) статьи 131 Конституции устанавливают прямую зависимость в принятии решений Парламента от Правительства в том смысле, что наличие предварительного одобрения Правительства по законодательным предложениям, связанным с увеличением расходов, является обязательным условием, от которого законодательный орган не может отступать. Несоблюдение этого условия составляет нарушение процедуры, установленной Конституцией в области законотворчества в бюджетной сфере. Конституционный суд в своей практике указал, что принятие закона, влияющего на бюджет, в отсутствие заключения Правительства приводит к нарушению процедуры, предусмотренной ст. 131 ч. (4) и ч. (6), и к нарушению ст. 6 Конституции, которые обязывают государственные органы осуществлять свои полномочия в пределах, установленных Конституцией.

В отношении Закона № 236 от 16 декабря 2020 года Конституционный суд, во-первых, отметил, что, хотя Правительство в заключении, принятом Постановлением № 643 от 26 августа 2020 года, четко указало, что «не поддерживает представленный законопроект» (i.e. Закон № 236 от 16 декабря 2020 года), это заключение не содержит выводов о последствиях оспариваемого закона на бюджет. Конституционный суд подчеркнул, что в процедуре, установленной ст. 131 ч.(4) Конституции, основная задача Правительства состоит в четком изложении в вынесенном заключении своего одобрения или отклонения законодательного предложения или законодательной поправки с точки зрения воздействия на бюджет. Тем не менее, не располагая заключением Правительства в отношении последствий законопроекта № 312 от 9 июля 2020 года (Закон № 236 от 16 декабря 2020 года) на бюджет, Парламент принял его.

Во-вторых, Конституционный суд заметил, что поправки, предложенные депутатами Сергеем Сырбу и Ливиу Вовк, были переданы Правительству для одобрения 15 декабря 2020 года, а 16

декабря 2020 года, не дожидаясь заключения Правительства, Парламент принял во втором чтении законопроект № 312, который включал и некоторые поправки.

Установив, что Закон № 236 от 16 декабря 2020 года был принят Парламентом в отсутствие заключения Правительства в отношении последствий законопроекта на бюджет и заключения по поправкам, внесенных депутатами, Конституционный суд пришел к выводу, что имело место нарушение положений ст. 1 ч. (3), ст. 6 и ст. 131 ч. (4) и ч. (6) Конституции.

В отношении Закона № 240 от 16 декабря 2020 года Конституционный суд, во-первых, отметил, что Постановлением № 111 от 26 февраля 2020 года Правительство вынесло обусловленное заключение по законопроекту № 302 от 6 декабря 2019 года и предложило внести ряд изменений/ дополнений, не высказываясь при этом по вопросу воздействия оспариваемого закона на бюджет. Тем не менее, не располагая заключением Правительства о последствиях Закона № 240 от 16 декабря 2020 года на бюджет, Парламент принял его во втором чтении.

Во-вторых, Конституционный суд подчеркнул, что 10 декабря 2020 года депутат Сергей Сырбу внес к законопроекту № 302 от 6 декабря 2019 года поправку, предполагающую бюджетные расходы. Конституционный суд отметил, что Парламент принял эту поправку во втором чтении и включил ее в Закон № 240 от 16 декабря 2020 года притом, что Правительство не вынесло заключения о влиянии поправки на бюджет.

Установив, что Закон № 240 от 16 декабря 2020 года был принят Парламентом в отсутствие заключения Правительства о последствиях законопроекта на бюджет и в отсутствие заключения Правительства по поправке, внесенной депутатом, Конституционный суд пришел к выводу, что имело место нарушение положений ст. 1 ч. (3), ст. 6 и ст. 131 ч. (4) и ч. (6) Конституции.

В заключение, Конституционный суд отметил, что это освобождает его от необходимости проверить конституционность Законов № 236 и № 240 от 16 декабря 2020 года в свете ст. 9 ч. (3), ст. 36, ст. 64, ст. 72 ч. (3) и ст. 126 ч. (2) п. б) Конституции.

7. ВЫПУСК ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОБЛИГАЦИЙ В ЦЕЛЯХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТАБИЛЬНОСТИ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ

Конституционный суд 18 марта 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Закона № 230 от 16 декабря 2020 года о признании утратившим силу Закона № 235/2016 о выпуске государственных облигаций во исполнение Министерством финансов платежных обязательств, вытекающих из государственных гарантий № 807 от 17 ноября 2014 г. и № 101 от 1 апреля 2015 года⁷.

Конституционный суд проанализировал оспариваемый закон в соотношении со ст. 1 ч. (3), ст. 6 и ст. 131 ч. (4) Конституции.

Чтобы определить факт соблюдения Парламентом процедур, предусмотренных статьей 131 ч. (4) Конституции, Конституционный суд изучил выполнение следующих условий: (1) если законодательное предложение или поправка повлекли за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, и (2) если законодательное предложение или поправка, принятые Парламентом, были предварительно одобрены Правительством.

Относительно соблюдения первого условия, Конституционный суд отметил, что, в принципе, он вправе рассматривать, если оспариваемые авторами обращения положения привели к увеличению или сокращению бюджетных доходов или займов, либо к увеличению или сокращению бюджетных расходов, особенно в случаях, когда эти последствия являются очевидными (см. ПКС № 8 от 11 марта 2021 года, § 40).

⁷[Постановление № 9 от 18.03.2021 г.](#) о контроле конституционности Закона № 230 от 16 декабря 2020 года о признании утратившим силу Закона № 235/2016 о выпуске государственных облигаций во исполнение Министерством финансов платежных обязательств, вытекающих из государственных гарантий № 807 от 17 ноября 2014 г. и № 101 от 1 апреля 2015 года

Конституционный суд отметил, что влияние Закона № 230 от 16 декабря 2020 года на бюджет очевидно, поскольку он признает утратившим силу Закон № 235 от 3 октября 2016 года, регулирующий условия выпуска государственных облигаций с процентной ставкой (5% годовых), которые эмитент (Министерство финансов) должен был выкупить по истечении их срока обращения. В адресованном Конституционному суду письме № 31-002/9/415 от 12 февраля 2021 года Национальный банк утверждает, что со дня выпуска (4 октября 2016 года) и до 31 января 2021 года Министерство финансов выкупило четыре государственных облигации стоимостью в 730 миллионов леев, а сумма процентов за период с 4 октября 2020 года по 31 января 2021 года составила 199 871 869 леев.

Кроме того, рассмотрев поправку одного из депутатов Парламента (АС № 55 от 4 декабря 2020 года) к проекту Закона о государственном бюджете на 2021 год о приостановлении в 2021 году выплат Национальному банку по государственным облигациям, выпущенным на основании Закона № 235/2016, Правительство отклонило данную поправку, «поскольку приостановление выплат по выпущенным ранее государственным облигациям может привести к декапитализации Национального банка Молдовы. В итоге, государственный бюджет понесет дополнительные расходы на обслуживание государственных ценных бумаг, выпущенных с целью увеличения уставного капитала Национального банка Молдовы» (см. Постановление Правительства № 892 от 14 декабря 2020 года и Свод результатов рассмотрения поправок к проекту закона о государственном бюджете на 2021 год).

Таким образом, Конституционный суд заключил, что Закон № 230 от 16 декабря 2020 года оказывает влияние на государственный бюджет, в смысле статьи 131 ч. (4) Конституции.

Относительно соблюдения второго условия, Конституционный суд отметил, что положения статьи 131 ч. (4) Конституции устанавливают решающую зависимость Парламента от Правительства в том смысле, что наличие предварительного одобрения Правительством поправок или законодательных предложений, связанных с увеличением или сокращением расходов, доходов либо займов, является императивным условием, от которого законодательный орган не может отступить. Из конституционной нормы однозначно следует, что одобрение Правительства должно предшествовать принятию в окончательном чтении законопроектов бюджетного значения. Несоблюдение этого условия составляет нарушение процедуры, установленной Конституцией в вопросах законотворчества в бюджетной сфере. В своей практике Конституционный суд установил, что принятие закона, оказывающего влияние на бюджет, без заключения Правительства ведет к нарушению процедуры, предусмотренной статьей 131 частями (4), (6), и к нарушению статьи 6 Конституции, которая обязывает государственные органы власти исполнять свои обязанности в пределах установленных Конституцией требований.

Конституционный суд отметил, что, если законопроект оказывает влияние на бюджет, Парламент должен запросить заключение Правительства по данному проекту, а Правительство обязано дать заключение по представленному Парламентом проекту в порядке, предусмотренном статьей 131 ч. (4) Конституции. Конституционный суд выяснил, что на сайте Парламента в разделе, предназначенном для заключения Правительства, отсутствует такое заключение.

В открытом заседании Конституционного суда представитель Правительства подтвердил отсутствие предварительного одобрения Правительством проекта оспариваемого закона.

Более того, в представленном Конституционному суду мнении Правительство Республики Молдова подтвердило, что не давало заключения на проект закона и что в ходе принятия оспариваемого закона Парламент не выполнил требования статьи 131 ч. (4) Конституции, в разрез с целью этой конституционной нормы, установленной в практике Конституционного суда.

Конституционный суд установил, что Парламент принял Закон № 230 от 16 декабря 2020 года без предварительного заключения Правительства. Конституционный суд пришел к выводу, что в

ходе принятия оспариваемого закона Парламент нарушил положения статей 1 ч. (3), 6 и 131 ч.(4) Конституции.

8. ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА ПО ВЫДВИЖЕНИЮ КАНДИДАТУРЫ НА ДОЛЖНОСТЬ ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА

Конституционный суд 22 марта 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 47-IX от 16 марта 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра⁸.

Конституционный суд подверг обращение анализу через призму ст. 98 ч. (1) Конституции, согласно которой после консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова выдвигает кандидатуру на должность премьер-министра.

Конституционный суд отметил, что ст. 98 ч. (1) Конституции предусматривает исключительные полномочия Президента Республики по выдвижению кандидата на должность премьер-министра. В это же время, Конституционный суд отметил, что, несмотря на исключительность, данное право не может быть дискреционным, поскольку Президент выдвигает кандидатуру премьер-министра только после проведения консультаций с парламентскими фракциями. В процессе формирования и назначения Правительства голосование Парламента является существенным. Правительство несет политическую ответственность только перед Парламентом, который может отправить его в отставку. Принцип, действующий в демократических государствах, независимо от формы правления, заключается в том, что Правительство выражает волю политического большинства в Парламенте и для правления оно должно заручиться поддержкой этого парламентского большинства. Проанализировав значение каждой из двух публичных властей при формировании Правительства, Конституционный суд заключил, что, по сравнению с ролью Президента, роль Парламента является решающей. Это вытекает из парламентской формы правления. Более того, согласно положениям ч. (1) ст. 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова.

В ранее принятых постановлениях Конституционный суд дал толкование синтагмы «консультации с парламентскими фракциями», содержащейся в ч. (1) ст. 98 Конституции, и указал, что целью консультаций является выявление политической поддержки депутатами конкретного лица, способного сформировать Правительство, пользующееся доверием Парламента. При проведении консультаций важное значение играет то, чтобы будущий кандидат на должность премьер-министра заручился политической поддержкой Парламента. Конституционный суд также отметил, что Президент Республики при проведении консультаций вправе предложить собственную кандидатуру, которая может быть принята. Также возможно, что при проведении этих политических консультаций кандидатура, предложенная Президентом на должность премьер-министра, будет отклонена партнерами, с которыми он консультируется. В этом контексте, Конституционный суд отметил, что Президент не может подчинить себе партнеров по политическому диалогу. В этой роли Президент действует лишь как представитель государства, наделенный правом и обязанностью по выявлению пути к диалогу и оценке воли и способности депутатов поддержать конкретного кандидата в Парламенте. При выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра Президент должен проявить свою беспристрастность и политическую нейтральность, как и равное отношение ко всем парламентским группам. У Президента нет конституционного права противопоставлять себя парламентским группам.

Конституционный суд отметил, что нельзя отрицать право Президента Республики оценивать качества, компетентность, опыт и, по сути, способности лица, вовлеченного или не вовлеченного

⁸[Постановление № 10 от 22.03.2021 г.](#) о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 47-IX от 16 марта 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра

в политику, руководить Правительством и заручиться политической поддержкой парламентского большинства на всем протяжении деятельности законодательного органа. У него нет конституционного права навязывать своего кандидата. Итак, Президент действует исключительно как представитель государства, который значимостью и официальнойностью своей должности, а также своим авторитетом, способствует установлению и сохранению равновесия между Парламентом и будущим Правительством. Конституционный суд подчеркнул, что толкование Конституции в том смысле, что Президент страны обладает дискреционным правом выдвижения кандидата на должность премьер-министра, может спровоцировать институциональные конфликты.

Конституционный суд указал, что не существует никаких конституционных и демократических оснований для того, чтобы Президент Республики не выдвигал на должность премьер-министра кандидата, пользующегося поддержкой парламентского большинства, даже если у него отличные от Президента взгляды. Если ни одна из партий не обладает абсолютным большинством в Парламенте, Президент обязан выдвинуть кандидатуру, пользующуюся поддержкой большинства, а не проводить формальные консультации, даже если партия, которой симпатизирует Президент, не входит в состав парламентского большинства. Итак, Президент выдвигает на должность премьер-министра кандидата, отвечающего требованиям для выдвижения и назначения и пользующегося поддержкой формализованного парламентского большинства.

Президент страны должен действовать как власть, которая констатирует, а не толкует и изменяет результаты выборов, будучи обязан, в соответствии со ст. 98 ч. (1) Конституции, выдвинуть кандидата на должность премьер-министра согласно воле, выраженной избирателями на парламентских выборах, и назначить лицо, предложенное той партией или коалицией, которая получила абсолютное большинство мандатов.

Конституционный суд отметил, что это единственное решение, способное в этой ситуации устранить угрозу институционального конфликта и прояснить полномочия Президента Республики по выдвижению кандидатуры премьер-министра в условиях обеспечения верховенства Парламента, как основного института демократии.

Согласно выводу Конституционного суда, порядок избрания Президента Республики (путем всеобщего, равного, прямого, тайного и свободного голосования либо Парламентом) ни в коей мере не затрагивает исполнение главой государства конституционных полномочий, регламентированных ч. (1) ст. 98 Конституции.

Конституционный суд отметил, что дискреционная власть Президента Республики при выдвижении кандидата на должность премьер-министра ограничена. В случае существования абсолютного формализованного парламентского большинства Президент Республики обязан выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную этим большинством. В случае, если не сформировано абсолютное парламентское большинство, Президент Республики обязан после консультаций с парламентскими фракциями выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра, даже если парламентские фракции не согласны с его предложением.

Применение принципов при рассмотрении дела

Чтобы ответить на вопрос, соответствует ли оспариваемый указ требованиям, установленным в ст. 98 ч. (1) Конституции, исходя из ее толкования в конституционной практике, Конституционный суд проверил: а) если Президент Республики до вынесения оспариваемого указа провела консультации с парламентскими фракциями; б) если в результате консультаций с парламентскими фракциями было выявлено абсолютное формализованное парламентское большинство, поддерживающее кандидатуру на должность премьер-министра; в) если отказ Марианны Дурлештяну от решения выставять свою кандидатуру на должность премьер-министра повлиял на существование абсолютного формализованного парламентского

большинства; d) если Президент Республики выдвинула кандидатуру на должность премьер-министра в пределах своих дискреционных полномочий, допущенных Конституцией.

а) О том, если Президент Республики до вынесения оспариваемого указа провела консультации с парламентскими фракциями

В ранее принятых постановлениях Конституционный суд указал, что ст. 98 ч. (1) Конституции предусматривает исключительные полномочия Президента Республики по выдвижению кандидата на должность премьер-министра. В то же время, Конституционный суд отметил, что, несмотря на исключительность, данное право не может быть дискреционным, поскольку Президент выдвигает кандидатуру премьер-министра только после проведения консультаций с парламентскими фракциями (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., § 84; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 17; ПКС № 6 от 23 февраля 2021 г., § 40).

По данному делу Конституционный суд отметил, что 16 марта 2021 года Президент Республики провела консультации с парламентскими фракциями с целью выдвижения кандидата на должность премьер-министра. Как подтвердили авторы обращения и Президент Республики, консультации с парламентскими фракциями проводились до того, как был издан указ. Отсюда Конституционный суд заключил, что минимальное условие ст. 98 ч. (1) Конституции, требующее проведения консультаций с парламентскими фракциями, выполнено. По результатам этих консультаций Конституционный суд выскажется ниже.

б) О том, если в результате консультаций с парламентскими фракциями было выявлено абсолютное формализованное парламентское большинство, поддерживающее кандидатуру на должность премьер-министра

Как было указано в практике Конституционного суда, целью консультаций является выявление политической поддержки со стороны депутатов конкретного лица, способного сформировать Правительство, пользующееся доверием Парламента. При проведении консультаций является важным, чтобы будущий кандидат на должность премьер-министра заручился политической поддержкой Парламента (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., § 91; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 18; ПКС № 6 от 23 февраля 2021 г., § 41).

По утверждениям авторов обращения, 16 марта 2021 года, в ходе консультаций между Президентом Республики и парламентскими фракциями, абсолютное формализованное парламентское большинство подтвердило решение, принятое Декларацией от 11 февраля 2021 года, о выдвижении Марианны Дурлештяну кандидатом на должность премьер-министра. Между тем Президент Республики отмечает, что 16 марта 2021 года, после проведения консультаций с парламентскими фракциями, она пришла к выводу, что абсолютного формализованного парламентского большинства в поддержку Марианны Дурлештяну больше не существует. Конституционный суд установил, что депутаты, образовавшие Декларацией от 11 февраля 2021 года абсолютное формализованное парламентское большинство, эту декларацию не отозвали и не отменили. Они не отказались от кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра ни до проведения консультаций, ни во время консультаций, ни после их завершения.

Отсюда Конституционный суд заключил, что 16 марта 2021 года, после проведения консультаций с парламентскими фракциями, было выявлено абсолютное формализованное парламентское большинство, поддерживающее кандидатуру Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра.

с) О том, если отказ Марианны Дурлештяну от решения выставять свою кандидатуру на должность премьер-министра повлиял на существование абсолютного формализованного парламентского большинства

В § 53 Постановления № 6 от 23 февраля 2021 года Конституционный суд отметил, что декларация от 11 февраля 2021 года об образовании парламентского большинства в поддержку кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра соответствовала требованию о выдвижении кандидата на должность премьер-министра абсолютным формализованным парламентским большинством.

Что касается отказа Марианны Дурлештяну от решения выставять свою кандидатуру на должность премьер-министра, Конституционный суд согласился с доводом Президента Республики, что, будучи предан гласности через социальную платформу, этот отказ является легитимным и производит эффекты с момента обнародования, то есть с 16 марта 2021 года. Конституционный суд в Постановлении № 16 от 17 июня 2015 года установил, что публичное объявление об отставке премьер-министра вступает в силу с момента оглашения и *opere legis* влечет за собой отставку Правительства, без необходимости соблюдения других формальных или процедурных требований. Это рассуждение применяется и в отношении кандидатуры на должность премьер-министра, предложенной формализованным парламентским большинством. Конституционный суд расценил как необоснованные аргументы авторов обращения, считающих, что только официальный отказ Марианны Дурлештяну, доведенный до сведения Парламента, является легитимным.

В отношении последствий отказа Марианны Дурлештяну от решения выставять свою кандидатуру на должность премьер-министра, Конституционный суд посчитал, что этот факт лишил декларацию парламентского большинства от 11 февраля 2021 года предмета и легитимности. Конституционный суд отметил, что наличие определенной кандидатуры на должность премьер-министра является существенным условием для образования абсолютного формализованного парламентского большинства. В предыдущей практике Конституционный суд отметил, что условие образования абсолютного формализованного парламентского большинства выполнено тогда, когда: (i) акт, удостоверяющий образование парламентского большинства, содержит данные, отражающие количество и имена депутатов, сформировавших абсолютное парламентское большинство; (ii) **акт отражает готовность депутатов поддержать конкретную кандидатуру на должность премьер-министра**; (iii) акт официально доведен до сведения Президента Республики Молдова (ПКС № 6 от 23 февраля 2021 г., § 43 и приведенная в нем практика).

Конституционный суд пришел к выводу, что с момента заявления Марианны Дурлештяну о своем решении отозвать свою кандидатуру на должность премьер-министра абсолютное парламентское большинство, формализованное декларацией от 11 февраля 2021 года, прекратило свое существование.

d) О том, если Президент Республики выдвинула кандидатуру на должность премьер-министра в пределах своих дискреционных полномочий, допущенных Конституцией

В предыдущих постановлениях Конституционный суд отметил, что дискреционная власть Президента Республики при выдвижении кандидата на должность премьер-министра ограничена. В случае существования абсолютного формализованного парламентского большинства Президент Республики обязан выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную этим большинством. В случае, если не сформировано абсолютное парламентское большинство, Президент Республики обязан после консультаций с парламентскими фракциями выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра, даже если парламентские фракции не согласны с его предложением.

На взгляд авторов обращения, после того, как Марианна Дурлештяну отказалась от решения выставлять свою кандидатуру на должность премьер-министра, Президент Республики была обязана проводить новые консультации с формализованным большинством, чтобы узнать, нет ли у этого большинства иные предложения, либо выдвинуть Владимира Головатюка, на которого остановило свой выбор формализованное парламентское большинство декларацией от 18 марта 2021 года. По мнению Президента Республики, с момента отказа Марианны Дурлештяну от предложения возглавить Правительство парламентское большинство прекратило свое существование, а выдвижение Игоря Гросу основывалось на конституционной обязанности Президента Республики, установленной в практике Конституционного суда, предложить кандидатуру на должность премьер-министра в случае отсутствия абсолютного формализованного парламентского большинства.

Проанализировав эти доводы, Конституционный суд отметил, что из ст. 98 ч. (1) Конституции и постановлений Конституционного суда ясно следует, что этап проведения консультаций с парламентскими фракциями должен быть результативным, то есть он должен завершиться выдвижением Президентом Республики кандидата на должность премьер-министра. Таким образом, если Президент Республики, посоветовавшись с парламентскими фракциями, заключает, что существует абсолютное формализованное парламентское большинство, он обязан, без проведения новых консультаций, выдвинуть кандидатуру, предложенную этим большинством. Президент страны обязан выдвинуть кандидатуру и в том случае, когда парламентские фракции не согласны с его предложением, если после проведения консультаций с парламентскими фракциями приходит к выводу, что абсолютного формализованного парламентского большинства и кандидата, предложенного этим большинством, не существует.

По этому делу Конституционный суд заметил, что оспариваемый указ был издан после того, как Президент Республики пришла к выводу, что абсолютное формализованное парламентское большинство прекратило свое существование вследствие отказа Марианны Дурлештяну от решения выставлять свою кандидатуру на должность премьер-министра.

Конституционный суд указал, что ст. 98 ч. (1) Конституции не устанавливает срок, в течение которого Президент Республики, посоветовавшись с парламентскими фракциями, должна выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра. Срок, в течение которого необходимо издать указ о выдвижении кандидата на должность премьер-министра, вписывается в пределы свободы усмотрения Президента Республики. Эти пределы ограничены сроком, установленным Конституцией, которым располагает кандидат на должность премьер-министра для внесения в Парламент предложения о выражении вотума доверия, а именно 15 дней, согласно ч. (2) ст. 98 Конституции.

Вместе с тем, Конституционный суд отметил, что Президенту Республики не могут быть вменены в вину отказ кандидата на должность премьер-министра от своего прежнего решения и тот факт, что абсолютное формализованное парламентское большинство не предприняло мер, чтобы кандидат не изменил своего решения.

Согласно ст. 98 ч. (1) Конституции и интерпретации данной статьи в судебной практике Конституционного суда, Президент Республики после завершения консультаций с парламентскими фракциями была обязана выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра. Так, убедившись в том, что отсутствует абсолютное формализованное парламентское большинство, поддерживающее кандидата, Президент страны была вправе, невзирая на несогласие парламентского большинства, выдвинуть кандидатуру на эту должность.

Что касается заявления об образовании 18 марта 2021 года нового формализованного парламентского большинства, предложившего кандидатуру Владимира Головатюка на должность премьер-министра, Конституционный суд отметил следующее.

Ранее Конституционный суд указал, что принцип большинства является основополагающим демократическим принципом. Решение принимается большинством и теми, которые представляют собой большую часть избирателей, вне зависимости от количества партий,

составляющих это большинство, или от наличия более многочисленной (но миноритарной) партии по сравнению со всеми остальными партиями, образующими большинство. В то же время, Конституционный суд подчеркнул, что парламентское большинство обязано обеспечивать справедливое и адекватное отношение к парламентскому меньшинству, не злоупотребляя своим доминирующим положением.

По данному делу Конституционный суд изучил, если абсолютное формализованное парламентское большинство, об образовании которой было объявлено после издания оспариваемого указа, пользуется достаточными конституционными гарантиями в указанной авторами обращения ситуации – свободы усмотрения Президента Республики в вопросах сохранения или отмены указа о выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра в случае, когда заявление об образовании абсолютного формализованного парламентского большинства обнаружено после издания указа.

Во-первых, Конституционный суд заметил, что у парламентского большинства есть выбор не оказывать вотума доверия программе деятельности и составу Правительства, представленных кандидатом на должность премьер-министра. В своей практике Конституционный суд отметил, что в процессе формирования и назначения Правительства голосование Парламента является существенным, а в соответствии с положениями ст. 98 ч. (3) Конституции, Парламент выражает вотум доверия Правительству большинством избранных депутатов. Кроме того, в случае проведения новых консультаций после неудачной попытки кандидата получить вотум доверия Парламента абсолютное формализованное парламентское большинство может выдвинуть своего кандидата на должность премьер-министра.

Во-вторых, в случае, если новые консультации, в смысле ст. 98 ч. (1) Конституции, не состоятся по причине истечения срока, установленного ст. 85 ч. (2) Конституции, абсолютное парламентское большинство имеет возможность поднять вопрос о назначении Правительства в ходе обязательных консультаций с Президентом Республики, которые должны быть организованы, согласно ст. 85 ч. (1) Конституции, в случае роспуска Парламента.

Конституционный суд заключил, что указанные гарантии уравнивают свободу усмотрения Президента Республики в отношении сохранения или отмены указа о выдвижении кандидата на должность премьер-министра в случае, если абсолютное формализованное парламентское большинство, заявленное после издания указа, требует его отмены.

Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд отметил, что оспариваемый указ был издан при соблюдении ст. 98 ч. (1) Конституции, согласно интерпретации этих положений в судебной практике Конституционного суда.

9. ПРИВОД ДОЛЖНИКА К СУДЕБНОМУ ИСПОЛНИТЕЛЮ

Конституционный суд 25 марта 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности статей 72 и 73 Исполнительного кодекса, принятого Законом № 443 от 24 декабря 2004 года, касающихся розыска и привода должника⁹.

Конституционный суд отметил, что статья 73 Исполнительного кодекса предусматривает, что в случае, если должник повторно не является по требованию судебного исполнителя, судебная инстанция выносит решение о приводе его к судебному исполнителю. Привод должника к судебному исполнителю производится на основании судебного акта органом внутренних дел по месту жительства должника. Привод должника подразумевает применение принудительных мер, вопреки воле лица, поэтому в этом случае речь идет о действии нормы статьи 25 Конституции о личной свободе.

⁹[Постановление № 11 от 25.03.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности статей 72 и 73 Исполнительного кодекса, принятого Законом № 443 от 24 декабря 2004 года

Конституционный суд отметил, что в ходе рассмотрения аналогичного дела и применения статьи 5 § 1 Европейской конвенции, соответствующей статье 25 Конституции Республики Молдова, Европейский суд отметил, что препровождение и нахождение лица в полицейском участке являлось «лишением свободы». Учитывая требования законодательства, ничто не указывает на тот факт, что лицо могло свободно решить не следовать в сопровождении офицеров полиции в полицейский участок либо, прибыв туда, покинуть участок в любой момент без каких-либо для себя последствий. Несмотря на возражение лица приказу следовать за офицером полиции в участок, он все же был доставлен туда в сопровождении полиции. Европейский суд решил, что в ходе этих событий существовал элемент принуждения, который, несмотря на краткосрочность этой процедуры, признается лишением свободы в смысле статьи 5 § 1 (см., *mutatis mutandis*, *Крянгэ против Румынии*, 23 февраля 2012 года, §§ 94-98; *Рожков против России* (№ 2), 31 января 2017 года, §79; *Цветкова и другие против России*, 10 апреля 2018 года, §§ 107-108).

Конституционный суд отметил, что положения статьи 73 Исполнительного кодекса представляют собой предпосылки для ограничения права должника на свободу, и чтобы определить, является ли это ограничение конституционным, Конституционный суд провел анализ оспариваемых положений с точки зрения законности и соразмерности.

Конституционный суд установил, что положения ст. 73 Исполнительного кодекса отвечают требованиям качества закона.

Конституционный суд указал, что статья 1 Исполнительного кодекса предусматривает, что исполнительное производство содействует реализации прав взыскателей, признанных исполнительным документом, представленным к исполнению в установленном законом порядке. В этом смысле, Конституционный суд заключил, что общая цель Исполнительного кодекса состоит в обеспечении исполнения исполнительных документов. Эта общая цель связана с обязательным характером судебных решений. Она может быть использована для следующих законных целей, предусмотренных ч. (2) статьи 54 Конституции: защита прав, свобод и достоинства других лиц, обеспечение авторитета правосудия.

Конституционный суд отметил, что привод должника представляет собой исключительную принудительную меру, связанную с лишением свободы, которая должна быть направлена на достижение законной цели. По данному делу Конституционный суд заключил, что привод должника к судебному исполнителю не способствует достижению преследуемой цели в исполнительном производстве.

Цель процедуры, предусмотренной в статье 73 Исполнительного кодекса, состоит в доведении до сведения должника актов судебного исполнителя для реализации прав других лиц и обеспечения авторитета правосудия. Данная цель реализуется на предыдущем этапе, регулируемом статьей 67 Исполнительного кодекса. Статья 67 кодекса детально определяет процедуру доведения до сведения должника исполнительных актов. После доведения их до сведения подразумевается, что должник знает о существовании данных актов. Следовательно, привод должника к судебному исполнителю для ознакомления с ними является излишним. Будучи излишней, эта мера становится произвольной, а значит противоречащей статье 25 Конституции, толкуемой в свете требований статьи 5 § 1 Конвенции.

Учитывая тот факт, что оспариваемая норма не способствует достижению законной цели, предусмотренной ч. (2) статьи 54 Конституции, не было необходимости в проведении теста на соразмерность.

Конституционный суд заключил, что положения статьи 73 Исполнительного кодекса противоречат статье 25 в сочетании со статьей 54 Конституции и являются неконституционными.

10. УПУЩЕНИЕ ПРИЗНАНИЯ СУПРУГА ПРАВОПРЕЕМНИКОМ ПОТЕРПЕВШЕГО ИЛИ ГРАЖДАНСКОГО ИСТЦА В УГОЛОВНОМ ДЕЛЕ

Конституционный суд 6 апреля 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности ст. 77, ст. 81 и ст. 315 Уголовно-процессуального кодекса, касающихся упущения признания супруга правопреемником потерпевшего или гражданского истца¹⁰.

При проведении анализа Конституционный суд отметил оспариваемые положения ст. 81 ч. (1) Уголовно-процессуального кодекса, которые предусматривают, что: в уголовном судопроизводстве правопреемником потерпевшего или гражданского истца признается один из его близких родственников, выразивших желание осуществлять права и обязанности потерпевшего, который умер или утратил способность осознанно выражать свою волю в результате преступления. Решение о признании правопреемником потерпевшего или гражданского истца его близкого родственника принимает прокурор, осуществляющий руководство уголовным преследованием, или, по обстоятельствам, офицер по уголовному преследованию, или судебная инстанция. В случае, если несколько близких родственников выразили такую просьбу, решение о выборе правопреемника принимается прокурором или судебной инстанцией.

Конституционный суд заметил, что автор обращения, главным образом, ссылается на упущение включения в уголовно-процессуальное законодательство супруга в качестве возможного правопреемника потерпевшего.

Конституционный суд указал на то, что ЕСПЧ делает различие между непосредственными и косвенными пострадавшими. Относительно косвенных пострадавших, ЕСПЧ допускает, что в случае, если предполагаемый пострадавший умирает во время судебного производства, близкий родственник или наследник, в принципе, могут продолжить это производство, так как они имеют в деле достаточный интерес.

Могут иметь статус косвенного пострадавшего и, соответственно, могут быть допущены к участию в процессе родители, дети, братья, сестры, дедушки и бабушки, внуки, единственный наследник, не имеющий родственных связей с умершим, неженатый или реальный партнер. В этот перечень может входить и супруга погибшего пострадавшего. Наряду с этим, ЕСПЧ установил, что косвенными пострадавшими могут быть признаны несколько человек, не только один из них. Для этого они должны иметь законный интерес и «достаточную связь» с погибшим пострадавшим.

Принимая во внимание вышеизложенное, Конституционный суд пришел к выводу, что положения ст. 81 Уголовно-процессуального кодекса ограничивают право на свободный доступ к правосудию, гарантированное ст. 20 Конституции, ввиду того, что они не включают супруга или супругу в разряд потенциальных правопреемников погибшего потерпевшего.

В реализации своего суверенного права по осуществлению конституционного контроля Конституционный суд выяснил, что второе предложение ч. (2) ст. 81 Уголовно-процессуального кодекса вызывает вопросы с точки зрения количества потенциальных правопреемников потерпевшего или гражданского истца. Согласно этим положениям, «в случае, если несколько близких родственников выразили такую просьбу, решение о выборе правопреемника принимается прокурором или судебной инстанцией». Эти положения свидетельствуют о том, что участвовать в уголовном процессе в качестве правопреемника потерпевшего или гражданского истца может только одно лицо. Отсюда следует, что возможно ущемление права других потенциальных правопреемников потерпевшего или гражданского истца на свободный доступ к правосудию.

Конституционный суд отметил, что во многих государствах наблюдается тенденция по включению супруга или супруги в разряд родственников или близких людей и, соответственно, по предоставлению им возможности обрести статус правопреемника потерпевшего. Принимая во внимание семейные отношения, вытекающие из брака, вследствие «достаточной связи» с погибшим пострадавшим супруг или супруга могут иметь законный интерес в том, чтобы

¹⁰[Постановление № 12 от 06.04.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности ст. 77, ст. 81 и ст. 315 Уголовно-процессуального кодекса

участвовать в уголовном процессе. Конституционный суд не выявил законной цели, чтобы оправдать решение законодателя не включать супруга или супругу в разряд лиц, которые могут обрести статус правопреемника потерпевшего или гражданского истца.

В равной мере, Конституционный суд не выявил ни одной законной цели для присвоения лишь одному лицу статуса правопреемника потерпевшего или гражданского истца.

Конституционный суд пришел к выводу, что ст. 81 Уголовно-процессуального кодекса в части, касающейся упущения законодателя признавать супруга/супругу потенциальным правопреемником потерпевшего или гражданского истца в уголовном процессе, противоречит ст. 20 в сочетании со ст. 54 Конституции и, следовательно, является неконституционной.

До внесения Парламентом изменений в ст. 81 Уголовно-процессуального кодекса Конституционный суд установил временное решение, в соответствии с которым супруг или супруга признаются правопреемниками потерпевшего или гражданского истца в уголовном процессе. В связи с этим, Конституционный суд внес представление в Парламент.

Конституционный суд заключил, что предложение «в случае, если несколько близких родственников выразили такую просьбу, решение о выборе правопреемника принимается прокурором или судебной инстанцией», содержащееся в ст. 81 ч. (2) Уголовно-процессуального кодекса, вступает в противоречие со ст. 20 в сочетании со ст. 54 Конституции и, следовательно, является неконституционным.

11. ОТЗЫВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДЬИ И НАЗНАЧЕНИЕ ДРУГОГО СУДЬИ ПАРЛАМЕНТОМ

Конституционный суд 27 апреля 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности постановлений Парламента № 73 от 23 апреля 2021 года о частичной отмене Постановления Парламента № 121 от 16 августа 2019 года о назначении судьи Конституционного суда и № 74 от 23 апреля 2021 года о назначении судьи Конституционного суда¹¹.

Конституционный суд подверг анализу обращения в соотношении со ст. 1 ч. (3), ст. 5 ч. (1), ст. 6, ст. 134 ч. (2) и ст. 137 Конституции, гарантирующих, *inter alia*, независимость Конституционного суда и независимость конституционных судей.

В своих решениях Конституционный суд ясно определил не только стандарты независимости судей Конституционного суда, но и стандарты независимости судей судебных инстанций общей юрисдикции. Так, в одном из постановлений Конституционный суд проанализировал порядок организации и функционирования Конституционного суда, отметив, что независимость судебной власти закреплена не в качестве цели как таковой. Она не является личной привилегией судьи, а необходима для того, чтобы судьи могли выполнить порученную им функцию защитников прав и свобод граждан (§ 6 Доклада Венецианской комиссии о независимости судебной системы. Часть 1: Независимость судей) [ПКС № 6 от 16 мая 2013 г., § 39].

Конституционный суд подчеркнул, что кроме защиты основных прав, гарантированных Конституцией, он должен обеспечивать соблюдение публичными органами различных ветвей государственной власти пределов, предписанных Конституцией, а иногда вынужден решать споры, возникающие между ними. В этом смысле, на Конституционный суд возложена особая задача по поддержанию демократического режима. Венецианская комиссия часто подчеркивает, что конституционные суды играют важную роль в реализации демократии на практическом уровне, в обеспечении главенства права и защиты прав человека. Разъясняя конституционный текст, конституционные суды не допускают произвола со стороны властей и дают наиболее точное толкование Конституции (см. Мнение о конституционном положении в Украине, Венеция, 17-18 декабря 2010 г, CDL-AD(2010)044, § 52) [ПКС № 9 от 26 марта 2020 г., § 34].

¹¹[Постановление № 13 от 27.04.2021 г.](#) о контроле конституционности постановлений Парламента № 73 от 23 апреля 2021 года о частичной отмене Постановления Парламента № 121 от 16 августа 2019 года о назначении судьи Конституционного суда и № 74 от 23 апреля 2021 года о назначении судьи Конституционного суда

Так, в § 71 Постановления № 27 от 31 октября 2019 года подчеркивается, что Конституционный суд является оплотом демократии и верховенства права, способствуя надлежащему функционированию государственных органов в рамках конституционных отношений по разделению, равновесию, сотрудничеству и контролю властей в государстве. Для обеспечения верховенства Конституции и разделения властей необходимо, чтобы Конституционный суд выполнял свои полномочия в условиях независимости от любого другого публичного органа.

В своей практике Конституционный суд отметил, что давление под любым видом на судей Конституционного суда при принятии постановления или мнение за вынесенное решение являются неприемлемыми и несовместимыми с принципом уважения правового государства, авторитета Конституционного суда и верховенства Конституции (ПКС № 18 от 2 июня 2014 г., § 101; ПКС № 9 от 26 марта 2020 г., § 30).

Из этих соображений судьи Конституционного суда должны быть защищены от любого политического влияния в связи с занимаемой должностью, которая особенно подвержена критике и давлению со стороны других властей в государстве. Таким образом, для обеспечения независимости судей Конституционного суда необходимы крепкие гарантии (см. Мнение *amicus curiae* Венецианской комиссии №967/2019 об уголовной ответственности судей Конституционного суда, принятое на 121-ой пленарной сессии, 6-7 декабря 2019 года, CDL-AD(2019)028, § 28) [ПКС № 9 от 26 марта 2020 г., § 31].

Конституционный суд подчеркнул, что одной из гарантий независимости конституционного судьи является его несменяемость в течение срока полномочий. Согласно ст. 137 Конституции – «Независимость», судьи Конституционного суда несменяемы, независимы и подчиняются только Конституции. Несменяемость предполагает невозможность отстранения от должности, отзыва или замены судьи.

Любая попытка уполномоченных органов власти отозвать с должности судей Конституционного суда исключается, поскольку судьи Конституционного суда несменяемы, что является гарантией их независимости в осуществлении полномочий. Этот принцип защищает судей, в первую очередь, от внешнего влияния при исполнении своих обязанностей. Основная мысль заключается в том, что конституционные судьи при исполнении своих полномочий не подчиняются органам, назначившим их. С момента принесения присяги судьи независимы, несменяемы и подчиняются только Конституции (ПКС № 6 от 16 мая 2013 г., §§ 51 и 52). Несменяемость защищает магистратов от освобождения от должности и перевода по указке, за исключением случаев, когда совершают очень грубые ошибки, и возможно только при соблюдении установленной процедуры (ПКС № 18 от 2 июня 2014 г., § 52).

Запрещение отзыва мандата конституционного судьи органами, назначающими конституционных судей, носит абсолютный характер. Впрочем, возможность отзыва мандата судьи стало бы непоправимым и серьезным нарушением ценностей, защищаемых положениями ст. 1 ч. (3), ст. 5 ч. (1), ст. 6, ст. 134 ч. (2) и ст. 137 Конституции, которые гарантируют, *inter alia*, независимость Конституционного суда и конституционных судей. Принимая во внимание эти выводы, Конституционный суд изучил, если оспариваемые постановления игнорируют конституционные нормы, ясно устанавливающие несменяемость конституционного судьи в течение срока полномочий.

Конституционный суд указал, что в ст. 1 действующей части Постановления Парламента №73 о частичной отмене Постановления Парламента № 121 от 16 августа 2019 года о назначении судьи Конституционного суда содержится положение об отзыве мандата судьи Конституционного суда. Эту цель Конституционный суд вывел и из пояснительной записки к проекту указанного постановления.

Учитывая значение слова «отзыв», Конституционный суд пришел к выводу, что Постановление Парламента о частичной отмене Постановления Парламента № 121 от 16 августа 2019 года нарушает положения ст. 137 Конституции, которые имеют четкий характер.

Конституционный суд выяснил, что в плане применения ст.137 Конституции не вызывает никаких вопросов. Более того, Конституционный суд напомнил, что срок полномочий конституционного судьи не может быть нарушен, так как он пользуется особой защитой в системе Конституции.

Эти рассуждения позволили Конституционному суду заключить, что постановление Парламента не только аннулирует конституционную гарантию несменяемости конституционного судьи в течение срока полномочий, но и посягает на сущность Конституции Республики Молдова, подвергая пересмотру систему сдержек и противовесов (*checks and balances*). Исходя из изложенного, Конституционный суд признал неконституционным Постановление Парламента № 73 от 23 апреля 2021 года о частичной отмене Постановления Парламента № 121 от 16 августа 2019 года о назначении судьи Конституционного суда.

Выявив нарушение Конституции со стороны Парламента принятием Постановления № 73 от 23 апреля 2021 года о частичной отмене Постановления Парламента № 121 от 16 августа 2019 года о назначении судьи Конституционного суда, Конституционный суд пришел к выводу, что и Постановление Парламента № 74 от 23 апреля 2021 года о назначении судьи Конституционного суда нарушает действующие в этом деле конституционные нормы.

12. ПРОЦЕДУРА ПРИНЯТИЯ ЗАКОНА, ИСКЛЮЧАЮЩЕГО НЕКОТОРЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ В ОТНОШЕНИИ СЛУЖБЫ ИНФОРМАЦИИ И БЕЗОПАСНОСТИ

Конституционный суд 27 апреля 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Закона № 218 от 3 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты¹².

Анализ Конституционного суда начался с проверки соблюдения законодательной процедуры принятия оспариваемого закона. В своей практике Конституционный суд установил, что он может проверять конституционность закона с точки зрения процедуры принятия только, если авторы обращений приводят доводы о несоблюдении требований, четко установленных в Конституции, которые, в частности, являются: наличие кворума, принятие решения большинством голосов избранных депутатов, рассмотрение закона не менее чем в двух чтениях, направление закона на промульгацию и опубликование его в Официальном мониторе Республики Молдова. В этом случае, учитывая развитие своей практики в данной области, практику ЕСПЧ и Мнение Венецианской комиссии № 1020/2021 от 23 марта 2021 г., Конституционный суд расширил свои полномочия по рассмотрению соблюдения парламентских правил, прямо установленных в Конституции, и тех правил, которые непосредственно вытекают из Конституции.

Конституционный суд отметил, что недостатки, на которые ссылаются авторы обращений (отсутствие прений по оспариваемому закону на пленарном заседании), могут затрагивать парламентские правила, четко установленные в ст. 1 ч. (3), ст. 5 ч. (1), ст. 73, ст. 74 ч. (1) Конституции.

Кроме того, Конституционный суд пришел к выводу, что по предмету обращений действуют положения ст. 77 ч. (2) и ст. 87 ч. (4) Конституции о роли Президента Республики Молдова, как гаранта суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности.

Конституционный суд отметил, что, согласно ч. (1) статьи 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства. Учитывая это обстоятельство, Конституция не наделила другой орган полномочиями по регулированию структуры, организации и деятельности

¹²[Постановление № 14 от 27.04.2021 г.](#) о контроле конституционности Закона № 218 от 3 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты

Парламента, а определила, что эти вопросы автономно регулируются только Парламентом через Регламент, который принимается органическим законом.

Таким образом, Парламент свободен в сфере регулирования процедуры принятия законов. Однако свобода Парламента не является абсолютной, она ограничена конституционными принципами в этой области. В связи с этим, при регулировании парламентских процедур и их применении, то есть в ходе принятия нормативных актов, Парламент должен обеспечить справедливое равновесие между принципом парламентской автономии и другими соответствующими принципами в области парламентских процедур, которые прямо установлены или ясно вытекают из Конституции.

Учитывая суверенное право Парламента в области законотворчества, полномочия Конституционного суда по контролю конституционности парламентских процедур ограничены. В этой области Конституционному суду надлежит проявить уважение к роли Парламента, как независимого законодателя. В этом смысле, Конституционный суд может проверить конституционность закона с точки зрения процедуры, если в ходе его принятия Парламент нарушил существенный элемент законотворчества, который прямо исходит из Конституции или ясно вытекает из какого-либо конституционного принципа.

Конституционный суд отметил, что принцип политического плюрализма в процессе законотворчества предполагает, что Парламент должен обеспечить парламентской оппозиции возможность участия в принятии законов. Так, даже если парламентское большинство имеет твердое мнение о необходимости закона и обладает достаточным количеством голосов для его принятия, это большинство должно обеспечить право депутатов парламентской оппозиции участвовать в обсуждении законопроекта путем представления вопросов и предложений. Конституционный суд в своей практике отмечал, что парламентское большинство должно обеспечить справедливое и надлежащее отношение к парламентскому меньшинству, не злоупотребляя своим доминирующим положением.

В то же время, Конституционный суд указал, что в процессе законотворчества Парламент должен обеспечить депутатам возможность рассмотреть содержание законопроекта путем обмена мнениями. Обсуждение лежит в основе парламентаризма и предоставляет депутатам, в силу их представительного мандата, возможность политически оспаривать мнения, аргументы и идеи. Эта стадия законотворчества необходима, поскольку она позволяет депутатам понять суть предложенного к рассмотрению законопроекта и способствует укреплению доверия общества к тому, что закон подвергся широкому обсуждению до его принятия.

С другой стороны, на основе принципа парламентской автономии, Парламент обладает широкими пределами усмотрения в отношении порядка проведения пленарных заседаний. Вместе с тем, автономия Парламента в области законотворчества не является абсолютной. Она ограничена необходимостью соблюдения конституционных принципов, например, принципа политического плюрализма и принципа парламентского обсуждения законопроектов.

Рассмотрев обращения, Конституционный суд отметил, что с момента представления в пленарном заседании Комиссией по вопросам права, назначениям и иммунитету доклада по оспариваемому закону (примерно в 15:27 часов) и до принятия его в двух чтениях (примерно в 15:28 часов) прошло около одной минуты. Очевидно, что в столь короткий срок депутаты парламентской оппозиции не имели возможность обсудить оспариваемый закон путем выступлений и вопросов, хотя их несогласие с принятием оспариваемого закона было известно с начала пленарного заседания.

Более того, учитывая, что за последние пять лет полномочия Президента Республики в управлении деятельностью Службы информации и безопасности подвергались частым изменениям, интерес парламентской оппозиции к постановке вопросов и выступлениям относительно необходимости предложенных изменений был оправдан. Конституционный суд указал, что предоставление депутату возможности высказать свою точку зрения по рассматриваемому законопроекту относится к основным элементам парламентской процедуры.

В этом контексте, Конституционный суд отметил, что принятие оспариваемого закона в ускоренном режиме, не обеспечив парламентской оппозиции возможность ставить вопросы и выступать по рассматриваемому законопроекту, выходит за рамки пределов усмотрения Парламента в области организации парламентских процедур. Даже если парламентская процедура сопровождалась протестами со стороны парламентской оппозиции, это не оправдывает принятие оспариваемого закона без обсуждения. Чтобы примирить конфликтующие принципы, парламентское большинство могло прибегнуть к альтернативным процедурам, например, перенос пленарного заседания, организация консультаций с парламентской оппозицией по вопросам, по которым существуют разногласия, и др.

Учитывая несоблюдение законодателем справедливого равновесия между конкурирующими принципами, Конституционный суд пришел к выводу, что при принятии оспариваемого закона были нарушены положения статей 1 ч. (3), 5 ч. (1) и 74 ч. (1) Конституции.

II. Относительно соблюдения права депутатов на законодательную инициативу

Конституционный суд отметил, что соблюдение парламентских процедур не ограничивается предоставлением депутатам возможности задавать вопросы и иметь доступ к парламентской трибуне для обсуждения рассматриваемого законопроекта. Такой подход был бы слишком формальным, если бы депутаты не имели возможность предлагать внесение изменений в закон. Поэтому статья 73 Конституции гарантирует депутатам право вносить предложения и поправки к законопроектам. Данное право дает депутатам возможность предлагать изменения к законопроектам, если, например, в них содержатся положения, несоразмерно затрагивающие права и свободы лиц. Следовательно, этот элемент можно считать основным в парламентской процедуре. Высший закон не устанавливает срок для осуществления данного права. Чтобы это право было обеспечено, парламентариям должен быть предоставлен разумный срок для внесения предложений и поправок к рассматриваемым Парламентом законопроектам.

По данному делу Конституционный суд отметил, что 1 декабря 2020 года проект оспариваемого закона был зарегистрирован в Секретариате Парламента. На следующий день, 2 декабря 2020 года, Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету подготовила доклад по проекту оспариваемого закона. Впоследствии, 3 декабря 2020 года, Парламент принял в двух чтениях оспариваемый закон.

Конституционный суд указал, что в рассматриваемом деле предоставленный Парламентом срок для внесения предложений и поправок к проекту оспариваемого закона в первом и во втором чтении является недостаточным, в частности, учитывая предмет регулирования оспариваемым законом, касающийся исключения некоторых полномочий Президента Республики относительно Службы информации и безопасности. По этим основаниям, Конституционный суд установил нарушение ст. 73 Конституции.

Исходя из этих суждений, Конституционный суд посчитал излишним рассмотреть конституционность оспариваемого закона в свете статей 77 ч. (2) и 87 ч. (4) Конституции.

13. ПРОЦЕДУРА ОБЪЯВЛЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ПОЛОЖЕНИЯ

Конституционный суд 28 апреля 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Постановления Правительства № 43 от 30 марта 2021 года о внесении

предложения об объявлении чрезвычайного положения и Постановления Парламента № 49 от 31 марта 2021 года об объявлении чрезвычайного положения¹³.

Конституционный суд проверил конституционность оспариваемого постановления Парламента в свете ст. 1 ч. (3), ст. 6, ст. 27, ст. 40, ст. 46 и ст. 72 в сочетании со ст. 23, ст. 54 и ст. 85 Конституции.

Конституционный суд отметил, что объявление чрезвычайного положения – прерогатива Парламента [ст. 66 п. m) Конституции]. Принимая во внимание, как отражается чрезвычайное положение на основные права человека, эту прерогативу необходимо осуществлять с осторожностью. Во-первых, при вынесении решения о введении чрезвычайного положения Парламент должен оперировать данными, требующими принятия неотложных мер. Во-вторых, решение о введении чрезвычайного положения должно быть единственным средством, способным противостоять исключительной опасности, при которой обычные меры или ограничения для охраны безопасности, здоровья и общественного порядка являются недостаточными. Эта опасность должна быть для нации реальной или неизбежной и угрожать ее существованию.

Относительно соблюдения процедуры в случае объявления чрезвычайного положения, Конституционный суд отметил, что Конституция не предоставляет Парламенту достаточных средств для самостоятельного сбора сведений о возможной опасности, серьезно угрожающей жизнеспособности государства или обыденной жизни населения. Сбор информации о реальном положении в стране, включая сведения о возможных социальных угрозах, и оценка необходимости введения чрезвычайного положения возлагаются на Правительство, которое обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением [ст. 96 ч.(1) Конституции], и Президента Республики Молдова, если введение чрезвычайного положения продиктовано, к примеру, необходимостью обеспечить национальную безопасность и общественный порядок [ст. 77 и ст. 87 Конституции]. Таким образом, несмотря на то, что Парламент вправе объявить чрезвычайное положение, данное полномочие приобретает активный характер, когда предложение о введении чрезвычайного положения исходит от компетентного государственного органа и обосновано надлежащим образом. В противном случае, нарушаются положения ст. 1 ч. (3), ст. 6 и ст. 73 Конституции.

Вместе с тем, Конституционный суд отметил, что полномочие Парламента по объявлению чрезвычайного положения не является безграничным, поскольку эта мера подразумевает существенные ограничения основных прав, изменение общественного порядка и присвоение исполнительной власти дополнительных полномочий. Конституционный суд указал, что постановление Парламента должно содержать убедительные доводы. Парламент должен доказать, что свойственные в обыденной жизни исполнительному органу полномочия являются недостаточными для преодоления кризисной ситуации и что наделение его дополнительными полномочиями может компенсировать этот недостаток.

Данная обязанность Парламента вытекает из общей конституционной обязанности государственных органов подтвердить фактами собственные решения, которую можно вывести из ст. 54 Конституции и из стандартов европейского конституционализма, базирующихся на культуре обоснования каждой меры, принимаемой властями.

Конституционный суд выяснил, что при вынесении оспариваемого Постановления Парламент взял за основу проект, зарегистрированный депутатами. В пояснительной записке к проекту постановления, которая занимает лишь одну страницу, делается ссылка на уровень заражения населения вирусом SARS-CoV-2 и на отчет Комиссии по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова. При этом не были представлены аргументы, обосновывающие, в том числе,

¹³[Постановление № 15 от 28.04.2021 г.](#) о контроле конституционности Постановления Правительства № 43 от 30 марта 2021 года о внесении предложения об объявлении чрезвычайного положения и Постановления Парламента №49 от 31 марта 2021 года об объявлении чрезвычайного положения

продолжительность чрезвычайного положения – *i.e.* два месяца, согласно ст. 1 оспариваемого Постановления.

Более того, объявив чрезвычайное положение и расширив полномочия исполнительного органа по противодействию пандемии, Парламент не обосновал, в какой мере полномочия исполнительного органа являются недостаточными для преодоления чрезвычайного положения и в какой мере наделение его дополнительными полномочиями может компенсировать этот недостаток.

Вместе с тем, Конституционный суд отметил, что при введении чрезвычайного положения Парламент должен представить не только аргументы, касающиеся ограничения основных прав, но должен учитывать и факт возбуждения конституционной процедуры, которая в случае объявления чрезвычайного положения может быть приостановлена. Конституционный суд подчеркнул, что Высший закон необходимо прочитать и соблюдать в совокупности, а Постановление Парламента об объявлении чрезвычайного положения должно учитывать и конституционные процедуры, непосредственно затрагиваемые данной мерой, *i.e.* процедуру роспуска Парламента или процедуру пересмотра Конституции.

Конституционный суд отметил, что чрезвычайное положение было объявлено Парламентом в то время, когда в производстве Конституционного суда находилось обращение о констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента. Это обращение было представлено 29 марта 2021 года, до вынесения Парламентом оспариваемого Постановления. Это обстоятельство обязывало авторов проекта постановления к изложению аргументов, доказывающих, что цель введения чрезвычайного положения продолжительностью в два месяца имеет перевес над целью вероятного роспуска Парламента. Их мотивация должна была затронуть и недостаточность других законных мер для реализации преследуемой цели по сравнению с мерами, принимаемыми в случае введения чрезвычайного положения.

Конституционный суд подчеркнул, что, если обычные законные меры являются достаточными, нет необходимости в введении чрезвычайного положения и обструкции конституционных процедур.

С конституционной точки зрения, чрезвычайное положение является исключительным событием. Эта исключительность требует наличия веских причин, от которых зависит легитимность введения чрезвычайного положения. Конституционный суд пришел к выводу, что в Постановлении Парламента об объявлении чрезвычайного положения отсутствует должное обоснование с точки зрения обструкции вероятного роспуска Парламента. Таким образом, оспариваемое Постановление Парламента нарушает и положения ст.85 Конституции.

Ввиду нарушения процедурных норм и невыполнения минимального требования об обеспечении качества обоснования решения об объявлении чрезвычайного положения, Постановление Парламента противоречит положениям ст. 1 ч. (3), ст. 6, ст. 27, ст. 40, ст. 46 и ст. 73 в сочетании со ст. 54 и положениям ст. 85 Конституции.

14. ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОХРАНЕНИЯ ЗАРАБОТНОЙ ПЛАТЫ ПЕРСОНАЛУ БЮДЖЕТНЫХ ЕДИНИЦ

Конституционный суд 20 мая 2021 года вынес Постановление об исключительном случае неконституционности некоторых положений ст. 27 ч. (5) Закона № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере и п. 2¹ и п. 8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12 декабря 2018 года о введении в действие положений Закона №270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере¹⁴.

¹⁴[Постановление № 16 от 20.05.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности некоторых положений ст. 27 ч. (5) Закона № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере и п. 2¹ и п. 8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12 декабря 2018 года о введении в действие положений Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере

Конституционный суд отметил, что п. 2¹ Приложения № 6 к Постановлению Правительства №1231 от 12 декабря 2018 года устанавливает выплату разницы в заработной плате для лиц, которые приостановили свои индивидуальные трудовые договоры/трудовые отношения или которые не работали, с сохранением должности с 1 декабря 2018 г. и были повторно приняты на работу после 10 марта 2020г. Конституционный суд заключил, что эти положения не подлежат применению при разрешении дела, в рамках которого было заявлено об исключительном случае неконституционности, и признал обращение в этой части неприемлемым.

Конституционный суд отметил, что, согласно ст. 27 ч. (1) Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере, в случае, когда для отдельных работников из персонала бюджетных единиц месячная заработная плата, рассчитанная начиная с 1 декабря 2018 года для должности с нормальной продолжительностью рабочего времени, меньше среднемесячной заработной платы, рассчитанной до вступления в силу настоящего закона, им выплачивается разница в заработной плате. Положения ст. 27 ч. (5) закона и п. 8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12 декабря 2018 года предусматривают, что разница в заработной плате выплачивается за период деятельности в соответствующей бюджетной единице в той же или более высокой должности.

Автор обращения отметил, что оспариваемые положения устанавливают дискриминацию между бюджетными работниками, которые до вступления в силу Закона № 270/2018 временно обеспечивали исполнение более высокой должности (*i.e.* руководящей государственной должности) и после вступления закона в силу возобновили свою деятельность в ранее занимаемой должности, и работниками, непрерывно исполняющими ту же должность в том же бюджетном учреждении. Таким образом, бюджетные работники, обеспечившие временное исполнение руководящей должности, не пользуются гарантиями по заработной плате, предусмотренными положениями ст. 27 Закона и п. 8 вышеуказанного Приложения.

Конституционный суд изучил обращение с точки зрения ст. 1 ч. (3), ст. 16 и ст. 43 Конституции.

Из материалов дела следует, что обеспечение временного исполнения руководящей должности и возвращение на прежнюю должность повлекло изменение трудовых отношений.

Конституционный суд сравнил положение бюджетных работников, осуществлявших свою деятельность в том же бюджетном учреждении, трудовые отношения которых были изменены вследствие обеспечения временного исполнения руководящей государственной должности, с положением бюджетных работников, у которых трудовые отношения не изменились (*i.e.* занимали ту же должность).

Конституционный суд отметил, что, согласно ст. 27 ч. (5) Закона № 270/2018 и п. 8 вышеуказанного Приложения, законодатель установил выплату разницы в заработной плате лицам, работающим в том же бюджетном учреждении и в той же должности. Под эту категорию попадают работники, трудовые отношения которых не изменились в период вступления в силу Закона о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере. Следовательно, законодатель сохранил бюджетному работнику заработную плату за одинаковый труд, реализованный до (1 декабря 2018 года) и после вступления в силу Закона № 270/2018.

Конституционный суд отметил, что лицо, обеспечивающее временное исполнение руководящей государственной должности, не становится обладателем этой должности. Напротив, он остается обладателем должности, которую занимал до временного исполнения обязанностей, а по истечении периода, на который временно исполнял руководящую должность, он возвращается на прежнюю должность и его трудовые отношения с бюджетным учреждением не прерываются.

Конституционный суд отметил, что бюджетным работникам, занимающим ту же должность в том же бюджетном учреждении, у которых трудовые отношения не изменились, выплачивается разница в заработной плате. При этом бюджетным работникам, осуществляющим свою деятельность в том же бюджетном учреждении, но у которых трудовые отношения изменились

в связи с обеспечением временного исполнения обязанностей, по окончании которого вернулись на прежнюю должность, разница в заработной плате не выплачивается.

Конституционный суд указал, что сопоставимость ситуации этих двух категорий бюджетных работников основывается на (i) непрерывной деятельности в том же бюджетном учреждении, (ii) сохранении статуса обладателя одной и той же должности, (iii) исполнении одинаковых или сходных по сложности полномочий бюджетным работником, непрерывно занимающим ту же должность, и бюджетным работником, который после обеспечения временного исполнения обязанностей вернулся и продолжает занимать должность, обладателем которой он является. Тем не менее, в том, что касается выплаты этим бюджетным работникам разницы в заработной плате, законодатель не установил равные условия. Конституционный суд заключил, что указанные бюджетные работники находятся в сопоставимой ситуации, однако оспариваемые положения устанавливают различное обращение.

Конституционный суд подчеркнул, что в этом случае встает вопрос различного обращения к бюджетным работникам в плане получения разницы в заработной плате в зависимости от изменения трудовых отношений в связи с обеспечением временного исполнения обязанностей. Чтобы узнать, является ли объективно и разумно оправданным различное обращение, то есть (i) преследует ли оно правомерную цель и (ii) существует ли разумная соразмерность между используемыми средствами и преследуемой правомерной целью, Конституционный суд изучил обращение в свете конституционных норм ст. 1 ч. (3), ст. 16 и ст. 43.

Проанализировав правомерную цель оспариваемых положений, Конституционный суд отметил, что заявленная цель закона состоит в обеспечении прозрачной, справедливой, привлекательной, легко управляемой системы оплаты труда персонала бюджетной сферы, которая способна отражать и вознаграждать результат и в рамках которой основная заработная плата является основным элементом вознаграждения персонала. Принципы единой системы оплаты труда включают принцип недискриминации, справедливости и согласованности в смысле обеспечения единого подхода и равного вознаграждения за равноценный труд (ст. 3 ч. (1) п. b) закона).

Конституционный суд отметил, что, невзирая на цели и принципы, заявленные законодателем, оспариваемые положения устанавливают дифференцированный подход к бюджетным работникам, которые на дату вступления закона в силу обеспечивали временное исполнение руководящей государственной должности. Ни в законе, ни в информационной справке к проекту закона Конституционный суд не обнаружил объективных и разумных рассуждений, оправдывающих применение дифференцированного подхода.

Конституционный суд подчеркнул, что упущение законодателя включить бюджетных работников, которые на дату вступления в силу Закона № 270/2018 обеспечивали временное исполнение руководящей должности и впоследствии возобновили свою деятельность в прежней должности, в разряд работников, которым выплачивается разница в заработной плате, не преследует ни одну из правомерных целей, предусмотренных ст. 54 ч. (2) Конституции.

Принимая во внимание этот вывод, Конституционный суд не посчитал необходимым переходить к следующему этапу анализа оспариваемых положений, считая их неконституционными ввиду того, что дифференцированный подход не является объективно и разумно обоснованным.

Конституционный суд заключил, что упущение, на которое указал автор обращения, противоречит ст. 1 ч. (3), ст. 16 и ст. 43 Конституции, являясь неконституционным.

Конституционный суд постановил, что до внесения изменений в ст. 27 ч. (5) Закона № 270 от 23 ноября 2018 года и п. 8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12 декабря 2018 года бюджетным работникам, осуществляющим непрерывную деятельность в том же бюджетном учреждении и обеспечивающим на дату вступления в силу Закона № 270/2018 временное исполнение руководящей государственной должности, при возобновлении своей деятельности в ранее занимаемой должности выплачивается разница в заработной плате.

Вместе с тем, Конституционный суд направил Парламенту представление.

15. ИЗМЕНЕНИЕ СОСТАВА ВЫСШЕГО СОВЕТА МАГИСТРАТУРЫ

Конституционный суд 10 июня 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Закона № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты и Постановления Парламента № 53 от 17 марта 2020 года о назначении членов Высшего совета магистратуры¹⁵.

Конституционный суд отметил, что в доводах авторов обращения можно выделить следующие правовые проблемы: (а) соблюдение Парламентом процедуры законотворчества в ходе принятия Закона № 193 от 20 декабря 2019 года; (б) соответствие Конституции Постановления Парламента № 53 от 17 марта 2020 года.

I. Относительно соблюдения Парламентом процедуры законотворчества в ходе принятия Закона № 193 от 20 декабря 2019 года

В качестве предварительного замечания, Конституционный суд отметил, что, согласно статье 60 ч. (1) Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

В своей практике Конституционный суд установил, что Парламент обладает суверенным правом в вопросах регулирования процедуры принятия законов. Однако это право не является абсолютным, оно ограничено конституционными принципами в данной области. В связи с этим, в ходе регулирования парламентских процедур, как и в ходе их применения, то есть принятия нормативных актов, Парламент должен обеспечить справедливое равновесие между принципом парламентской автономии и другими соответствующими принципами в области парламентских процедур, которые прямо установлены или ясно вытекают из Конституции.

Учитывая суверенное право Парламента в области законотворчества, Конституционный суд отметил, что его полномочия по контролю конституционности парламентских процедур ограничены. В этой области Конституционному суду надлежит проявить уважение к роли Парламента, как независимого законодателя. В этом смысле, Конституционный суд может проверить конституционность закона с точки зрения процедуры, если в ходе его принятия Парламент нарушил существенный элемент законотворчества, который прямо исходит из Конституции или ясно вытекает из какого-либо конституционного принципа.

По данному делу Конституционный суд установил, что 4 декабря 2019 года Правительство, пользуясь правом на законодательную инициативу, приняло Постановление № 611 об одобрении проекта оспариваемого закона и представлении его Парламенту на рассмотрение. Конституционный суд отметил, что Постановление Правительства № 611 вступило в силу 6 декабря 2019 года, в день опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова. Вступление в силу постановлений Правительства регулируется статьей 102 ч. (4) Конституции, предусматривающей, что принятые Правительством постановления и ордонансы подписываются премьер-министром, контрастируются министрами, в обязанности которых входит их исполнение, и публикуются в Официальном мониторе Республики Молдова. Неопубликование постановления или ордонанса влечет его недействительность.

Конституционный суд указал, что, согласно ч. (1) статьи 74 Конституции, органические законы принимаются большинством голосов избранных депутатов после рассмотрения не менее чем в двух чтениях. В своей практике Конституционный суд дал толкование понятия «после рассмотрения не менее чем в двух чтениях» в ч. (1) статьи 74 Конституции и установил, что оно

¹⁵[Постановление № 17 от 10.06.2021 г.](#) о контроле конституционности Закона № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты и Постановления Парламента № 53 от 17 марта 2020 года о назначении членов Высшего совета магистратуры

включает в себя как элемент процедуры, так и материальный элемент. Элемент процедуры предполагает, что Парламент должен в двух чтениях проголосовать за органический закон. Материальный элемент предполагает, что Парламент до голосования должен представить на обсуждение содержание проекта органического закона.

Толкуя понятие «после рассмотрения не менее чем в двух чтениях» в ч. (1) статьи 74 Конституции, Конституционный суд раскрыл содержащийся в данной статье элемент процедуры, ранее установленный в Постановлении № 14 от 27 апреля 2021 года. Так, Конституционный суд отметил, что соблюдение требований, относящихся к процедуре принятия законов, является таким же важным, как и соблюдение требований, применяемых к содержанию законов. В первом случае под защиту ставится парламентская демократия, которая должна соблюдаться на протяжении всего процесса законотворчества и гарантирует гражданам, что законы были приняты без злоупотреблений. Во втором случае предотвращается несоразмерность ограничения прав и свобод граждан.

Конституционный суд отметил, что Высший закон устанавливает требования к законодательной процедуре, применимые как на стадии проверки содержания законопроектов (то есть наличие парламентского обсуждения, право на внесение поправок, право ставить вопросы, право выступать и др.), так и на этапе проверки соблюдения предварительных условий процедуры, необходимых для начала рассмотрения данных актов.

Например, на этапе проверки соблюдения предварительных условий процедуры, необходимых для начала рассмотрения законопроектов, Парламент должен установить, если данный проект был представлен одним из органов, наделенных статьей 73 Конституции правом на законодательную инициативу, и если, в случае Правительства, постановление об утверждении законопроекта вступило в силу, согласно статье 102 ч. (4) Конституции. Конституционный суд отметил, что эти вопросы относятся к основным элементам процесса законотворчества, в смысле Постановления Конституционного суда № 14 от 27 апреля 2021 года, § 54. Конституция не уполномочивает Парламент начинать рассмотрение содержания законопроектов, если он не отвечает требованиям для инициирования законодательной процедуры.

Конституционный суд отметил, что Закон о Высшем совете магистратуры, согласно статьям 72 ч. (3) п. е) и 123 ч. (2) Конституции, является органическим законом. Следовательно, нормативные акты Парламента о внесении изменений или дополнений в этот закон могут быть только органическими законами, принятыми после рассмотрения не менее чем в двух чтениях.

В данном случае Конституционный суд установил, что Постановление Правительства № 611 об одобрении проекта оспариваемого закона и представлении его на рассмотрение Парламента вступило в силу 6 декабря 2019 года, что не помешало Парламенту рассмотреть этот законопроект и принять его в первом чтении 5 декабря 2019 года. Парламент пренебрег одним из конституционных условий, применимых в случае, когда законопроект иницируется Правительством, а именно то, что законопроект может быть представлен на обсуждение и голосование только после вступления в силу постановления Правительства об одобрении соответствующего законопроекта. Следовательно, в ходе рассмотрения законопроекта в первом чтении Парламент проголосовал за несуществующий акт.

Конституционный суд не мог не обратить внимание на этот недостаток в процедуре, указав на то, что была нарушена действительность голосования за оспариваемый закон в первом чтении. С учетом вышеизложенного, Конституционный суд установил, что оспариваемый закон был принят Парламентом в одном чтении 20 декабря 2019 года. Принятие Парламентом органического закона в одном чтении противоречит статье 74 ч. (1) Конституции, которая гласит, что органический закон принимается после рассмотрения не менее чем в двух чтениях. Конституционный суд пришел к выводу, что оспариваемый закон следует признать неконституционным.

По этим основаниям Конституционный суд посчитал, что анализ конституционности оспариваемого закона с точки зрения иных доводов, приведенных авторами обращения, не является необходимым.

В контексте признания рассматриваемого закона неконституционным, Конституционный суд постановил оставить в силе положения Закона № 947/1996 о Высшем совете магистратуры в предыдущей редакции, действующей до принятия Закона № 193 от 20 декабря 2019 года.

Конституционный суд указал, что это решение основано на конституционных положениях статьи 134 ч. (3) о роли Конституционного суда, как гаранта верховенства Конституции, и статьи 140 Конституции, устанавливающей, что постановления Конституционного суда общеобязательны. В своей практике Конституционный суд действовал аналогичным образом и по другим делам, касающимся контроля конституционности нормативных положений об отмене, установив, что решение о неконституционности ведет к признанию действительными законодательных положений в редакции, действующей до их отмены.

II. Относительно соответствия Конституции Постановления Парламента № 53 от 17 марта 2020 года

Конституционный суд отметил, что Постановление Парламента №53 от 17 марта 2020 года было принято на основании положений оспариваемого закона о членах Высшего совета магистратуры из числа штатных преподавателей. Конституционный суд посчитал, что признание неконституционности закона, лежащего в основе принятия Постановления Парламента № 53 от 17 марта 2020 года, нарушает принцип защищенности мандата членов Высшего совета магистратуры из числа штатных преподавателей.

В своей практике Конституционный суд установил, что назначение штатного преподавателя права на должность члена Высшего совета магистратуры не влечет признания за ним статуса магистрата. Кроме того, Конституционный суд отметил, что срок полномочий членов Высшего совета магистратуры строго регулируется Конституцией. Их мандат пользуется конституционными гарантиями и может быть прекращен только в исключительных случаях.

В этом контексте, Конституционный суд отметил, что, во-первых, Законом № 193 от 20 декабря 2019 года Парламент увеличил количество членов Совета магистратуры из числа штатных преподавателей. Так, путем введения еще двух мандатов, количество членов Совета из числа штатных преподавателей возросло с трех до пяти человек. На основании этих положений парламентская Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету организовала конкурс, отобрала четыре кандидата на должность члена Высшего совета магистратуры из числа штатных преподавателей и предложила их к назначению Парламентом. Конституционный суд отметил, что постановление о назначении членов Совета из числа штатных преподавателей было принято на основании неконституционного закона.

Во-вторых, Конституционный суд указал, что недостаток, повлиявший на принятие Закона №193/2019, на основе которого было принято Постановление Парламента о назначении этих четырех членов совета, является явным нарушением законодательной процедуры, установленной Конституцией. Требование о принятии органических законов после рассмотрения не менее чем в двух чтениях ясно вытекает из ч. (1) статьи 74 Конституции.

В-третьих, Конституционный суд отметил, что соблюдение положений статьи 74 ч. (1) Конституции относится к основным требованиям парламентской процедуры.

В-четвертых, решение Конституционного суда оставить в силе предыдущие положения Закона о Высшем совете магистратуры предполагает возврат с 15 к 12 членам Совета, сократив соответственно количество членов из числа штатных преподавателей с пяти до трех. Это количественное сокращение состава Совета магистратуры ведет к невозможности сохранения в должности тех четырех штатных преподавателей, назначенных членами Совета Постановлением Парламента № 53 от 17 марта 2020 года.

Конституционный суд отметил, что Постановление Парламента №53 от 17 марта 2020 г. вводит в действие статью III Закона № 193/2019, а признание этого закона неконституционным и применение предыдущих норм ведет к тому, что Постановление Парламента противоречит статьям 1 ч. (3) и 122 Конституции. Следовательно, Постановление следует признать неконституционным. В результате, Конституционный суд освобождается от дальнейшего анализа конституционности Постановления Парламента № 53 от 17 марта 2020 года с точки зрения других доводов, приведенных авторами обращения.

Конституционный суд отметил, что оставление в силе предыдущих норм ведет к сокращению количества членов из числа штатных преподавателей (с пяти до трех) и, соответственно, к досрочному прекращению полномочий членов из числа штатных преподавателей, входящих в состав Высшего совета магистратуры, назначенных в результате увеличения количества членов.

В своей практике Конституционный суд рассматривал конституционность некоторых законодательных положений, регулирующих порядок назначения/выдвижения некоторых высокопоставленных лиц конституционного уровня, например, случай о выдвижении кандидатуры и назначении Генерального прокурора Республики Молдова в Постановлении № 13 от 21 мая 2020 года. По данному делу было установлено, что последствия *ex nunc* постановлений Конституционного суда не влияют на процедуру назначения Генерального прокурора и не применяются к юридическим отношениям, предшествующим моменту вступления в силу постановления. Тем не менее, тот случай отличается от нынешнего, поскольку тогда не ставился вопрос упразднения должности Генерального прокурора как таковой. Напротив, по настоящему делу, признав неконституционность оспариваемого закона и оставив в силе предыдущие положения, упраздняются две должности члена Совета из числа штатных преподавателей.

Четыре члена Высшего совета магистратуры, назначенные Постановлением Парламента № 53 от 17 марта 2020 года, заняли две вакантные должности и две должности, введенные Законом №193/2019. Это постановление не определяет тех членов, которые заняли вакантные должности, и тех, кто был назначен на новые должности.

Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключил, что полномочия четырех членов Высшего совета магистратуры из числа штатных преподавателей, назначенных Постановлением Парламента № 53 от 17 марта 2020 года, прекращаются со дня вынесения настоящего постановления.

Конституционный суд подчеркнул, что все акты Высшего совета магистратуры, изданные со дня принятия Закона № 193/2019 и Постановления Парламента № 53 от 17 марта 2020 года и до вынесения настоящего постановления, не затрагиваются неконституционностью данного закона и постановления.

16. ЛИШЕНИЕ СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА ПОЛНОМОЧИЙ ВСЛЕДСТВИЕ УСТАНОВЛЕНИЯ ОКОНЧАТЕЛЬНЫМ КОНСТАТИРУЮЩИМ АКТОМ НАРУШЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕЖИМА КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Конституционный суд 9 июля 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности ст. 19 ч. (1) п. е) Закона о Конституционном суде № 317 от 13 декабря 1994 года¹⁶.

(i) Судебная практика о независимости Конституционного суда и конституционных судей

Конституционный суд изучил предмет обращения в соотношении со ст. 134, ст. 137 и ст. 140 Конституции, которые гарантируют статус и независимость Конституционного суда и конституционных судей, и определяют характер решений Конституционного суда.

¹⁶[Постановление № 18 от 09.07.2021 г.](#) о контроле конституционности ст. 19 ч. (1) п. е) Закона о Конституционном суде № 317 от 13 декабря 1994 года

Конституционный суд подчеркнул, что независимость Конституционного суда является одной из основных ценностей демократической системы, ее существование имеет ключевое значение для реализации других ценностей этой системы. Фундамент независимости строится на объективности и нейтральности, которые составляют главные принципы в деятельности Конституционного суда (см. ПКС № 22 от 5 сентября 2013 г., §§ 52, 54; ПКС № 18 от 2 июня 2014 г., § 44; ПКС № 9 от 26 марта 2020 г., § 35).

Конституционный суд отметил, что защита независимости Конституционного суда не допускает снисходительности к актам, вызывающим сомнения в беспристрастности конституционных судей. Этот факт имеет существенное значение для сохранения доверия общественности к решениям Конституционного суда и обеспечения приверженности к главенству права.

(ii) Разрешение потенциальных конфликтов интересов в отношении конституционных судей

Конституционный суд отметил, что целью положений Закона о декларировании имущества и личных интересов является обеспечение объективного и нейтрального исполнения должностных обязанностей в широком значении этого слова. Эти обязанности действуют и на судебном уровне. В этом контексте, Конституционный суд указал положения ст. 17 п. а) Закона о Конституционном суде, которые *expressis verbis* устанавливают обязанность конституционных судей исполнять доверенные им полномочия с беспристрастием и соблюдая Конституцию.

Конституционный суд указал, что в отношении конституционных судей может существовать контроль за соблюдением режима конфликта интересов в судебной практике, то есть при принятии всех постановлений, определений, заключений и процедурных актов.

Тем не менее, предполагаемые конфликты интересов в контексте конституционного судопроизводства должны быть разрешены только Конституционным судом и только в порядке, установленном положениями ст. 134, ст. 137 и ст. 140 Конституции, получившими развитие в ст. 27 Кодекса конституционной юрисдикции, которая регулирует порядок отвода судьи при возникновении сомнений в его беспристрастность.

Конституционный суд уточнил, что институт отвода конституционного судьи применяется и в случае возникновения конфликта интересов в судебном процессе. По вопросу об отводе конституционного судьи (в том числе в случае конфликта интересов) окончательное решение принимает Конституционный суд в лице его судей.

(iii) Значение института отвода конституционного судьи

Конституционный суд отметил, что отвод и отстранение судьи от участия в рассмотрении дела при наличии подозрений в отсутствии беспристрастности направлены на реализацию права на справедливое судебное разбирательство, на обеспечение легитимности судов и неподкупности судей.

Рассмотренные в отдельности, эти задачи – справедливость судебного процесса, легитимность судов и неподкупность судей – на первый взгляд, представляются, как благоприятные для квазиабсолютного применения института отвода. Тем не менее, существуют конкурирующие принципы, требующие анализа.

Конституционный суд подчеркнул, что автоматический отвод судьи может привести к абсурдным последствиям. Например, обеспечение доверия общества в правосудие и беспристрастность судебной системы не выполнено в случае постоянных угроз в адрес судей заявлениями об отводе и/или отстранении, если это может создавать впечатление, что вся

система коррумпирована. Чтобы опровергнуть презумпцию беспристрастности, необходимо иметь достаточные доказательства о пристрастности судьи.

К тому же, строгая система может создать дополнительную нагрузку, увеличить объем работы судей и поставить под угрозу реализацию задачи оперативного отправления правосудия. Более того, чрезмерно строгие правила позволяют тяжущимся и адвокатам действовать в обход процессуальным требованиям.

(iv) Сравнительный анализ и уравнивание конкурирующих принципов

Конституционный суд отметил, что сфера применения конституционных принципов и положений ст. 27 Кодекса конституционной юрисдикции об отводе судьи требует проведения анализа с учетом значимости конкурирующих принципов (*i.e.* обязанности беспристрастности и обязанности разрешения дела).

В Конституционный суд, в силу специфики его деятельности, могут поступать обращения для контроля конституционности некоторых актов, в которых он может быть прямо или косвенно заинтересован, или для разрешения конфликтов в связи с подобными разногласиями. На первый взгляд, такие дела, а именно суть поставленной проблемы и возникшие дилеммы и разногласия, говорят о наличии сомнений в беспристрастности конституционных судей.

Практика убедительно показывает, что подобные случаи время от времени становятся предметом рассмотрения в Конституционном суде. Тем не менее, Конституционный суд принял другие решения, которые отличаются от установленных в Законе о декларировании имущества и личных интересов. В качестве примера Конституционный суд приводит свои постановления об иммунитете конституционных судей (ПКС № 9 от 26 марта 2020 г.), о финансовой автономии Конституционного суда (ПКС № 27 от 31 октября 2019 г.), о порядке тестирования государственных служащих, в том числе конституционных судей, на профессиональную неподкупность (ПКС № 7 от 16 апреля 2015 г.).

Судебная практика Конституционного суда подтверждает вывод о том, что существует стандарт необходимости, который обязывает судей участвовать в рассмотрении некоторых дел, невзирая на основания, требующие отвода. Из этих постановлений следует, что обязанность беспристрастности не носит абсолютный характер и предполагает оценку конкурирующих принципов.

Конституционный суд – единственный орган, который вправе принимать решения в этой области. Решение Конституционного суда не может стать предметом контроля со стороны другого органа. Поэтому окончательный анализ принадлежит Конституционному суду, который обладает необходимыми средствами для оценки и уравнивания конкурирующих интересов.

Конституционный суд отметил, что стандарт необходимости, в силу своей относительности, не гарантирует конституционным судьям защиту от любого конфликта интересов в осуществление конституционного судопроизводства. Бывают случаи, когда стандарт необходимости не превалирует, и необходимо принять меры для обеспечения защиты независимости и беспристрастности правосудия.

(v) Контроль за соблюдением режима конфликта интересов

Конституционный суд проанализировал возможность привлечения конституционного судьи к дисциплинарной ответственности в случае нарушения режима конфликта интересов в осуществление конституционного судопроизводства.

Согласно ст. 17 п. а) и п. ф) Закона о Конституционном суде, судьи Конституционного суда обязаны исполнять доверенные им полномочия с беспристрастием и соблюдая Конституцию, воздерживаться от любых действий, противоречащих статусу судьи. Положения ст. 83 Кодекса конституционной юрисдикции предусматривают, что судьи Конституционного суда несут

дисциплинарную ответственность за виновное нарушение Закона о Конституционном суде и Кодекса конституционной юрисдикции.

Конституционный суд отметил, что положения Кодекса конституционной юрисдикции свидетельствуют о наличии мер, способных эффективно обеспечивать реализацию независимости и беспристрастности конституционного правосудия.

Конституционный суд указал на недопустимость внешнего контроля за своей судебной деятельностью. Конституционный суд – единственный орган, который вправе осуществлять подобный контроль в отношении себя. Наделение исполнительного органа, в этом случае Национального органа по неподкупности, правом проверять судебную деятельность Конституционного суда означает признавать за исполнительным органом права решать по конституционным вопросам, что запрещено Конституцией. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд заключил, что ст. 19 ч. (1) п. е) Закона о Конституционном суде № 317 от 13 декабря 1994 года противоречит ст. 134, ст. 137 и ст. 140 Конституции.

17. ИНФОРМИРОВАНИЕ ДОЛЖНИКА О ПОДАЧЕ ИСКОВОГО ЗАЯВЛЕНИЯ ДО ПРИМЕНЕНИЯ МЕР ОБЕСПЕЧЕНИЯ СУДЕБНОЙ ИНСТАНЦИЕЙ, РАССМАТРИВАЮЩЕЙ ДЕЛО О НЕСОСТОЯТЕЛЬНОСТИ

Конституционный суд 13 июля 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Закона № 252 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в Закон о несостоятельности № 149/2012¹⁷.

Конституционный суд отметил, что указанные автором обращений недостатки (отсутствие прений по оспариваемому закону и невозможность депутатов вносить поправки к законопроекту) могут затрагивать парламентские правила, четко установленные или вытекающие из статей 73 и 74 Конституции.

Конституционный суд подтвердил действие статей 20 [*свободный доступ к правосудию*] и 46 [*право частной собственности*] Конституции в отношении изменений, внесенных в статьи 28 ч. (1) и 21 ч. (2) Закона о несостоятельности.

1) Относительно доводов о формальной неконституционности (предполагаемое нарушение статей 73 и 74 Конституции)

Конституционный суд отметил, что Парламент свободен в сфере регулирования процедуры принятия законов. Однако свобода Парламента не является абсолютной, она ограничена конституционными принципами в этой области. В связи с этим, при регулировании парламентских процедур и их применении, то есть в ходе принятия нормативных актов, Парламент должен обеспечить справедливое равновесие между принципом парламентской автономии и другими соответствующими принципами в области парламентских процедур, которые прямо установлены или ясно вытекают из Конституции.

Учитывая суверенное право Парламента в области законотворчества, полномочия Конституционного суда по контролю конституционности парламентских процедур ограничены. В этой области Конституционному суду надлежит проявить уважение к роли Парламента, как независимого законодателя. В связи с этим, Конституционный суд может проверить конституционность закона с точки зрения процедуры, если в ходе его принятия Парламент нарушил существенный элемент законотворчества, который прямо исходит из Конституции или ясно вытекает из какого-либо конституционного принципа.

Конституционный суд ранее отмечал, что в процессе законотворчества Парламент должен обеспечить депутатам возможность рассмотреть содержание законопроекта путем обмена

¹⁷[Постановление № 19 от 13.07.2021 г.](#) о контроле конституционности Закона № 252 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в Закон о несостоятельности № 149/2012

мнениями. Эта стадия законотворчества необходима, поскольку она позволяет депутатам понять суть предложенного к рассмотрению законопроекта и способствует укреплению доверия общества к тому, что закон подвергся широкому обсуждению до его принятия (см. ПКС № 14 от 27 апреля 2021 года, § 35, § 57).

Рассмотрев обращение, Конституционный суд отметил, что законопроект был зарегистрирован в Секретариате Парламента 15 декабря 2020 года. В ходе пленарного заседания Парламента от 16 декабря 2020 года проект был принят в двух чтениях. С момента регистрации проекта в Секретариате Парламента и до принятия его в двух чтениях прошло около одного дня. А с момента представления в пленарном заседании доклада Комиссии по вопросам права, назначения и иммунитета по оспариваемому закону и до принятия закона в двух чтениях прошло около одной минуты.

В этом контексте, Конституционный суд отметил, что срок, предоставленный Парламентом для внесения предложений и поправок в оспариваемый законопроект, был недостаточным. В результате, депутаты из оппозиции не имели возможность эффективно осуществлять право на внесение поправок.

Поскольку в ходе принятия Парламентом оспариваемого закона не было соблюдено справедливое равновесие между правом депутатов вносить поправки в законопроекты и принципом парламентской автономии, Конституционный суд заключил, что оспариваемый закон противоречит статье 73 Конституции. Конституционный суд посчитал, что этот вывод освобождает его от продолжения анализа в свете статьи 74 Конституции.

II) Относительно доводов о материальной неконституционности (предполагаемое нарушение статей 20 и 46 Конституции)

Хотя выводы о несоблюдении парламентских процедур освобождают Конституционный суд от анализа оспариваемых положений в материальном аспекте, Конституционный суд решил рассмотреть обращение и в этой части для закрепления своих выводов, а также в целях предоставления предпосылок для законодателя в случае возможного изменения закона.

Статья 21 ч. (2) Закона о несостоятельности (в редакции Закона №252 от 16 декабря 2020 года) предусматривает, что судебная инстанция, рассматривающая дело о несостоятельности, рассматривает исковое заявление с вынесением определения в 20-дневный срок после подачи заявления. Часть 5 той же статьи устанавливает, что определением о принятии искового заявления к рассмотрению судебная инстанция, рассматривающая дело о несостоятельности, распоряжается об установлении наблюдения за должником, назначает временного управляющего и применяет меры по обеспечению требований кредиторов.

Статья 28 ч. (1) Закона о несостоятельности (в редакции Закона № 252 от 16 декабря 2020 года) устанавливает, что до вынесения определения о принятии искового заявления к рассмотрению, в течение трех рабочих дней после получения искового заявления кредитора судебная инстанция, рассматривающая дело о несостоятельности, направляет должнику копию данного заявления для изложения им своей процессуальной позиции путем подачи отзыва на него. Согласно части (2) той же статьи, не позднее чем в течение 10 дней со дня получения копии искового заявления должник должен представить судебной инстанции, рассматривающей дело о несостоятельности, отзыв на исковое заявление, в котором он оспаривает или признает наличие положения несостоятельности.

Конституционный суд заключил, что внесенными в данные статьи изменениями законодатель установил обязанность судебной инстанции, рассматривающей дело о несостоятельности, извещать должника о подаче кредитором искового заявления для представления отзыва до вынесения определения о принятии данного заявления к рассмотрению и, соответственно, до проверки соблюдения условий по форме и по существу и до принятия заявления к своему производству. Кроме того, был увеличен срок, в который судебная инстанция, рассматривающая

дело о несостоятельности, выносит решение о принятии к рассмотрению искового заявления, о его возврате или об отказе в его принятии.

Конституционный суд отметил, что до внесения указанных изменений судебная инстанция, рассматривающая дело о несостоятельности, должна была в течение не более трех дней с момента подачи решить принятие к рассмотрению искового заявления кредитора. Далее, в течение двух дней после вынесения определения о принятии искового заявления к рассмотрению суд направлял копию заявления должнику с предложением представить отзыв в течение не более 10 дней с момента получения заявления. Иными словами, должник уведомлялся о подаче искового заявления только после принятия его к рассмотрению и применения мер обеспечения.

Конституционный суд указал, что новое решение, принятое законодателем, является несовершенным, поскольку: (i) налагает на судебную инстанцию, рассматривающую дело о несостоятельности, обязанность предпринимать процессуальные меры до принятия/получения дела в свое производство; (ii) уведомляет должника о подаче в отношении него искового заявления до наложения мер обеспечения; (iii) устанавливает больший срок для принятия искового заявления к рассмотрению судебной инстанцией, рассматривающей дело о несостоятельности. Данные положения могут негативно повлиять на исполнение требований в процессах несостоятельности и могут быть использованы вопреки имущественным интересам кредиторов.

Конституционный суд заключил, что принятая законодательная мера снизила эффективность процесса несостоятельности и не соответствует позитивной обязанности государства по предоставлению кредиторам правовых механизмов, способных обеспечить взыскание требований. Следовательно, изменения в статьи 21 ч. (2) и 28 ч. (1) Закона о несостоятельности, внесенные Законом № 252 от 16 декабря 2020 года, противоречат статьям 20 и 46 Конституции.

Конституционный суд постановил оставить в силе положения Закона № 149 от 29 июня 2012 года о несостоятельности в редакции, предшествующей Закону № 252 от 16 декабря 2020 года. Конституционный суд отметил, что это решение основано на конституционных положениях статьи 134 ч. (3) о роли Конституционного суда, как гаранта верховенства Конституции, и статьи 140 Конституции, устанавливающей, что постановления Конституционного суда общеобязательны.

18. ПОДТВЕРЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ДОСРОЧНЫХ ПАРЛАМЕНТСКИХ ВЫБОРОВ ОТ 11 ИЮЛЯ 2021 ГОДА И ПРИЗНАНИЕ ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ МАНДАТОВ ИЗБРАННЫХ ДЕПУТАТОВ

Конституционный суд 23 июля 2021 года вынес Постановление о подтверждении результатов досрочных парламентских выборов от 11 июля 2021 года и о признании действительными мандатов избранных депутатов¹⁸.

Согласно статьям 62, 135 ч. (1) п. е) Конституции, 4 ч. (1) п. е) Закона о Конституционном суде, 4 ч. (1) п. е) и 38 ч. (3) Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд подтверждает результаты парламентских выборов и признает действительными мандаты избранных депутатов.

В результате подведения итогов досрочных парламентских выборов от 11 июля 2021 года Центральная избирательная комиссия установила, что три конкурента прошли минимальный представительский ценз: политическая партия «Партия действие и солидарность», избирательный блок коммунистов и социалистов и политическая партия «Шор». Центральная избирательная комиссия определила количество депутатских мандатов, полученных конкурентами на выборах, которые прошли минимальный представительский ценз, в следующем

¹⁸[Постановление № 20 от 23.07.2021 г.](#) о подтверждении результатов досрочных парламентских выборов от 11 июля 2021 года и о признании действительными мандатов избранных депутатов

порядке: политическая партия «Партия действие и солидарность» - 63 мандата; избирательный блок коммунистов и социалистов – 32 мандата; политическая партия «Шор» - 6 мандатов.

Изучив соответствующие материалы, Конституционный суд не обнаружил нарушений, способных повлиять на результаты выборов и присвоение мандатов. Конституционный суд подтвердил, что досрочные парламентские выборы от 11 июля 2021 года были организованы и проведены с соблюдением норм, на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права, при тайном и свободном голосовании.

Статья 69 ч. (1) Конституции устанавливает, что депутаты приступают к исполнению мандата при условии его признания. Так, согласно статье 62 Конституции, по предложению Центральной избирательной комиссии Конституционный суд принимает решение о признании мандатов депутатов или, в случае нарушения законодательства о выборах, о непризнании их.

Согласно представленной Центральной избирательной комиссией информации, все включенные в списки кандидаты соответствуют требованиям выборности на должность депутата и представили декларации под свою ответственность об отсутствии запретов баллотироваться. Декларации и биографические данные кандидатов были представлены в Конституционный суд. Центральная избирательная комиссия не представила сведения о наличии каких-либо процессов, связанных с проведением выборов, возбужденных в отношении кандидатов. В результате, Конституционный суд признал действительными мандаты депутатов, избранных в Парламент Республики Молдова в ходе досрочных выборов от 11 июля 2021 года, в соответствии со списком, установленным Центральной избирательной комиссией.

19. ПОРЯДОК ИЗМЕНЕНИЯ НОМИНАЛЬНОГО СОСТАВА ПОСТОЯННОГО БЮРО ПАРЛАМЕНТА

Конституционный суд 27 июля 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Постановления Парламента № 219 от 3 декабря 2020 года о внесении изменений в Постановление Парламента № 149 от 29 ноября 2019 года о численном и персональном составе Постоянного бюро Парламента¹⁹.

Конституционный суд указал, что полномочия Конституционного суда по контролю конституционности парламентских процедур Парламента в области законотворчества получили развитие в Постановлении № 14 от 27 апреля 2021 года. Конституционный суд может проверять конституционность закона с точки зрения процедуры только, если в ходе его принятия Парламент нарушил существенный элемент законотворчества, который прямо вытекает из Конституции или со всей определенностью может быть выведен из конституционного принципа.

В отношении предполагаемого ограничения права депутатов вносить предложения, задавать вопросы и высказывать свое мнение по содержанию проекта постановления Конституционный суд прежде всего изучил, если действует право депутатов на ознакомление с содержанием проекта постановления Парламента.

Проанализировав, если вопрос права депутатов на ознакомление с содержанием проекта законодательного акта до рассмотрения и принятия его Парламентом является «существенным элементом законодательного процесса», в смысле Постановления № 14 от 27 апреля 2021 года, Конституционный суд отметил, что гарантии ст. 73 Конституции не ограничиваются лишь правом депутатов вносить законопроекты. В предыдущих постановлениях Конституционный суд исследовал сферу применения данной статьи и установил, что право законодательной инициативы включает и другие аспекты парламентской процедуры, которые позволяют депутатам принимать законы и другие акты. К примеру, Конституционный суд отметил, что право депутатов вносить поправки и предложения к концепции законопроекта для рассмотрения

¹⁹[Постановление № 21 от 27.07.2021 г.](#) о контроле конституционности Постановления Парламента № 219 от 3 декабря 2020 года о внесении изменений в Постановление Парламента № 149 от 29 ноября 2019 года о численном и персональном составе Постоянного бюро Парламента

в первом чтении гарантировано ст. 73 Конституции и ту же цель – законотворчество, также, как и право законодательной инициативы.

Конституционный суд отметил, что обычно парламентская законодательная процедура начинается с раздачей проектов законов и постановлений Парламента депутатам. Уведомление и ознакомление депутатов с проектом постановления Парламента до его обсуждения и принятия дает им возможность составить собственное мнение по рассмотренному вопросу. В отсутствие этой возможности реализация других прав депутатов, гарантированных ст. 73 Конституции, становится иллюзорной. Таким образом, Конституционный суд посчитал, что право на ознакомление с содержанием проекта постановления Парламента до того, как он будет рассмотрен и принят Парламентом, является неотъемлемым элементом права законодательной инициативы.

Наряду с этим, Конституционный суд отметил, что его решение относительно конституционности ограничения доступности проекта постановления Парламента для депутатов имеет значение и для вопроса о предполагаемом нарушении права депутатов назначать членов Постоянного бюро Парламента от парламентских фракций, гарантированного ст. 73 Конституции.

Конституционный суд указал, что одним из существенных элементов законодательной процедуры является обеспечение прозрачности как на стадии составления и обсуждения законопроектов, так и на стадии парламентских прений, обеспечивая доступность законодательных инициатив и возможность заинтересованных лиц высказывать свое мнение по обсуждаемым проектам. Проведение парламентской процедуры на основе прозрачности призвано обеспечивать гражданам условия для мониторинга законотворческой деятельности, которую они доверили законодателю путем голосования на выборах. Конституционный суд отметил, что ограничение доступа к законодательным инициативам и возможности выражения мнения относительно внесенных на рассмотрение актов допустимо только по убедительным основаниям.

В силу того, что Конституция гарантирует заинтересованным лицам доступ к законодательным инициативам, представленным на общественное обсуждение в ходе законодательных процедур, и возможность выражения мнения по обсуждаемым актам, Конституционный суд отметил, что этот вывод с тем большим основанием применим к депутатам. Депутатам должны быть доступны подготовительные материалы нормативных актов по простой причине, что законотворчество – это основная прерогатива, которую граждане доверили им путем голосования на выборах. Конституционный суд указал, что без доступа к законодательным инициативам, представленным на рассмотрение, депутаты не могут составить собственное мнение по обсуждаемому вопросу и, соответственно, не могут осуществить другие права, гарантированные ст. 73 Конституции (*e.g.* право вносить предложения к концепции проекта, право вносить поправки и др.).

С другой стороны, на основе принципа парламентской автономии Парламент располагает свободой усмотрения при определении порядка составления проектов законов и постановлений Парламента и уведомления депутатов. Основной закон не определяет, в какие сроки доводятся до сведения депутатов эти акты. В то же время, для обеспечения возможности ознакомления с содержанием проектов законов и постановлений Парламента необходимо предоставить депутатам разумный срок для изучения этих актов и составления собственного мнения.

Проанализировав обращение, Конституционный суд отметил, что проект оспариваемого постановления предусматривал изменение численного и персонального состава Постоянного бюро Парламента. Согласно Регламенту Парламента, Постоянное бюро Парламента является его рабочим органом и формируется с учетом пропорционального представительства фракций в Парламенте. Численный и персональный состав Постоянного бюро определяется постановлением Парламента по предложению парламентских фракций [см. ст. 12 ч. (1) Регламента Парламента].

Конституция не определяет порядок образования Постоянного бюро Парламента, однако это не означает, что право депутатов на ознакомление с содержанием проектов по изменению состава Бюро не имеет места быть. Напротив, поскольку проект оспариваемого постановления предусматривает изменение состава одного из основных органов Парламента, который выполняет важные функции в парламентской деятельности [см. ст. 13 ч. (1) Регламента Парламента], и поскольку решения данного органа прямо касаются депутатов, Конституционный суд отметил, что этот факт требует обеспечения права парламентариев на ознакомление с содержанием проекта постановления до его рассмотрения и принятия, чтобы дать возможность депутатам/ фракциям выдвинуть в установленное время своих представителей в Постоянное бюро.

В рассматриваемом случае проект оспариваемого постановления был зарегистрирован в Секретариате Парламента 3 декабря 2020 года. Тем же числом проект был включен в дополнительную повестку пленарного заседания для рассмотрения и был принят большинством голосов депутатов. По запросу Конституционного суда Парламент не представил доказательства о том, что проект оспариваемого постановления был передан депутатам для ознакомления, в частности, авторам обращения, до его рассмотрения и принятия.

В этом контексте, Конституционный суд заключил, что принятие оспариваемого постановления в срочном порядке, без предоставления депутатам возможности предварительно ознакомиться с содержанием проекта превышает дискреционные полномочия Парламента в сфере организации парламентских процедур. Сопровождение парламентских процедур протестом со стороны парламентской оппозиции не может служить оправданием для принятия оспариваемого постановления без предоставления депутатам возможности ознакомиться с его содержанием.

При вынесении оспариваемого постановления Парламентом не было соблюдено справедливое равновесие между принципом парламентской автономии и правом депутатов на ознакомление с содержанием проекта постановления Парламента до его рассмотрения и принятия. Конституционный суд заключил, что постановление Парламента противоречит ст.73 Конституции.

20. ПРИНЯТИЕ ЗАКОНА С НАРУШЕНИЕМ ПАРЛАМЕНТСКОЙ ПРОЦЕДУРЫ

Конституционный суд 29 июля 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности Закона № 217 от 3 декабря 2020 года о признании утратившими силу и внесении изменений в некоторые нормативные акты²⁰.

Конституционный суд заметил, что авторы обращений указывают на неконституционность оспариваемого закона по трем аспектам: (а) закон был принят с нарушением парламентских процедур; (б) закон противоречит нормам международного права и (с) закон не получил предварительного одобрения Правительства.

Относительно предполагаемого нарушения парламентской процедуры, Конституционный суд отметил, что его полномочия по рассмотрению конституционности актов Парламента в аспекте соблюдения законодательной процедуры были развиты в Постановлении № 14 от 27 апреля 2021 года. Так, в указанном постановлении отмечается, что Конституционный суд может проверить конституционность закона с точки зрения процедуры, если в ходе его принятия Парламент нарушил существенный элемент законотворчества, который прямо исходит из Конституции или ясно вытекает из какого-либо конституционного принципа.

Конституционный суд отметил, что принцип политического плюрализма в процессе законотворчества предполагает, что Парламент должен обеспечить парламентской оппозиции возможность участия в принятии законов. Так, даже если парламентское большинство имеет

²⁰[Постановление № 22 от 29.07.2021 г.](#) о контроле конституционности Закона № 217 от 3 декабря 2020 года о признании утратившими силу и внесении изменений в некоторые нормативные акты

твердое мнение о необходимости закона и обладает достаточным количеством голосов для его принятия, это большинство должно обеспечить депутатам из оппозиции право участвовать в обсуждении законопроекта путем представления вопросов и предложений. Конституционный суд в своей практике отмечал, что парламентское большинство должно обеспечить справедливое и надлежащее отношение к парламентскому меньшинству, не злоупотребляя своим доминирующим положением.

В то же время, Конституционный суд указал, что в процессе законотворчества Парламент должен обеспечить депутатам возможность рассмотреть содержание законопроекта путем обмена мнениями. Эта стадия законотворчества необходима, поскольку она позволяет депутатам понять суть предложенного к рассмотрению законопроекта и способствует укреплению доверия общества к тому, что закон подвергся широкому обсуждению до его принятия. С другой стороны, на основе принципа парламентской автономии Парламент обладает широкими пределами усмотрения в отношении порядка проведения пленарных заседаний. Вместе с тем, автономия Парламента в области законотворчества не является абсолютной. Она ограничена необходимостью соблюдения конституционных принципов, например, принципа политического плюрализма и принципа парламентского обсуждения законопроектов.

Изучив обращения и стенограмму заседания Парламента, Конституционный суд заметил, что с момента представления проекта оспариваемого закона одним из его авторов на пленарном заседании и до принятия его в двух чтениях прошло около трех минут. В такой короткий срок депутаты парламентской оппозиции не имели возможность подвергнуть оспариваемый закон обсуждению путем представления вопросов и выступлений, хотя о их несогласии с принятием оспариваемого закона было известно в начале пленарного заседания. В этом контексте, Конституционный суд подчеркнул, что принятие оспариваемого закона в ускоренном режиме, не обеспечив парламентской оппозиции возможность ставить вопросы и выступать по рассматриваемому предмету, выходит за рамки пределов усмотрения Парламента в области организации парламентских процедур.

Конституционный суд отметил, что соблюдение парламентских процедур не ограничивается предоставлением депутатам возможности задавать вопросы и иметь доступ к парламентской трибуне для обсуждения рассматриваемого законопроекта. Такой подход был бы слишком формальным, если бы депутаты не имели возможность требовать изменения законопроектов. Поэтому статья 73 Конституции гарантирует депутатам право вносить предложения и поправки к законопроектам. Данное право дает депутатам возможность предлагать изменения к законопроектам, если, например, в них содержатся положения, несоразмерно затрагивающие права и свободы лиц. Следовательно, этот элемент можно считать ключевым в парламентской процедуре. Высший закон не устанавливает срок для осуществления данного права. Чтобы это право было обеспечено, парламентариям должен быть предоставлен разумный срок для внесения предложений и поправок к рассматриваемым Парламентом законопроектам.

По данному делу Конституционный суд отметил, что проект оспариваемого закона был зарегистрирован в Секретариате Парламента 1 декабря 2020 года. На следующий день, 2 декабря 2020 года, Комиссия по вопросам права, назначениям и иммунитету составила доклад по проекту оспариваемого закона. Впоследствии, 3 декабря 2020 года, Парламент принял оспариваемый закон в двух чтениях.

Конституционный суд отметил, что в рассматриваемом случае предоставленный Парламентом срок для внесения предложений и поправок к проекту оспариваемого закона в первом и во втором чтении является недостаточным, особенно с учетом предмета регулирования оспариваемого закона, относящегося к возмездной передаче объекта недвижимости, находящегося в собственности государства, для строительства офиса Посольства Соединенных Штатов Америки.

Конституционный суд напомнил, что Парламент может устанавливать сроки для подачи поправок. Данные сроки должны быть разумными, чтобы позволить депутатам изучить

содержание законопроекта и предложить поправки. Учитывая тот факт, что по данному делу Парламент не предоставил разумный срок для внесения предложений и поправок к проекту оспариваемого закона, его действия выходят за рамки пределов его усмотрения в области организации парламентских процедур.

Поскольку в ходе принятия оспариваемого закона Парламент не обеспечил справедливое равновесие между принципом парламентского обсуждения законопроектов, правом депутатов на внесение предложений и поправок к проектам законов, с одной стороны, и принципом парламентской автономии, с другой стороны, Конституционный суд заключил, что оспариваемый закон противоречит статьям 64 ч. (1), 73 и 74 ч. (1) Конституции и следует признать неконституционным.

Принимая во внимание эти выводы, Конституционный суд посчитал излишним дальнейшее рассмотрение конституционности оспариваемого закона по остальным доводам авторов обращений.

21. ДАТА, С КОТОРОЙ НАЧИНАЕТ ТЕЧЬ СРОК ПОДАЧИ КАССАЦИОННОЙ ЖАЛОБЫ В ОБЫЧНОМ ПОРЯДКЕ

Конституционный суд 5 августа 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности ст. 422 Уголовно-процессуального кодекса²¹.

Конституционный суд отметил, что государство должно гарантировать эффективное право доступа к созданному им суду. Этот вывод следует из ст. 20 ч. (1) Конституции, предусматривающей, что любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов, и находит подтверждение в ст. 119 Конституции, согласно которой решения суда могут быть обжалованы заинтересованными сторонами и компетентными государственными органами в соответствии с законом.

Конституционный суд отметил, что, согласно оспариваемым положениям, кассационная жалоба в обычном порядке подается в течение 30 дней со дня оглашения решения апелляционного суда. При этом положения закона не уточняют, когда начинается течь этот срок: со дня вынесения полного определения апелляционного суда или со дня оглашения резолютивной части.

Конституционный суд заметил, что, если трактовать оспариваемые положения в том смысле, что указанный срок начинается со дня вынесения резолютивной части, этот факт вынуждает лицо ждать вынесения полного мотивированного решения, чтобы составить кассационную жалобу в соответствии с требованиями уголовно-процессуального законодательства. Конституционный суд отметил, что, согласно ст. 429 Уголовно-процессуального кодекса, кассационная жалоба должна быть мотивированной, а ст. 430 Кодекса предусматривает, что должны быть изложены мотивы кассационной жалобы с обоснованием незаконности обжалуемого решения. Кассационная жалоба, которая не соответствует по форме и содержанию установленным требованиям, признается недопустимой.

Конституционный суд пришел к выводу, что в случае отсутствия полного решения апелляционного суда лицо, желающее обжаловать это решение в кассационном порядке, не может обосновать свою жалобу, поскольку не знает мотивы вынесенного решения.

Конституционный суд указал, что могут возникнуть ситуации, когда вынесение полного решения апелляционного суда превышает срок в 30 дней с даты оглашения резолютивной части. В этом случае подача лицом обоснованной жалобы в течение 30 дней, установленных ст. 422 Уголовно-процессуального кодекса, невозможна. В результате, кассационная жалоба, пропустившая этот срок, может быть признана недопустимой.

²¹[Hotărârea nr. 23 din 05.08.2021](#) об исключительном случае неконституционности ст. 422 Уголовно-процессуального кодекса

Конституционный суд указал на необходимость признавать началом течения срока обжалования дату вынесения решения в целом. Начиная с этого момента, лицо несомненно имеет возможность ознакомиться с содержанием решения. В противном случае, право кассационного обжалования в обычном порядке обретает теоретический и иллюзорный характер. Гарантируя данное право, государство должно создавать предпосылки для его реализации с соблюдением конституционных требований.

Конституционный суд заключил, что ст. 422 Уголовно-процессуального кодекса является конституционной с точки зрения ст. 23 и ст. 54 в сочетании со ст. 20 и ст. 119 Конституции в той мере, в какой 30-дневный срок для кассационного обжалования в обычном порядке начинает течь со дня вынесения полного решения апелляционного суда.

22. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПОНЯТИЯ «НАЛОГОВАЯ ТАЙНА»

Конституционный суд 10 августа 2021 года вынес Постановление об исключительном случае неконституционности статьи 129 пункта 19) Налогового кодекса²².

Конституционный суд отметил, что, в соответствии с оспариваемыми положениями, информация, отнесенная к налоговой тайне, не предоставляется налоговыми органами лицам, ее запрашивающим. Конституционный суд установил, что право доступа к информации не является абсолютным, а значит, его осуществление может быть подвергнуто ограничениям в условиях статьи 54 Конституции. В связи с этим, Конституционный суд изучил, предусмотрено ли вмешательство законом, преследует ли вмешательство одну или несколько законных целей, закрепленных в Конституции, достигается ли в ходе его применения одна из этих целей, является ли данное вмешательство необходимым и соразмерным определяющей его ситуации.

а) О соблюдении стандарта качества закона (если вмешательство «предусмотрено законом»)

Конституционный суд отметил, что определение и условия предоставления информации, относящейся к коммерческой тайне, детально описаны в других нормативных актах. Например, статья 2047 ч. (3) Гражданского кодекса предусматривает сведения, являющиеся коммерческой тайной. Конституционный суд указал, что текст «любая информация, которой располагает орган, осуществляющий полномочия по налоговому администрированию» может иметь в виду сведения, которые получены, обработаны и администрируются налоговыми органами, с учетом широкого круга функций и задач, которыми они обладают (статьи 132⁴ и 133 Налогового кодекса).

Проведя абстрактный анализ оспариваемой нормы, Конституционный суд пришел к выводу, что вмешательство в право на информацию предусмотрено законом.

б) О законности преследуемой цели

Конституционный суд отметил, что Государственная налоговая служба обязана не разглашать сведения, касающиеся личной жизни, чести и достоинства лица, и имеет полномочие расследовать преступления, отнесенные к его компетенции, эти материалы являясь конфиденциальными. Конституционный суд указал, что защита этих сведений преследует несколько общих законных целей, предусмотренных статьей 54 ч. (2) Конституции: защита прав, свобод и достоинства других лиц, недопущение разглашения конфиденциальных сведений и предотвращение совершения преступлений.

²²[Постановление № 24 от 10.08.2021 г.](#) о контроле конституционности об исключительном случае неконституционности статьи 129 пункта 19) Налогового кодекса

Конституционный суд отметил, что сведения, которыми располагает Государственная налоговая служба, в некоторых случаях могут содержать не только налоговую тайну, но и государственную тайну. Запрет на разглашение этой категории информации обоснован другими двумя законными целями, предусмотренными статьей 54 ч. (2) Конституции: обеспечение национальной безопасности и обеспечение экономического благосостояния страны.

с) О соблюдении условий минимального вмешательства и о наличии справедливого равновесия между конкурирующими принципами

Право доступа к информации является первым принципом, которым пользуется лицо, запрашивающее предоставление налоговых сведений. Принципами, которые противопоставляются праву доступа к информации, являются обеспечение национальной безопасности и экономического благосостояния, защита прав, свобод и достоинства других лиц, недопущение разглашения конфиденциальных сведений и предупреждение совершения преступлений. Конституционный суд указал, что все конкурирующие принципы имеют относительный характер. Иными словами, ни один из этих принципов, в абстрактном смысле, не носит абсолютный характер.

Конституционный суд отметил, что нельзя считать запрет на предоставление налоговыми органами некоторых сведений преследующим во всех случаях достижения одной из законных целей, предусмотренных статьей 54 ч. (2) Конституции. В то же время, не вся имеющаяся у Государственной налоговой службы информация относится к налоговой тайне и, в абстрактном смысле, не может быть исключена из сферы общественных интересов. Однако выводы зависят от фактических и юридических обстоятельств каждого отдельного случая, и они могут быть сделаны, с одной стороны, ответственными должностными лицами налоговых органов, у которых запрашивается доступ к этой информации, и, с другой стороны, судьями общей юрисдикции при рассмотрении дел об отказе должностных лиц предоставить доступ к информации.

Конституционный суд пришел к выводу, что абсолютный запрет на разглашение налоговой тайны является чрезмерным для лиц, запрашивающих информацию, и, следовательно, их право доступа к информации недостаточно обеспечено.

Конституционный суд указал на отсутствие справедливого равновесия между конкурирующими принципами, то есть между правом доступа к информации, гарантированным статьей 34 Конституции, и законными целями, предусмотренными статьей 54 ч. (2) Конституции (обеспечение национальной безопасности и экономического благосостояния, защита прав, свобод и достоинства других лиц, недопущение разглашения конфиденциальных сведений и предупреждение совершения преступлений). Конституционный суд отметил, что справедливое равновесие может быть обеспечено путем оценки и установления баланса между конкурирующими принципами со стороны налоговых органов и судебных инстанций.

Конституционный суд заключил, что налоговые органы и судебные инстанции должны оценивать запросы на предоставление информации в зависимости от фактических и юридических обстоятельств каждого случая в отдельности. Оценка осуществляется путем установления баланса между конкурирующими правами и интересами, а также путем обеспечения справедливого равновесия между этими принципами, учитывая критерии и суждения, изложенные в Постановлении № 29 от 12 декабря 2019 года.

Конституционный суд признал конституционным пункт 19) статьи 129 Налогового кодекса в той мере, в которой налоговые органы и судебные инстанции в ходе рассмотрения дел о доступе к информации могут проверить наличие законной цели для ограничения доступа к информации, относящейся к налоговой тайне, и могут уравновесить конкурирующие принципы.

23. НЕЯСНОСТЬ НОРМ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИХ ХУЛИГАНСТВО КАК ПРЕСТУПЛЕНИЕ

Конституционный суд 12 августа 2021 года вынес Постановление об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 287 ч. (1) Уголовного кодекса²³.

Конституционный суд подверг анализу положения «умышленные действия, грубо нарушающие общественный порядок» и «а равно действия, отличающиеся по своему содержанию исключительным цинизмом или особой дерзостью» ч. (1) статьи 287 Уголовного кодекса.

При проведении анализа Конституционный суд применил конституционные нормы статей 1 ч.(3) и 22, гарантирующих принцип законности уголовного обвинения и уголовного наказания, и статьи 23 Конституции, устанавливающей требования к качеству закона.

Относительно положения «умышленные действия, грубо нарушающие общественный порядок» Конституционный суд отметил, что значение, присвоенное данной концепции Высшей судебной палатой в пояснительном Постановлении № 4 от 19 июня 2006 года, фактически является аналогичным положениям статьи 354 Кодекса о правонарушениях о мелком хулиганстве. Эта статья устанавливает, что мелкое хулиганство заключается в оскорбительном приставании в общественных местах к физическим лицам, другие подобные действия, нарушающие общественный порядок и спокойствие физического лица. Конституционный суд отметил, что разница между хулиганством как преступление и как правонарушение состоит в наличии или отсутствии смежных действий. К смежным действиям относится применение насилия к лицам, угроза применения насилия к лицам и насильственное сопротивление представителю власти либо иному лицу, пресекающему хулиганские действия.

Конституционный суд заключил, что в положении «умышленные действия, грубо нарушающие общественный порядок» возникают вопросы с точки зрения качества закона лишь в отношении слова «грубо». Данным понятием законодатель указал на интенсивность нарушения общественного порядка. Однако остаются неясными порядок и критерии оценки этой интенсивности, поскольку наличие одного из вышеуказанных смежных действий, связанных с применением насилия либо угрозой его применения, исключает действие статьи 354 Кодекса о правонарушениях, поскольку хулиганство квалифицируется как преступление.

Конституционный суд установил, что, с точки зрения ясности и предсказуемости уголовного закона, слово «грубо» в ч. (1) статьи 287 Уголовного кодекса излишне усложняет формулировку законодательного положения. Оно порождает правовую неопределенность и создает препятствия судебным инстанциям в толковании статьи.

Что касается положения «а равно действия, отличающиеся по своему содержанию исключительным цинизмом или особой дерзостью», Конституционный суд подверг анализу разъяснения, данные Высшей судебной палатой. Конституционный суд отметил, что общее понятие «исключительного цинизма» было разъяснено путем использования других двусмысленных выражений, таких как «настойчивое и демонстративное нарушение моральных правил», «бесстыдное поведение в присутствии других лиц». Пояснения Высшей судебной палаты не внесли ясность в данную норму и не определили объективный критерий, обеспечивающий предсказуемость в применении этой нормы органами уголовного преследования и судебными инстанциями.

Конституционный суд подчеркнул, что на практике содержание понятия «цинизм» чаще всего определяется на основе личных убеждений или субъективных взглядов лиц, применяющих уголовный закон. Даже при помощи консультации специалиста адресат нормы может быть лишен возможности вести себя сообразно положениям закона, находясь в состоянии правовой

²³[Постановление № 25 от 12.08.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 287 ч. (1) Уголовного кодекса

неопределенности. Конституционный суд заключил, что указанное положение не отвечает требованиям качества уголовного закона.

Конституционный суд отметил, что по сравнению с действиями, отличающимися «исключительным цинизмом», согласно разъяснениям высшей судебной инстанции, действия, отличающиеся «особой дерзостью», посягают на материальные предметы. Хотя и существуют другие уголовные нормы или нормы о правонарушениях, обеспечивающие защиту подобных ценностей, на лицах, применяющих уголовный закон, лежит обязанность разграничения хулиганства от иных деяний, в зависимости от предмета и последствий преступления или правонарушения, от умысла преступника, от мотивов, целей и обстоятельств совершения деяния. Сомнения в применении понятия «особая дерзость» в каждом отдельном случае следует прояснять с учетом правил применения уголовного закона, в частности, касающихся правовой квалификации деяний. Воспользовавшись консультацией специалиста, лицо может понять, какие действия отличаются «особой дерзостью».

Конституционный суд заключил, что эта часть обращений не вызывает вопросов с точки зрения стандарта качества уголовного закона.

24. ПРЕРОГАТИВА ПО ОПРЕДЕЛЕНИЮ РАЗМЕРА МЕСТНЫХ СБОРОВ

Конституционный суд 14 сентября 2021 года вынес Постановление о контроле конституционности некоторых положений Закона № 257 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты²⁴.

Конституционный суд проверил конституционность оспариваемых положений, исходя из аргументов автора обращения, смысл которых заключается (i) в отсутствии эффективных и реальных консультаций с органами местного публичного управления и их представительными структурами и (ii) нарушении местной автономии введением максимальных ставок местных сборов.

По вопросу эффективных и реальных консультаций с органами местного публичного управления и их представительными структурами Конституционный суд отметил, что, согласно ст. 4 ч. (6) Европейской хартии местного самоуправления, необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся. Конституционный суд указал, что это требование относится к процедуре и закреплено в ст. 109 Конституции. Конституционный принцип предполагает, что любое изменение, внесенное в законодательство о функционировании системы местных публичных финансов, должно согласовываться в обязательном порядке с представительными структурами местных органов публичной власти.

Учитывая значение диалога с органами местного публичного управления, Конституционный суд отметил, что, согласно утверждениям Конгресса местных органов Молдовы, консультации проводились формально. Оспариваемый законопроект был передан ему для дачи заключения за два дня до истечения предельного срока, в условиях, когда Конгресс состоит из шестисот членов, а внутренний устав предусматривает, что любой законопроект такого рода необходимо отослать для ознакомления всем членам.

Ранее Конституционный суд отметил, что положения, подверженные конституционному контролю, которые влияют на бюджетные доходы органов местного публичного управления и были приняты Парламентом без согласования с местными сообществами, нарушают принцип местной автономии, установленный в части (1) ст. 109 Конституции. Принимая во внимание значение существования эффективного диалога между центральными и местными органами публичного управления, Конституционный суд указал, что в этом случае консультации между

²⁴[Постановление № 27 от 14.09.2021 г.](#) о контроле конституционности некоторых положений Закона № 257 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты

Правительством Республики Молдова, автором законопроекта, и органами местного публичного управления и их представительными структурами не проводились в установленный срок и должным образом, чем была нарушена ст. 109 ч. (1) Конституции.

По вопросу нарушения местной автономии введением максимальных ставок местных сборов Конституционный суд подчеркнул, что ст. 81 Закона № 436 от 28 декабря 2006 года о местном публичном управлении устанавливает конкретные гарантии реализации конституционного принципа местной автономии, включая финансовую автономию, предусматривая право органов местного публичного управления располагать собственной налоговой базой, пропорционально их полномочиям, предоставленным Конституцией, данным законом и другими законодательными актами.

Согласно ст. 9 Закона № 436 от 28 декабря 2006 года о местном публичном управлении, для обеспечения местной автономии органы местного публичного управления разрабатывают, утверждают и самостоятельно распоряжаются местными бюджетами, а также вправе вводить местные налоги и сборы и устанавливать их размеры в соответствии с законом. В соответствии со ст. 9 ч. (1) Европейской хартии местного самоуправления, органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий. Более того, согласно ч. (3) этой же статьи, по меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

Несмотря на наличие ряда законов в области децентрализации, укрепляющих власть местных органов, оспариваемые положения лишают местных избранных пространства для проявления маневроспособности в налоговой сфере. Право определять размер местных сборов составляет важный показатель степени реализации местной автономии.

Конституционный суд указал, что органы местного публичного управления должны обладать реальными полномочиями для внедрения своей политики. В этом смысле, местный совет решает вопросы введения и изменения, в пределах своей компетенции, а также порядка и сроков уплаты местных налогов и сборов, предоставления льгот в течение бюджетного года, и утверждает ежегодное бюджетное решение, а также решения об изменении местного бюджета (ст. 14 ч. (2) Закона № 436 от 28 декабря 2006 года о местном публичном управлении).

Кроме того, представительные и правомочные органы административно-территориальных единиц принимают решения по применению, изменению и аннулированию в пределах своих полномочий местных сборов, устанавливают размер их ставок и ставки налога на недвижимое имущество физических и юридических лиц в пределах ставок, предусмотренных законодательством, а также по предоставлению налоговых льгот.

Конституционный суд отметил, что местные советы представляют собой демократию на местном уровне, а население административно-территориальной единицы может поднимать вопросы местного значения посредством различных форм консультаций, публичного обсуждения и диалога с местными советниками. Кроме того, по проектам решений местного совета проводятся в соответствии с законом публичные консультации с соблюдением процедур, установленных каждым органом представительной и правомочной власти населения административно-территориальной единицы первого или при необходимости второго уровня. Таким образом, население административно-территориальной единицы может поднимать вопросы, связанные с налоговой политикой местного совета, в ходе публичных консультаций. Более того, решения органов местного публичного управления могут быть обжалованы заинтересованными лицами в судебных инстанциях общей юрисдикции, в порядке, установленном Административным кодексом.

Конституционный суд отметил, что каждый орган местного публичного управления вправе принимать и внедрять свою политику по развитию экономики на местном уровне, создавая

привлекательные условия для предпринимателей. Вместе с тем, государство в соответствии с принципом местной автономии и децентрализации должно предоставить этим органам возможность проявить свою маневроспособность в этой сфере.

Установление общих максимальных ставок местных сборов для всех административно-территориальных единиц без учета их экономического положения и специфических обстоятельств может оказаться неэффективным. Отрицательным фактором является упущение части доходов в местные бюджеты. Поскольку законодательный орган установил максимальные ставки, дискреционная власть органов местного публичного управления по определению размера сборов существенно сужается, что приводит к невозможности увеличения размера некоторых местных сборов сверх величины, установленной законом, если местные органы считают это необходимым и уместным.

В силу особого характера адресатов оспариваемых положений, учитывая их prerogatives и обязательства, установленные Конституцией и законодательством, и принципы их организации и функционирования, Конституционный суд заключил, что установление максимальных ставок приводит к неспособности местных властей установить должным образом объем бюджетных доходов и расходов и обеспечить разработку, утверждение и исполнение сбалансированных, бездефицитных бюджетов.

В целях соблюдения конституционных принципов местной автономии органы местного публичного управления должны иметь возможность устанавливать местные сборы и определять их размер без каких-либо ограничений и препятствий со стороны законодательного органа. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд заключил, что ст. VII п.78-87 Закона № 257 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты противоречит ст. 109 и ст. 132 Конституции.

25. ПОЛНОМОЧИЯ НАЦИОНАЛЬНОГО ОРГАНА ПО НЕПОДКУПНОСТИ

Конституционный суд 21 сентября 2021 года вынес Постановление № 29 о контроле конституционности Закона № 244 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты²⁵, которым Парламент изменил некоторые положения Уголовно-процессуального кодекса, Закона о Национальном органе по неподкупности и Закона о декларировании имущества и личных интересов. Так, Национальный орган по неподкупности был наделен статусом констатирующего органа в отношении преступлений, связанных с осуществлением полномочий в общественной сфере в конфликтных ситуациях, незаконного обогащения и подлога в декларациях. Возбуждение уголовного преследования по определенным категориям преступлений зависело от наличия акта о констатации нарушения соответствующего законодательства, составленного Национальным органом по неподкупности.

Конституционный суд проанализировал Закон № 244 от 16 декабря 2020 года, исходя из критики неконституционности в формальном и материальном аспекте.

Согласно ч. (1) статьи 74 Конституции, органические законы принимаются после рассмотрения не менее чем в двух чтениях. Конституционный суд отметил, что норма Конституции «после рассмотрения не менее чем в двух чтениях» не ограничивается соблюдением формального условия в ходе принятия законов, то есть двойным голосованием, а означает, что в рамках этих двух чтений Парламент должен в пленарном обсуждении рассмотреть содержание закона.

Конституционный суд установил, что проект нормативного акта, лежащий в основе этого закона, был принят в двух чтениях в тот же день с интервалом в одну минуту. Законопроект был представлен на обсуждение Парламента для первого чтения. Председатель Комиссии по

²⁵[Постановление № 29 от 21.09.2021 г.](#) о контроле конституционности Закона № 244 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты

вопросам права, назначениям и иммунитету представил проект, а в ходе его представления была зачитана и принята одна поправка. Кроме того, один из депутатов указал на ряд технических ошибок. Однако эффективного обсуждения закона во втором чтении в Парламенте не было. Конституционный суд расценил это обстоятельство как нарушение ст. 1 ч. (3) и ст. 74 ч. (1) Конституции.

Несоблюдение конституционных парламентских процедур освобождало Конституционный суд от рассмотрения оспариваемых положений с материальной точки зрения. Тем не менее, для закрепления своих суждений и предоставления законодателю конституционных ориентиров в случае внесения изменений в закон Конституционный суд осуществил и этот вид контроля.

Доводы о неконституционности с материальной точки зрения касались:

(1) срока, в течение которого может осуществляться проверка деклараций имущества и личных интересов, и, соответственно, срока применения соответствующих наказаний;

(2) возбуждения уголовного преследования по некоторым категориям преступлений, обусловленного наличием акта Национального органа по неподкупности о констатации нарушения законодательства в данной области.

Что касается сокращения срока, в течение которого может быть осуществлена проверка деклараций имущества и личных интересов, с трех лет до одного года со дня прекращения полномочий, увольнения государственного служащего или лица, исполняющего ответственную государственную должность, Конституционный суд подчеркнул, что вера граждан в справедливость государственных служащих и государственных учреждений вообще составляет демократическую основу их деятельности. Несмотря на высокий уровень относительности, доверие к некоторым государственным органам в значительной мере зависит от их представителей. В соответствии с основополагающим принципом правового государства, публичные должностные лица должны доказать, что отвечают высоким моральным требованиям.

Сокращение срока для осуществления проверки деклараций имущества и личных интересов с трех лет до одного года со дня прекращения полномочий, увольнения государственного служащего или лица, исполняющего ответственную государственную должность, а также немедленное применение нового срока к текущим производствам, начатым Национальным органом по неподкупности, могли привести к безнаказанности некоторых государственных служащих. Следовательно, проверка деклараций имущества и личных интересов могла стать иллюзорной и теоретической. Тот же вывод относится и к сроку применения соответствующего взыскания за нарушение правового режима конфликта интересов, несовместимостей, ограничений и запретов.

Что касается наличия вступившего в силу акта Национального органа по неподкупности о констатации нарушения соответствующего законодательства для возбуждения уголовного преследования по некоторым категориям преступлений, было отмечено следующее.

Результаты проверки о соблюдении правового режима конфликта интересов, несовместимостей, ограничений и запретов, осуществляемой Национальным органом по неподкупности, отражаются в акте констатации. На орган уголовного преследования, согласно компетенции, возлагалась задача по установлению наличия обоснованного подозрения в целях возбуждения уголовного преследования. В то же время, орган уголовного преследования на основании доказательств мог прийти к иному выводу в отношении установленных фактов Национальным органом по неподкупности. Кроме того, лицо, подвергнутое проверке Национальным органом по неподкупности, могло обжаловать констатирующий акт в судебную инстанцию. Если лицо не подавало жалобу, акт Национального органа по неподкупности обретал окончательный характер. В случае обжалования констатирующего акта в судебную инстанцию возбуждение уголовного преследования становилось невозможным до вынесения окончательного акта по делу. Более того, акт Национального органа по неподкупности мог быть аннулирован судом и по процессуальным основаниям. Данные обстоятельства могли стать

препятствием для возбуждения уголовного преследования и, в конечном итоге, могли привести к истечению срока исковой давности для привлечения к уголовной ответственности.

Конституционный суд установил, что были нарушены ст. 20 и ст. 124 Конституции.

26. ПЕРЕСМОТР ПЕНСИИ ПО ОГРАНИЧЕНИЮ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

Конституционный суд 23 сентября 2021 года вынес Постановление № 30 об исключительном случае неконституционности ст. 33 ч. (1) п. с) Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе²⁶.

Конституционный суд подчеркнул, что защита, предоставляемая ст. 51 Конституции, обязывает государство принимать меры для улучшения жизни лиц с ограниченными возможностями, которые ввиду объективных или субъективных факторов могут оказаться исключенными из привычной социальной среды.

Конституционный суд указал, что соблюдение принципа равенства предполагает предоставление одинаковых преимуществ всем лицам, находящимся в аналогичном положении, за исключением случая, когда дифференцированный подход является объективно и разумно оправданным. Принцип равенства не запрещает любой дифференцированный подход, а лишь дифференцированный подход, лишенный обоснования.

Конституционный суд отметил, что дифференцированное обращение оправданно только в случае наличия правомерной цели и соблюдения разумной соразмерности между используемыми средствами и преследуемой правомерной целью. Дифференцированное обращение не соблюдает разумную соразмерность в случае, когда средства, используемые для достижения цели, не являются адекватными и необходимыми.

Статья 33 ч. (1) п. с) Закона о государственной пенсионной системе признает право на перерасчет пенсии в смысле ее увеличения (i) получателям пенсии по возрасту, которые (ii) не менее двух лет после реализации права на пенсию осуществляли или осуществляют трудовую деятельность.

Конституционный суд отметил, что администрирование фондов социального страхования на основе справедливости с учетом таких факторов, как классы субъектов, страховой стаж, пенсионный возраст и др., является правомерной целью, в смысле ст. 54 ч. (2) Конституции. Таким образом, Конституционный суд признал законный интерес государства в реструктуризации фондов социального страхования и повышении их эффективности, что позволяет законодателю ограничить осуществление прав, гарантированных положениями ст. 16, ст. 47 и ст. 51 Конституции.

В абстрактном смысле, Конституционный суд отметил, что помимо других факторов государственная система социального страхования учитывает и среднюю продолжительность жизни застрахованных лиц. В этом смысле, законодательство не делает прогнозов применительно к конкретному застрахованному лицу, а использует примерные расчеты (см., например, ст. 41 Закона о государственной пенсионной системе). Целесообразность подобного подхода заключается в сложности точных прогнозов на предмет рисков в области страхования, связанных с индивидуумом. Поэтому риски оцениваются не на индивидуальном, а на коллективном уровне. Это, безусловно, требует проведения классификации по категориям, в зависимости от применимых критериев. Естественно, при подобном регулировании некоторые лица окажутся не включенными в эти категории.

Конституционный суд обратил внимание на то, что данные, подлежащие оценке, должны учитываться надлежащим образом. В противном случае, признание за законодателем широкой свободы усмотрения в сфере социальной защиты теряет своего смысла. Конституционный суд

²⁶[Постановление № 30 от 23.09.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности ст. 33 ч. (1) п. с) Закона №156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе

указал, что именно это позволило ему в § 55 Постановления № 29 от 22 ноября 2018 года подчеркнуть, что свобода усмотрения законодателя может стать предметом контроля со стороны Конституционного суда, который проверяет, если законодатель действовал в пределах этой свободы.

Конституционный суд отметил, что наукой доказано, что с физиологической точки зрения инвалидность сопряжена с определенными рисками, в частности, с преждевременной смертью или развитием заболеваний, сопутствующих инвалидности, и др. Более того, по сравнению с другими, лицо, которому в раннем возрасте определили инвалидность, имеет меньше шансов достигнуть общего пенсионного возраста.

В этой ситуации возникает вопрос, необходимо ли учитывать при пересмотре пенсии по ограничению возможностей степень инвалидности, шансы лица достигнуть общего пенсионного возраста и период времени, в течение которого будут произведены выплаты.

Конституционный суд подчеркнул, что менее ограничительной мерой было бы признание права на пересмотр пенсии после определенного промежутка времени с учетом таких факторов, как степень ограничения возможностей и возраст, когда она была определена. Конституционный суд отметил, что Закон о государственной пенсионной системе в настоящее время содержит аналогичное положение. Статья 20 закона устанавливает различные условия в отношении возраста и страхового стажа, необходимых для получения пенсии по ограничению возможностей. Кроме того, существует классификация ограничения возможностей по категориям, в зависимости от конкретной степени (средней, выраженной или тяжелой). Таким образом, законодательство предусматривает индивидуализированные требования, способные обеспечивать справедливые условия в отношении осуществления права на пересмотр пенсии по ограничению возможностей.

Конституционный суд указал, что свобода усмотрения законодателя в этой сфере, в принципе, дает ему возможность отказаться по административным соображениям от частного анализа. В этом случае Конституционный суд не видит каких-либо сложностей. Если бы и были, они никоим образом не оправдывают дифференциацию, исключаящую целый класс субъектов от осуществления данного права. Тем более, что и в этом случае существуют меры, способные обеспечивать экономию средств социального страхования, необходимых для покрытия гипотетических расходов. В любом случае эти расходы никак не могут послужить оправданием для лишения лиц с ограниченными возможностями права на перерасчет пенсии.

Конституционный суд подчеркнул, что лишение лиц с ограниченными возможностями права на перерасчет пенсии может вызвать у них нежелание трудоустроиться и вынудить к поиску неофициального места работы, чтобы уклониться от уплаты взносов социального страхования. В этом случае цель справедливого администрирования социальных фондов не реализована. Вместе с тем, Конституционный суд отметил, что некоторые формы инвалидности, в частности, средняя и выраженная, позволяют лицу сохранить трудоспособность и работать. Получая заработную плату в течение срока, необходимого для перерасчета пенсии, лицо с ограниченными возможностями вносит больше времени вклад в систему государственного социального страхования. Более того, продолжение трудовой деятельности может быть в интересах защиты лиц с ограниченными возможностями. Эти причины являются финансовыми (потеря дохода при выходе на пенсию) или личными (вовлечение в социальную среду, ведение активного образа жизни). Следовательно, в пользу решения, учитывающего заинтересованность лиц с ограниченными возможностями в пересмотре пенсии, говорят и соображения по защите данной категории лиц.

Конституционный суд отметил, что существует очень большая вероятность того, что лица с ограниченными возможностями могут не дожить до общего пенсионного возраста, а значит, могут не воспользоваться в полной мере правом на пенсию (см. §§ 25-29 постановления о рисках преждевременной смерти этой категории лиц). Имеющиеся данные наглядно показывают, что по сравнению с другими людьми лица с ограниченными возможностями в большей степени

подвержены риску преждевременной смерти или риску развития заболеваний, сопутствующих инвалидности, которые, в конце концов, приводят к смерти.

Конституционный суд подчеркнул, что, изученные в совокупности, эти факторы свидетельствуют о том, что продолжительность жизни среди лиц с ограниченными возможностями ниже среднего уровня по стране. Установление различий, учитывающих эти факторы, является оправданной мерой, поскольку в случае взносов социального страхования размер пособий вытекает, как и должно быть, из продолжительности жизни бенефициаров права на пенсию. В противном случае, положение лиц с ограниченными возможностями, продолжительность жизни которых, согласно исследованиям в этой области, ниже, будет отличаться в худшую сторону от положения бенефициаров пенсии по возрасту, так как у них меньше шансов достигнуть общего пенсионного возраста.

Конституционный суд отметил, что характеристики инвалидности основаны на конкретных биологических и физиологических условиях продолжительности жизни. Инвалидность и условия, определяющие инвалидность, являются характеристиками, которые неразрывно связаны с застрахованным лицом и в отношении которых лицо имеет лишь ограниченное влияние. Здоровье некоторых лиц с ограниченными возможностями может быть настолько ослабленным, что они не смогут дожить до общего пенсионного возраста и воспользоваться плодами перечисленных взносов социального страхования. Более того, такое развитие не поддается контролю лица, а в некоторых случаях оно имеет случайный характер (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 29 от 22 ноября 2018 г., § 56).

В заключение, Конституционный суд отметил, что в случае, когда эти обстоятельства не принимаются в расчет, лицам с ограниченными возможностями наносится ущерб и не обеспечивается разумная соразмерность между конкурирующими интересами. С одной стороны, под предлогом теоретической возможности достижения общего пенсионного возраста сводится к нулю запрет на дискриминацию и игнорируется право на особую защиту лиц с ограниченными возможностями. С другой стороны, это приводит к результатам, не соответствующим преследуемой правомерной цели. Конституционный суд подчеркнул, что в государстве, в котором уважение человеческого достоинства, права человека, равенство и особая защита лиц с ограниченными возможностями признаны высшими принципами, подобные различия не проходят тест на адекватность меры и вступают в противоречие с положениями ст. 16, ст. 47 и ст. 51 Конституции. Более того, учитывая вышеуказанные обстоятельства, дифференцированное обращение может вызвать у лиц с ограниченными возможностями чувства несправедливости, бессилия и разочарования.

Конституционный суд отметил, что Закон о государственной пенсионной системе содержит положения, предусматривающие условия выхода на пенсию ниже порога, установленного для пенсии по возрасту. Этот факт является аргументом в пользу установления различия и в отношении условий осуществления права на пересмотр пенсии по ограничению возможностей. Иначе это было бы несправедливым по отношению к лицам, получающим пенсию по возрасту после достижения общего пенсионного возраста, и накладывало бы чрезмерное бремя на государственную систему социального страхования, игнорируя цель справедливого распределения пособий социального страхования.

Конституционный суд указал, что признание нормы ст. 33 ч. (1) п. с) Закона о государственной пенсионной системе неконституционной способно лишить право на пересмотр пенсии эффективности и вызвать трудности в государственной пенсионной системе. Поэтому, чтобы устранить имеющийся недостаток, Конституционный суд установил временное решение в вопросе пересмотра пенсии по ограничению возможностей до внесения Парламентом соответствующих поправок.

В целях придания эффективности постановлению по делам, в рамках которых было заявлено об исключительном случае неконституционности, и учитывая тот факт, что исключительный случай неконституционности «выражает органичную, логическую связь между вопросом о

конституционности и существом главного спора», «в целях обеспечения соблюдения прав и основных свобод, гарантированных Конституцией, при рассмотрении дел судебными инстанциями общей юрисдикции», Конституционный суд посчитал разумным, чтобы в отношении авторов обращений постановление производило эффекты со дня вынесения.

27. УНИЧТОЖЕНИЕ ПРОСЛУШАННОЙ И ЗАПИСАННОЙ ИНФОРМАЦИИ

Конституционный суд 23 сентября 2021 года вынес Постановление № 31 об исключительном случае неконституционности статьи 132⁹ ч. (12) и ч. (15) Уголовно-процессуального кодекса²⁷.

Конституционный суд изучил обращение в соотношении со ст. 20, ст. 26 и ст. 54 Конституции. Указанные статьи устанавливают стандарт справедливости судебного разбирательства и стандарт соразмерности ограничения основных прав.

Конституционный суд указал, что оспариваемые положения преследуют законную цель по защите прав и свобод других лиц, а также цель по предотвращению разглашения конфиденциальной информации.

Конституционный суд допустил, что решение судьи по уголовному преследованию об уничтожении сведений, признанных не имеющими отношения к делу, преследует цель по соблюдению разумного срока рассмотрения дела и экономии ресурсов на стадии завершения уголовного преследования и, соответственно, рассмотрения дела по существу. Чрезмерная загруженность дела сведениями, не имеющими к нему отношения и бесполезными для его разрешения, может привести к затягиванию судебного разбирательства, а этого можно избежать путем фильтрации прослушанных сведений в ходе уголовного преследования.

Тем не менее, согласно практике Европейского суда, закон должен детально описывать меры предосторожности, которые должны быть предприняты для ознакомления с записями в полной и исчерпывающей мере в целях возможности их проверки со стороны судьи и защиты. Кроме того, Европейский суд в своей практике отметил, что, хотя приложение к материалам дела всех прослушанных телефонных переговоров может нарушить другие права, например, право на уважение частной жизни других лиц, заинтересованному лицу все же должна быть предоставлена возможность прослушать записи или оспорить их достоверность, откуда вытекает необходимость их сохранения в целостном виде до окончания уголовного производства, и в более общей форме приложить к материалам уголовного дела доказательства, которые оно считает необходимыми для защиты своих интересов.

Не ознакомление стороны защиты с материальными доказательствами, содержащими такие сведения, которые позволили бы оправдать обвиняемого или смягчить его наказание, означало бы отказ от мер, необходимых для подготовки защиты, и, следовательно, нарушение требований справедливого судебного разбирательства.

Уничтожение записей, полученных в результате прослушивания телефонных переговоров, может привести к невозможности для защиты проверить свои версии относимости их к делу и доказать их достоверность в суде, рассматривающем дело по существу.

Конституционный суд допустил, что в ходе уголовного преследования может быть ограничено право защиты на доступ к прослушанным переговорам с тем, чтобы обеспечить эффективность уголовного преследования. Но эти ограничения должны быть сбалансированы достаточными гарантиями на следующем этапе, то есть по окончании уголовного преследования и, соответственно, судебного рассмотрения дела по существу.

Конституционный суд отметил, что в статье 132⁹ ч. (15) Уголовно-процессуального кодекса законодатель дал преимущество защите права на уважение частной жизни других лиц и интереса быстрого судебного рассмотрения уголовного дела в ущерб прав обвиняемого на справедливое судебное разбирательство и на защиту.

²⁷[Постановление № 31 от 23.09.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности статьи 132⁹ ч. (12) и ч. (15) Уголовно-процессуального кодекса

Применение оспариваемых положений может создать ситуацию, в которой доказательства, фактически являющиеся значимыми для защиты, были уничтожены на стадии уголовного преследования, а заинтересованное лицо лишено права ознакомиться с соответствующими доказательствами и использовать их в свою защиту в ходе судебного рассмотрения уголовного дела.

Более того, на предварительном этапе может случиться так, что некоторые записи не будут иметь значение для уголовного преследования, но впоследствии приобретут иной вес. Судебная инстанция может соотнести осуществленные записи с некоторыми новыми доказательствами, полученными позднее. Уничтожение записей в соответствии с ч. (15) статьи 132⁹ Уголовно-процессуального кодекса препятствует судебной инстанции, непосредственно рассматривающей уголовное дело по существу, дать оценку всем доказательствам и определить их значимость для защиты, что может лишить обвиняемого права на справедливое судебное разбирательство.

Конституционный суд заключил, что текст «высказывается [...] о том, какие из записанных переговоров будут уничтожены, назначает лиц, ответственных за уничтожение. По факту уничтожения информации на основании определения судьи по уголовному преследованию ответственное лицо составляет протокол, который прилагается к уголовному делу» в ч. (15) статьи 132⁹ Уголовно-процессуального кодекса противоречит статьям 20 и 26 в сочетании со статьей 54 Конституции.

28. ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ИНФОРМАЦИИ ТАМОЖЕННЫМ ОРГАНОМ

Конституционный суд 26 октября 2021 года вынес Постановление № 33 об исключительном случае неконституционности статьи 17 частей (1), (2) и (3) Таможенного кодекса²⁸. Данная статья определяет условия предоставления информации таможенного характера.

Конституционный суд отметил, что, на основании оспариваемых положений, Таможенная служба предоставляет только информацию общего характера, а другая информация не предоставляется лицам, ее запрашивающим, за исключением случаев, прямо предусмотренных ч.(2) статьи 17 Таможенного кодекса. Конституционный суд подчеркнул, что право доступа к информации не является абсолютным, а значит, его осуществление может быть подвергнуто ограничениям в условиях статьи 54 Конституции. В связи с этим, Конституционный суд изучил, предусмотрено ли вмешательство законом, преследует ли установленное оспариваемыми положениями вмешательство одну или несколько законных целей, закрепленных в Конституции, достигается ли в ходе его применения одна из этих целей, является ли данное вмешательство необходимым и соразмерным определяющей его ситуации.

а) О соблюдении стандарта качества закона (если вмешательство «предусмотрено законом»)

Конституционный суд отметил, что информация, предоставленная таможенным органам лицами, может использоваться только в таможенных целях, то есть только для осуществления своих основных функций (статья 11 Таможенного кодекса). Эта информация считается официальной информацией ограниченного доступа (носит конфиденциальный характер или является коммерческой тайной) и не может разглашаться публичным органам или физическим/юридическим лицам, являющимися третьими лицами в таможенных процедурах, за исключением случаев, прямо предусмотренных пунктами а) – е) ч. (2) статьи 17 кодекса. Вместе с тем, лишь информация общего характера предоставляется таможенным органом запрашивающим ее физическим/юридическим лицам или средствам массовой информации (ч. (3) статьи 17 кодекса).

²⁸[Постановление № 33 от 26.10.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности статьи 17 частей (1), (2) и (3) Таможенного кодекса

Конституционный суд отметил, что вмешательство в право на информацию предусмотрено законом.

b) О законности преследуемой цели

Таможенная служба обязана не разглашать сведения личного характера или сведения, касающиеся профессиональной или коммерческой деятельности физических или юридических лиц. Таможенная служба также призвана предупредить совершение преступлений в таможенной сфере и проводить уголовное расследование в отношении преступлений, входящих в его компетенции, соответствующие сведения являясь конфиденциальными. Конституционный суд отметил, что защита этих сведений направлена на реализацию законных целей, предусмотренных статьей 54 ч. (2) Конституции: защита прав, свобод и достоинства других лиц, недопущение разглашения конфиденциальных сведений и предотвращение совершения преступлений.

с) О наличии справедливого равновесия между конкурирующими принципами

Право доступа к информации является первым принципом, которым пользуется лицо, запрашивающее предоставление сведений у таможенных органов. Принципами, которые противопоставляются праву доступа к информации, являются защита прав, свобод и достоинства других лиц, недопущение разглашения конфиденциальных сведений и предупреждение совершения преступлений. Конституционный суд отметил, что все указанные конкурирующие принципы имеют относительный характер. Ни один из этих принципов, в абстрактном смысле, не носит абсолютный характер.

Конституционный суд установил, что законодатель придал законным целям абсолютный приоритет, установив, что информация, которой располагает таможенный орган, может использоваться только в таможенных целях, в ущерб праву доступа к информации. Конституционный суд отметил, что предоставление запрашивающим лицам информации лишь общего характера недостаточно для выполнения ими роли «сторожевых псов» в демократическом обществе. То, как общественные «сторожевые псы» осуществляют свою деятельность, может оказывать значительное влияние на нормальное функционирование демократического общества.

Конституционный суд подчеркнул, что нельзя считать запрет на предоставление сведений, направленных на достижение таможенных целей, и официальной информации ограниченного доступа необходимым во всех случаях. В то же время, не вся имеющаяся у таможенных органов информация относится к категории официальной информации ограниченного доступа и, в абстрактном смысле, не может быть исключена из сферы общественных интересов. Более того, некоторые категории сведений, которые для достижения законной цели не могут разглашаться, все же должны быть раскрыты, поскольку их конфиденциальность не перевешивает необходимость обеспечения доступа к информации. Однако выводы зависят от фактических и юридических обстоятельств каждого отдельного случая, и они могут быть сделаны, с одной стороны, ответственными должностными лицами таможенных органов, у которых запрашивается доступ к этой информации, и, с другой стороны, судьями общей юрисдикции при рассмотрении дел об отказе таможенных служащих предоставить доступ к информации.

Согласно выводу Конституционного суда, возможность предоставления таможенным органом лишь информации общего характера и абсолютный запрет на разглашение официальной информации ограниченного доступа, за исключением случаев, предусмотренных в ч. (2) статьи 17 Таможенного кодекса, является чрезмерным для лиц, запрашивающих информацию, и, следовательно, их право доступа к информации недостаточно обеспечено.

Конституционный суд указал на отсутствие справедливого равновесия между конкурирующими принципами, то есть между правом доступа к информации, гарантированным

статьей 34 Конституции, и законными целями, предусмотренными статьей 54 ч. (2) Конституции. Конституционный суд подчеркнул, что справедливое равновесие может быть обеспечено путем проведения сравнительной оценки конкурирующих прав и принципов со стороны таможенного органа и судебной инстанции.

Конституционный суд пришел к выводу, что таможенный орган и судебная инстанция должны давать оценку запросам о предоставлении информации в зависимости от фактических и юридических обстоятельств каждого конкретного дела. Такая оценка осуществляется путем сравнения конкурирующих прав и принципов, обеспечивая справедливое равновесие между этими принципами, с учетом критериев и суждений, изложенных в Постановлении № 29 от 12 декабря 2019 года и подтвержденных в Постановлении № 24 от 10 августа 2021 года.

29. ЛИКВИДАЦИЯ НЕКОТОРЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ДОЛЖНОСТЕЙ В ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

Конституционный суд 9 ноября 2021 года вынес Постановление № 35 об исключительном случае неконституционности отдельных положений Закона № 63 от 5 июля 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты и Постановления Правительства №347 от 18 июля 2019 года о внесении изменений в некоторые постановления Правительства²⁹.

Указанные нормативные акты ликвидировали государственные должности государственного секретаря, начальника и заместителя начальника территориального бюро Государственной канцелярии и преобразовали их в ответственные государственные должности.

Конституционный суд предварительно отметил, что должности государственного секретаря, начальника и заместителя начальника территориального бюро Государственной канцелярии установлены в актах, соподчиненных Конституции. Ни одна из этих должностей не является конституционного уровня. Данные должности обеспечивают реализацию стратегии Правительства и задач, обозначенных в его программе деятельности.

Конституционный суд указал на действие по делу ст. 43 ч. (1) [*право на труд и защиту труда*] и ст. 54 ч. (2) [*ограничение осуществления некоторых прав или свобод*] Конституции. Конституционный суд изучил, если оспариваемая в обращениях мера предусмотрена законом, преследует одну или несколько законных целей, предусмотренных Конституцией, если ее реализация достигает одну из этих целей, является необходимой и соответствует обстоятельству, вызвавшему ее, и не затрагивает существование права или свободы.

а) Соблюдение стандарта качества закона (предусмотрено ли вмешательство законом)

Конституционный суд отметил, что в соответствии с Постановлением Правительства, Государственная канцелярия уведомила и уволила лиц, занимающих ликвидированные государственные должности. Поскольку акты, предусматривающие уведомление и освобождение от должности, могут быть обжалованы в административный суд, Конституционный суд заключил, что требование о наличии гарантий от произвола было выполнено, отметив, что вмешательство в право на труд «предусмотрено законом», в смысле ст. 54 ч. (2) Конституции, является доступным и предсказуемым.

б) Правомерность поставленной цели

В информационной справке к законопроекту отмечается, что поправка к закону необходима для «разблокирования деятельности министерств и внедрения Программы деятельности

²⁹[Постановление № 35 от 09.11.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности отдельных положений Закона № 63 от 5 июля 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты и Постановления Правительства № 347 от 18 июля 2019 года о внесении изменений в некоторые постановления Правительства

Правительства, назначенного 8 июня 2019 года», и «обеспечения реализации программы Правительства». Конституционный суд отметил, что цели законодательной меры являются следующие: внедрение программы деятельности Правительства, назначенного 8 июня 2019 года, разблокирование деятельности министерств, реорганизация руководящих государственных должностей, борьба с коррупцией, создание обстановки безопасности и благосостояния. Эти цели соответствуют как минимум следующим законным целям, предусмотренным в ст. 54 ч. (2) Конституции: национальная безопасность, экономическое благосостояние, общественный порядок, предотвращение преступлений и защита прав, свобод и достоинства других лиц.

Конституционный суд отметил, что в действительности, вопреки утверждениям авторов обращений, целью оспариваемой меры не было наказывать. Сохранение права занимать государственные должности и предоставление социальных гарантий при увольнении опровергают аргумент о том, что освобождение от должности является наказанием. Если бы закон преследовал цель наказывать, он бы имел иные последствия (к примеру, исключил бы любые социальные гарантии при освобождении от должности, запретил бы допуск к государственной службе и др.). Единственный эффект закона – ликвидация государственных должностей и увольнение лиц, исполняющих эти должности, – не является ничем иным, как воплощение в жизнь целей, заявленных законом. В связи с этим, Конституционный суд отметил, что реорганизация системы государственных должностей, борьба с коррупцией, создание обстановки безопасности и благосостояния могут выражаться в том числе таким образом. Поскольку оспариваемая мера не влечет за собой юридических последствий, которые могли бы расцениваться как наказание за определенный политический выбор, Конституционный суд отметил, что не это является целью закона.

Что касается других целей, указанных в информационной справке, Конституционный суд отметил, что, учитывая события, происходившие в июне 2019 года и получившие отражение в Постановлении Конституционного суда № 16 от 15 июня 2019 года, §§ 4-10 и 20-24, оспариваемая мера вписывается в более широкий контекст действий по укреплению законности и обеспечению эффективности функционирования Правительства. Так, в Республике Молдова после 9 июня 2019 года параллельно функционировали правительство *de jure*, которое действовало на основании постановлений Конституционного суда, и правительство *de facto*, которое действовало на основании постановления Парламента и президентского указа, признанных неконституционными. В этом контексте, Конституционный суд отметил, что мера по ликвидации некоторых государственных должностей в Правительстве не носит (по крайней мере, на первый взгляд) произвольный характер. В административной иерархии и в аппарате исполнительного органа указанные должности имеют большой вес. Обладая существенной властью, организованность и честность этих лиц влияют на исполнение задач и программы деятельности Правительства. Поэтому в конкретных обстоятельствах надлежащее функционирование Правительства является законной целью, которая оправдывает вмешательство в основные права. Более того, надлежащее функционирование Правительства не является изолированной сферой, отдельной от других сфер общественной жизни, а переплетается с ними. Серьезный недостаток, допущенный на уровне Правительства, может спровоцировать цепную реакцию на уровне управления общественными делами. Таким образом, в силу того, что эта сфера обширна и взаимосвязана с другими государственными органами, Конституционный суд отметил, что цели, направленные на внедрение программы Правительства, разблокирование деятельности министерств, реорганизацию системы государственных должностей, соблюдают требование законности. Конституционный суд заключил, что внедрение программы деятельности Правительства, назначенного 8 июня 2019 года, вписывается в законные цели, в смысле ст. 54 ч. (2) Конституции (государственная безопасность, экономическое благосостояние, общественный порядок, предотвращение преступлений и защита прав, свобод и достоинства других лиц). Согласно выводу Конституционного суда, ликвидация некоторых государственных должностей

оспариваемыми нормативными актами соблюдает требование законности целей, преследуемых ограничением прав и основных свобод.

с) Разумная связь между мерой, предусмотренной оспариваемыми положениями, и поставленными правомерными целями

Конституционный суд отметил, что ликвидация государственных должностей и создание ответственных государственных должностей составляют элемент, способствующий внедрению программы деятельности Правительства и разблокированию деятельности министерств, а значит, и реализации одной из более обширных правомерных целей, указанных выше. Конституционный суд подчеркнул, что между оспариваемыми мерами и правомерными целями, допускаемыми Конституцией, существует разумная связь.

д) Необходимый характер средств, используемых для достижения поставленных целей

Конституционный суд отметил, что оспариваемая мера носит общий характер, то есть применяется ко всем подпадающим под ее действие лицам, вне зависимости от отличий по какому-либо признаку и без исключений. Данная мера имеет бесспорное преимущество, выражаемое в обеспечении достижения поставленной цели в относительно короткие сроки, то есть со дня опубликования закона в Официальном мониторе и проведения процедуры уведомления и ликвидации должностей. Более того, в отличие от общей меры, конкретный контроль предполагает определенный риск для достижения целей, которые поставил перед собой законодатель, когда применил ограничительную меру. Применение общих мер исключает такой риск. Принимая во внимание значение этих должностей в общей структуре данного органа, мера немедленного действия предпочтительнее, чем мера, требующая времени. Затягивание разрешения проблемы, выявленной Парламентом, могло поставить Правительство, назначенное 8 июня 2019 года, в затруднительное положение и не позволить ему выполнить свою программу деятельности, функционирование других областей оказалось бы под угрозой, а это могло привести к институциональному блокированию. Ликвидированные должности прямо способствовали реализации и претворению в жизнь программы деятельности Правительства, что подтверждает, *eo ipso*, срочность меры и приоритетность общих мер перед индивидуальными, учитывая, в частности, их повышенную эффективность по сравнению с индивидуальными мерами, как по времени, так и по затратам.

В Постановлении отмечается, что Конституционный суд исходит из очень чувствительного характера деятельности исполнительного органа и значения его эффективности. Это позволяет Конституционному суду признать за законодателем более широкую свободу действия, включая широкую свободу усмотрения в выборе мер, направленных на достижение целей. Анализируя необходимый характер меры, Конституционный суд исходит и из того, что ликвидация государственных должностей не имела целью наказывать лиц за виновное совершение конкретных или предполагаемых поступков. Её целью было реформировать руководящие государственные должности, участвующие в реализации деятельности исполнительного органа.

Конституционный суд отметил, что оспариваемой мерой законодатель не превысил необходимый предел в достижении поставленных целей. Данная мера вписывается в пределы свободы усмотрения законодателя. Альтернативные меры, которые являются менее ограничительными, в этом случае не являются столь же эффективными.

е) Наличие справедливого равновесия между конкурирующими принципами

Конституционный суд указал, что оспариваемая мера ограничивает право авторов обращений на труд. С точки зрения Конституции, право на труд, гарантированное ст. 43, составляет принцип,

который может быть сопоставлен с другими конкурирующими конституционными принципами. В этом случае другими конкурирующими принципами являются обеспечение экономического благосостояния страны, установление общественного порядка и защита прав других лиц. Все конкурирующие принципы носят относительный характер. Другими словами, ни один из указанных принципов не имеет, в абстрактном смысле, абсолютного приоритета.

Конституционный суд отметил, что лица, исполняющие указанные должности, являются участниками особых трудовых отношений, которые регулируются актами, соподчиненными Конституции. В результате, несмотря на то, что они назначаются и отстраняются от должности актом Правительства, они пользуются особыми трудовыми правами и гарантиями, вытекающими из общих норм трудового законодательства, с учетом особенностей административных договоров (см. ПКС № 22 от 22 июля 2016 г., §§ 62-63).

Конституционный суд подчеркнул, что в случае увольнения в связи с ликвидацией должности государственные служащие пользуются достаточными материальными гарантиями (они получают заработную плату за отработанный период и пособие по безработице) и процессуальными гарантиями. Увольнение в связи с ликвидацией должности не запрещает государственным служащим занимать государственную или ответственную государственную должность.

Конституционный суд заключил, что вмешательство в право на труд государственных служащих не имеет перевеса над законными целями, которые поставил перед собой законодатель, не носит несоразмерный характер, следовательно, ст. 43 Конституции не была нарушена.

30. ИСКЛЮЧЕНИЕ РЕКЛАМЫ И ТЕЛЕМАГАЗИНА ИЗ РЕТРАНСЛИРУЕМЫХ ПРОГРАММ

Конституционный суд 23 ноября 2021 года вынес Постановление № 36 об исключительном случае неконституционности ст. 66 ч. (7) и ст. 84 ч. (13) Кодекса об аудиовизуальных медиауслугах³⁰.

Конституционный суд отметил, что, согласно положениям ст. 66 ч. (7) Кодекса об аудиовизуальных медиауслугах, распространители аудиовизуальных медиауслуг не имеют права размещать рекламу или телемагазин в ретранслируемых аудиовизуальных медиауслугах и обязаны исключить рекламу и телемагазин из ретранслируемых зарубежных аудиовизуальных медиауслуг.

Конституционный суд ранее отметил, что ст. 32 Конституции гарантирует право на свободу выражения, которое включает и свободу распространения информации и идей в случае распространителей медиауслуг. Как трансляция, так и ретрансляция программ путем эфирной и кабельной связи определяют применимость права на распространение информации и идей.

Конституционный суд подчеркнул, что, исходя из ст. 4 ч. (1) Конституции, ст. 32 Конституции необходимо толковать в соответствии с положениями международных договоров, стороной которых является Республика Молдова.

Республика Молдова ратифицировала Европейскую конвенцию о трансграничном телевидении от 5 мая 1989 года. Статья 4 данной конвенции предусматривает, что участники обеспечивают свободу слова и информации в соответствии со статьей 10 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, гарантируют свободу приема и не ограничивают ретрансляцию на своей территории программ, соблюдающих положения настоящей Конвенции.

Понятие «программа» относится ко всем элементам определенной службы вещания (имеются в виду индивидуальные программы, реклама, телешопинг, программа трейлер, лого службы вещания и др.) [п. 92 Пояснительного доклада к Европейской конвенции о трансграничном телевидении].

³⁰[Постановление № 36 от 23.11.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности ст. 66 ч. (7) и ст. 84 ч. (13) Кодекса об аудиовизуальных медиауслугах

Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд отметил, что право на свободу выражения включает и право на ретрансляцию программ, которые содержат рекламу или телешопинг.

Конституционному суду надлежало выяснить, если требование об исключении рекламы и телемагазина из ретранслируемых зарубежных аудиовизуальных медиауслуг нарушает свободу выражения, гарантированную ст. 32 Конституции, и если оно соответствует Европейской конвенции о трансграничном телевидении, как определяет ст. 4 Конституции.

Конституционный суд отметил, что распространители аудиовизуальных медиауслуг ретранслируют зарубежные программы (включающие рекламу и телемагазин) от поставщиков: (i) из государств, ратифицировавших Европейскую конвенцию о трансграничном телевидении, и (ii) из государств, не ратифицировавших данную Конвенцию. Поставщики из государств, ратифицировавших Конвенцию, пользуются ее гарантиями. Законодатель Республики Молдова обязан соблюдать положения данной Конвенции. И напротив, в области ретрансляции программ (включающих рекламу и телемагазин) от поставщиков из государств, не ратифицировавших Европейскую конвенцию о трансграничном телевидении, Парламент обладает более широкой свободой усмотрения, так как он не связан обязательствами, принятыми в результате подписания Конвенции.

Конституционный суд отметил строгий характер оспариваемых положений, которые устанавливают общеприменимую к распространителям ретранслируемых зарубежных аудиовизуальных медиауслуг меру. Итак, законодатель установил абсолютный запрет, не различая распространителей аудиовизуальных медиауслуг, которые ретранслируют программы из государств, ратифицировавших Европейскую конвенцию о трансграничном телевидении, от распространителей аудиовизуальных медиауслуг, которые ретранслируют программы из государств, не ратифицировавших Конвенцию. Данная мера применяется во всех ситуациях, независимо от обстоятельств каждого конкретного случая. В отличие от гибких законов, являющихся «чувствительными к обстоятельствам» и предусматривающих возможность их применения в зависимости от конкретных фактических обстоятельств, строгие законы устанавливают точные предписания, «нечувствительные к обстоятельствам».

Итак, законодатель отдал предпочтение общеприменительной мере в ущерб индивидуальным мерам (к примеру, разграничение рекламы и телемагазина, ретранслируемых из государств-участников Европейской конвенции о трансграничном телевидении и из государств, не являющихся участниками данной Конвенции). Однако законодатель мог принять индивидуальные законодательные меры, обеспечивающие так же эффективно преследуемые правомерные цели, но ограничивающие в меньшей мере право распространителей аудиовизуальных медиауслуг на свободу выражения, в сравнении с оспариваемой общей мерой.

Конституционный суд отметил, что, согласно второму предложению ст. 4 Европейской конвенции о трансграничном телевидении, участники гарантируют свободу приема и не ограничивают ретрансляцию на своей территории программ, соблюдающих положения Конвенции. Участник не вправе руководствоваться специфическими нормами национального законодательства или положений в сфере аудиовизуальных услуг в областях, регулируемых Конвенцией (реклама и телешопинг, спонсорство, ответственность радиовещателя за сохранение стандартов программы и др.) для ограничения приема или предотвращения ретрансляции на своей территории программы, транслируемой для другого участника, соблюдающего положения Конвенции (п. 121 Пояснительного доклада к Конвенции).

Несмотря на то, что Республика Молдова Законом № 1555 от 19 декабря 2002 года оставила за собой право ограничивать ретрансляцию на своей территории программ, содержащих рекламу алкогольных напитков, законодатель, когда установил оспариваемое обязательство, не различил содержание рекламы или телешопинга.

Конституционный суд отметил, что, когда точно обозначенной зрительской аудитории одного государства-участника, специально и с определенной регулярностью адресована реклама или

телешоппинг в программах, транслируемых из другого государства-участника, эти рекламные и телешоппинговые программы не должны игнорировать нормы, регулирующие телевизионную рекламу или телешоппинг в этом государстве-участнике. Критерии, обозначенные в этой статье («точно обозначенная», «с определенной регулярностью», «государство-участник», «обойти»), носят совокупный характер; если отсутствует один из этих критериев, государство-участник не может запретить программы, включающие рекламу и телемагазин, из государств-участников, которые ретранслируют эти программы (п. 267 и п. 271 Пояснительного доклада к Европейской конвенции о трансграничном телевидении).

Итак, в случае совокупного наличия условий, предусмотренных в ст. 16 Европейской конвенции о трансграничном телевидении, детализированных в пунктах 267-272 Пояснительного доклада к Конвенции, Парламент может запретить ретрансляцию рекламы и телемагазина, адресованные именно зрительской аудитории Республики Молдова и ретранслирующиеся с определенной частотой. Тем не менее, при принятии положений ст. 66 ч.(7) Кодекса об аудиовизуальных медиауслугах законодатель не учел эти требования.

Принимая во внимание тот факт, что законодатель установил абсолютное обязательство без учета менее ограничительных для свободы выражения распространителей аудиовизуальных медиауслуг индивидуальных мер и без проведения дифференциации между программами (включающими рекламу и телемагазин) государств-участников Европейской конвенции о трансграничном телевидении и программами государств, не являющихся участниками этой Конвенции, Конституционный суд заключил, что оспариваемые положения являются несовместимыми с конституционными нормами ст. 4 и ст. 32.

31. ОЦЕНКА СУДЕБНОЙ ИНСТАНЦИЕЙ РЕЗУЛЬТАТА ТЕСТИРОВАНИЯ НА ПРОФЕССИОНАЛЬНУЮ НЕПОДКУПНОСТЬ БЕЗ УЧАСТИЯ ТЕСТИРУЕМОГО ЛИЦА И НЕВОЗМОЖНОСТЬ ОБЖАЛОВАНИЯ СУДЕБНОГО ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПО ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТА ТЕСТИРОВАНИЯ

Конституционный суд 7 декабря 2021 года вынес Постановление № 37 об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 343⁸ Гражданского процессуального кодекса³¹.

Проанализировав положения статьи 343⁸ Гражданского процессуального кодекса, Конституционный суд отметил, что судебная инстанция рассматривает материалы, полученные в результате проведения тестов на профессиональную неподкупность тестируемого публичного должностного лица. В ходе проверки соблюдения условий разрешения судья (i) соглашается или вносит поправки в предложение учреждения, оценивающего институциональную неподкупность, по оценке поведения тестируемого публичного должностного лица и (ii) констатирует результаты тестирования профессиональной неподкупности в соответствии с положениями Закона об оценке институциональной неподкупности. Так, из указанных положений вытекает, что тестируемое публичное должностное лицо не участвует в рассмотрении заявления об оценке результата теста на профессиональную неподкупность (включающее проверку материалов тестирования), хотя судебная инстанция высказывается в отношении предложения тестирующего по оценке поведения тестируемого публичного должностного лица.

Конституционный суд отметил, что законодатель установил оспариваемой нормой кассационное обжалование указанного определения только для учреждения, осуществляющего оценку институциональной неподкупности. Тестируемое должностное лицо не обладает правом обжаловать данное определение (ст. 343⁸ ч. (4) Кодекса).

Конституционный суд проанализировал судебную процедуру по оценке результата теста на профессиональную неподкупность в свете ст. 20 и ст. 26, гарантирующих право доступа к суду и

³¹ [Постановление № 37 от 7 декабря 2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 343⁸ Гражданского процессуального кодекса (оценка результата теста на профессиональную неподкупность)

право на защиту, в сочетании с положениями ст. 54 Конституции, которые устанавливают условие соблюдения соразмерности при ограничении основных прав.

а) Предусмотрено ли вмешательство законом

Конституционный суд отметил, что законодатель в статье 4 Закона об оценке институциональной неподкупности ясно определил понятия «тест на профессиональную неподкупность», «тестирование профессиональной неподкупности» и «тестировщик». Согласно выводам Конституционного суда, положения статьи 343⁸ Гражданского процессуального кодекса и статьи 17 частей (2) – (4) Закона об оценке институциональной неподкупности выполняют требования качества закона, являются ясными, доступными и предсказуемыми.

б) О законности преследуемой цели

Конституционный суд подчеркнул, что основными целями оценки институциональной неподкупности, заявленными законодателем, являются обеспечение профессиональной неподкупности публичных должностных лиц, предупреждение и борьба с коррупцией в публичных ведомствах, которые осуществляют свою деятельность в общественных интересах, обеспечивая атмосферу институциональной неподкупности (статьи 2 п. б) и 5 ч. (1) закона).

Конституционный суд отметил, что план тестирования профессиональной неподкупности является документом конфиденциального характера (статья 15 ч. (1) закона). Тестировщики профессиональной неподкупности осуществляют свою деятельность негласно (статья 16 ч. (1) закона). В ходе рассмотрения материалов тестирования профессиональной неподкупности судья проверяет соблюдение тестировщиком решения об инициировании тестирования и определения о разрешении тестирования, изучает аудио/видео записи, содержащие сведения о личности тестирующего субъекта и о применяемых мерах тестирования, и утверждает определением результаты тестирования профессиональной неподкупности.

Конституционный суд указал на то, что ограничение осуществления прав на участие публичного должностного лица в оценке результатов тестирования и на обжалование определения судебной инстанции на этом этапе направлено на обеспечение конфиденциальности оценки институциональной неподкупности, личности тестировщиков, на защиту жизни/здоровья тестируемых субъектов и членов их семей от преследований со стороны тестируемого публичного должностного лица, а также на обеспечение конфиденциальности специальных мер тестирования. Конфиденциальность тестировщиков и мер тестирования повышает качество последующих операций. Кроме того, предусмотренная оспариваемыми положениями процедура направлена на надлежащее проведение оценки институциональной неподкупности. Эти цели соответствуют следующим общепризнанным законным целям, предусмотренным ст.54 ч. (2) Конституции: предотвращение разглашения конфиденциальных сведений, защита прав других лиц (тестировщиков) и обеспечение общественного порядка.

с) О наличии разумной связи между предусмотренной оспариваемыми положениями мерой и преследуемыми ею законными целями

Конституционный суд отметил, что неучастие тестируемого публичного должностного лица в оценке результатов тестирования профессиональной неподкупности, осуществляемой судебной инстанцией, и невозможность обжаловать судебное определение, способствуют обеспечению вышеуказанных законных целей.

д) О наличии менее интрузивных альтернативных мер, имеющих разумную связь с законной целью

Конституционный суд заметил, что законодатель не принял во внимание возможность введения индивидуальных мер, менее интрузивных в права тестируемого публичного должностного лица на справедливое судебное разбирательство и на защиту.

Конституционный суд посчитал, что для реализации законных целей законодатель мог предусмотреть право учреждения, осуществляющего оценку, запрашивать у судьи разрешение на проведение тестирования профессиональной неподкупности в рамках оценки институциональной неподкупности. После получения такого разрешения учреждению надлежало бы непосредственно провести тестирование публичных должностных лиц в оцениваемом учреждении и пройти остальные два этапа оценки. После прохождения всех этапов оценки учреждение, осуществляющее оценку, должно составить отчет о результатах оценки институциональной неподкупности, который бы включал, среди прочего, и оценку результатов тестирования профессиональной неподкупности каждого публичного должностного лица в оцениваемом публичном ведомстве. Такая оценка могла бы быть проведена непосредственно учреждением, осуществляющим оценку, и заключается в оценке поведения каждого тестируемого публичного должностного лица, как положительное, отрицательное или неопределенное. Кроме того, законодатель мог бы установить, что отчет учреждения, осуществляющего оценку, передается оцениваемому учреждению с приложением обработанных аудио/видео записей.

В случае, если из отчета о результатах оценки институциональной неподкупности исходит, что существуют публичные должностные лица, получившие отрицательный результат, оцениваемое учреждение имеет право и обязано возбудить против них дисциплинарные производства и наложить соответствующие взыскания.

Конституционный суд отметил, что тестируемое публичное должностное лицо вправе обжаловать в административном порядке: (i) тест на профессиональную неподкупность и (ii) дисциплинарное взыскание, наложенное по результатам отрицательного теста (статья 22 ч.(1) закона). Анализ законодательства показывает, что обжалование взыскания становится неуместным после утверждения результата теста судебным определением. Административный суд будет придерживаться принципа силы разрешенного дела, установленного судебным определением об оценке результатов тестирования профессиональной неподкупности, хоть оно и основано исключительно на материалах, представленных оценивающим учреждением, а публичное должностное лицо, протестированное отрицательно, не участвовало в судебном заседании, не высказало своего мнения по рассматриваемым материалам и не имело возможности обжаловать данное определение.

Конституционный суд отметил, что судебное определение, вынесенное в порядке статьи 343⁸ Гражданского процессуального кодекса и статьи 17 частей (2), (3) и (4) Закона об оценке институциональной неподкупности, придает результатам теста на профессиональную неподкупность силу разрешенного дела и непоправимо ущемляет права тестируемого государственного служащего на свободный доступ к правосудию и на защиту. Так, процедура, регулируемая статьей 343⁸ Гражданского процессуального кодекса и статьями 17 частей (2), (3) и (4) Закона об оценке институциональной неподкупности, препятствует осуществлению полноценного судебного контроля со стороны административного суда, рассматривающего дело на основании статьи 22 Закона об оценке институциональной неподкупности. Возможное право тестируемого государственного служащего обжаловать проведенный в отношении него тест на профессиональную неподкупность, в порядке статьи 22 закона, остается неосуществимым и иллюзорным, поскольку результаты теста утверждаются судебным определением.

Конституционный суд указал, что законодатель мог предусмотреть право тестируемого публичного должностного лица на обжалование в административный суд результата тестирования профессиональной неподкупности, установленного оценивающим учреждением, после осуществления оценки институциональной неподкупности, с полной возможностью

представления доказательств в свою защиту. В то же время, законодатель мог установить, что в случае, если тестируемое публичное должностное лицо обжалует результаты своего тестирования, публичное ведомство не возбуждает процедуру привлечения к дисциплинарной ответственности до вынесения окончательного и вступившего в силу решения о результатах тестирования профессиональной неподкупности. Кроме того, для соблюдения срока исковой давности для привлечения к дисциплинарной ответственности, законодатель мог бы установить, что в случае обжалования результата тестирования профессиональной неподкупности течение срока исковой давности для привлечения к дисциплинарной ответственности приостанавливается.

Конституционный суд пришел к выводу, что положения статьи 343⁸ Гражданского процессуального кодекса и статьи 17 частей (2), (3) и (4) Закона об оценке институциональной неподкупности противоречат статьям 20 и 26 в сочетании со статьей 54 Конституции. Для возможности внедрения своего собственного решения Конституционный суд признал неконституционной и синтагму «и об оценке результата тестирования профессиональной неподкупности» в статье 343⁶ Гражданского процессуального кодекса.

В то же время, до внесения изменений в законодательство в области оценки институциональной неподкупности, учреждение, оценивающее институциональную неподкупность, после проведения теста на профессиональную неподкупность даст оценку его результату. Тестируемое публичное должностное лицо, после доведения до его сведения результата тестирования, будет иметь возможность: 1) обжаловать в административный суд результат тестирования профессиональной неподкупности; 2) участвовать в судебном разбирательстве при рассмотрении результата тестирования неподкупности, с обеспечением конфиденциальности тестирующих, методов и средств тестирования; 3) иметь доступ к материалам тестирования, с обеспечением конфиденциальности тестирующих, методов и средств тестирования; 4) использовать пути обжалования, предусмотренные Административным кодексом. Обжалование результата тестирования профессиональной неподкупности приостанавливает течение срока исковой давности для привлечения к дисциплинарной ответственности.

Конституционный суд также постановил, что для того, чтобы придать постановлению эффективности по делу, в рамках которого было заявлено об исключительном случае неконституционности, автор обращения, чтобы получить эффективное восстановление в правах, вправе обжаловать определение об оценке результата тестирования профессиональной неподкупности, в соответствии с Гражданским процессуальным кодексом, и срок обжалования в кассационном порядке исчисляется со дня принятия настоящего постановления.

Конституционный суд направил Парламенту представление для внесения изменений в законодательство в области оценки институциональной неподкупности, в соответствии с суждениями, изложенными в постановлении.

32. ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШЕГО СОВЕТА МАГИСТРАТУРЫ ПРИ НАЗНАЧЕНИИ НА ДОЛЖНОСТЬ СУДЬИ ДО ДОСТИЖЕНИЯ ПРЕДЕЛЬНОГО ВОЗРАСТА

Конституционный суд 7 декабря 2021 года вынес Постановление № 38 о толковании ст. 1 ч.(3), ст. 20 и ст. 116 ч. (1) и ч. (2) Конституции и о контроле конституционности ст. 11 ч. (1) Закона №544 от 20 июля 1995 года о статусе судьи³².

Оценка Конституционного суда:

I. ТОЛКОВАНИЕ СТ. 1 Ч. (3), СТ. 20 И СТ. 116 Ч. (1) И Ч. (2) КОНСТИТУЦИИ

³² [Постановление № 38 от 07.12.2021 г.](#) о толковании ст. 1 ч. (3), ст. 20 и ст. 116 ч. (1) и ч. (2) Конституции и о контроле конституционности ст. 11 ч. (1) Закона № 544 от 20 июля 1995 года о статусе судьи (назначение на должность судьи до достижения предельного возраста)

(i) Общие принципы независимости судей и статуса Высшего совета магистратуры

Конституционный суд вновь подчеркнул, что независимость судебной власти закреплена не в качестве цели как таковой. Она не является личной привилегией судьи, а необходима для того, чтобы судьи могли выполнить порученную им функцию защитников прав и свобод граждан. Наряду с этим, Конституционный суд подчеркнул, что защита судьи признана благом для всего общества. В государстве, где главенствует закон, принцип судебной независимости сопровождается гарантиями, имеющими жизненное значение для судебной независимости, институциональной и индивидуальной, без которой эффективное и беспристрастное функционирование судебных инстанций невозможно.

В Постановлении № 23 от 27 июня 2017 года Конституционный суд отметил, что Высший совет магистратуры призван гарантировать независимость судебной власти. В Заключении № 1 от 22 сентября 2020 года Конституционный суд указал на первичную роль Высшего совета магистратуры при осуществлении процедур назначения, повышения, перемещения, отставки или освобождения от должности судьи, подчеркнув, что любое отступление от этого правила противоречит ст. 123 ч. (1) Конституции.

Конституционный суд подчеркнул, что синтагмы «в соответствии с законом», «согласно закону» и «органическим законом», содержащиеся в ст. 116 ч. (1) и ч. (2) и ст. 123 ч. (2) Конституции, необходимо толковать в соответствии с принципом верховенства права, который пронизывает все статьи Конституции. В докладе о верховенстве права Венецианская комиссия указала, что законы должны применяться ко всем в равной мере, за исключением случаев, когда имеются объективные различия, которые оправдывают дифференцированный подход [CDL-AD(2011)003rev, § 65]. Вместе с тем, Венецианская комиссия подчеркнула, что соблюдение принципа верховенства права не ограничивается введением ясных и формальных положений закона или Конституции, а подразумевает конституционное поведение и конституционную практику, которые способствуют подчинению формальным нормам всех конституционных органов, а также их взаимному уважению (см. Заключение № 685/2012 от 17 декабря 2012 г., CDL-AD(2012)026, §72).

Принцип верховенства права гарантируется, в частности, нормами ст. 1 ч. (3) Конституции. Наряду с этим, и ст. 20 Конституции, гарантирующая право на свободный доступ к правосудию, предусматривает, что право свободного доступа к правосудию необходимо осуществлять в условиях закона, в целях гарантирования соблюдения требований суда, установленного в соответствии с законом. Любое отступление от этого принципа является нарушением ст. 20 Конституции.

(ii) Органы, компетентные назначать судей в соответствии с положениями ст. 116 ч. (2) Конституции

Конституционный суд ранее указал, что определяющее влияние независимого судебного Совета на решения о назначении и карьере судей является адекватным методом гарантирования независимости судебной системы. Он отметил также, что роль Президента Республики в процессе назначения судей не является необычным. Ограничение, позволяющее Президенту Республики только один раз отклонить предложенную кандидатуру, является выражением справедливого равновесия между Высшим советом магистратуры и Президентом и подразумевает решающее влияние Совета (см. Заключение № 1 от 22 сентября 2020 г., § 43).

В решении по делу о независимости французских судей ЕСПЧ уточнил, что простое назначение судей членом исполнительного органа сам по себе не порождает зависимость, если эти судьи во время исполнения судебных обязанностей не подвергаются давлению или инструкциям (см. *Thiam против Франции*, 18 октября 2018 г., §§ 80-82).

Конституционный суд указал, что закрепление в Конституции процедуры назначения судей является гарантией их независимости и беспристрастного исполнения судебных полномочий. Тем не менее, согласно ст. 116 ч. (2) Конституции, исполнение этого полномочия составляет предмет законодательного регулирования, которое должно примирить и обеспечить защиту принципов судебной независимости, главенства права и статуса Совета, наделенного функцией судебного самоуправления. В этой связи, Конституционный суд отметил, что несмотря на то, что первоначальную оценку дает законодательный орган, контроль конечной оценки остается за Конституционным судом.

Конституционный суд подчеркнул, что его задача заключается в том, чтобы подтвердить наличие минимальных требований, которые соответствующие законы должны соблюдать. Перечень критериев, в зависимости от которых оценивается независимость, включает, *inter alia*, порядок назначения судей, продолжительность мандата судей, защита от внешнего давления и внешнее проявление независимости суда (см. *Fruni против Словакии*, 21 июня 2011 г., § 141; *Ramos Nunes de Carvalho u Sá против Португалии*, 6 ноября 2018 г., § 144). Когда проводит анализ назначения судей и соблюдения стандарта «суда, установленного в соответствии с законом», ЕСПЧ проверяет, если процедура по созданию суда предусмотрена законом и если она применяется в целях назначения кандидатов на судебные должности.

(iii) Нормативные положения о назначении судей

Национальную нормативную основу в области назначения судей до достижения предельного возраста образуют, в частности, положения ст. 116 Конституции, Закон о статусе судьи, Закон об отборе, оценке деятельности и карьере судей. Конституционный суд отметил, что указанные законы развивают конституционные нормы, конкретизируют критерии оценки, а также процедуру в Высшем совете магистратуры по назначению судей.

Конституционный суд отметил, что в соответствии с указанными законами была создана Коллегия по оценке деятельности судей. По сути, этот орган обеспечивает судебное самоуправление, судьи, которые избираются методом, обеспечивающим их широкое представительство, образуют квалифицированное большинство его членов (ст. 15 Закона № 154 от 5 июля 2012 г.). Согласно соответствующим законодательным положениям, Коллегия по оценке деятельности судей выполняет функцию по обеспечению соответствия судей требованиям занимаемой должности или должности, которую они хотят занимать в профессиональной карьере.

Рассмотренные в абстрактном смысле и в отрыве от любого контекста, эти положения, на первый взгляд, обеспечивают независимость судей и исключают любые негативные проявления, способные затрагивать доверие общества к независимости судебной власти. Таким образом, поскольку назначение судьи до достижения предельного возраста предполагает применение строгих правил, стандарт независимости соблюден.

(iv) Свобода усмотрения Высшего совета магистратуры в рамках процедуры назначения судей до достижения предельного возраста

Конституционный суд отметил, что в Конституции прямо не предусмотрено полномочие Совета назначать по своему усмотрению судей до достижения предельного возраста. Однако это полномочие вытекает из принципа судебного самоуправления, а также из положения «назначаются Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета магистратуры», содержащегося в ст. 116 ч. (2) Конституции.

Конституционный суд указал, что данное полномочие предполагает, что Совет является последним органом, который окончательно решает вопрос о назначении судьи на должность до достижения предельного возраста. Учитывая, что подобное дискреционное полномочие может

повлиять на нейтральность процедуры назначения судей, Конституционному суду надлежало выяснить, является ли оно оправданным и сопровождается ли оно необходимыми гарантиями, исключающими произвол.

(v) Сбалансирование принципов независимости правосудия и верховенства права с принципом судебного самоуправления

Конституционный суд отметил, что используемое в ст. 116 ч. (2) Конституции словосочетание «в соответствии с законом» существенно сужает полномочие Совета по назначению судьи до достижения предельного возраста. Во-первых, это полномочие составляет предмет законодательного регулирования, во-вторых, это ограничение обязывает Совет к соблюдению условий закона. Итак, первое условие, которое должен соблюдать Совет при назначении судьи на должность до достижения предельного возраста, составляет принцип верховенства права. В то же время, Конституционный суд указал на подразумеваемые ограничения, вытекающие из сферы применения ст. 20 и ст. 116 ч. (1) Конституции, предусматривающих строгие требования, которые судебная инстанция должна соблюдать, в соотношении со стандартом «суда, установленного в соответствии с законом».

Касательно принципа судебного самоуправления, Конституционный суд отметил, что этот принцип не подразумевает только формальное признание автономии Совета, а является, по сути, средством защиты независимости суда через самоуправление. Учитывая, что признание за Советом определенной свободы усмотрения влияет на мнение общества о судебной власти, является важным, чтобы для этого существовали реальные и объективные основания.

Конституционный суд отметил, что защита судебной власти может стать, в принципе, законным основанием для признания за Советом свободы усмотрения, чтобы смягчить данный риск. Тем не менее, гипотетические риски признания дискреционного полномочия Совета связаны с влиянием на правосудие. Конституционный суд подчеркнул, что правосудие, подверженное влиянию, противоречит принципу верховенства права.

В этом случае становится вероятным ущемление независимости путем подчинения Совету судей, назначенных на должность первоначально на пять лет. Факт назначения вначале на пять лет, а впоследствии до достижения предельного возраста делает вероятным для судей риск направления своих действий на завоевание расположения и снисходительности Совета, тем самым нанося ущерб правосудию. Такие факторы, как угроза освобождения от должности или желание быть назначенным на должность до достижения предельного возраста, могут повлечь за собой «уважительное» отношение к Совету. Несмотря на то, что Совет – это орган, который решает назначение судьи на должность до достижения предельного возраста, это полномочие необходимо осуществить, не нарушая независимость судей. Совет не может использовать полномочие, которым его наделила Конституция, в разрез цели защиты независимости судей. Отступление от этой цели вступает в противоречие с деятельностью, для служения которой он был создан и осуществлению которой Совет должен способствовать. Повышенный уровень влияния на карьеру судей может негативно отразиться на структуре всей судебной системы.

Конституционный суд отметил, что существование свободы усмотрения не является разумным, когда она составляет предмет оценки в целом для определения влияния на независимость судей. Риск отступления от цели защиты и подверженность внешнему влиянию, возникающему при этих обстоятельствах, делают вероятным подрыв доверия общества к судебным инстанциям. Таким образом, вопреки теоретической правомерности цели защиты, Конституционный суд установил, что полномочие Совета решать по своему усмотрению назначение судей до достижения предельного возраста не находит реального оправдания и не обеспечивает справедливое равновесие между принципом судебного самоуправления и доверием к судебной системе. Когда изучаются все эти элементы, картина, которая вырисовывается, не

говорит о повышенной защите судей. То, что выходит на первый план, это структура, которая может защитить, но, в то же время, может контролировать, а значит, и повлиять.

Конституционный суд подчеркнул, что ст. 116 ч. (2) Конституции необходимо интерпретировать в том смысле, что судьи по истечении пятилетнего срока назначаются на должность до достижения предельного возраста без дополнительной оценки со стороны Высшего совета магистратуры.

II. О контроле конституционности ст. 11 ч. (1) закона о статусе судьи

Согласно второму предложению ч. (1) ст. 11 Закона о статусе судьи, отобранные кандидаты, которые соответствуют требованиям статьи 6, назначаются на должность судьи первоначально на пятилетний срок. По истечении пятилетнего срока судьи назначаются на должность до достижения предельного возраста – 65 лет.

Данная норма не предусматривает критерии, на основании которых принимается решение о назначении судей до достижения предельного возраста, но они изложены в Законе об отборе, оценке деятельности и карьере судей. В анализе процедуры назначения судей до достижения предельного возраста Конституционный суд указал, что назначение судей обусловлено проведением оценки и получением положительной оценки со стороны специализированной коллегии Высшего совета магистратуры. Поскольку это полномочие присвоено органу Совета, требования ст. 123 ч. (1) Конституции соблюдены. С другой стороны, Конституционный суд указал, что критерии по оценке кандидата предусмотрены законом.

Конституционный суд указал, что ст. 11 ч. (1) Закона о статусе судьи может применяться в соответствии с рассуждениями Конституционного суда, изложенными при толковании ст. 1 ч. (3), ст. 20 и ст. 116 ч. (1) и ч. (2) Конституции.

33. НЕЯСНОСТЬ ВЫРАЖЕНИЯ «ОБЩЕСТВЕННЫЕ ИНТЕРЕСЫ» В КОНТЕКСТЕ ПРЕСТУПЛЕНИЯ В ВИДЕ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ СЛУЖЕБНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

Конституционный суд 21 декабря 2021 года вынес Постановление № 39 об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 335 ч. (1) Уголовного кодекса³³.

Статья 335 ч. (1) Уголовного кодекса устанавливает уголовную ответственность за умышленное использование лицом, управляющим коммерческой, общественной или иной негосударственной организацией либо работающим для такой организации, своего служебного положения, имущества организации в корыстных, иных личных интересах или интересах третьих лиц, прямо или косвенно, повлекшее причинение ущерба в значительных размерах общественным интересам либо правам и охраняемым законом интересам физических или юридических лиц.

По мнению автора обращения, выражение «общественные интересы» в указанной статье является непредсказуемым.

Конституционный суд изучил обращение в соотношении с положениями статей 1 ч. (3) и 22 Конституции, гарантирующих принцип законности уголовного обвинения и уголовного наказания, и статьи 23 Конституции, устанавливающей требования к качеству закона.

Конституционный суд напомнил, что ранее он признал неконституционным положение «общественным интересам либо», содержащееся в ч. (1) статьи 327 [*злоупотребление властью или служебным положением*], ч. (1) статьи 328 [*превышение власти или служебных полномочий*], ч. (1) статьи 329 [*служебная халатность*], п. d) ч. (2) статьи 361 [*изготовление, владение, сбыт*

³³ [Постановление № 39 от 21.12.2021 г.](#) об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 335 ч. (1) Уголовного кодекса (непредсказуемость понятия «общественным интересам»)

или использование поддельных официальных документов, печатей, штампов или бланков] Уголовного кодекса, в связи с установлением его противоречия статьям 1 ч. (3), 22, 23 ч. (2) Конституции (см. ПКС № 22 от 27 июня 2017 года, ПКС № 33 от 7 декабря 2017 года и ПКС № 24 от 17 октября 2019 года).

Конституционный суд указал, что уголовный закон не содержит четких и предсказуемых критериев для оценки последствий в результате конкретных действий лица для такой абстрактной ценности, каковой является «общественный интерес» (ПКС № 33 от 7 декабря 2017 года, §108).

Учитывая абстрактный характер оспариваемой нормы, Конституционный суд отметил, что синтагма «общественным интересам» в ч. (1) статьи 335 Уголовного кодекса допускает непредсказуемое неблагоприятное толкование по отношению к лицу, совершившему деяние. Непредсказуемое неблагоприятное толкование составляет нарушение принципа законности уголовного обвинения и законности наказания.

В отсутствие четких критериев, установленных в уголовном законодательстве, определение пагубных последствий преступления по злоупотреблению служебным положением в частном секторе для «общественного интереса» осуществляется по усмотрению тех, кто применяет уголовный закон, а заинтересованное лицо находится в состоянии правовой неопределенности.

Конституционный суд установил, что синтагма «общественным интересам либо» в ч. (1) статьи 335 Уголовного кодекса усложняет изложение состава преступления по **злоупотреблению служебным положением в частном секторе**, составляя источник правовой неопределенности. Понятие «общественный интерес» является общим и абстрактным, не обеспечивает идентификацию субъекта, которому причиняется ущерб, то есть, не выявляет жертву преступления (см. ПКС № 24 от 17 октября 2019 года, § 141).

Конституционный суд пришел к выводу, что решение и суждения, изложенные в Постановлениях № 22 от 27 июня 2017 года, № 33 от 7 декабря 2017 года и № 24 от 17 октября 2019 года применимы, *mutatis mutandis*, и в настоящем деле.

Согласно выводу Конституционного суда, синтагма «общественным интересам либо» в ч. (1) статьи 335 Уголовного кодекса не выполняет стандарт качества уголовного закона, тем самым противоречит статьям 1 ч. (3) и 22 в сочетании со статьей 23 ч. (2) Конституции.

Вместе с тем, Конституционный суд указал, что **признание неконституционной синтагмы «общественным интересам либо» в ч. (1) статьи 335 Уголовного кодекса не ограничивает область применения этой статьи**. Конституционный суд отметил, что оставшееся законодательное положение [повлекшее причинение ущерба в значительных размерах правам и охраняемым законом интересам физических или юридических лиц] предоставляет защиту всем возможным категориям пострадавших в результате преступления, предусмотренного ч. (1) статьи 335 Уголовного кодекса, учитывая тот факт, что юридические лица могут быть как публичного, так и частного права (см. статью 173 Гражданского кодекса). Из этого обоснованно следует, что возможный материальный ущерб, причиненный общественным интересам, может быть отнесен к категории ущерба, нанесенного правам и охраняемым законом интересам юридических лиц публичного права, включая государство, административно-территориальные единицы и иные юридические лица публичного права (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 24 от 17 октября 2019 года, § 143).

Конституционный суд признал неконституционной синтагму «общественным интересам либо» в ч. (1) статьи 335 Уголовного кодекса, утвержденного Законом № 985 от 18 апреля 2002 года.

В. Заключение

В 2021 году Конституционный суд вынес следующие заключения:

- Заключение № 1 от 15 апреля 2021 года о констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента;
- Заключение № 2 от 26 октября 2021 года по законопроекту о внесении изменений и дополнений в ст. 70 Конституции (неприкосновенность депутата).

С. Признание депутатских мандатов

В пленарных заседаниях Конституционного суда не были установлены обстоятельства, препятствующие признанию депутатских мандатов, присвоенных Центральной избирательной комиссией следующим лицам:

- Григорий Узун – по списку политической партии «Партия социалистов Республики Молдова» (ПКС № 5/2021);
- Виорел Барда – по списку политической партии «Партия действия и солидарность» (ПКС № 26/2021);
- Анна Калинич, Евгения Кожокар, Борис Попа, Анна Оглинда и Дорел Юрку – по списку политической партии «Партия действие и солидарность» (ПКС № 28/2021);
- Виталий Гавроук – по списку политической партии «Партия действие и солидарность» (ПКС № 32/2021);
- Адриан Лебедински – по списку избирательного блока коммунистов и социалистов (ПКС № 34/2021).

Конституционный суд Постановлением № 20 от 23 июля 2021 года подтвердил результаты парламентских выборов XI-го созыва от 11 июля 2021 года и признал действительными мандаты депутатов, избранных в Парламент Республики Молдова на досрочных парламентских выборах от 11 июля 2021 года, и подтвердил списки резервных кандидатов в депутаты Парламента Республики Молдова, согласно приложению к данному постановлению.

D. Представления

В течение 2021 года Конституционный суд направил Парламенту следующие представления.

• Представление № РСС-01/2а/124 от 4 марта 2021 года

Постановлением № 7 от 4 марта 2021 года Конституционный суд осуществил контроль конституционности некоторых положений Закона о Правительстве в отношении полномочий Правительства в отставке.

В указанном постановлении Конституционный суд уточнил свою практику в отношении сферы деятельности Правительства, сложившего свои полномочия, как это определено в ч. (2) статьи 103 Конституции. Так, Конституционный суд установил, что каждый раз, когда Правительство, полномочия которого прекращены, считает необходимым принять какую-либо конкретную меру, оно должно руководствоваться следующим тестом: а) если данная мера необходима; б) если мера будет иметь последствия на компетенцию последующего полномочного Правительства и с) если последующее полномочное Правительство может отменить меру, принятую Правительством в отставке.

Конституционный суд определил, что данный тест должен применяться: а) Парламентом в ходе регулирования компетенции Правительства, полномочия которого прекращены; б) Правительством, полномочия которого прекращены, каждый раз, когда оно собирается предпринять конкретную меру; с) судебными инстанциями при каждом рассмотрении законности мер, принятых Правительством в отставке; d) Конституционным судом при каждой проверке конституционности мер, принятых Правительством в отставке, или законодательных

положений, регулирующих эти меры, если такая проверка относится к его компетенции, в соответствии с положениями статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции.

Обратившись к Парламенту, Конституционный суд указал на необходимость регламентирования компетенции Правительства, полномочия которого прекращены, установленной в ч. (2) статьи 15 Закона о Правительстве, и внесения изменений в соответствующее законодательство, согласно выводам Конституционного суда, изложенным в Постановлении № 7 от 4 марта 2021 года.

- **Представление № РСС-01/151g-186 от 6 апреля 2021 года**

Постановлением № 12 от 6 апреля 2021 года Конституционный суд признал неконституционной ст. 81 Уголовно-процессуального кодекса в части, касающейся упущения законодателя наделить супруга статусом потенциального правопреемника потерпевшего или гражданского истца.

Кроме того, Конституционный суд признал неконституционным предложение «в случае, если несколько близких родственников выразили такую просьбу, решение о выборе правопреемника принимается прокурором или судебной инстанцией», содержащееся в ст. 81 ч. (2) Уголовно-процессуального кодекса.

Во избежание законодательного вакуума и руководствуясь рассуждениями, изложенными в Постановлении, Конституционный суд вынес временное решение, в соответствии с которым до внесения Парламентом изменений в ст. 81 Уголовно-процессуального кодекса супруг признается правопреемником потерпевшего или гражданского истца в уголовном процессе.

- **Представление № РСС-01/168g-263 от 20 мая 2021 года**

Постановлением № 16 от 20 мая 2021 года Конституционный суд признал неконституционными ст. 27 ч. (5) Закона № 270 от 23 ноября 2018 года и пункт 8 Приложения №6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12 декабря 2018 года в части, касающейся упущения включить бюджетных работников, которые на дату вступления в силу Закона № 270/2018 обеспечивали временное исполнение руководящей государственной должности и впоследствии возобновили свою деятельность в ранее занимаемой должности, в разряд работников, которым выплачивается разница в заработной плате.

В целях устранения законодательного пробела Конституционный суд установил временное решение с учетом суждений, изложенных в постановлении. В частности, до внесения Парламентом изменений в ст. 27 ч. (5) Закона № 270 от 23 ноября 2018 года бюджетным работникам, осуществляющим непрерывную деятельность в том же бюджетном учреждении и обеспечивающим на дату вступления в силу Закона №270/2018 временное исполнение руководящей государственной должности, при возобновлении своей деятельности в ранее занимаемой должности выплачивается разница в заработной плате.

- **Представление № РСС-01/208g/485 от 12 августа 2021 года**

Конституционный суд 12 августа 2021 года вынес Постановление № 25 об исключительном случае неконституционности некоторых положений ч. (1) статьи 287 Уголовного кодекса.

В указанном постановлении Конституционный суд признал неконституционными слово «грубо» и синтагму «исключительным цинизмом или» в ч. (1) статьи 287 Уголовного кодекса Республики Молдова, принятого Законом № 985 от 18 апреля 2002 года.

Кроме того, Конституционный суд отметил, что признание неконституционной синтагмы «исключительным цинизмом или» в ч. (1) статьи 287 Уголовного кодекса требует приведения в грамматическое соответствие текста данной статьи.

• Представление № РСС-01/41g-692 от 7 декабря 2021 года

Постановлением № 37 от 7 декабря 2021 года Конституционный суд признал неконституционными статью 343⁸, синтагму «и об оценке результата тестирования профессиональной неподкупности» в статье 343⁶ Гражданского процессуального кодекса и части (2), (3) и (4) статьи 17 Закона № 325 от 23 декабря 2013 года об оценке институциональной неподкупности.

В целях недопущения законодательного вакуума, Конституционный суд установил временное решение, согласно которому учреждение, оценивающее институциональную неподкупность, после проведения теста на профессиональную неподкупность даст оценку его результату. Тестируемое публичное должностное лицо, после доведения до его сведения результата тестирования, будет иметь возможность: 1) обжаловать в административный суд результат тестирования профессиональной неподкупности; 2) участвовать в судебном разбирательстве при рассмотрении результата тестирования неподкупности, с обеспечением конфиденциальности тестировщиков, методов и средств тестирования; 3) иметь доступ к материалам тестирования, с обеспечением конфиденциальности тестировщиков, методов и средств тестирования; 4) использовать пути обжалования, предусмотренные Административным кодексом. Обжалование результата тестирования профессиональной неподкупности приостанавливает течение срока исковой давности для привлечения к дисциплинарной ответственности.

Обратившись к Парламенту, Конституционный суд указал на необходимость внесения изменений в законодательство в области оценки институциональной неподкупности, в соответствии с суждениями, изложенными в постановлении Конституционного суда.

Е. Особые мнения

К отдельным актам, вынесенным Конституционным судом, изложили особое мнение судьи:

– **Владимир Цуркан**, к Постановлению № 4 от 21.01.2021 года о контроле конституционности Закона № 234 от 16 декабря 2020 года о функционировании языков на территории Республики Молдова; к Постановлению № 10 от 22.03.2021 года о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 47-IX от 16 марта 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра; к Заключению № 1 от 15.04.2021 года о констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента; к Постановлению № 15 от 28 апреля 2021 года о контроле конституционности Постановления Правительства № 43 от 30 марта 2021 года о внесении предложения об объявлении чрезвычайного положения и Постановления Парламента № 49 от 31 марта 2021 года об объявлении чрезвычайного положения; к Определению № 149 от 30 сентября 2021 года о неприемлемости обращений № 198a/2021, № 202a/2021 и № 203a/2021 о контроле конституционности некоторых положений Закона № 3 от 25 февраля 2016 года о Прокуратуре, Закона № 102 от 24 августа 2021 года и Указа Президента Республики Молдова № 147-IX от 6 сентября 2021 года о прекращении по праву полномочий члена Высшего совета прокуроров господина Думитру Пулбере;

– **Люба Шова**, к Постановлению № 7 от 04.03.2021 года о контроле конституционности статьи 15 ч. (2) пунктов d), e), f) и ч. (3), статьи 23 ч. (3) и ч. (6), статьи 26 частей (6) - (9) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве;

– **Николае Рошка**, к Постановлению № 9 от 18.03.2021 года о контроле конституционности Закона № 230 от 16 декабря 2020 года о признании утратившим силу Закона № 235/2016 о выпуске государственных облигаций во исполнение Министерством финансов платежных обязательств, вытекающих из государственных гарантий № 807 от 17 ноября 2014 г. и № 101 от 1 апреля 2015 г.; к Постановлению № 25 от 12.08.2021 года об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 287 ч. (1) Уголовного кодекса; к

Постановлению № 36 от 23 ноября 2021 года об исключительном случае неконституционности ст. 66 ч. (7) и ст. 84 ч. (13) Кодекса об аудиовизуальных медиауслугах; к Постановлению № 38 от 07.12.2021 года о толковании ст. 1 ч. (3), ст. 20 и ст. 116 ч. (1) и ч. (2) Конституции и о контроле конституционности ст. 11 ч. (1) Закона № 544 от 20 июля 1995 года о статусе судьи.

– **Сергей Цуркан**, к Заключению № 1 от 15.04.2021 года о констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента; к Определению № 137 от 13.09.2021 года о подтверждении Определения Конституционного суда № 136 от 6 сентября 2021 года по запросу о приостановлении действия некоторых положений Закона № 3 от 25 февраля 2016 года о Прокуратуре, в редакции Закона № 102 от 24 августа 2021 года; к Определению № 149 от 30 сентября 2021 года о неприемлемости обращений № 198а/2021, № 202а/2021 и № 203а/2021 о контроле конституционности некоторых положений Закона № 3 от 25 февраля 2016 года о Прокуратуре, Закона № 102 от 24 августа 2021 года и Указа Президента Республики Молдова № 147-IX от 6 сентября 2021 года о прекращении по праву полномочий члена Высшего совета прокуроров господина Думитру Пулбере; к Постановлению № 38 от 07.12.2021 года о толковании ст. 1 ч. (3), ст. 20 и ст. 116 ч. (1) и ч. (2) Конституции и о контроле конституционности ст. 11 ч. (1) Закона № 544 от 20 июля 1995 года о статусе судьи.

РАЗДЕЛ III. ИСПОЛНЕНИЕ АКТОВ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

В соответствии со ст. 28 Закона № 317-XIII от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, акты Конституционного суда являются официальными документами, обязательными для исполнения на всей территории страны всеми органами публичной власти и всеми юридическими и физическими лицами. Правовые последствия нормативного акта или его частей, признанные неконституционными, устраняются в соответствии с действующим законодательством.

Акты Конституционного суда имеют эффект *erga omnes*, являясь обязательными для исполнения всеми субъектами, независимо от уровня органа.

Констатация законодательного бездействия, то есть пробела в законе или в другом нормативном акте, противоречащего Конституции, неизбежно влечет за собой правовые последствия. Постановление Конституционного суда подразумевает обязанность законодателя разрешить проблему существующих правовых пробелов путем надлежащего регулирования и устранения несоответствующих положений.

Отсутствие законодательного вмешательства со стороны Парламента по исполнению актов конституционного органа приравнивается к невыполнению своей основной функции – *законотворческой*, которой Конституция наделила Парламент. Подобная ситуация наблюдается в условиях, когда отдельные постановления Конституционного суда, которые признают неконституционными то или иное законодательное положение или акт, могут создать законодательный вакуум, ошибки и неопределенность в применении закона.

Чтобы исключить эти негативные последствия, статья 28¹ Закона о Конституционном суде предусматривает, что Правительство не более чем в трехмесячный срок со дня опубликования постановления Конституционного суда представляет Парламенту проект закона о внесении изменений и дополнений в нормативный акт или его часть, признанные неконституционными, или о признании их утратившими силу. Соответствующий проект закона должен рассматриваться Парламентом в первоочередном порядке.

На момент утверждения настоящего Доклада остались неисполненными законодателем следующие акты: с 2011 года – одно представление; с 2014 года – 3 представления; с 2015 года – 2 постановления и одно представление; с 2016 года – одно постановление и одно представление; с 2017 года – одно постановление и 4 представления; с 2018 года – одно постановление и 2

представления; с 2019 года – 3 постановления и 2 представления; с 2020 года – 4 постановления и 6 представлений; с 2021 года – 12 постановлений и 3 представления.

Вместе с тем, на запрос Конституционного суда по этому вопросу в адрес законодательного и исполнительного органов Парламент сообщил, что была создана рабочая группа для ускорения процесса исполнения актов Конституционного суда. Так, 03.12.2021 г., в Парламенте был зарегистрирован законопроект № 390 о внесении изменений в некоторые нормативные акты, направленный на исполнение постановлений и представлений, вынесенных Конституционным судом в период 2011-2021 гг.

ГЛАВА IV. МЕЖДУНАРОДНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Председатель Конституционного суда, Домника Маноле, 18 февраля приняла участие в онлайн-конференции по обзору итогов выборов «Президентские выборы в Республике Молдова 2020: анализ, выводы, рекомендации и последующие шаги», организованной Центральной избирательной комиссией при содействии Совета Европы. Целью мероприятия было выявление недостатков, допущенных на президентских выборах в ноябре 2020 года, и выработка предложений по совершенствованию законодательства и избирательной практики. В конференции приняли участие служащие, занимающиеся выборами, представители центральных и местных органов власти, конкуренты на выборах, эксперты в области выборов, международные и национальные наблюдатели на президентских выборах.

Председатель Конституционного суда 24-25 февраля участвовала онлайн в XVIII-ом Конгрессе Конференции европейских конституционных судов (КЕКС), на котором Конституционный суд Республики Молдова принял председательство этой организации на трехлетний срок. Конституционный суд Республики Молдова является членом КЕКС с 2000 года. Конференция объединяет представителей конституционных судов или учреждений с равнозначными полномочиями из 41 страны, предоставляя странам-участницам платформу для обмена мнениями по институциональным и структурным вопросам и по передовой практике в области публичного и конституционного права. В 2017 году, на последнем Конгрессе Конференции, Конституционный суд Республики Молдова был избран возглавить КЕКС в период 2020-2023 годов. Из-за пандемии председательство было принято 25 февраля 2021 года.

Председатель Конституционного суда 26 февраля приняла с визитом Чрезвычайного и Полномочного Посла Королевства Нидерландов в Румынии и Республике Молдова, Его Превосходительство г-на Рулофа ван Эса, и главу офиса Посольства Нидерландов в Кишиневе, Его Превосходительство г-на Флориса ван Эйка. В ходе встречи обсуждались вопросы о роли Конституционного суда в обществе, об институциональных полномочиях и приоритетах, о важности независимости судей, о соблюдении принципа верховенства права в Республике Молдова. Председатель Конституционного суда сообщила представителям Посольства о том, что Конституционный суд Республики Молдова принял председательство в Конференции европейских конституционных судов (КЕКС) на трехлетний срок. Пользуясь случаем, г-н Посол поздравил г-жу председателя с принятием Конституционным судом председательства в КЕКС, членом которой является и Верховный суд Нидерландов. Домника Маноле подчеркнула важность развития двусторонних отношений с Королевством Нидерландов, выразив свою открытость к реализации совместных проектов.

Конституционный суд Румынии и Конституционный суд Республики Молдова 26 марта организовали онлайн-семинар в рамках совместной программы, посвященной контролю конституционности, осуществляемому обеими высшими инстанциями. Программа была адресована судьям-ассистентам Конституционного суда Румынии и помощникам судей Конституционного суда Республики Молдова и координировалась Бенке Кароли, главным судьей-ассистентом Конституционного суда Румынии, и Теодором Папук, заместителем главного секретаря Конституционного суда Республики Молдова. В семинаре приняли широкое

участие судьи-ассистенты / помощники судей, которые обсудили правовые вопросы, составляющие предмет выступлений. Веб-семинары продолжились в том же формате 21 мая и 2 июля.

В апреле, в контексте конституционного кризиса в Республике Молдова, вызванного попыткой Парламента отозвать с должности конституционного судью Домнику Маноле, международное сообщество выступило с заявлениями в поддержку Конституционного суда. Речь идет о председателе Венецианской комиссии, Джанни Букиккио, о председателе Европейского совета, Шарле Мишель, о председателе Европейской комиссии, Урсуле фон дер Ляйен, о верховном представителе ЕС по иностранным делам и политике безопасности, Жозепе Боррель, о главном пресс-секретаре по иностранным делам и политике безопасности Европейского Союза, Петере Стано, и о главе делегации Европейского Союза в Республике Молдова, Петере Михалко. Кроме того, со словами поддержки выступили Конституционный суд Румынии и ряд дипломатических миссий, аккредитованных в Республике Молдова: Посольство Соединенных Штатов Америки, Посольство Румынии, Посольство Франции, Посольство Германии, Посольство Соединенного Королевства, Посольство Нидерландов, Посольство Швеции, Посольство Австрии, Посольство Латвии и Посольство Литвы.

В мае французский журнал *Lettre de l'Est* опубликовал интервью с председателем Конституционного суда, Домникой Маноле. Ее собеседником являлась г-жа Наташа Данельчук-Колодровски, доктор публичного права, научный ассистент-исследователь в ряде университетов Франции (Aix Marseille Univ, Тулонский Университет, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, ILF, Aix-en-Provence).

Председатель Конституционного суда, Домника Маноле, 20 мая 2021 года приняла с визитом Чрезвычайного и Полномочного Посла Румынии в Республике Молдова, Его Превосходительство Даниела Ионицэ. В ходе встречи обсуждались вопросы о роли Конституционного суда в обществе, об институциональных полномочиях и приоритетах, а также о двустороннем сотрудничестве Конституционного суда Республики Молдова с Конституционным судом Румынии.

В Конституционном суде Республики Молдова 14 июня прошла встреча с делегацией миссии ОБСЕ/БДИПЧ по наблюдению за парламентскими выборами от 11 июля 2021 года во главе с Тамашем Мешерич. Визит в Конституционный суд явился одной из официальных встреч, запланированных в деятельности миссии на период своих полномочий, на которой была представлена цель и роль миссии на выборах от 11 июля. Кроме того, дискуссии сосредоточились на полномочиях и роли Конституционного суда в избирательном процессе и на порядке проведения выборов. Обсуждались правовые вопросы о процедуре признания и подтверждения законности парламентских выборов Конституционным судом, порядок разрешения споров в ходе выборов и исполнение представлений, вынесенных Конституционным судом по ранее принятым постановлениям.

Председатель Конституционного суда, Домника Маноле, 18 июня провела встречу с Чрезвычайным и Полномочным Послом Королевства Нидерландов в Румынии и Республике Молдова, Его Превосходительством г-ном Рулофом С. ван Эсом, и главой офиса Посольства Нидерландов в Кишиневе, Его Превосходительством г-ном Флорисом ван Эйком. В ходе встречи обсуждались вопросы о полномочиях и приоритетах Конституционного суда, а также о необходимости соблюдения принципа верховенства права в Республике Молдова.

Председатель Конституционного суда 24 июня встретила с Его Превосходительством послом Петером Михалко, главой делегации Европейского Союза в Республике Молдова. В ходе встречи были затронуты вопросы международного сотрудничества в связи с председательством Конституционного суда в Конференции европейских конституционных судов, с подготовкой Конгресса Конференции, в котором примут участие представители судов-членов, а также шла речь о трудностях в адрес независимости Конституционного суда Республики Молдова.

Председатель Конституционного суда 5-6 июля приняла участие в работе Всемирного правового конгресса под эгидой Всемирной ассоциации юристов (World Jurist Association), организованного в Мадриде, Испания. Первый день конгресса был посвящен памяти судьи Высшей судебной палаты Соединенных Штатов Америки (1933-2020г.г.) Рут Бадер Гинзбург, ведущего деятеля права. На конгрессе, в разделе о независимости судебной власти в Европе Домника Маноле выступила с докладом, в котором рассказала о вызовах в адрес Конституционного суда Республики Молдова. Модератором этого раздела был Хуан Хосе Гонсалес Ривас, председатель Конституционного суда Испании, а выступающими также являлись председатель Верховного суда Словении, председатель Конституционного суда Андорры, председатель Верховного административного суда Финляндии и председатель Конституционного суда Латвии. В ходе данного конгресса были налажены отношения с председателем Всемирной ассоциации юристов, Хавьером Кремадес, с председателем Верховного суда Канады, Ричардом Вагнер, председателем Европейской ассоциации судей, Хосе Игрехой Матос, и др.

Председатель Конституционного суда 7 июля посетила Конституционный суд Испании для встречи со своим коллегой, председателем Хуаном Хосе Гонсалесом Ривас. В рамках визита состоялся обмен идеями по обоим конституционным судам, были представлены их полномочия, обсуждалось возможное участие Конституционного суда Республики Молдова в ежегодной четырехсторонней встрече между Конституционным судом Испании, Конституционным судом Португалии, Конституционным судом Италии и Французским Конституционным советом. Здесь же была заложена основа для подписания меморандума о сотрудничестве между этими двумя конституционными судами.

Конституционный суд 7 июля провел для молодежи летней школы информационную сессию на тему #YouthActorHumanRights (*Молодежь за права человека*) под эгидой Программы Организации Объединенных Наций по развитию в Молдове (ПРООН) в контексте содействия росту уровня понимания и участия молодежи в расширении доступа к правосудию. В интерактивном диалоге молодые люди ознакомились с деятельностью, структурой и полномочиями Конституционного суда, а также с ролью Конституционного суда в демократическом обществе по защите основных прав человека.

Председатель Конституционного суда, Домника Маноле, 9 июля встретила с представителями миссии наблюдателей Международной организации франкофонии по наблюдению за досрочными парламентскими выборами от 11 июля 2021 года во главе с Ее Превосходительством Эвой Дескаррега Гарсия, послом Княжества Андорры в Республике Франция и в Княжестве Монако. Посещение Конституционного суда стало одной из официальных встреч, запланированных в деятельности миссии на период своих полномочий. В ходе встречи дискуссии сосредоточились на полномочиях и роли Конституционного суда в избирательном процессе, а также на порядке проведения выборов. Обсуждались вопросы о признании и подтверждении законности парламентских выборов Конституционным судом, о порядке разрешения споров по выборам и исполнения представлений, вынесенных Конституционным судом в контексте признания предыдущих парламентских выборов.

Группа молодых людей 29 июля посетила Конституционный суд по случаю 27-летия со дня принятия Конституции. Визит был организован Кишиневским муниципальным центром молодежи Главного управления образования, молодежи и спорта в целях ознакомления молодежи со структурой и деятельностью Конституционного суда. В ходе информационной сессии один из конституционных судей и начальник Управления по судопроизводству выступили перед молодыми людьми с информацией о значении Конституции и роли Конституционного суда как гаранта верховенства Конституции.

Председатель Конституционного суда 6 августа встретила с Его Превосходительством Даниелом Ионицэ, послом Румынии в Республике Молдова, который передал в дар Конституционному суду Республики Молдова книги на юридическую тематику от

Конституционного суда Румынии. В ходе встречи обсуждались возможные совместные проекты между двумя конституционными судами.

На конференции Европейских конституционных судов под председательством Конституционного суда Республики Молдова 26 августа в формате онлайн был подписан Меморандум о соглашении с Ассоциацией азиатских конституционных судов и эквивалентных учреждений под председательством Конституционного совета Республики Казахстан. В соответствии с Меморандумом, обе организации будут способствовать сотрудничеству по ряду направлений, таких, как создание условий для взаимного обмена информацией, опытом и другими юридическими материалами в области конституционного правосудия между членами сторон, совместная организация конференций, семинаров и/или других мероприятий по актуальным вопросам конституционного правосудия, представляющим взаимный интерес, и др.

Председатель Конституционного суда 27 августа приняла участие в Международной конференции «Эра интернета: верховенство права, человеческие ценности, независимость государства», организованной в режиме онлайн Конституционным советом Республики Казахстан. Председатель Конституционного суда выступила с докладом на тему «Конфликт между свободой выражения мнения и правом на неприкосновенность частной жизни в контексте интернета». В этом мероприятии приняли участие известные лица в области права – председатель Венецианской комиссии, г-н Джанни Букиккио, Генеральный секретарь Всемирной конференции по конституционному правосудию, г-н Шнутс Дюрр, и председатели ряда конституционных судов и эквивалентных учреждений всего мира.

Председатель Конституционного суда, Домника Маноле, 28 сентября встретила с директором Программы правовое государство в Юго-Восточной Европе Фонда Конрада Аденауэра, г-ном Павлом Усватовым, и координатором проектов в рамках Программы, г-ном Станиславом Сплавник. Обсуждения сосредоточились на возможном сотрудничестве между организацией и Конституционным судом путем развития совместных проектов в целях укрепления принципа верховенства права в Республике Молдова.

В октябре месяце, в рамках проекта Конституционного суда Латвии «Укрепление потенциала юристов Конституционного суда Республики Молдова», юристы Конституционного суда Молдовы приняли участие в веб-семинарах, организованных юристами Конституционного суда Латвии и другими латвийскими экспертами, для укрепления своего профессионального потенциала. Цель проекта заключалась в повышении профессиональных знаний судей и помощников судей Конституционного суда Молдовы, в том числе в области применения международного права по защите прав человека и судебной практики, определяющей обоснованность ограничений прав человека. Первая часть была адресована помощникам судей Конституционного суда Молдовы, а вторая часть была организована для судей Конституционного суда.

Судьи Конституционного суда 20 октября встретились с председателем Венецианской комиссии, г-ном Джанни Букиккио, и заместителем генерального секретаря Венецианской комиссии, г-жой Симоной Граната-Менгини. В ходе обсуждений было высоко оценено тесное сотрудничество Конституционного суда с Венецианской комиссией и рассмотрены перспективы будущего сотрудничества.

В то же время, председатель Конституционного суда 20 октября посетила с визитом Министерство юстиции Королевства Испания, где была принята министром г-жой Пилар Льоп. Визит вежливости был связан с подписанием меморандума о сотрудничестве между Конституционным судом Молдовы и Конституционным судом Королевства Испания, основы которого были заложены в июле этого года. В ходе визита подчеркивалась необходимость укрепления отношений между учреждениями двух государств и обеспечения верховенства права в Республике Молдова.

Председатель Конституционного суда 21 октября посетила с визитом Народного адвоката Королевства Испания, г-на Франсиска Фернандеса Маруган. Институт народного адвоката

работает в Испании более 40 лет и пользуется высокой репутацией в испанском обществе. В ходе визита обсуждались вопросы об отношениях Народного адвоката с испанским конституционным судом, а также его полномочия в области защиты основных прав.

Председатель Конституционного суда вместе с председателем Конституционного суда Королевства Испания, г-ном Хуаном Хосе Гонсалесом Ривас, 22 октября подписали меморандум о соглашении между двумя учреждениями. Меморандум призван обеспечить основу для сотрудничества в области конституционного права. Это позволит, среди прочего, осуществлять взаимный обмен информацией и опытом в области конституционного правосудия, развивать институциональный потенциал посредством взаимных визитов, программ профессионального обмена, стажировок, профессиональных курсов, семинаров и совместных исследований или взаимного содействия по организации конференций, конгрессов, семинаров и/или иных мероприятий по юридическим вопросам, представляющим взаимный интерес.

Председатель Конституционного суда 28 октября приняла участие в онлайн-конференции по анализу результатов выборов, организованной Центральной избирательной комиссией при содействии Совета Европы и Центра непрерывного образования в избирательной сфере. Темой конференции была «Досрочные парламентские выборы в Республике Молдова: извлеченные уроки, рекомендации и дальнейшие шаги». Выступление председателя Конституционного суда было сосредоточено на суждениях, изложенных Конституционным судом в Постановлении № 20 от 23 июля 2021 года о подтверждении результатов досрочных парламентских выборов от 11 июля 2021 года и признании действительными мандатов избранных депутатов.

Председатель Конституционного суда 2 декабря приняла онлайн-участие во Всемирном конгрессе права, состоявшемся в Колумбии, в рамках раздела на тему «Конституционно-судебный контроль чрезвычайных положений в период пандемии». В своем выступлении председатель рассказала о практике Конституционного суда по принятым законодательным мерам в связи с эпидемиологической ситуацией, вызванной COVID-19.

В период с 9 по 11 декабря Конституционный суд Республики Молдова посетил с рабочим визитом Конституционный суд Румынии. В состав делегации во главе с председателем, Домникой Маноле, входили судьи Владимир Цуркан, Сергей Цуркан, Николае Рошка, заместитель главного секретаря, Теодор Папук, начальник Управления по судопроизводству, Думитру Аворник, и помощник судьи, Марчел Лупу.

В Конституционном суде Румынии 10 декабря состоялась рабочая встреча, в которой приняли участие председатель Конституционного суда, Валер Дорняну, судьи Мона-Мария Пивничеру и Даниел-Мариус Морар, делегированные первый судья-ассистент, Мариета Сафта, руководитель кабинета председателя, главный судья-ассистент, Клаудия Маргарета Крупенски, главные судьи-ассистенты Михаела Сеня Костинеску и Бенке Кароль. Представители двух конституционных судов обсудили актуальные вопросы, представляющие взаимный интерес, такие как независимость правосудия, соблюдение прав и основных свобод, способы повышения эффективности и прозрачности отправления конституционного правосудия, статус конституционного судьи. Также были представлены некоторые решения, вынесенные в области уголовного производства, конституционных отношений между государственными органами, связи между законодательством Европейского Союза и внутригосударственным законодательством.

В то же время, чтобы совместно отметить важные моменты в своей конституционной истории, по случаю 30-летия со дня принятия Конституции Румынии и принятия Декларации о независимости Республики Молдова, в знак последовательного и дружеского сотрудничества оба конституционных суда выпустили юбилейную книгу под названием «*Конституционное наследие и демократические ценности*». Эта юбилейная книга является выражением твердого обязательства конституционных судов Румынии и Республики Молдова действовать в защиту демократических ценностей и развивать свое конституционное наследие.

В период с 13 по 17 декабря 2021 года делегация Конституционного суда приняла участие в серии семинаров с юристами Конституционного суда Королевства Испания. К обсуждению были представлены вопросы: контроль конституционности законов в Испании, индивидуальная защита основных прав, способы правового толкования, практика испанского Конституционного суда в связи с ситуацией в Каталонии и исполнение принятых Конституционным судом решений. Эти семинары стали первым мероприятием, организованным между Конституционным судом Республики Молдова и Конституционным судом Королевства Испания, со дня подписания 22 октября 2021 года Меморандума о соглашении между этими двумя учреждениями.

Председатель Конституционного суда Республики Молдова, Домника Маноле, в сопровождении судей Владимира Цуркан, Сергея Цуркан и Николая Рошка, 14 декабря встретились с председателем Конституционного суда Королевства Испания, г-ном Педро Хосе Гонсалес-Тревихано Санчес. Встреча имела места в контексте рабочего визита делегации Конституционного суда Республики Молдова в Мадрид, осуществленного на основе Меморандума о соглашении, подписанного с Конституционным судом Королевства Испания. В рамках встречи был рассмотрен ряд вопросов, связанных с деятельностью испанского Конституционного суда. Также обсудили и проведение в 2022 году заседания Круга председателей Конференции европейских конституционных судов, в которой в настоящее время председательствует Конституционный суд Республики Молдова. Кроме того, были рассмотрены перспективы будущего сотрудничества между двумя учреждениями.

ГЛАВА V. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В ЦИФРАХ

В течение 2021 года в Конституционный суд было подано 293 обращения, 71 обращение перешло с 2020 года, а 86 обращений были перенесены на 2022 год (*смотри диаграмму 1 в Приложении № 1*).

В 2021 году (*смотри диаграмму 4*) большая часть обращений были поданы судебными инстанциями (245 обращений), депутатами Парламента и парламентскими фракциями (29 обращений).

В 2021 году Конституционный суд вынес 39 постановлений, из которых 13 постановлений о разрешении исключительных случаев неконституционности и 19 постановлений о контроле конституционности нормативных актов (*смотри диаграмму 3 в Приложении № 1*).

В 2021 году в большинстве вынесенных постановлениях Конституционный суд признал неконституционными оспариваемые нормативные положения (*смотри диаграмму 5 в Приложении № 1*).

Проведя сравнительный анализ в динамике актов Конституционного суда установлено, что из числа поданных обращений, как и в предыдущие годы, в практике Конституционного суда преобладают обращения об исключительных случаях неконституционности, составляя 84 % от общего числа обращений, поданных в 2021 году.

По предмету обращений, из общего числа обращений, поданных в Конституционный суд в 2021 году, в большинстве из них были оспорены нормативные положения уголовного права, за которыми следуют вопросы гражданского права, социальные, экономические и культурные права, вопросы административного права и политические права (*смотри диаграмму 10 в Приложении № 1*).

Конституционный суд подчеркивает, что в динамике объем работы Конституционного суда вырос. Так, если в 2020 году было зарегистрировано 227 обращений, то в 2021 году зарегистрировано 293 обращения. Вместе с тем, выросло и число обращений, переведенных на следующий год (если на 2021 год было перенесено 71 обращение, то на 2022 год – 86 обращений).

В связи с этим, Конституционный суд подтверждает свой вывод, изложенный в Постановлении № 1 от 2021 года, согласно которому, **«учитывая комплексный характер обращений, а также постоянно растущий объем судопроизводства** (*смотри диаграмму 11 в*

Приложении № 1), в целях повышения эффективности конституционного контроля, необходимо увеличить штатный персонал Секретариата Конституционного суда, в частности число помощников судей. Реализация этой задачи возможна при укреплении законного статуса помощников судей Конституционного суда», в целях изменения класса и коэффициента оплаты их труда.



Диаграмма 2



Диаграмма 3



* Предмет ПКС № 38/2021 составляли как толкование Конституции, так и конституционный контроль.

Диаграмма 4



Диаграмма 5



Диаграмма 6



Диаграмма 7



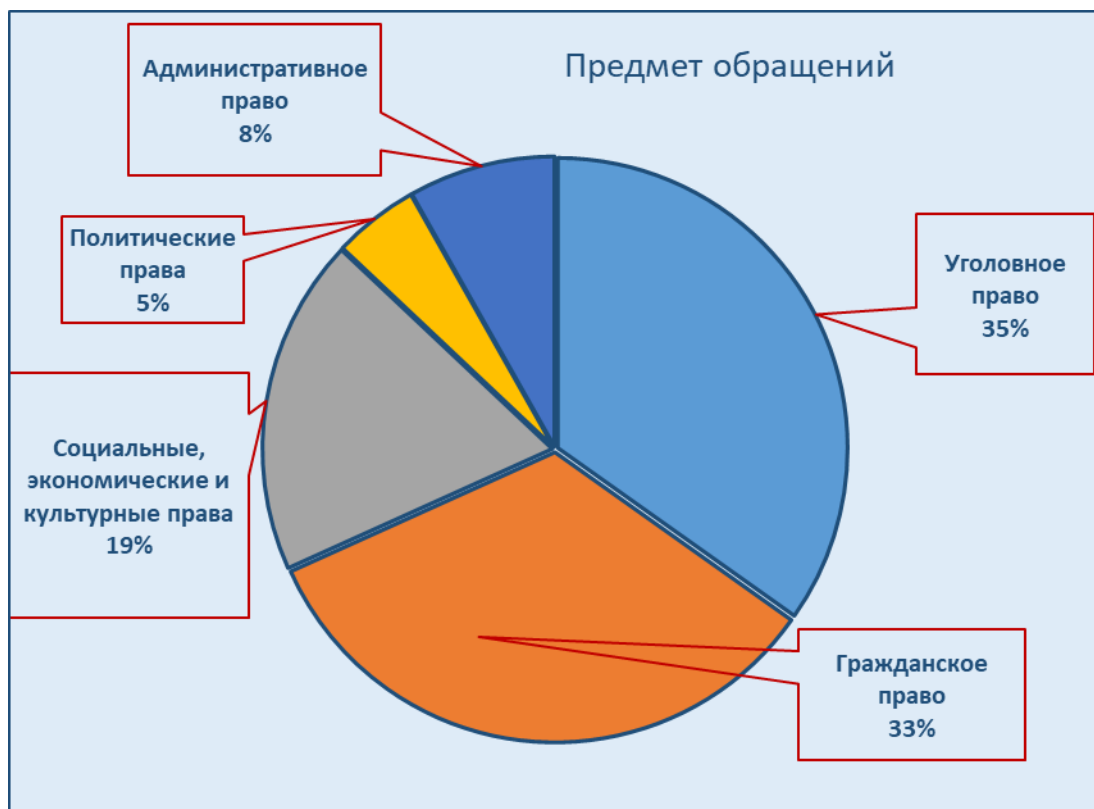
Диаграмма 8



Диаграмма 9



Диаграмма 10



Обращения, представленные в период 1995-2021



ПОСТАНОВЛЕНИЯ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ, ВЫНЕСЕННЫЕ КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ В 2021 ГОДУ

Порядковый номер	Номер и название акта
1.	Постановление № 1 от 11.01.2021 года об утверждении Доклада об осуществлении конституционной юрисдикции в 2020 году
2.	Постановление № 2 от 12.01.2021 года о контроле конституционности некоторых положений ст. 1 Закона № 296 от 23 ноября 1994 года о толковании отдельных положений Закона № 1225 от 8 декабря 1992 года о реабилитации жертв политических репрессий (права лиц, родившихся в местах особого содержания или в пути следования к ним)

3.	Постановление № 3 от 14.01.2021 года об исключительном случае неконституционности ст. 4 ч. (2), ст. 7 ч. (2) п. с), ст. 8 ч. (1) и ст. 11 ч. (1) п. 3) Закона № 982 от 11 мая 2000 года о доступе к информации (доступ к информации личного характера)
4.	Постановление № 4 от 21.01.2021 года о контроле конституционности Закона № 234 от 16 декабря 2020 года о функционировании языков на территории Республики Молдова
5.	Постановление № 5 от 11.02.2021 года о признании мандата депутата Парламента Республики Молдова
6.	Постановление № 6 от 23.02.2021 года о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 32-IX от 11 февраля 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра
7.	Постановление № 7 от 04.03.2021 года о контроле конституционности статьи 15 ч. (2) пунктов d), e), f) и ч. (3), статьи 23 ч. (3) и ч. (6), статьи 26 частей (6) - (9) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве (компетенция Правительства, полномочия которого прекращены)
8.	Постановление № 8 от 11.03.2021 года о контроле конституционности Закона № 236 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты и Закона № 240 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты (фармацевтическая деятельность)
9.	Постановление № 9 от 18.03.2021 года о контроле конституционности Закона № 230 от 16 декабря 2020 года о признании утратившим силу Закона № 235/2016 о выпуске государственных облигаций во исполнение Министерством финансов платежных обязательств, вытекающих из государственных гарантий № 807 от 17 ноября 2014 г. и № 101 от 1 апреля 2015 г.
10.	Постановление № 10 от 22.03.2021 года о контроле конституционности Указа Президента Республики Молдова № 47-IX от 16 марта 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра
11.	Постановление № 11 от 25.03.2021 года об исключительном случае неконституционности статьи 73 Исполнительного кодекса, принятого Законом № 443 от 24 декабря 2004 года (привод должника)
12.	Постановление № 12 от 06.04.2021 года об исключительном случае неконституционности ст. 77, ст. 81 и ст. 315 Уголовно-процессуального кодекса (упущение признания супруга правопреемником потерпевшего или гражданского истца)
13.	Постановление № 13 от 27.04.2021 года о контроле конституционности постановлений Парламента № 73 от 23 апреля 2021 года о частичной отмене Постановления Парламента № 121 от 16 августа 2019 года о назначении судьи Конституционного суда и № 74 от 23 апреля 2021 года о назначении судьи Конституционного суда

14.	Постановление № 14 от 27.04.2021 года о контроле конституционности Закона № 218 от 3 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты
15.	Постановление № 15 от 28.04.2021 года о контроле конституционности Постановления Правительства № 43 от 30 марта 2021 года о внесении предложения об объявлении чрезвычайного положения и Постановления Парламента № 49 от 31 марта 2021 года об объявлении чрезвычайного положения
16.	Постановление № 16 от 20.05.2021 года об исключительном случае неконституционности некоторых положений ст. 27 ч. (5) Закона № 270 от 23 ноября 2018 года о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере и п. 2 ¹ и п. 8 Приложения № 6 к Постановлению Правительства № 1231 от 12 декабря 2018 года о введении в действие положений Закона № 270/2018 о единой системе оплаты труда в бюджетной сфере (обеспечение сохранения заработной платы персоналу бюджетных единиц)
17.	Постановление № 17 от 10.06.2021 года о контроле конституционности Закона № 193 от 20 декабря 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты и Постановления Парламента № 53 от 17 марта 2020 года о назначении членов Высшего совета магистратуры (изменение состава Высшего совета магистратуры)
18.	Постановление № 18 от 09.07.2021 года о контроле конституционности ст. 19 ч. (1) п. е) Закона о Конституционном суде № 317 от 13 декабря 1994 года (лишение судьи Конституционного суда полномочий вследствие установления окончательным констатирующим актом нарушения правового режима конфликта интересов)
19.	Постановление № 19 от 13.07.2021 года о контроле конституционности Закона № 252 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в Закон о несостоятельности № 149/2012
20.	Постановление № 20 от 23.07.2021 года о подтверждении результатов досрочных парламентских выборов от 11 июля 2021 года и признании действительными мандатов избранных депутатов
21.	Постановление № 21 от 27.07.2021 года о контроле конституционности Постановления Парламента № 219 от 3 декабря 2020 года о внесении изменений в Постановление Парламента № 149 от 29 ноября 2019 года о численном и персональном составе Постоянного бюро Парламента
22.	Постановление № 22 от 29.07.2021 года о контроле конституционности Закона № 217 от 3 декабря 2020 года о признании утратившими силу и внесении изменений в некоторые нормативные акты
23.	Постановление № 23 от 05.08.2021 года об исключительном случае неконституционности ст. 422 Уголовно-процессуального кодекса (дата, с которой начинается течь срок подачи кассационной жалобы в обычном порядке)
24.	Постановление № 24 от 10.08.2021 года о контроле конституционности статьи 129 пункта 19) Налогового кодекса (понятие «налоговая тайна»)

25.	Постановление № 25 от 12.08.2021 года об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 287 ч. (1) Уголовного кодекса (неясность норм, предусматривающих хулиганство как преступление)
26.	Постановление № 26 от 14.09.2021 года о признании мандата депутата Парламента Республики Молдова
27.	Постановление № 27 от 14.09.2021 года о контроле конституционности некоторых положений Закона № 257 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты (прерогатива по определению размера местных сборов)
28.	Постановление № 28 от 21.09.2021 года о признании мандатов депутатов Парламента Республики Молдова
29.	Постановление № 29 от 21.09.2021 года о контроле конституционности Закона № 244 от 16 декабря 2020 года о внесении изменений в некоторые нормативные акты (полномочия Национального органа по неподкупности)
30.	Постановление № 30 от 23.09.2021 года об исключительном случае неконституционности ст. 33 ч. (1) п. с) Закона № 156 от 14 октября 1998 года о государственной пенсионной системе (пересмотр пенсии по ограничению возможностей)
31.	Постановление № 31 от 23.09.2021 года об исключительном случае неконституционности статьи 132 ⁹ ч. (12) и ч. (15) Уголовно-процессуального кодекса (уничтожение прослушанной и записанной информации)
32.	Постановление № 32 от 19.10.2021 года о признании мандата депутата Парламента Республики Молдова
33.	Постановление № 33 от 26.10.2021 года об исключительном случае неконституционности статьи 17 частей (1), (2) и (3) Таможенного кодекса (предоставление информации таможенным органом)
34.	Постановление № 34 от 04.11.2021 года о признании мандата депутата Парламента Республики Молдова
35.	Постановление № 35 от 09.11.2021 года об исключительном случае неконституционности отдельных положений Закона № 63 от 5 июля 2019 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты и Постановления Правительства № 347 от 18 июля 2019 года о внесении изменений в некоторые постановления Правительства (должности государственного секретаря, начальника и заместителя начальника территориального бюро Государственной канцелярии)
36.	Постановление № 36 от 23.11.2021 года об исключительном случае неконституционности ст. 66 ч. (7) и ст. 84 ч. (13) Кодекса об аудиовизуальных медиауслугах (исключение рекламы и телемагазина из ретранслируемых программ)
37.	Постановление № 37 от 07.12.2021 года об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 343 ⁸ Гражданского процессуального кодекса (оценка результата теста на профессиональную неподкупность)

38.	Постановление № 38 от 07.12.2021 года о толковании ст. 1 ч. (3), ст. 20 и ст. 116 ч. (1) и ч. (2) Конституции и о контроле конституционности ст. 11 ч. (1) Закона № 544 от 20 июля 1995 года о статусе судьи (назначение на должность судьи до достижения предельного возраста)
39.	Постановление № 39 от 21.12.2021 года об исключительном случае неконституционности некоторых положений статьи 335 ч. (1) Уголовного кодекса (непредсказуемость понятия «общественным интересам»)
40.	Заключение № 1 от 15.04.2021 года о констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента
41.	Заключение № 2 от 26.10.2021 года по законопроекту о внесении изменений и дополнений в ст. 70 Конституции (неприкосновенность депутата)