



Republica Moldova

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**некоторых положений Закона № 3 от 25 февраля 2016 года о  
Прокуратуре, Постановления Парламента № 101 от 30 июля 2019  
года о выдвижении кандидатуры на должность временно  
исполняющего обязанности Генерального прокурора Республики  
Молдова и Указа Президента Республики Молдова № 1232-VIII от  
31 июля 2019 года о назначении господина Думитру Робу временно  
исполняющим обязанности Генерального прокурора**

*(обращение № 168a/2019)*

КИШИНЭУ

21 мая 2020 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:

Домника МАНОЛЕ, *председатель*,  
Эдуард АБАБЕЙ,  
Николае РОШКА,  
Люба ШОВА,  
Сергей ЦУРКАН, *судьи*,  
при участии *помощника судьи*, Алены Балабан,

принимая во внимание обращение,  
зарегистрированное 23 сентября 2019 г.,  
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,  
учитывая акты и материалы дела,  
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

#### ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения настоящего дела послужило обращение о контроле конституционности ст. 11 ч. (2<sup>1</sup>) и (2<sup>2</sup>), ст. 17 ч. (2), ч. (3), ч. (5), ч. (7), ч. (8), ч. (9), ч. (9<sup>1</sup>) и ч. (11<sup>1</sup>), ст. 58 ч. (7), ч. (8) и ч. (9), ст. 69 ч. (1), ч. (2) и ч. (4) и ст. 70 ч. (1) Закона № 3 от 25 февраля 2016 года о Прокуратуре, в редакции Закона № 87 от 19 июля 2019 года о внесении изменений в ст. 11 Закона о Прокуратуре № 3/2016 и Закона № 128 от 16 сентября 2019 года о внесении изменений в Закон о Прокуратуре №3/2016, ч. (2) ст. II Закона № 87 от 19 июля 2019 года о внесении изменений в ст. 11 Закона о Прокуратуре № 3/2016, ч. (2) ст. II Закона № 128 от 16 сентября 2019 года о внесении изменений в Закон о Прокуратуре № 3/2016, Постановления Парламента № 101 от 30 июля 2019 года о выдвижении кандидатуры на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора Республики Молдова и Указа Президента Республики Молдова № 1232 от 31 июля 2019 года о назначении господина Думитру Робу временно исполняющим обязанности Генерального прокурора.

2. В Конституционный суд обращение представили депутаты Парламента Павел Филип, Думитру Дьяков, Владимир Чеботарь, Сергей Сырбу, Игорь Время, Александру Жиздан, Владимир Витюк, Виолета Иванов, Корнелиу Падневич, Николае Чубук, Елеонора Граур и Василе Быткэ, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

3. Депутаты Парламента Павел Филип, Думитру Дьяков, Игорь Время, Александру Жиздан и Николае Чубук 20 мая 2020 года подали заявление об отзыве обращения, в соответствии со ст. 41 Кодекса конституционной юрисдикции. Приняв к сведению заявление об отзыве обращения, Конституционный суд рассмотрит только обращение депутатов Парламента Владимира Чеботарь, Сергея Сырбу, Владимира Витюк, Виолеты Иванов, Корнелиу Падневич, Елеоноры Граур и Василия Быткэ.

4. Авторы обращения представили запрос о приостановлении действия некоторых положений Закона № 128 от 16 сентября 2019 года о внесении изменений в Закон о Прокуратуре №3/2016, касающихся конкурса на замещение должности Генерального прокурора (приостановление конкурса, объявленного Высшим советом прокуроров, и проведение нового конкурса). Определением № 96 от 25 сентября 2019 года Конституционный суд отклонил этот запрос.

5. Определением Конституционного суда от 5 декабря 2019 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

6. В связи с предполагаемой неконституционностью некоторых положений Закона о Прокуратуре № 3 от 25 февраля 2016 года, Конституционный суд 7 октября 2019 года обратился в Венецианскую комиссию с просьбой высказать свое мнение. На состоявшейся 6-7 декабря 2019 года 121-й пленарной сессии Венецианская комиссия приняла Мнение *amicus curiae* №972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034).

7. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Высшего совета прокуроров, Института юридических, политических и социологических исследований, Института реформ в уголовной сфере, Государственного университета Молдовы и Международного независимого университета Молдовы.

8. В открытом заседании Конституционного суда участвовал Сергей Сырбу, один из авторов обращения. Со стороны Парламента принял участие главный консультант службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента, Раду Раду. Правительство было представлено государственным секретарем Министерства юстиции, Дорином Лишман.

9. В начале заседания Конституционного суда Сергей Сырбу, автор обращения, обратился к пленуму Конституционного суда с запросом об отводе судьи Владимира Цуркан. После анализа оснований отвода Конституционный суд удовлетворил запрос.

## ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

10. Законом № 87 от 19 июля 2019 года Парламент внес изменения в ст. 11 Закона о Прокуратуре № 3/2016.

11. Статья 11 Закона о Прокуратуре была дополнена частью (2<sup>1</sup>) и частью (2<sup>2</sup>). Согласно части (2<sup>1</sup>), в случае наступления вакансии должности Генерального прокурора Президент Республики Молдова по предложению Высшего совета прокуроров назначает временно исполняющего обязанности Генерального прокурора. Президент Республики Молдова может отклонить кандидатуру на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, предложенную Высшим советом прокуроров, в случае обнаружения неопровержимых доказательств несовместимости кандидата с соответствующей должностью, нарушения кандидатом законодательства либо нарушения законных процедур его отбора.

12. Часть (2<sup>2</sup>) предусматривает порядок назначения временно исполняющего обязанности Генерального прокурора. Так, в случае, если кандидатура отклоняется, или в случае, если Высший совет прокуроров не предлагает в предусмотренные сроки кандидатуру временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, временно исполняющий обязанности Генерального прокурора назначается указом Президента Республики Молдова по предложению Парламента Республики Молдова, согласованному с Высшим советом прокуроров. Парламент предлагает кандидатуру временно исполняющего обязанности Генерального прокурора не позднее трех дней после отклонения кандидатуры Президентом Республики Молдова или после истечения срока, в который Высший совет прокуроров должен был предложить кандидатуру временно исполняющего обязанности Генерального прокурора.

13. Часть (2) ст. II Закона № 87 от 19 июля 2019 года предусматривает, что заседание Высшего совета прокуроров, на котором выдвигается предложение о назначении временно исполняющего обязанности Генерального прокурора в соответствии с частью (2<sup>1</sup>) статьи 11 Закона о Прокуратуре № 3/2016, созывается не позднее трех дней со дня вступления в силу настоящего закона.

14. Парламент 30 июля 2019 года принял Постановление № 101 о выдвижении кандидатуры на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора Республики Молдова.

15. Президент Республики Молдова Указом №1232 от 31 июля 2019 года назначил Думитру Робу временно исполняющим обязанности Генерального прокурора.

16. Законом № 128 от 16 сентября 2019 года Парламент внес изменения и дополнения в ст. 17 ч. (2), ч. (3), ч. (5), ч. (6), ч. (7), ч. (8),

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

ч. (9), ч. (9<sup>1</sup>) и ч. (11<sup>1</sup>), ст.58 ч. (7), ч. (8) и ч. (9), ст. 69 ч. (1), ч. (2) и ч.(4) и ст. 70 ч. (1) п. d) Закона о Прокуратуре № 3/2016.

17. Оспариваемые положения ст. 17 ч. (2) Закона о Прокуратуре предусматривают этапы конкурса по отбору кандидата на должность Генерального прокурора.

18. Часть (3) данной статьи предусматривает, что порядок организации и проведения каждого этапа конкурса определяется положениями, утвержденными соответственно министром юстиции и Высшим советом прокуроров. В соответствии с ч. (5), информация об инициировании предварительного отбора размещается на официальной веб-странице Министерства юстиции не позднее 15 дней до предельного срока подачи документов. Согласно ч. (6), пакет документов для участия в конкурсе подается в Министерство юстиции и регистрируется в установленном порядке.

19. Часть (7) предусматривает, что предварительный отбор кандидатов на должность Генерального прокурора проводится комиссией, созданной Министерством юстиции, в состав которой входят министр юстиции, бывший прокурор или бывший судья с опытом работы в соответствующей должности не менее десяти лет, международный эксперт с большим опытом работы в прокуратуре или в области борьбы с коррупцией, пользующийся признанным авторитетом эксперт или штатный преподаватель права и представитель гражданского общества. Еще один национальный эксперт, пользующийся признанным авторитетом, назначается в комиссию Председателем Парламента. В процессе работы комиссии оказывает помощь психолог. Члены комиссии должны обладать безупречной репутацией и иметь стаж работы по специальности не менее 10 лет.

20. Часть (8) предусматривает процедуру отбора кандидата на должность Генерального прокурора. Таким образом, комиссия, на основании документов и собеседования, отбирает мотивированным решением не менее двух кандидатов на должность Генерального прокурора и представляет список предварительно отобранных кандидатов и их документы Высшему совету прокуроров. Согласно ч. (9), Высший совет прокуроров вправе принять мотивированное решение о возврате в конкурсную комиссию списка кандидатов, если кандидаты не соответствуют требованиям. После устранения нарушений, Комиссия направляет Высшему совету прокуроров тот же или иной список кандидатов из числа кандидатов, подавших документы для участия в конкурсе. Комиссия отклоняет решение Высшего совета прокуроров о возврате списка кандидатов, если Совет не приводит указанных в части (1) оснований или если список возвращается повторно.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

21. Согласно части (9<sup>1</sup>), Высший совет прокуроров в течение 10 рабочих дней со дня получения списка кандидатов и их документов оценивает кандидатов и проводит с ними собеседования.

22. Часть (11<sup>1</sup>) предусматривает, что в случае отклонения Президентом Республики кандидатуры согласно условиям, указанным в части (11), Высший совет прокуроров возвращает комиссии список предложенных кандидатов. После устранения выявленных нарушений комиссия представляет Высшему совету прокуроров тот же или иной список кандидатов из числа кандидатов, подавших документы для участия в конкурсе. В зависимости от выявленных отступлений и положения несовместимости комиссия вправе принять решение о повторном отборе кандидатов.

23. Статья 58 Закона о Прокуратуре устанавливает порядок освобождения от должности прокурора, главного прокурора и заместителя Генерального прокурора. Статья (7) предусматривает, что по обращению Президента Республики или министра юстиции может создаваться комиссия по оценке деятельности Генерального прокурора в составе, аналогичном составу комиссии, предусмотренному частью (7) статьи 17, в случае незаконного вмешательства в деятельность другого прокурора или любого рода давления на органы, учреждения или служащих с целью решения каких бы то ни было вопросов либо совершения других действий, носящих серьезный ущерб престижу Прокуратуры или независимости прокуроров. Согласно части (8), Комиссия по оценке деятельности Генерального прокурора составляет мотивированный отчет и предлагает Высшему совету прокуроров освободить от должности Генерального прокурора в случае, если по результатам оценки устанавливается наличие оснований, предусмотренных частью (7). В соответствии с ч. (9), Высший совет прокуроров может единожды отклонить предложение комиссии по оценке деятельности Генерального прокурора, если проведенная комиссией оценка происходила с нарушением правовых норм или представленных в отчете выводов недостаточно для освобождения от должности Генерального прокурора. В обоих случаях Высший совет прокуроров представляет детальное обоснование для отклонения отчета.

24. Оспариваемые положения ст. 69 ч. (1), ч. (2) и ч. (4) Закона о Прокуратуре относятся к составу Высшего совета прокуроров и к способу назначения членов Высшего совета прокуроров.

25. Положения ст. 70 Закона о Прокуратуре определяют полномочия Высшего совета прокуроров. В соответствии с положениями ч. (1) п. d) данной статьи, Высший совет прокуроров отбирает кандидата на должность Генерального прокурора, которого представляет Президенту Республики.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

26. Согласно ст. II ч. (2) Закона № 128 от 16 сентября 2019 года, на момент вступления в силу данного закона конкурс на должность Генерального прокурора, проводимый в соответствии с положениями законодательства, действующими до вступления в силу настоящего закона, приостанавливается.

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

27. Применимые положения Конституции:

### Статья 124

#### Прокуратура

«(1) Прокуратура является самостоятельным публичным учреждением в системе судебной власти, содействующим осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства посредством уголовного производства и иных предусмотренных законом производств.

(2) Полномочия прокуратуры осуществляются прокурорами.

(3) Компетенции, порядок организации и деятельности прокуратуры устанавливаются законом».

### Статья 125

#### Прокурор

«(1) Генеральный прокурор назначается на должность Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета прокуроров на семилетний срок, который не может быть возобновлен.

(2) Генеральный прокурор освобождается от должности Президентом Республики Молдова по представлению Высшего совета прокуроров в соответствии с законом, по объективным причинам и на основе прозрачной процедуры.

(3) Назначение, перевод, повышение в должности и увольнение нижестоящих прокуроров осуществляются Генеральным прокурором по предложению Высшего совета прокуроров».

### Статья 125<sup>1</sup>

#### Высший совет прокуроров

«(1) Высший совет прокуроров является гарантом независимости и беспристрастности прокуроров.

(2) Высший совет прокуроров состоит в соответствии с законом из прокуроров, избранных из состава прокуратур всех уровней, и из представителей других органов публичной власти, публичных учреждений или гражданского общества. Прокуроры в составе Высшего совета прокуроров составляют значительную часть.

(3) Высший совет прокуроров обеспечивает назначение, перевод прокуроров, повышение их в должности и применение к ним дисциплинарных мер.

(4) Порядок организации и деятельности Высшего совета прокуроров устанавливается законом».

28. Применимые положения Закона № 3 от 25 февраля 2016 года о  
Прокуратуре:

Статья 11

Полномочия Генерального прокурора

«(1) Генеральный прокурор осуществляет следующие полномочия:

[...]

(2<sup>1</sup>) В случае наступления вакансии должности Генерального прокурора Президент Республики Молдова по предложению Высшего совета прокуроров назначает временно исполняющего обязанности Генерального прокурора до проведения конкурса и назначения по его итогам Генерального прокурора указом Президента Республики Молдова. Положения части (1) статьи 17 применяются соответствующим образом. Заседание Высшего совета прокуроров, на котором выдвигается предложение о назначении временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, созывается не позднее трех дней после наступления вакансии должности. Президент Республики Молдова может отклонить кандидатуру на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, предложенную Высшим советом прокуроров, в случае обнаружения неопровержимых доказательств несовместимости кандидата с соответствующей должностью, нарушения кандидатам законодательства либо нарушения законных процедур его отбора.

(2<sup>2</sup>) В случае, если кандидатура отклоняется, или в случае, если Высший совет прокуроров не предлагает в предусмотренные частью (2<sup>1</sup>) сроки кандидатуру временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, временно исполняющий обязанности Генерального прокурора назначается указом Президента Республики Молдова по предложению Парламента Республики Молдова, согласованному с Высшим советом прокуроров. Положения части (1) статьи 17 применяются соответствующим образом. Парламент предлагает кандидатуру временно исполняющего обязанности Генерального прокурора не позднее трех дней после отклонения кандидатуры Президентом Республики Молдова или после истечения срока, в который Высший совет прокуроров должен был предложить кандидатуру временно исполняющего обязанности Генерального прокурора. Заседание Высшего совета прокуроров для согласования предложения Парламента о назначении временно исполняющего обязанности Генерального прокурора созывается в срок не позднее трех дней после принятия постановления Парламента, который по его истечении не может быть восстановлен. Срок полномочий исполняющего обязанности Генерального прокурора продолжается до назначения Генерального прокурора по итогам конкурса указом Президента Республики Молдова.

[...]».

Статья 17

Назначение на должность Генерального прокурора

«[...]

(2) Кандидат на должность Генерального прокурора отбирается на основе открытого конкурса, который включает следующие этапы:

а) предварительный отбор кандидатов комиссией, созданной Министерством юстиции;

б) отбор кандидата Высшим советом прокуроров.

(3) Порядок организации и проведения каждого этапа конкурса определяется положениями, утвержденными соответственно министром юстиции и Высшим советом прокуроров.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

[...]

(5) Информация об иницировании предварительного отбора размещается на официальной веб-странице Министерства юстиции не позднее 15 дней до предельного срока подачи документов.

(6) Пакет документов для участия в конкурсе, содержащий документы, указанные в пунктах а), б), с), е) и ф) части (2) статьи 22, мотивационное письмо и концепцию управления и институционального развития, подается в Министерство юстиции и регистрируется в установленном порядке. Неполные или представленные по истечении срока подачи пакеты документов не рассматриваются.

(7) Предварительный отбор кандидатов на должность Генерального прокурора проводится комиссией, созданной Министерством юстиции, в состав которой входят министр юстиции, бывший прокурор или бывший судья с опытом работы в соответствующей должности не менее десяти лет, международный эксперт с большим опытом работы в прокуратуре или в области борьбы с коррупцией, пользующийся признанным авторитетом эксперт или штатный преподаватель права и представитель гражданского общества. Еще один национальный эксперт, пользующийся признанным авторитетом, назначается в комиссию Председателем Парламента. В процессе работы комиссии оказывает помощь психолог. Члены комиссии должны обладать безупречной репутацией и иметь стаж работы по специальности не менее 10 лет.

(8) В течение 10 рабочих дней по истечении предельного срока подачи документов комиссия, указанная в части (7), на основании документов и собеседования, в зависимости от профессиональной подготовки и навыков, неподкупности и иных личных качеств кандидатов, отбирает мотивированным решением не менее двух кандидатов на должность Генерального прокурора и представляет список предварительно отобранных кандидатов и их документы Высшему совету прокуроров. Собеседования записываются с использованием видео/аудиосредств, а записи размещаются на официальной веб-странице Министерства юстиции сразу же по окончании последнего собеседования.

(9) В течение пяти рабочих дней со дня получения списка кандидатов и их документов Высший совет прокуроров вправе принять мотивированное решение о возврате в конкурсную комиссию списка кандидатов, даже если хотя бы один из них явно не соответствует выдвигаемым частью (1) условиям. После устранения соответствующих нарушений комиссия направляет Высшему совету прокуроров тот же или иной список кандидатов из числа кандидатов, подавших документы для участия в конкурсе. В зависимости от выявленных нарушений комиссия вправе принять решение о возобновлении предварительного отбора кандидатов. Комиссия отклоняет решение Высшего совета прокуроров о возврате списка кандидатов, если совет не приводит указанных в части (1) оснований или если список возвращается повторно.

(9<sup>1</sup>) Высший совет прокуроров в течение 10 рабочих дней со дня получения списка кандидатов и их документов оценивает кандидатов и проводит с ними собеседования. Собеседования записываются с использованием видео/аудиосредств, а записи размещаются на официальной веб-странице Высшего совета прокуроров сразу же по окончании последнего собеседования.

[...]

(11<sup>1</sup>) В случае отклонения Президентом Республики кандидатуры согласно условиям, указанным в части (11), Высший совет прокуроров возвращает комиссии список предложенных кандидатов. После устранения выявленных нарушений комиссия представляет Высшему совету прокуроров тот же или иной список кандидатов из числа кандидатов, подавших документы для участия в конкурсе. В зависимости от выявленных отступлений и положения

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

несовместимости комиссия вправе принять решение о повторном отборе кандидатов. Положения частей (5)–(10) применяются соответствующим образом».

### Статья 58

#### Освобождение от должности

«[...]

(7) В дополнение к положениям части (6) по обращению Президента Республики или министра юстиции может создаваться комиссия по оценке деятельности Генерального прокурора в составе, аналогичном составу комиссии, предусмотренному частью (7) статьи 17, в случае незаконного вмешательства в деятельность другого прокурора или любого рода давления на органы, учреждения или служащих с целью решения каких бы то ни было вопросов либо совершения других действий, носящих серьезный ущерб престижу Прокуратуры или независимости прокуроров.

(8) Комиссия по оценке деятельности Генерального прокурора составляет мотивированный отчет и предлагает Высшему совету прокуроров освободить от должности Генерального прокурора в случае, если по результатам оценки устанавливается наличие оснований, предусмотренных частью (7).

(9) Высший совет прокуроров может единожды отклонить предложение комиссии по оценке деятельности Генерального прокурора, если проведенная комиссией оценка происходила с нарушением правовых норм или представленных в отчете выводов недостаточно для освобождения от должности Генерального прокурора. В обоих случаях Высший совет прокуроров представляет детальное обоснование для отклонения отчета».

### Статья 69

#### Состав Высшего совета прокуроров

«(1) Высший совет прокуроров состоит из 15 членов.

(2) В состав Высшего совета прокуроров входят по праву Генеральный прокурор, главный прокурор Прокуратуры АТО Гагаузия, председатель Высшего совета магистратуры, министр юстиции, президент Союза адвокатов и народный адвокат.

[...]

(4) Четыре члена Высшего совета прокуроров выбираются по конкурсу из представителей гражданского общества в следующем порядке: один – Президентом Республики, один – Парламентом, один – Правительством, один – Академией наук Молдовы. Кандидаты в члены Высшего совета прокуроров от гражданского общества должны иметь высшее юридическое образование и не менее чем трехлетний опыт работы в области права».

### Статья 70

#### Компетенция Высшего совета прокуроров

«(1) Высший совет прокуроров осуществляет следующие полномочия:

[...]

d) отбирает кандидата на должность Генерального прокурора, которого представляет Президенту Республики;

[...]».

29. Применимые положения Закона № 87 от 19 июля 2019 года о внесении изменений в ст. 11 Закона о Прокуратуре № 3/2016:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

«Ст. II.

[...]

(2) Заседание Высшего совета прокуроров, на котором выдвигается предложение о назначении временно исполняющего обязанности Генерального прокурора в соответствии с частью (2<sup>1</sup>) статьи 11 Закона о Прокуратуре № 3/2016, созывается не позднее трех дней со дня вступления в силу настоящего закона».

30. Применимые положения Закона № 128 от 16 сентября 2019 года о внесении изменений в Закон о Прокуратуре № 3/2016:

«Ст. II.

[...]

(2) На момент вступления в силу настоящего закона конкурс на должность Генерального прокурора, проводимый в соответствии с положениями законодательства, действующими до вступления в силу настоящего закона, приостанавливается».

## ВОПРОСЫ ПРАВА

### А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

31. Согласно ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч.(1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции, депутаты обладают правом обращения в Конституционный суд. В Определении от 5 декабря 2019 года Конституционный суд указал, что обращение было представлено группой депутатов, его предметом являются некоторые положения Закона № 3 от 25 февраля 2016 года о Прокуратуре, Постановление Парламента № 101 от 30 июля 2019 года о выдвижении кандидатуры на должность временно исполняющего обязанности генерального прокурора Республики Молдова и Указ Президента Республики Молдова № 1232 от 31 июля 2019 года о назначении господина Думитру Робу временно исполняющим обязанности Генерального прокурора. Конституционный контроль данного вида нормативных актов относится к компетенции *ratione materiae* Конституционного суда, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции.

32. Оспариваемые акты ранее не составляли предмет конституционного контроля.

33. Конституционный суд отмечает, что в обращении оспариваются положения Закона № 87 от 19 июля 2019 года и некоторые положения Закона № 128 от 16 сентября 2019 года о внесении изменений в Закон о Прокуратуре № 3 от 25 февраля 2016 года. Учитывая тот факт, что положения, предусмотренные законами о внесении изменений и дополнений, включаются в основной акт с даты их вступления в силу, Конституционный суд будет оперировать положениями основного

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

акта, то есть положениями Закона о Прокуратуре № 3 от 25 февраля 2016 года.

34. Касательно конституционного контроля ч. (2) ст. II Закона № 87 от 19 июля 2019 года, Конституционный суд отмечает, что эти положения касаются исчерпанной ситуации и более не производят юридических последствий. Таким образом, обращение в этой части признается неприемлемым.

35. В контексте запроса о конституционном контроле Постановления Парламента № 101 от 30 июля 2019 года о выдвижении кандидатуры на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора Республики Молдова и Указа Президента Республики Молдова № 1232 от 31 июля 2019 года о назначении господина Думитру Робу временно исполняющим обязанности Генерального прокурора, Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, он осуществляет конституционный контроль постановлений Парламента и указов Президента Республики Молдова. Вместе с тем, Конституционный суд уточняет, что административные акты индивидуального характера, изданные Парламентом, Президентом Республики Молдова и Правительством при исполнении полномочий, прямо предусмотренных конституционными или законодательными нормами, касающиеся избрания, назначения и смещения с государственных должностей официальных государственных лиц, представляющих особые общественные интересы, могут являться предметом конституционного контроля по обращению субъектов, наделенных данным правом, с точки зрения формы и процедуры их принятия, а также соблюдения законодательных требований, необходимых для назначения/смещения с должности официальных лиц (ОКС № 94 от 19 декабря 2016 г., § 16; ПКС № 8 от 20 мая 2013 г., §§ 29-31).

36. При этом Конституционный суд напоминает, что Определением №126 от 28 ноября 2019 года признал неприемлемым обращение о контроле конституционности Постановления Парламента Республики Молдова № 68 от 5 июля 2019 года об отзыве с должности советника по разрешению споров – генерального директора Национального агентства по разрешению споров. Конституционный суд отметил, что ранее он подверг конституционному контролю некоторые постановления Парламента индивидуального характера именно потому, что Закон об административном суде не предусматривал никаких средств правовой защиты для государственных служащих, отстраненных от должности, не защищал их права, в том числе основные права. Конституционный суд указал, что в последнее время нормативные положения в этой сфере обрели новое развитие. На сегодняшний день Административный кодекс предоставляет средства

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

правовой защиты государственным служащим, отстраненным от должности постановлением Парламента, являющимся административным актом индивидуального характера (см. §§ 25-26 вышеуказанного Определения).

37. Это обстоятельство не означает, что Конституционный суд не компетентен проверять в случае обращения постановления Парламента или указы Президента Республики Молдова, касающиеся ответственных государственных должностей конституционного уровня (прямо предусмотренных Конституцией или имеющих особое значение в конституционно-правовом порядке).

38. Конституционный суд признал обращение неприемлемым в отношении Постановления Парламента № 101 от 30 июля 2019 года о выдвижении кандидатуры на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора Республики Молдова и Указа Президента Республики Молдова № 1232 от 31 июля 2019 года о назначении господина Думитру Робу временно исполняющим обязанности Генерального прокурора, как юридически исчерпанных актов.

39. Конституционный суд признал обращение неприемлемым и в отношении части (2) ст. II Закона № 128 от 16 сентября 2019 года. Конституционный суд отметил, что в случае приостановления конкурса на замещение должности Генерального прокурора и назначения Генерального прокурора по итогам нового конкурса не было выявлено вмешательства в основные права лица. Этот вывод опирается на отсутствии возбуждения со стороны участников приостановленного конкурса судебных производств. Более того, согласно Мнению *amicus curiae* Венецианской комиссии №972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034), §38, «(...) трудно представить, какое именно право участников (гарантированное на национальном, европейском и международном уровне) было нарушено в результате приостановления конкурса. До завершения процесса кандидаты еще не выбраны. Если по обоснованным причинам процесс останавливается на полпути, для участников этот факт является неприятным, однако сложно заключить, что у них появились законные ожидания (приравняемые к «праву») увидеть этот процесс завершенным или, *a fortiori*, быть отобранными (прежде всего из-за неопределенности самого процесса).

40. Авторы обращения считают, что оспариваемые положения были приняты Парламентом без соблюдения норм ст. 1 ч. (3), ст. 6, ст. 23, ст.66, ст. 73, ст. 74, ст. 124, ст. 125 и ст. 125<sup>1</sup> Конституции. Аргументы, которые они представили, касаются нарушения принципов законности, разделения и взаимодействия властей в государстве, независимости и автономии Прокуратуры, а также неясности отдельных положений.

41. Что касается предполагаемого нарушения ст. 1 ч. (3) Конституции, закрепляющей принцип главенства права, Конституционный суд в своих решениях подчеркнул, что указанная статья не имеет самостоятельного значения. Ее действие проявляется во взаимосвязи с одним из основных прав Конституции (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 6 от 10 марта 2020 г., § 25; ПКС № 29 от 12 декабря 2019 г., § 19; ПКС № 19 от 24 сентября 2019, § 16; ПКС № 3 от 18 января 2019 г., § 18).

42. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что в этом случае ст. 6 Конституции не подлежит применению. Прокуратура не входит в судебную власть, но в качестве самостоятельного публичного учреждения способствует отправлению правосудия. В этой связи, Конституционный суд напоминает, что, согласно ст. 114 Конституции, правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями. В практике Конституционного суда отмечалось, что включение Прокуратуры в Главу IX Конституции, «Судебная власть», не приводит автоматически к обретению прокурорами статуса магистрата. Этот факт не позволяет рассматривать статус прокурора в свете принципа независимости правосудия и независимости судьи, предусмотренного ст. 116 Конституции (ПКС № 27 от 20 декабря 2011 г., § 93). По мнению Венецианской комиссии, на международном уровне существуют значительные различия между стандартами для судей и стандартами для прокуроров. Все признают, что по нормативной силе принцип автономии Прокуратуры не является одинаковым с принципом независимости судебной власти (Мнение *amicus curiae* №972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034), §§ 33-34). Конституционный суд указывает, что Закон о Прокуратуре № 3 от 25 февраля 2016 года определяет принципы организации и функционирования Прокуратуры. Так, согласно ст. 3 ч. (3) закона, Прокуратура независима от законодательной, исполнительной и судебной властей.

43. Относительно применения ст. 23 Конституции, Конституционный суд отмечает, что авторы обращения ссылаются на неясность положений, предусматривающих процедуру предварительного отбора и процедуру отбора Генерального прокурора, освобождения Генерального прокурора от должности, а также полномочия временно исполняющего обязанности Генерального прокурора. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что ст.23 Конституции не имеет самостоятельного значения. Для ссылки на стандарт качества закона должно существовать вмешательство в основное право. Проверка качества закона осуществляется путем соотнесения с основным правом (см. ПКС № 6 от 10 марта 2020 г., §27; ОКС № 16 от 10 февраля 2020 г., § 17; ОКС № 44 от 22 мая 2017 г., §18; ОКС № 38 от 8 июля 2016, § 35).

44. Согласно выводу Конституционного суда, ст. 66 Конституции не имеет отношения к рассматриваемому делу, так как в обращении идет речь не об основных полномочиях Парламента, а о соблюдении Парламентом конституционных норм, закрепляющих независимость Прокуратуры.

45. Авторы обращения считают, что оспариваемые положения противоречат ст. 73 и ст. 74 Конституции, поскольку они не соблюдают право депутатов на законодательную инициативу, а также процедуру обсуждения и принятия законопроектов. Ранее Конституционный суд отметил, что, согласно Конституции, при принятии органического закона Парламент должен соблюдать определенные требования, а именно наличие кворума, принятие закона большинством голосов избранных депутатов, рассмотрение закона не менее чем в двух чтениях, направление закона на промульгацию и опубликование закона в Официальном мониторе Республики Молдова [ст. 74 ч. (1), ч. (4) и ст. 76]. Эти требования закреплены на конституционном уровне, тогда как требования процедурного характера установлены в Регламенте Парламента, на основании предусмотренного ст. 64 ч. (1) и ст. 72 ч. (3) п. с) Конституции принципа автономии, определяемой Регламентом, и не подлежат конституционному контролю (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 27 от 17 ноября 2015 г., § 62; ОКС № 45 от 18 мая 2020 г., § 26; ОКС № 17 от 7 ноября 2013 г., § 66; ОКС № 5 от 28 сентября 2000 г.). Конституционный суд заключает, что ст. 73 и ст. 74 Конституции не применимы в рассматриваемом случае.

46. Конституционный суд отмечает, что ст. 124 Конституции определяет статус Прокуратуры. Так, Прокуратура содействует осуществлению правосудия, защите прав, свобод и законных интересов личности, общества и государства посредством уголовного производства и иных предусмотренных законом производств. Конституция предусматривает, что компетенции, порядок организации и деятельности прокуратуры устанавливаются законом. Принимая во внимание общеправовой характер данной статьи и исходя из содержания обращения, Конституционный суд приходит к выводу, что ст. 124 Конституции не подлежит применению в этом случае. Конституционный суд заключает, что вопросы, затронутые в обращении, следует рассматривать в свете норм ст. 125 и ст. 125<sup>1</sup> Конституции.

47. Согласно ст. 125 Конституции, назначение и освобождение Генерального прокурора от должности предполагает участие Высшего совета прокуроров и Президента Республики Молдова. Вместе с тем, согласно ст. 125<sup>1</sup> ч. (1) Конституции, Высший совет прокуроров является гарантом независимости и беспристрастности прокуроров.

48. В отношении запроса о конституционном контроле ст. 70 ч. (1) Закона о Прокуратуре, Конституционный суд отмечает, что данная статья определяет полномочия Высшего совета прокуроров. В обращении запрашивается конституционный контроль всех положений части (1), однако Конституционный суд пришел к выводу, что только полномочие, предусмотренное в п. d), имеет отношение к процедуре назначения Генерального прокурора. Так, согласно положениям ст. 70 ч. (1) п. d) данного закона, Высший совет прокуроров отбирает кандидата на должность Генерального прокурора, которого представляет Президенту Республики Молдова. Поскольку отбор кандидата на должность Генерального прокурора не противоречит конституционной роли Высшего совета прокуроров, установленной в ст. 125 ч. (1) Конституции, Конституционный суд считает обращение в этой части явно необоснованным.

49. Конституционный суд признал неприемлемым запрос авторов обращения о конституционном контроле ст. 69 ч. (1), ч. (2) и ч. (4) Закона о Прокуратуре, определяющей состав Высшего совета прокуроров и численность прокуроров в этом Совете. Венецианская комиссия считает, что по нормативной силе принцип автономии прокуратуры не тождественен с принципом независимости судебной власти. Основной стандарт заключается в обеспечении достаточной автономии, чтобы защитить органы прокуратуры от неуместного политического влияния. В международных стандартах просматривается четкая тенденция, придающая особое значение независимости прокуроров от политического вмешательства, поэтому не существует стандартов, предписывающих создание Совета прокуроров. Там, где создан такой Совет, а это довольно распространенная практика, не существует требования, обязывающего включить в Совет наибольшее количество прокуроров. Наблюдается тонкое равновесие, которое необходимо закрепить, между необходимостью включить в Совет значительное число прокуроров и необходимостью добиться того, чтобы этот орган не стал инструментом корпоративного самоуправления. Совет прокуроров не может стать исключительно инструментом самоуправления, его демократическая легитимность вытекает из избрания определенного количества его членов Парламентом (см. Мнение *amicus curiae* №972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034), § 34).

50. Конституционный суд отмечает, что ст. 125<sup>1</sup> ч. (2) Конституции определяет состав Высшего совета прокуроров. Согласно данной конституционной норме, Высший совет прокуроров состоит в соответствии с законом из прокуроров, избранных из состава прокуратур всех уровней, и из представителей других органов публичной власти, публичных учреждений или гражданского

общества. Конституционный суд отмечает, что Конституция не определяет количество членов Совета и численное соотношение прокуроров и представителей других органов, публичных учреждений или гражданского общества, а лишь устанавливает, что прокуроры в составе Высшего совета прокуроров составляют значительную часть. Помимо этого, ст. 125<sup>1</sup> ч. (2) Конституции предусматривает, что Высший совет прокуроров избирается в соответствии с законом. Таким образом, Конституция оставляет на усмотрение Парламента определение законом количества членов Высшего совета прокуроров и численности прокуроров, главное, чтобы в Совете прокуроры составляли значительную часть (см., *mutatis mutandis*, ОКС № 7 от 24 января 2020 г., §§ 20-21).

51. Конституционный суд отмечает, что синтагма «составляют значительную часть», используемая законодателем в ст. 125<sup>1</sup> ч. (2) применительно к прокурорам, не означает, что прокуроры «составляют большинство». Конституционный законодатель использовал понятие «большинство» в случаях, когда посчитал это необходимым, *e.g.*, в ст. 59<sup>1</sup> ч. (3), ст. 64 ч. (2), ст. 74 ч. (1), ч. (2), ст. 98 ч. (3), ст. 106 ч. (1), ст. 118 ч. (3), ст. 142 ч. (1) Конституции. В Заключении № 5 от 19 апреля 2016 года по законопроекту о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова (о прокуратуре) Конституционный суд отметил в отношении института Высшего совета прокуроров, что, если подобные советы **сформированы сбалансированно, например, из прокуроров, адвокатов и представителей гражданского общества, и являются независимыми от других государственных органов**, они имеют преимущества в обеспечении экспертных заключений в процессе назначения и разрешения дисциплинарных вопросов, а также в защите прокуроров от политического влияния. Совет прокуроров должен **состоять из прокуроров прокуратур всех уровней, а также из других специалистов права, таких как адвокаты или профессора права** (см. § 30 указанного заключения).

52. Как следует из ст. 69 закона, семь из пятнадцати членов Высшего совета прокуроров являются прокурорами (Генеральный прокурор, главный прокурор Прокуратуры АТО Гагаузия, один сотрудник из числа прокуроров Генеральной прокуратуры, четверо – из числа прокуроров территориальных и специализированных прокуратур). Можно разумно утверждать, что семь прокуроров составляют значительную часть в общем количестве членов Высшего совета прокуроров, как и предписывает ст. 125<sup>1</sup> ч. (2) Конституции. Венецианская комиссия в Мнении *amicus curiae* №972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034), § 31, отмечает что «сложно обсуждать этот факт». Целью данной конституционной нормы является гарантирование независимости и беспристрастности

прокуроров, а также их защиту от политического влияния. Численность прокуроров, а также присутствие в состав Высшего совета прокуроров некоторых других членов, обладающих независимостью (к примеру, Народный адвокат, председатель Высшего совета магистратуры, представители гражданского общества), способствуют достижению этих целей. Состав Высшего совета прокуроров остается достаточно плюралистическим, среди его членов прокуроры образуют относительное большинство. Соотношение сил, предложенное для состава Совета, соответствует рекомендациям Венецианской комиссии (см. вышеуказанное Мнение, §§ 32, 35). В видении Конституционного суда, такое решение устанавливает **равновесие между требованием обеспечения независимости прокуроров и требованием исключить в Высшем совете прокуроров корпоративное самоуправление.**

53. В отношении ст. 17 Закона о Прокуратуре Конституционный суд отмечает, что авторы обращения оспаривают конституционность ч. (2), ч. (3), ч. (5), ч. (7), ч. (8), ч. (9), ч. (9<sup>1</sup>) и ч. (11<sup>1</sup>) данной статьи. Приходя к выводу, что ч. (6) ст. 17, которую авторы обращения не оспорили, также относится к процедуре предварительного отбора кандидатов на должность Генерального прокурора, и исходя из принципа суверенности Конституционного суда в области конституционного контроля, Конституционный суд решил проверить положения ч. (6) ст. 17 (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 6 от 10 марта 2020 г., § 34).

54. Таким образом, Конституционный суд считает необходимым осуществить конституционный контроль положений ст. 11 ч. (2<sup>1</sup>) и ч. (2<sup>2</sup>), ст. 17 ч. (2), ч. (3), ч. (5), ч. (6), ч. (7), ч. (8), ч. (9), ч. (9<sup>1</sup>) и ч. (11<sup>1</sup>) и ст. 58 ч. (7), ч. (8) и ч. (9) Закона о Прокуратуре № 3 от 25 февраля 2016 года в свете ст. 125 и ст. 125<sup>1</sup> Конституции.

## В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

### ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 125 И СТ. 125<sup>1</sup> КОНСТИТУЦИИ

#### 1. Аргументы авторов обращения

55. В обоснование обращения авторы утверждают, что участие Министерства юстиции в процессе отбора кандидата на должность Генерального прокурора и умаление роли Высшего совета прокуроров в этом процессе нарушают принцип разделения и взаимодействия властей в государстве.

56. По мнению авторов обращения, изменение процедуры отбора и назначения Генерального прокурора, а также внесение новых положений, регламентирующих освобождение Генерального прокурора от должности, затрагивают принципы независимости и

самоуправления прокуратуры, гарантированные ст. 125 и ст. 125<sup>1</sup> Конституции.

## **2. Аргументы органов власти и организаций, представивших свое мнение**

57. В мнении Президента Республики Молдова отмечается, что изменения, внесенные в Закон о Прокуратуре Законом № 87 от 19 июля 2019 года, разрешили вопрос вакансии должности Генерального прокурора. Кроме того, отмечается, что Закон № 87 от 19 июля 2019 года был принят при соблюдении международных стандартов, требований законодательной процедуры и законодательной техники. Внесенные поправки не нарушают независимость и автономию Прокуратуры, так как Высший совет прокуроров продолжает играть решающую роль в назначении Генерального прокурора. В представленном мнении отмечается, что принятые поправки обусловлены объективными обстоятельствами по устранению барьеров конституционного характера.

58. В представленном мнении Правительство отмечает, что нормы, регламентирующие временное исполнение должности Генерального прокурора, не вступают в противоречие с конституционными нормами, поскольку в вопросах, связанных с организацией и внутренней деятельностью прокуратуры, по которым Конституция Республики Молдова не определяет, Парламент вправе решать самостоятельно. Относительно изменения процедуры проведения конкурса на замещение должности Генерального прокурора Правительство отмечает, что поскольку согласно Конституции Высший совет прокуроров играет решающую роль в процессе назначения Генерального прокурора, его независимость не может быть ущемлена реализацией полномочий, предусмотренных Высшим законом и Законом о прокуратуре.

59. Институт юридических, политических и социологических исследований в представленном мнении отмечает, что при принятии поправок в Закон о Прокуратуре были соблюдены положения ст. 125 и ст. 125<sup>1</sup> Конституции. Новый механизм отбора кандидатуры Генерального прокурора не нарушает конституционные нормы, поскольку, по сути, не меняется порядок организации и проведения конкурса, отбора и предложения кандидатуры на должность Генерального прокурора. Кандидатуру на должность Генерального прокурора выбирает, в конечном итоге, Высший совет прокуроров, после чего он представляет ее Президенту Республики Молдова.

60. Высший совет прокуроров в представленном мнении отмечает, что положения ст. 17 Закона о Прокуратуре не соотносятся с положениями ст. 125 и ст. 125<sup>1</sup> Конституции. Конституционная норма

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

наделяет Высший совет прокуроров правом проводить в полном объеме процедуру отбора кандидата на должность Генерального прокурора. Высший совет прокуроров считает, что оспариваемые положения лишают его возможности эффективно реализовывать свои конституционные полномочия и отводят министру юстиции решающую роль в выборе кандидата на должность Генерального прокурора. ВСП заключает, что новый механизм по отбору кандидата на должность Генерального прокурора не предусмотрен Конституцией.

61. Высший совет прокуроров считает, что положения закона, регулирующие освобождение Генерального прокурора от должности, не соблюдают ст. 125 Конституции. Механизм, установленный в ст. 58 Закона о Прокуратуре, не является объективным, поскольку, согласно законодательным положениям, если министр юстиции считает необходимым начать процедуру и, исходя из ст. 17 ч. (7), выбирает четыре члена и принимает участие в работе комиссии, подведенные результаты не будут соответствовать критериям независимости и беспристрастности.

62. Относительно полномочий временно исполняющего обязанности Генерального прокурора отмечается, что соответствующие положения являются неясными и вызывают вопросы в плане участия Парламента в процедуре назначения временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, должность, которая не предусмотрена Конституцией.

63. В мнении Института реформ в уголовной сфере отмечается, что ст. 125 Конституции определяет, какие субъекты принимают решение при назначении Генерального прокурора: Высший совет прокуроров и Президент Республики Молдова. Высший совет прокуроров, который предлагает кандидатуру Генерального прокурора, уполномочен полностью обеспечивать предварительную процедуру назначения. Так, в предварительной процедуре по назначению Генерального прокурора первостепенная задача возложена на Высший совет прокуроров. Что касается компетенции учрежденной исполнительным органом Комиссии по отбору кандидата на должность Генерального прокурора, напрашивается единственный вывод, что эта Комиссия выходит за рамки ст. 125 Конституции, а Высшему совету прокуроров отведена формальная роль.

64. В представленном мнении Институт отмечает, что оспариваемые положения, которые наделяют исполнительный орган прерогативой осуществления контроля за деятельностью Генерального прокурора, нарушают ст. 125<sup>1</sup> Конституции в ее сущности.

### **3. Оценка Конституционного суда**

65. В отношении нарушения конституционных полномочий Высшего совета прокуроров, органа, установленного в ст. 125 и ст. 125<sup>1</sup> Конституции, для последовательного анализа Конституционный суд выделяет три категории вопросов: (а) назначение временно исполняющего обязанности Генерального прокурора; (б) предварительный отбор кандидатов на должность Генерального прокурора и (с) освобождение Генерального прокурора от должности.

#### **(а) Назначение временно исполняющего обязанности Генерального прокурора**

66. Конституционный суд отмечает, что временное исполнение обязанностей является решением, обеспечивающим в течение определенного периода времени осуществление должностных обязанностей другим лицом. Ранее Конституционный суд указал, что необходимость временного исполнения обязанностей состоит в преодолении возникшего положения, заключающегося в невозможности исполнения должности полномочным лицом, либо в предотвращении появления нарушений в деятельности этого органа (ПКС № 9 от 21 мая 2013 г., § 69).

67. Конституционный суд отмечает, что в Конституции нет такого понятия как «временно исполняющий обязанности Генерального прокурора», она не содержит положений, отражающих ситуацию возникновения вакансии данной должности. Парламент обладает полномочиями по регулированию законом вопросов, связанных с организацией и внутренней деятельностью Прокуратуры, которые не определены в Конституции, соблюдая при этом конституционные принципы. Если в условиях Закона о Прокуратуре непрерывность исполнения полномочий Генерального прокурора на период его отсутствия обеспечивается заместителями, то временное исполнение обязанностей Генерального прокурора призвано разрешить ситуацию возникновения вакансии этой должности.

68. Статья 11 Закона о Прокуратуре предусматривает процедуру, связанную с наступлением вакансии должности Генерального прокурора. В этом случае Президент Республики Молдова по предложению Высшего совета прокуроров назначает временно исполняющего обязанности Генерального прокурора до проведения конкурса и назначения по его итогам Генерального прокурора указом Президента Республики Молдова. Часть (2<sup>1</sup>) данной статьи предусматривает, что заседание Высшего совета прокуроров, на котором выдвигается предложение о назначении временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, созывается не

позднее трех дней после наступления вакансии должности. Президент Республики Молдова может отклонить кандидатуру на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, предложенную Высшим советом прокуроров, в случае обнаружения неопровержимых доказательств несовместимости кандидата с соответствующей должностью, нарушения кандидатом законодательства либо нарушения законных процедур его отбора. В соответствии с частью (2<sup>2</sup>) данной статьи, в случае, если кандидатура отклоняется, или в случае, если Высший совет прокуроров не предлагает в трехдневный срок кандидатуру временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, временно исполняющий обязанности Генерального прокурора назначается указом Президента Республики Молдова по предложению Парламента Республики Молдова, согласованному с Высшим советом прокуроров. Срок полномочий исполняющего обязанности Генерального прокурора продолжается до назначения Генерального прокурора по итогам конкурса указом Президента Республики Молдова.

69. Конституционный суд отмечает, что, с одной стороны, согласно Закону о Прокуратуре, Совет имеет в распоряжении только три дня, чтобы предложить кандидатуру временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, с другой стороны, Президент Республики Молдова, если не согласен с предложенной кандидатурой, может ее отклонить. С этого момента роль Совета обретает второстепенный характер, так как второе предложение уже вносит Парламент Республики Молдова

70. Конституционный суд отмечает, что основные законные полномочия временно исполняющего обязанности Генерального прокурора не отличаются от полномочий Генерального прокурора. В своей практике Конституционный суд подчеркнул, что «как в предыдущем законе, так и в новом законе законодатель четко установил, что временно исполняющий обязанности принимает на себя по праву все полномочия должности». Другими словами, временно исполняющий обязанности Генерального прокурора обладает теми же полномочиями, что и Генеральный прокурор (см. ОКС № 103 от 3 октября 2019 г., § 18; ОКС № 94 от 19 декабря 2016 г., § 30; ОКС № 87 от 22 ноября 2016 г., § 20).

71. Конституционный суд отмечает, что ст. 125 Конституции не определяет твердые сроки, которые Высший совет прокуроров должен соблюдать, но и не запрещает определение этих сроков законом. При этом эти сроки должны быть разумными и учитывать особые обстоятельства каждого случая. По мнению Конституционного суда, трехдневный максимальный срок для предложения Советом кандидатуры временно исполняющего обязанности Генерального прокурора не является разумным, если исходить из значимости данной

должности и из настоятельной необходимости выдвижения кандидатуры, отвечающей всем законным требованиям.

72. Согласно рекомендации Венецианской комиссии необходимо исключить чрезмерную политизацию вопроса назначения Генерального прокурора, включая временно исполняющего его обязанности, и в этих целях установить профессиональный и аполитичный механизм оценки кандидатур. Таковым является Высший совет прокуроров (см. Мнение *amicus curiae* №972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034), § 21). Установление ограниченных сроков сводит к нулю конституционную роль Совета в процессе предложения кандидатуры на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора.

73. Более того, в случае отклонения Президентом Республики Молдова кандидатуры, предложенной Высшим советом прокуроров, значительно занижается конституционная роль Совета, так как, согласно ч. (2<sup>2</sup>) ст. 11 Закона, прерогатива по предложению кандидатуры на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора переходит к Парламенту, который является чисто политическим органом, а Совету оставлена роль согласовывающего органа.

74. Конституционный суд заключает, что установление чрезмерно короткого времени и перераспределение полномочий по выдвижению кандидатуры временно исполняющего обязанности Генерального прокурора, предусмотренные в ст. 11 ч. (2<sup>1</sup>) и ч. (2<sup>2</sup>) Закона о Прокуратуре, затрагивают возложенную на Высший совет прокуроров положениями ст. 125 и ст. 125<sup>1</sup> Конституции роль.

#### **(b) Предварительный отбор кандидатов на должность Генерального прокурора**

75. Конституционный суд вновь подчеркивает, что порядок назначения Генерального прокурора и освобождения его от должности играет значительную роль в системе, призванной гарантировать надлежащее функционирование Прокуратуры (см. ЗКС № 5 от 19 апреля 2016 г., § 27).

76. В соответствии со ст. 17 ч. (2) Закона о Прокуратуре, кандидат на должность Генерального прокурора отбирается на основе открытого конкурса, состоявшего из предварительного отбора и самого отбора. Предварительный отбор кандидатов осуществляется Комиссией, учрежденной Министерством юстиции. Комиссия должна выбрать не менее двух кандидатов на должность Генерального прокурора, она представляет список кандидатов и соответствующие документы Высшему совету прокуроров. Совет имеет право возвращать список в комиссию, если хотя бы один из кандидатов явно не отвечает

требованиям, предусмотренным законом. После устранения нарушений Комиссия может направить Совету тот же или иной список кандидатов. Комиссия может отклонить решение Совета о возврате списка кандидатов, если Совет не указывает причины, основанные на критериях выборности, или если список возвращается повторно.

77. По сути, Высший совет прокуроров не может не принять список, предложенный Комиссией, кроме как по формальным основаниям (см. Мнение *amicus curiae* № 972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034), § 13). В любом случае Совет обязан выбрать кандидатов из списка, предложенного Комиссией и утвержденного решением, которое фактически не может быть обжаловано.

78. Венецианская комиссия при составлении Мнения *amicus curiae* по проекту реформирования Высшей судебной палаты и Прокуратуры Республики Молдова изучила аналогичную реформу Высшего совета магистратуры (ВСМ), отметив, что, притом, что ст. 123 Конституции предусматривает, что ВСМ «обеспечивает [...] применение дисциплинарных мер к судьям», законопроект наделяет такой компетенцией Комиссию по оценке, которая не предусмотрена Конституцией (см. Совместное мнение Венецианской комиссии и Директората Совета Европы по правам человека и верховенству закона относительно проекта реформирования Высшей судебной палаты и Прокуратуры Республики Молдова №966/2019, принятое на 120-й пленарной сессии, 11-12 октября 2019 г., (CDL-AD(2019)020), §§ 52-56, 61). По мнению Венецианской комиссии и Директората, если в Конституции не внесены соответствующие поправки, принятие решения не может быть делегировано другим специализированным органам, к примеру Комиссии по оценке (см. § 61 Мнения).

79. Конституционный суд отмечает, что закрепление в Конституции процедуры назначения Генерального прокурора является гарантией его независимости и беспристрастного исполнения обязанностей, установленных Законом о Прокуратуре (ПКС № 8 от 20 мая 2013 г., §53). Конституционный суд подчеркивает, что ст. 125 ч. (1) Конституции четко определяет субъекты, принимающие решение по назначению Генерального прокурора: Высший совет прокуроров и Президент Республики Молдова. Венецианская комиссия считает, что в отношении полномочий Высшего совета прокуроров в процессе назначения Генерального прокурора конституционные нормы скорее всего устанавливают строгое правило. **Любое перераспределение полномочий в принятии решений, которое существенно затрагивает конституционные полномочия определенного органа, требует внесения конституционной поправки.** В противном случае цель создания подобного органа на конституционном уровне не будет достигнута (см. Мнение *amicus curiae* № 972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034), §§ 22, 26).

80. Простое участие группы экспертов, каким является Комиссия, учрежденная Министерством юстиции, не указывает непременно на присутствие неприемлемого элемента политизации (см. § 21 Мнения № 972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034)). В принципе, Закон о Прокуратуре оставляет место и для других органов, комитетов, комиссий и т.д., которые способствуют деятельности Высшего совета прокуроров либо которым Совет может делегировать часть своих полномочий. Специализированный орган, привлеченный к отбору кандидатов на должность прокурора, может быть конституционным, если это не приводит к узурпации ключевой роли Высшего совета прокуроров в принятии решений (см. §27 вышеуказанного Мнения). Если бы внешний орган обладал консультативными функциями или, к примеру, оценивал профессиональную квалификацию кандидатов, обеспечивая прозрачность отборочного процесса и неподкупность, это не затрагивало бы существенно конституционные полномочия Высшего совета прокуроров (см. § 28 вышеуказанного Мнения).

81. Существенные изменения по предложению кандидатуры Генерального прокурора, внесенные в Закон о Прокуратуре, наводят на мысль, что Комиссия, учрежденная Министерством юстиции, обладает не только консультативными функциями. Высший совет прокуроров обязан сделать выбор в пользу одного из кандидатов, указанных в списке Комиссии. Поскольку Совет не вправе предложить кандидатуру, не включенную в список Комиссии, Конституционный суд может заключить, что Комиссия существенно затрагивает конституционные полномочия Высшего совета прокуроров. На взгляд Венецианской комиссии, Конституция наделяет Парламент полномочиями по регулированию законом общих процедур, которых Высший совет прокуроров должен соблюдать. При этом, **Конституция отводит Высшему совету прокуроров роль по составлению списка и определению кандидата, чтобы предложить его Президенту Республики для назначения**, роль, которую Парламент не вправе узурпировать. Совет должен соблюдать закон, а законодатель не вправе превышать свою законодательную компетенцию, создавая препятствия в исполнении Высшим советом прокуроров своих конституционных полномочий (см. Мнение *amicus curiae* № 972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034), § 39).

82. На основании вышеизложенного, Конституционный суд считает, что участие Комиссии, учрежденной Министерством юстиции, в процессе назначения Генерального прокурора в том порядке, как установлено в ст. 17 Закона о Прокуратуре, противоречит ст. 125 Конституции.

83. Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 140 ч. (1) Конституции, законы и другие нормативные акты либо их части

утрачивают силу с момента принятия Конституционным судом соответствующего решения. Ранее Конституционный суд отметил, что синтагма «с момента принятия решения» в приведенной конституционной норме относится к последствиям постановлений Конституционного суда *ex tunc*, а это означает, что они действуют на будущее (ПКС № 5 от 25 февраля 2020 г., § 141; ПКС №21 от 1 октября 2018 г., §§ 33 и 41). Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что вывод, изложенный выше в § 82, не распространяется на уже состоявшуюся процедуру по назначению действующего Генерального прокурора и не применяется к отношениям, имеющим место до вступления в силу настоящего постановления.

### **(с) Освобождение Генерального прокурора от должности**

84. Статья 58 ч. (7) Закона о Прокуратуре предусматривает, что по обращению Президента Республики или министра юстиции может создаваться Комиссия по оценке деятельности Генерального прокурора. Согласно ч. (8) ст. 58 закона, если устанавливается наличие оснований для освобождения Генерального прокурора от должности, Комиссия по оценке в составе, аналогичном составу, предусмотренному в ст. 17 ч. (7) закона, представляет Высшему совету прокуроров мотивированный отчет. Согласно ч. (9) ст. 58 Закона, Высший совет прокуроров может единожды отклонить предложение Комиссии по оценке деятельности Генерального прокурора, если проведенная Комиссией оценка происходила с нарушением правовых норм или представленных в отчете выводов недостаточно для освобождения от должности Генерального прокурора. Из формулировки данных положений следует, что в случае повторного внесения Комиссией предложения освободить Генерального прокурора от должности Высший совет прокуроров должен подчиниться ее воле.

85. Конституционный суд напоминает, что ст. 125 ч. (2) Конституции четко предусматривает органы, принимающие участие в вынесении решения об освобождении Генерального прокурора от должности. Ими являются Высший совет прокуроров и Президент Республики Молдова. В Мнении *amicus curiae* № 972/2019 о поправках в Закон о Прокуратуре (CDL-AD(2019)034), § 27, Венецианская комиссия отмечает, что в этих обстоятельствах происходит «разбавление» конституционных полномочий Высшего совета прокуроров при принятии решения об освобождении Генерального прокурора от должности.

86. Конституционный суд подчеркивает, что, как и в случае отбора кандидатов на должность Генерального прокурора, затрагивается

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

конституционная роль Высшего совета прокуроров (см. §§ 75-82). Наделение Комиссии полномочиями по оценке деятельности Генерального прокурора способно наносить ущерб цели гарантирования независимости и беспристрастности прокуроров, которую конституционный законодатель закрепил в ст. 125<sup>1</sup> Конституции.

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

Конституционный суд

**ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. Признать частично обоснованным обращение депутатов Парламента Владимира Чеботарь, Сергея Сырбу, Владимира Витюк, Виолеты Иванов, Корнелиу Падневич, Елеоноры Граур и Василе Быткэ о контроле конституционности ст. 11 ч. (2<sup>1</sup>) и (2<sup>2</sup>), ст. 17 ч. (2), ч. (3), ч. (5), ч. (7), ч. (8), ч. (9), ч. (9<sup>1</sup>) и ч. (11<sup>1</sup>), ст. 58 ч. (7), ч. (8) и ч. (9), ст. 69 ч. (1), ч. (2) и ч. (4), ст. 70 ч. (1) Закона № 3 от 25 февраля 2016 года о Прокуратуре, ч. (2) ст. II Закона № 87 от 19 июля 2019 года о внесении изменений в ст. 11 Закона о Прокуратуре № 3/2016, ч. (2) ст. II Закона № 128 от 16 сентября 2019 года о внесении изменений в Закон о Прокуратуре № 3/2016, Постановления Парламента № 101 от 30 июля 2019 года о выдвижении кандидатуры на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора Республики Молдова и Указа Президента Республики Молдова № 1232 от 31 июля 2019 года о назначении господина Думитру Робу временно исполняющим обязанности Генерального прокурора.

2. Признать необоснованным обращение о контроле конституционности ст. 69 ч. (1), ч. (2) и ч. (4), ст. 70 ч. (1) Закона № 3 от 25 февраля 2016 года о Прокуратуре, ч. (2) ст. II Закона № 87 от 19 июля 2019 года о внесении изменений в ст. 11 Закона о Прокуратуре № 3/2016, ч. (2) ст. II Закона № 128 от 16 сентября 2019 года о внесении изменений в Закон о Прокуратуре № 3/2016, Постановления Парламента № 101 от 30 июля 2019 года о выдвижении кандидатуры на должность временно исполняющего обязанности Генерального прокурора Республики Молдова и Указа Президента Республики Молдова № 1232 от 31 июля 2019 года о назначении господина Думитру Робу временно исполняющим обязанности Генерального прокурора.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ  
ЗАКОНА № 3 ОТ 25 ФЕВРАЛЯ 2016 ГОДА О ПРОКУРАТУРЕ, КАСАЮЩИХСЯ РУКОВОДЯЩИХ  
ОРГАНОВ ПРОКУРАТУРЫ

3. Признать неконституционными ст. 11 ч. (2<sup>1</sup>) и ч. (2<sup>2</sup>), ст. 17 ч. (2), ч. (3), ч. (5), ч. (6), ч. (7), ч. (8), ч. (9), ч. (9<sup>1</sup>) и ч. (11<sup>1</sup>) и ст. 58 ч. (7), ч. (8) и ч. (9) Закона о Прокуратуре № 3 от 25 февраля 2016 г.

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

**Председатель**

**Домника МАНОЛЕ**

*Кишинэу, 21 мая 2020 года*  
*ПКС № 13*  
*Дело № 168а/2019*