



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

некоторых положений Закона № 212 от 24 июня 2004 года о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения и некоторых положений Постановления Парламента № 55 от 17 марта 2020 года об объявлении чрезвычайного положения

(обращения № 47a/2020г. и № 88a/2020г.)

КИШИНЭУ

23 июня 2020 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Домника МАНОЛЕ, *председатель*,
Эдуард АБАБЕЙ,
Николае РОШКА,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Думитру Аворника,

принимая во внимание обращения,
зарегистрированные 23 марта 2020 г. и 4 июня 2020 г.,
рассмотрев данные обращения в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужили обращения, представленные в Конституционный суд 23 марта 2020 года и 4 июня 2020 года, в порядке 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, Андрианом Канду, Сергеем Сырбу, Корнелиу Падневич, Елеонорой Граур и, соответственно, Кириллом Моцпан, депутатами Парламента Республики Молдова.

2. Авторы обращения № 47а/2020г. просят Конституционный суд проверить конституционность следующих положений:

- Статьи I пункты 2, 3, 4 и 5 Закона № 54 от 17 марта 2020 года о внесении изменений в Закон № 212/2004 о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения;

- статей 20 п. к), 22 ч. (1) п. i), 24 п. g) и 25 п. j) Закона № 212 от 24 июня 2004 года о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения, и

- синтагмы «других действий, необходимых» в статье 2 пкт. 12) Постановления Парламента № 55 от 17 марта 2020 года об объявлении чрезвычайного положения.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

3. Автор обращения № 88а/2020г. просит Конституционный суд проверить конституционность статей 20 п. к), 22 ч. (1) п. i), 24 п. g) и 25 п. j) Закона № 212 от 24 июня 2004 года о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения.

4. Авторы обращений считают, что оспариваемые положения противоречат статьям 1 ч. (3), 4, 6, 7, 23, 54, 60, 66, 72, 76, 96 и 102 Конституции.

5. Авторы обращения № 47а/2020г. подали запрос о приостановлении действия оспариваемых положений. Определением № 36 от 24 марта 2020 года Конституционный суд отклонил этот запрос.

6. Определениями Конституционного суда от 7 апреля 2020 года и от 9 июня 2020 года, без вынесения решения по существу, обращения №47а/2020г. и № 88а/2020г. были признаны приемлемыми.

7. Принимая во внимание идентичность предмета представленных обращений, Конституционный суд, в соответствии с положениями статьи 43 Кодекса конституционной юрисдикции, определением от 9 июня 2020 года решил объединить их в одно производство, присвоив ему №47а/2020г.

8. В процессе рассмотрения дела Конституционный суд запросил мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Народного адвоката, Правительственного агента, Генеральной прокуратуры, Службы информации и безопасности, Министерства внутренних дел, Института юридических, политических и социологических исследований, Центра юридических ресурсов Молдовы, Ассоциации Promo-LEX и Института развития и социальных инициатив «Viitorul».

9. В открытом заседании Конституционного суда присутствовали депутаты Парламента Сергей Сырбу и Кирилл Моцпан, авторы обращений, Думитру Булига, представитель депутата Кирилла Моцпан, Раду Раду, представитель Парламента, и Дорин Лишман, представитель Правительства.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

10. Парламент Республики Молдова 17 марта 2020 года принял Закон № 54 о внесении изменений в Закон о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения. Данным законом Парламент расширил спектр мер, применяемых в период чрезвычайного положения.

11. Кроме того, Парламент установил, что в период чрезвычайного положения Комиссия по чрезвычайным ситуациям, Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций и Министерство внутренних дел могут осуществлять и «иные необходимые полномочия», помимо прямо

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

предусмотренных Законом о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения.

12. В тот же день после принятия Закона № 54 (17 марта 2020 года) Парламент принял Постановление № 55, которым объявил чрезвычайное положение на всей территории Республики Молдова в период с 17 марта по 15 мая 2020 года в связи с эпидемиологической ситуацией, вызванной инфекцией COVID-19.

13. В статье 2 Постановления Парламент определил список мер, которые необходимо предпринять Комиссии по чрезвычайным ситуациям. Пункт 12) той же статьи предусматривает, что Комиссия по чрезвычайным ситуациям может выполнять и «другие действия, необходимые для предупреждения, смягчения и ликвидации последствий пандемии коронавируса (COVID-19)».

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

14. Применимые положения Конституции:

Статья 1

Государство Республика Молдова

«[...]

(3) Республика Молдова - демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются».

Статья 4

Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова.

(2) При наличии несоответствий между пактами и договорами об основных правах человека, одной из сторон которых является Республика Молдова, и внутренними законами приоритет имеют международные нормы».

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

Статья 7
Конституция – высший закон

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

Статья 23
Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность».

Статья 54
Ограничение осуществления прав или свобод

«(1) В Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина.

(2) Осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия.

(3) Положения части (2) не допускают ограничения прав, провозглашенных в статьях 20 - 24.

(4) Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы».

Статья 60
Парламент – высший представительный и законодательный орган

«(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

[...]

Статья 66
Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

а) принимает законы, постановления и резолюции;

[...]

ф) осуществляет парламентский контроль за исполнительной властью в формах и пределах, предусмотренных Конституцией;

г) ратифицирует, денонсирует, приостанавливает действие и аннулирует международные договоры, заключенные Республикой Молдова;

[...]

м) объявляет чрезвычайное, осадное и военное положение;

[...]

г) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией и законами».

Статья 72
Виды законов

«(1) Парламент принимает конституционные, органические и обычные законы.

[...]

(3) Органическим законом регламентируются:

[...]

м) режим чрезвычайного, осадного и военного положения;

[...]

р) другие области, по которым Конституцией предусмотрено принятие органических законов;

г) другие области, по которым Парламентом признано необходимым принятие органических законов.

(4) Обычные законы действуют во всех областях общественных отношений, за исключением областей, регулируемых конституционными и органическими законами».

Статья 76
Вступление закона в силу

«Закон публикуется в Официальном мониторе Республики Молдова и вступает в силу в день опубликования или в срок, предусмотренный в самом законе. Неопубликование закона влечет его недействительность».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

Статья 96
Роль [Правительства]

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

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

Статья 102
Акты Правительства

«(1) Правительство принимает постановления, ордонансы и распоряжения.

(2) Постановления принимаются для организации исполнения законов.

(3) Ордонансы издаются в соответствии со статьей 106².

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

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

15. Применимые положения Закона № 54 от 17 марта 2020 года о внесении изменений в Закон о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения № 212/2004:

«Ст. I. – В Закон о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения №212/2004 (Официальный монитор Республики Молдова, 2004 г., №132–137, ст. 696), с последующими изменениями, внести следующие изменения:

[...]

2. Статью 20 дополнить пунктом k) следующего содержания:

«k) осуществление иных необходимых мер.».

3. Часть (1) статьи 22 дополнить пунктом i) следующего содержания:

«i) осуществляет иные необходимые полномочия.».

4. Статью 24 дополнить пунктом g) следующего содержания:

«g) осуществляет иные необходимые полномочия.».

5. Статью 25 дополнить пунктом j) следующего содержания:

«j) осуществляет иные необходимые полномочия.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

16. Применимые положения Закона № 212 от 24 июня 2004 года о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения:

Статья 8

Полномочия органов центрального и местного публичного управления

«(1) На период чрезвычайного, осадного или военного положения некоторые полномочия органов центрального и местного публичного управления возлагаются на компетентные органы, предусмотренные настоящим законом, в порядке, установленном Правительством.

(2) В условиях чрезвычайного, осадного или военного положения органы центрального и местного публичного управления осуществляют только те полномочия, которые не были делегированы компетентным органам, указанным в части (1), и обязаны оказывать им поддержку».

Статья 20

Меры, принимаемые на период чрезвычайного положения

«На период чрезвычайного положения в зависимости от конкретных обстоятельств могут приниматься следующие меры:

[...]

к) **осуществление иных необходимых мер».**

Статья 22

Полномочия Комиссии по чрезвычайным ситуациям Республики
Молдова в период чрезвычайного положения

«(1) В период чрезвычайного положения Комиссия по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова осуществляет следующие полномочия:

[...]

i) **осуществляет иные необходимые полномочия.**

(2) Распоряжения Комиссии по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова являются обязательными для исполнения руководителями органов центрального и местного публичного управления, хозяйствующих субъектов и публичных учреждений, а также гражданами».

Статья 24

Полномочия Службы гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций в
период чрезвычайного положения

«Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций осуществляет следующие полномочия:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

[...]

g) **осуществляет иные необходимые полномочия».**

Статья 25

Полномочия Министерства внутренних дел в период чрезвычайного
положения

«Министерство внутренних дел осуществляет следующие полномочия:

[...]

j) **осуществляет иные необходимые полномочия».**

17. Применимые положения Постановления Парламента № 55 от 17
марта 2020 года об объявлении чрезвычайного положения:

«Ст. 2. – В период чрезвычайного положения Комиссии по чрезвычайным
ситуациям Республики Молдова издавать распоряжения в целях приведения в
исполнение следующих мер:

[...]

12) выполнение **других действий, необходимых** для предупреждения,
смягчения и ликвидации последствий пандемии коронавируса (COVID-19)».

18. Применимые положения Административного кодекса, принятого
Законом № 116 от 19 июля 2018 года:

Статья 29

Соразмерность

«(1) Любая принимаемая органом публичной власти мера, затрагивающая
предусмотренные законом права или свободы, должна отвечать принципу
соразмерности.

(2) Мера, принимаемая органом публичной власти, считается соразмерной,
если она:

a) подходит для достижения преследуемой цели согласно предоставленному
законом полномочию;

b) необходима для достижения этой цели;

c) разумна.

(3) Мера, принимаемая органом публичной власти, считается разумной, если
производимое ею вмешательство не является несоразмерным преследуемой
цели».

Статья 225
Пределы судебного контроля

«(1) Судебная инстанция не компетентна высказываться по поводу целесообразности административного акта.

(2) Проверка осуществления органом публичной власти дискреционного права ограничивается тем, как орган публичной власти:

- a) осуществил дискреционное право;
- b) учел все значимые факты;
- c) соблюл законные пределы дискреционного права;
- d) использовал дискреционное право согласно цели, для которой оно предоставлено законом.

(3) В случае издания индивидуальных и нормативных административных актов, касающихся национальной безопасности Республики Молдова, осуществления режима чрезвычайного положения, принятия органами публичной власти чрезвычайных мер в целях борьбы со стихийными бедствиями, пожарами, эпидемиями, эпизоотиями и другими подобными явлениями, обращение в судебную инстанцию допустимо лишь для осуществления контроля следующих обстоятельств:

- a) наличие чрезвычайной ситуации на день издания акта;
- b) компетенция органа публичной власти, издавшего акт;
- c) наличие общественного интереса, оправдывающего издание административного акта;
- d) отсутствие у органа публичной власти реальной возможности издать акт в обычном порядке.

(4) Прочие ограничения судебного контроля по административным делам прямо регулируются специальными законами».

СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРАВО

19. В Швейцарии, хотя Конституция прямо не регулирует полномочия властей в период чрезвычайного положения, Правительство может расширить свои полномочия для таких ситуаций исходя из теории необходимости, которая не кодифицирована. Согласно этой теории, если Парламент может быть созван, он принимает решение по вопросам чрезвычайного положения и абсолютной передачи полномочий исполнительному органу. Если же Парламент не может быть созван,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

Правительство самостоятельно объявляет чрезвычайное положение и принимает все необходимые меры.

20. В Норвегии полномочия властей в период чрезвычайного положения регулируются Законом № 7 от 15 декабря 1950 года о специальном советнике во время войны, военной опасности и в схожих условиях. Данный закон предусматривает, что в случае, если Парламент не может нормально функционировать по причине военного положения, Король (то есть Правительство) обязан принять все необходимые решения для защиты интересов государства (§ 1 закона). Вместе с тем, закон устанавливает, что решения Короля, имеющие законодательный характер, должны быть незамедлительно доведены до сведения Парламента (§ 2 закона). В случае строгого чрезвычайного положения теория необходимости позволяет Правительству расширить свои полномочия, а полномочия Парламента сокращаются.

21. В Германии Конституция прямо устанавливает полномочия, которые могут быть переданы вооруженным силам в период состояния обороны и которые передаются от земель к федеральным властям. Если опасность угрожает территории более чем одной земли, Федеральное правительство может, поскольку это необходимо для эффективной борьбы с такой опасностью, давать указания правительствам земель (статья 91 ч. (2) Конституции). С момента объявления состояния обороны командование Вооруженными силами переходит от федерального министра обороны к федеральному канцлеру (статья 115-В Конституции). В условиях состояния обороны Федерация приобретает право конкурирующего законодательства в сфере, относящейся к законодательной компетенции земель (статья 115-С ч. (1) Конституции). Кроме того, Конституция предусматривает, что законопроекты Федерального правительства, которые считаются срочными, должны быть внесены в Бундесрат одновременно с их внесением в Бундестаг. Бундестаг и Бундесрат рассматривают их немедленно на совместном заседании (статья 115-D ч. (2) Конституции). Если в условиях состояния обороны непреодолимые трудности препятствуют своевременному созыву Бундестага, то Объединенный комитет замещает Бундестаг и Бундесрат и получает всю совокупность их прав (статья 115-E ч. (1) Конституции).

22. Во Франции полномочия властей при чрезвычайных положениях зависят от ситуации. В случае введения осадного положения полномочия властей регулируются статьей 36 Конституции и Оборонным кодексом. Основной эффект осадного положения состоит в том, что полномочия гражданских властей над полицией, ответственность за общественный порядок, судебные полномочия по уголовным и военным делам, как и полномочия по расширению обязанностей полиции передаются военным властям. Все остальные полномочия остаются у гражданских органов

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

власти. В случае объявления чрезвычайного положения полномочия властей регулируются Законом № 55-385 от 3 апреля 1955 года о чрезвычайном положении. Префект может установить ограничения на свободу передвижения. На период чрезвычайного положения полномочия гражданских органов власти не передаются военным властям. Третий случай относится к исключительным полномочиям Президента страны, которые регулируются статьей 16 Конституции. Когда институты Республики, независимость нации, целостность территории или выполнение международных обязательств оказываются под серьезной и непосредственной угрозой, а нормальное функционирование конституционных публичных органов прекращено, Президент Республики принимает меры, которые диктуются этими обстоятельствами, после официальной консультации с Премьер-министром, председателями палат Парламента, а также с Конституционным советом.

23. Конституция Венгрии предусматривает, что на период состояния национального бедствия полномочия Президента Республики и Правительства, как и полномочия, делегированные Парламентом, осуществляются Национальным советом обороны (статья 49 ч. (2) Конституции). Председателем Совета обороны является Президент Республики, а председатель Парламента, руководители парламентских фракций, Премьер-министр, министры и начальник генерального штаба Национальной армии – его членами (статья 49 ч. (1) Конституции). Совет обороны принимает постановления, которыми может приостановить применение отдельных законов или отступить от положений законов, а также ввести иные особые чрезвычайные меры (статья 49 ч. (4) Конституции). В то же время, в случае чрезвычайного положения установленные законом чрезвычайные меры вводятся декретом Президента Республики. Президент страны своими декретами может приостановить действие отдельных законов, отступить от положений законов и принять иные чрезвычайные меры (статья 50 ч. (3) Конституции). Вместе с тем, Президент Республики незамедлительно оповещает председателя Парламента о введенных чрезвычайных мерах. Во время состояния бедствия Парламент, а если и он находится в состоянии бездействия – парламентская комиссия по вопросам национальной обороны – заседает непрерывно. Парламент или, в зависимости от обстоятельств, указанная парламентская комиссия может приостановить применение чрезвычайных мер, введенных Президентом Республики (статья 50 ч. (4) Конституции). Кроме того, согласно ч. (1) статьи 53 Конституции, Правительство объявляет состояние бедствия и может ввести установленные законом чрезвычайные меры в случае стихийного бедствия или промышленной катастрофы, создающих угрозу безопасности жизни и имуществу граждан, или для уменьшения их

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

последствий. Во время состояния бедствия Правительство может принять постановления, которыми может приостановить применение отдельных законов, отступить от положений законов и принять иные чрезвычайные меры (статья 53 ч. (2) Конституции). Законом № XII от 30 марта 2020 года о защите от коронавируса Парламент внес поправки в Закон № СХХVIII от 2011 года об управлении катастрофами и внесении изменений в некоторые смежные акты, которыми установил, кроме прочего, что в период чрезвычайного положения Правительство может приостановить действие определенных законов, отступить от положений законов, а также принимать иные чрезвычайные меры (раздел 2 ч. (2) закона).

24. В Испании чрезвычайные положения регулируются органическим Законом № 4 от 1 июня 1981 года о состоянии угрозы, чрезвычайном и осадном положении. Так, в случае состояния угрозы органы публичной власти переходят под руководство Правительства. В случае чрезвычайного положения Правительство, с согласия Парламента, может принять меры по ограничению основных прав граждан в установленных Конституцией пределах. В случае осадного положения полномочия органов публичной власти переходят к военным властям. Парламент держит под контролем меры, предпринимаемые властями в период осадного положения. В то же время, объявление состояния угрозы, чрезвычайного или осадного положения не затрагивает принцип ответственности Правительства и его представителей, признаваемый Конституцией и законами (статья 116 ч. (6) Конституции).

25. В Финляндии чрезвычайные положения регулируются Законом о чрезвычайных обстоятельствах № 1080 от 22 июля 1991 года и Законом № 1083 от 22 июля 1991 года об обороне. Так, если возникают чрезвычайные обстоятельства, Парламент может наделить Правительство расширенными полномочиями. Если Парламент не может собраться на заседание, то решение по этому вопросу принимает Президент страны (§ 3 Закона о чрезвычайных обстоятельствах). Решения Правительства, принятые в связи с чрезвычайными обстоятельствами, незамедлительно доводятся до сведения Парламента (§ 6 Закона о чрезвычайных обстоятельствах).

26. Конституция Грузии предусматривает, что в период чрезвычайного или военного положения Президент Грузии по рекомендации Премьер-министра вправе указом ограничить или приостановить определенные права граждан на всей территории Грузии либо в любой ее части. Во время чрезвычайного или военного положения указы Президента имеют силу органического закона. Указ незамедлительно должен быть представлен Парламенту для утверждения. Указы об ограничении прав вступают в силу со дня принятия, а указы о приостановлении прав вступают в силу со дня их утверждения Парламентом (статья 71 ч. (3) и ч. (4) Конституции). Статья 4 Закона № 972 от 17 октября 1997 года о

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

чрезвычайном положении содержит исчерпывающий список чрезвычайных мер, которые могут быть приняты Президентом.

27. В Хорватии как в случае военного положения, так и в случае неминуемой опасности для государства Президент Республики по предложению Премьер-министра издает указы, обладающие силой закона, в пределах полномочий, полученных от Парламента. Указы Президента незамедлительно должны быть представлены Парламенту для утверждения сразу после его созыва. Если указы не были представлены Парламенту или он их не утвердил, они становятся недействительными (статья 101 Конституции). В случае объявления военного положения или если существует непосредственная угроза независимости и целостности государства, либо в случае серьезных стихийных бедствий права и личные свободы, гарантированные Конституцией, могут быть ограничены. Такое ограничение может быть введено Парламентом двумя третями голосов от общего количества его членов или, если Парламент не может быть созван, по предложению Правительства и за подписью премьер-министра, Президентом Республики (статья 17 Конституции).

28. В Чехии Правительство объявляет чрезвычайное положение, представляя постановление Парламенту на утверждение. Одновременно Правительство должно указать, какие права человека ограничиваются и какие обязанности вводятся. В период чрезвычайного положения Правительство ходатайствует перед Парламентом о рассмотрении законопроектов Правительства в коротких дебатах. Собрание депутатов принимает законопроект в течение 72 часов с момента его представления, а Сенат в течение 24 часов с момента передачи Собранием проекта закона. Если Сенат нарушил этот срок, то закон считается принятым. Президент Республики не может отказать в промульгации законов, принятых по этой процедуре (статьи 5 ч. (4), 6 ч. (1) и 8 ч.ч. (1) - (3) Конституционного акта о безопасности Чешской Республики от 22 апреля 1998 года).

29. В Дании, в период чрезвычайного положения Король может издавать временные законы, если Парламент не может быть созван. Эти законы не должны противоречить Конституции. Кроме того, после принятия закон незамедлительно представляется Парламенту для утверждения (§ 23 Конституции).

30. Правительство Италии может издавать декреты, имеющие силу закона, только на основе передачи полномочий Парламентом. Когда в случаях особой необходимости и срочности Правительство под свою ответственность принимает временные распоряжения, имеющие силу закона, то оно должно представить их Парламенту для утверждения и придания им силу закона. В подобном случае Парламент должен собраться на заседание в течение пяти дней с момента представления ему

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

этой меры. Если в течение шестидесяти дней с момента опубликования декрета мера Правительства не получила законодательного утверждения, она становится недействительной с момента ее принятия (статья 77 Конституции).

31. В Сан Марино, в период чрезвычайного положения капитаны-регенты (оба главы государства) после консультации с Правительством могут издавать указы, имеющие силу закона, которые должны быть представлены для ратификации Парламенту в течение трех месяцев. Если указы не ратифицированы либо не представлены в срок, они становятся недействительными (статья 3 Конституции).

32. В период чрезвычайного положения Правительство Черногории может издавать указы, обладающие силой закона, если Парламент не может собраться на заседание. Указ должен быть представлен Парламенту для утверждения сразу, как только он будет созван (статья 101 Конституции).

33. В Польше, если во время введения военного положения Парламент не может собраться на заседание, Президент Республики издает акты, имеющие силу закона, по предложению Совета министров и в областях и пределах, предусмотренных Конституцией. Эти акты подлежат утверждению Парламентом на ближайшем заседании (статья 234 Конституции).

34. В период чрезвычайного положения Правительство Албании может под свою ответственность издать нормативные акты для принятия временных мер, которые имеют силу закона. Эти нормативные акты направляются незамедлительно в Парламент для утверждения. Парламент имеет в своем распоряжении пять дней, чтобы собраться, и 45 дней, чтобы одобрить принятые Правительством нормативные акты. В случае неодобрения Парламентом, они утрачивают силу с момента их издания (статья 101 Конституции).

35. Правительство Северной Македонии в период военного или чрезвычайного положения, согласно положениям Конституции, издает указы, обладающие силой закона (статья 126 Конституции).

36. На Кипре, в период чрезвычайного положения Совет министров, если он считает, что необходимо принять незамедлительные меры, может издавать ордонансы, имеющие силу закона, строго связанные с чрезвычайным положением. Президент и вице-президент страны имеют право вето на ордонансы, изданные Правительством (статья 183 § 7 ч.(1) Конституции).

37. В Греции, в период чрезвычайного положения Президент Республики по предложению Правительства издает акты законодательного содержания, чтобы преодолеть чрезвычайную ситуацию или для скорейшего восстановления деятельности конституционных органов. Эти акты должны быть представлены

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

Парламенту для утверждения в течение 15 дней со дня их издания или со дня созыва законодательного органа. Если акты Президента не представлены Парламенту или если Парламент их не утвердил в установленный срок, они теряют юридическую силу (статья 48 ч. (5) Конституции).

38. Конституция Ирландии в статье 28 ч. (3) п. 3 предусматривает, что ничто в этой Конституции не должно быть использовано для признания недействительным любого закона, изданного Парламентом и направленного на обеспечение общественной безопасности и сохранения государства во время войны или вооруженного восстания, или на отмену любого действия, которое совершено или которое предполагается совершить во время войны или вооруженного восстания для исполнения любого такого закона.

39. В Литве, в случае возникновения в государстве угрозы конституционному строю или общественному спокойствию, Парламент может ввести чрезвычайное положение на всей территории государства или на ее части. В период чрезвычайного положения, между сессиями Парламента, Президент Республики принимает чрезвычайные меры, которые подлежат представлению на утверждение Парламента, который собирается на внеочередное заседание. Парламент может утвердить или отклонить принятые Президентом меры (статья 144 Конституции).

40. В Словении, если заседание Парламента невозможно по причине чрезвычайного положения или состояния войны, Президент Республики может по предложению Правительства издавать указы, имеющие силу закона. Эти указы подлежат представлению Парламенту для утверждения на ближайшем заседании (статья 108 Конституции).

41. В Эстонии ответственным органом за управление чрезвычайным положением является Комитет по управлению кризисными ситуациями, учреждаемый Правительством на основании статьи 4 Закона о чрезвычайных ситуациях. Председателем данного комитета является Премьер-министр. Статья 18 указанного закона устанавливает, что председатель Комитета докладывает Парламенту о принятых чрезвычайных мерах. Согласно статье 109 Конституции, если Парламент не может собраться, Президент Республики в случае неотложной государственной необходимости имеет право издавать скрепленные подписями председателя Парламента и Премьер-министра указы, имеющие силу закона. Как только Парламент собирается, Президент Республики представляет ему указы, и Парламент незамедлительно принимает закон об их утверждении либо отмене.

42. В Сербии, когда безопасности государства или его граждан угрожает общественная опасность, Парламент вводит чрезвычайное положение. В этом случае Парламент может принять меры, ограничивающие права граждан и меньшинств, гарантированные

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

Конституцией. Если подобные меры были приняты не Парламентом, а Правительством, тогда последнее обязано представить указ о мерах, ограничивающих права граждан и меньшинств, на утверждение Парламента сразу, как только он сможет собраться, но не позднее 48 часов с момента принятия указа (статья 200 Конституции).

43. Конституция Австрии предусматривает, что в случае необходимости предотвращения явного и непоправимого ущерба для общества в период, когда Парламент не может быть созван, Федеральный президент по предложению Федерального правительства под свою и его ответственность принимает эти меры путем издания временных постановлений, имеющих силу закона. Впоследствии Правительство незамедлительно представляет Парламенту все принятые в связи с этим постановления. В течение четырех недель после представления Парламент обязан принять вместо постановления соответствующий федеральный закон либо своим решением потребовать немедленной отмены постановления (статья 18 ч. (3) и ч. (4) Конституции).

44. В Румынии, в период чрезвычайного положения Президент Республики может принимать чрезвычайные меры. Эти меры должны быть представлены Парламенту на одобрение не позднее чем через пять дней с момента их принятия. Если Парламент не находится на сессии, он созывается по праву в течение 48 часов после введения осадного или чрезвычайного положения и функционирует в течение всего этого периода (статья 93 Конституции). Кроме того, Парламент 16 апреля 2020 года принял Постановление № 4 об утверждении меры, принятой Президентом Румынии, о продлении чрезвычайного положения на всей территории Румынии. Согласно статье 5 ч. (1) данного постановления, во время чрезвычайного положения периодически, каждые семь дней или всякий раз, когда это необходимо, Правительство представляет Парламенту отчет о принятых или запланированных мерах для предотвращения и борьбы с эпидемией COVID-19, в котором должен указать основания их введения.

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЙ

45. Определениями от 7 апреля 2020 года и 9 июня 2020 года Конституционный суд подтвердил соблюдение в данном деле условий приемлемости обращения, установленных в его неизменной практике.

46. Конституционный суд отметил, что предметом обращений являются положения, указанные в пунктах 2 и 3 настоящего постановления.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

47. В соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов и постановлений Парламента относится к компетенции Конституционного суда.

48. Что касается оспаривания Закона № 54 от 17 марта 2020 года, являющийся законом о внесении изменений и дополнений, Конституционный суд отметил, что, в соответствии с нормами законодательной техники, положения о внесении изменений и дополнений в законодательный акт включаются в основной акт со дня их вступления в силу, становясь его частью. Следовательно, акты о внесении изменений и дополнений в закон следует отнести к основному акту. В данном случае основным актом является Закон № 212 от 24 июня 2004 года о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения.

49. Согласно статье 25 п. г) Закона о Конституционном суде и статье 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции, депутаты наделены правом обращения в Конституционный суд.

50. Конституционный суд также отметил, что оспариваемые положения ранее не составляли предмет контроля конституционности.

51. Авторы обращений утверждают, что оспариваемые положения противоречат статьям 1 ч. (3) [*правовое государство*], 4 [*права и свободы человека*], 6 [*разделение и взаимодействие властей*], 7 [*Конституция – высший закон*], 23 [*качество законов*], 54 [*соразмерность мер по ограничению осуществления некоторых прав*], 60 [*Парламент – высший представительный и законодательный орган*], 66 [*основные полномочия Парламента*], 72 [*виды законов*], 76 [*вступление закона в силу*], 96 [*роль Правительства*] и 102 [*акты Правительства*] Конституции.

52. Относительно статей 1 ч. (3), 4 и 7 Конституции, Конституционный суд в своей практике отмечал, что их действие возникает в случае, если будет установлена применимость других положений Конституции. Они не могут рассматриваться в индивидуальном порядке (см. ПКС № 3 от 18 января 2019 года, § 18; ПКС № 19 от 24 сентября 2019 года, § 16; ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 19; ПКС № 6 от 10 марта 2020 года, § 25; ПКС № 13 от 21 мая 2020 года, § 41).

53. Относительно действия статьи 54 Конституции, в своей практике Конституционный суд отмечал, что данная статья не имеет самостоятельного применения. Для ее применимости автор обращения должен доказать наличие вмешательства в одно из основных прав (см. ПКС № 29 от 12 декабря 2019 года, § 19; ОКС № 28 от 12 марта 2020 года, § 18; ОКС № 64 от 11 июня 2020 года, § 21). В настоящем деле авторы обращений отметили, что оспариваемые положения допускают несоразмерное применение чрезвычайных мер. Конституционный суд отметил, что область применения оспариваемых положений обширна и подразумевает действие ряда основных прав. Следовательно,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

Конституционный суд счел необходимым рассмотреть по существу вопрос о соразмерности оспариваемых положений.

54. Что касается статьи 76 Конституции, автор обращения №88a/2020г. указывает на действие этой статьи, поскольку акты, принятые органами, ответственными за управление чрезвычайным положением, не опубликованы в Официальном Мониторе Республики Молдова. В этом аспекте, Конституционный суд отмечает, что статья 76 Конституции устанавливает обязательное опубликование законов в Официальном Мониторе Республики Молдова. Ссылка на действие данной статьи, *mutatis mutandis*, в отношении актов, принятых органами, ответственными за управление чрезвычайным положением, не обоснованна. На доступность указанных актов для своих адресатов можно ссылаться в судебных инстанциях, компетентных рассматривать их законность.

55. По вопросу о действии статей 72, 96 и 102 Конституции автор обращения отмечает, что оспариваемые нормы нарушают исключительные полномочия Парламента по законотворчеству. Конституционный суд отметил, что приведенные конституционные нормы регламентируют виды законов, роль и акты Правительства. Следовательно, Конституционный суд не установил действие этих статей.

56. Ссылаясь на действие статей 6, 23, 60 и 66 Конституции, авторы обращений считают, что оспариваемые положения неясны, предоставляют несоразмерные полномочия органам, ответственным за управление чрезвычайным положением, и дают им право законотворчества. Конституционный суд отметил, что синтагмами «осуществление иных необходимых мер» или «осуществляет иные необходимые полномочия» Парламент предоставил исполнительной власти свободу действия в данной области. Чтобы понять, являются ли доводы авторов обращений обоснованными, Конституционный суд должен рассмотреть их по существу.

57. С учетом того, что должен рассматривать вопрос о том, подлежат ли обжалованию чрезвычайные меры, принятые исполнительной властью, Конституционный суд счел необходимым указать, что по делу подлежит применению статья 20 Конституции. В связи с этим, Конституционный суд отметил, что необходимо рассмотреть и конституционность статьи 225 ч. (3) Административного кодекса, регулирующей пределы судебного контроля в случае обжалования чрезвычайных мер, принятых исполнительной властью. Конституционный суд подчеркивает, что в любом демократическом обществе защита лица (физического или юридического) составляет одну из основных обязанностей государства, а право лица, ущемленного властью в каком-либо своем праве, признанном законом, на обращение в

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

компетентный административный суд направлено на эффективное осуществление конституционного принципа свободного доступа к правосудию, гарантированного статьей 20 Конституции. Согласно этому принципу, любое лицо имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными судами в случае нарушения его прав, свобод и законных интересов (см. ПКС № 5 от 11 февраля 2014 года, § 45).

58. В этом контексте, Конституционный суд напоминает, что он не может быть принужден к рассмотрению конституционности законодательных положений и анализу оспариваемых положений только с точки зрения конституционных норм, приведенных автором обращения, а может рассматривать их и в свете других конституционных положений, способствующих разрешению обращения, важное значение имеют также приведенные в связи с этим доводы (см. ПКС № 7 от 26 апреля 2018 года, § 23; ПКС № 15 от 22 мая 2018 года, § 24; ПКС № 20 от 4 июля 2018 года, § 47; ПКС № 2 от 23 января 2020 года, § 27; ПКС № 12 от 7 мая 2020 года, § 48; ПКС № 15 от 28 мая 2020 года, § 26).

59. Относительно доводов авторов обращений о том, что оспариваемые законодательные положения были приняты Парламентом без предварительных консультаций и в нарушение процедур и сроков принятия законов, предусмотренных в Регламенте Парламента, Конституционный суд отмечает следующее. Статья 23 Конституции не предусматривает, что Парламент должен соблюдать определенную процедуру в ходе принятия законов. Единственное требование, выдвигаемое статьей 23, это то, что Парламент должен принимать ясные законы и доводить их до сведения общества, то есть публиковать их в Официальном Мониторе Республики Молдова.

60. Что касается процедуры принятия законов, Конституционный суд подчеркивает, что, согласно Конституции, в ходе принятия 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 его в Официальном мониторе Республики Молдова [статьи 74 ч. (1), ч. (4) и 76]. Эти требования закреплены на конституционном уровне, тогда как требования к процедуре 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; ПКС № 13 от 21 мая 2020 г., § 45; ОКС № 5 от 28 сентября 2000 г.; ОКС № 17 от 7 ноября 2013 г., § 66; ОКС № 45 от 18 мая 2020 г., § 26; ОКС № 54 от 2 июня 2020 г., § 29). Таким образом, авторы обращения не ставят вопрос о конституционности, поэтому эта часть обращения является неприемлемой.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

61. Следовательно, Конституционный суд признал обращение приемлемым в части, касающейся контроля конституционности оспариваемых положений с точки зрения статей 6, 20, 23, 54, 60 и 66 Конституции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЕЙ 6, 20, 23, 54, 60 и 66
КОНСТИТУЦИИ

А. Аргументы авторов обращений

62. Авторы обращения № 47а/2020г. отмечают, что синтагмы «осуществление иных необходимых мер» или «осуществляет иные необходимые полномочия» не отвечают требованиям качества закона. Эти синтагмы предоставляют Комиссии по чрезвычайным ситуациям, Службе гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций и Министерству внутренних дел неограниченные и не предусмотренные законом полномочия в случае объявления чрезвычайного, осадного или военного положения. Авторы отмечают, что в предыдущей редакции Закона №212 от 24 июня 2004 года о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения список полномочий этих органов был исчерпывающим. Если Парламент счел, что положения Закона № 212 от 24 июня 2004 года не соответствуют нынешним требованиям, он мог прямо определить, какие в этих случаях дополнительные меры могут быть предприняты ответственными органами. Авторы обращения не ставят под сомнение тот факт, что при введении чрезвычайного положения государственные органы власти должны предпринять все необходимые меры для предотвращения и ликвидации последствий, вызвавших чрезвычайное положение. Вместе с тем, учитывая чрезвычайный характер предпринимаемых государством мер, авторы считают, что данные меры должны отвечать критерию ясности, гарантируемому Конституцией, поскольку указанные меры ограничивают основные права и свободы граждан. Авторы обращения также утверждают, что оспариваемые положения допускают несоразмерное применение чрезвычайных мер.

63. Автор обращения № 88а/2020г. отмечает, что оспариваемые положения создают неопределенность в вопросе полномочий органов, ответственных за управление чрезвычайным положением, и не отвечают требованиям качества закона. Кроме того, они устанавливают для органов, ответственных за управление чрезвычайным положением, чрезмерную и неограниченную свободу усмотрения, которая позволяет им осуществлять как роль исполнителя закона, так и роль законодателя,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

что противоречит принципу разделения властей в государстве и конституционным положениям о том, что Парламент является единственным законодательным органом государства.

В. Аргументы органов власти и организаций, представивших свое мнение

64. В своем письменном мнении Президент Республики Молдова подчеркнул, что, на основании статей 66 и 72 ч. (3) п. m) Конституции, законодатель обладает свободой усмотрения в определении полномочий, которые могут быть предоставлены публичным органам, ответственным за управление чрезвычайным положением. Президент отметил, что, в контексте чрезвычайного положения, регулирование мер, которые должны предприниматься органами власти, не может быть исчерпывающим. Введение мер обусловлено развитием чрезвычайного положения. Следует учитывать и то, что в этот период власти должны иметь возможность действовать в режиме максимальной срочности. Оспариваемыми положениями законодатель наделил дополнительными полномочиями органы, ответственные за управление чрезвычайным положением. Цель принятия этих положений состояла в обеспечении властям оптимальных условий для выполнения своей миссии. Следовательно, Президент Республики Молдова считает, что оспариваемые положения не противоречат статьям 23 ч. (2) и 54 Конституции.

65. По мнению Парламента, оспариваемые положения являются доступными, поскольку они были опубликованы в Официальном Мониторе Республики Молдова. Относительно ясности оспариваемых положений, Парламент утверждает, что Конституция допускает использование в текстах закона общих формулировок. В данном случае Парламент считает, что использование точных формулировок или определение исчерпывающих чрезвычайных мер, которые могут быть введены властями в период чрезвычайного положения, не представляется возможным. Парламент также считает, что оспариваемые положения не дают органам возможность несоразмерного применения чрезвычайных мер и, если бы это произошло, закон устанавливает, что чрезвычайные меры могут быть обжалованы в суд. На вопрос в открытом заседании, компенсируются ли чрезвычайные полномочия определенными гарантиями, представитель Парламента отметил, что такие гарантии существуют, а именно парламентский и судебный контроль. На вопрос о том, могут ли органы, ответственные за управление чрезвычайным положением, на основании этих положений принимать законы, представитель Парламента отметил, что эти органы могут лишь устанавливать некоторые временные отступления от законодательства.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

66. В представленном Правительством мнению отмечается, что факторы, которые могут привести к установлению чрезвычайного положения, различны. Следовательно, невозможно исчерпывающе предусмотреть необходимые и возможные меры, которые должны предприниматься компетентными органами, чтобы охватить все потенциальные направления вмешательства. Оспариваемыми положениями законодатель предоставил абстрактные возможности органам, ответственным за управление чрезвычайным положением, чтобы они могли выполнять и другие полномочия, кроме предусмотренных соответствующими статьями Закона № 212 от 24 июня 2004 года о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения, исходя из частных обстоятельств создавшегося положения. Правительство отмечает, что Парламент в Постановлении № 55 от 17 марта 2020 года об объявлении чрезвычайного положения установил, что цель дополнительных мер состоит в предупреждении, смягчении и ликвидации последствий пандемии коронавируса (COVID-19). Следовательно, власти не могут принимать чрезвычайные меры, которые не связаны с указанной целью. Так, Правительство считает, что оспариваемые положения не противоречат статьям 23 ч. (2) и 54 Конституции.

67. В представленном Службой информации и безопасности мнению отмечается, что оспариваемые положения были введены законодателем в целях обеспечения эффективности мер, предпринимаемых государством в связи с возникновением непредвиденных ситуаций, требующих осуществления мер или полномочий, отличных от тех, что предусмотрены Законом о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения. Служба информации и безопасности отмечает, что оспариваемые положения, которые относятся к иным мерам и полномочиям властей, находят свое отражение в других нормативных актах и в Конституции, никак не являясь мерами необоснованными или незаконными. Следовательно, Служба информации и безопасности считает, что оспариваемые положения не противоречат статьям 23 ч. (2) и 54 Конституции.

68. В представленном Генеральной прокуратурой мнению отмечается, что авторы обращений не выдвигают доводы о неконституционности оспариваемых положений, а ограничиваются применением закона органами, ответственными за управление чрезвычайным положением. Генеральная прокуратура ссылается на Заключение о проекте конституционного закона Франции «О защите нации», принятое Венецианской комиссией на 106-м пленарном заседании (Венеция, 11-12 марта 2016 года), предусматривающее, что чрезвычайное положение не ведет к временному приостановлению действия принципа верховенства права и не дает властям возможность действовать в нарушение закона,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

поскольку они обязаны постоянно соблюдать эти принципы и верховенство права должно преобладать (см. CDL-AD(2016)006, § 28).

69. В представленном Министерством внутренних дел мнении отмечается, что оспариваемые положения применяются органами, ответственными за управление чрезвычайным положением, по необходимости и только в целях, которые стали основанием для объявления чрезвычайного положения. Указанные меры необходимы для того, чтобы органы, ответственные за управление чрезвычайным положением, могли незамедлительно и оперативно их применять, учитывая быстроту и негативные последствия распространения эпидемии. Эти органы оценивают необходимость применения данных мер с учетом сферы своей компетенции, установленной законом. Относительно доводов авторов обращений о возможном неправомерном применении оспариваемых положений со стороны государственных органов, Министерство внутренних дел отмечает, что эти доводы не являются существенными и убедительными. В связи с этим, Министерство ссылается на статью 54 ч. (1) Конституции, которая предусматривает, что в Республике Молдова не могут быть приняты законы, запрещающие или умаляющие права и основные свободы человека и гражданина. Министерство также отмечает, что Высший закон предоставляет государству право на ограничение некоторых прав и основных свобод, но строго на период чрезвычайного положения и в целях предотвращения пандемии коронавируса (COVID-19). Осуществление предусмотренных Конституцией прав не приостановлено и не отменено, а лишь ограничено на некоторый период времени. Эти ограничения необходимы для дальнейшего эффективного функционирования общества и государства в период чрезвычайного положения.

70. В представленном Народным адвокатом мнении отмечается, что оспариваемые положения оставляют место для несоразмерных толкований и действий, которые могут привести к необоснованному ограничению прав человека под предлогом режима национальной чрезвычайной ситуации. Расплывчатые формулировки, используемые законодателем в оспариваемых положениях, допускают злоупотребления со стороны компетентных органов, которые могут нарушать права и основные свободы человека. Следовательно, Народный адвокат считает, что оспариваемые положения противоречат статьям 23 ч. (2) и 54 Конституции.

71. Правительственный агент воздержался от представления мнения по обращениям на основании того, что возможно рассмотрение жалобы по этому вопросу Европейским судом по правам человека.

72. В представленном Институтом юридических, политических и социологических исследований мнении отмечается, что, учитывая

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

непредсказуемость последствий от явлений во время чрезвычайного положения, синтагма «иные необходимые меры/полномочия» в оспариваемых нормах является обоснованной. Такое решение предоставляет центральным органам государственного управления законную возможность применения всех необходимых правовых инструментов для предупреждения, смягчения и ликвидации последствий явлений, ставших основанием для введения чрезвычайного положения. Принимая во внимание непредсказуемый характер распространения и последствий пандемии COVID-19, совершенно невозможно разработать оспариваемые нормы в более предсказуемой форме. Институт делает ссылку на законодательство Румынии и Венгрии, которое содержит аналогичные положения. Институт также отметил, что применение оспариваемых положений ограничено по времени и они могут быть отозваны Парламентом. В этой беспрецедентной ситуации государства вправе принимать чрезвычайные меры для защиты своих граждан и преодоления кризиса. Оспариваемые меры следует применять в необходимых случаях, они должны строго соответствовать обстоятельствам, не должны продолжаться бесконечно и, что особенно важно, должны периодически подвергаться контролю. Институт отмечает, что никто не вправе использовать пандемию в качестве предлога для нарушения конституционных свобод граждан.

73. В представленном Ассоциацией Promo-LEX мнении отмечается, что в правовом государстве законодательные положения следует толковать в пользу приоритетности свободы лиц по отношению к государственным органам. Когда законодатель использует понятия, расширяющие полномочия государственных органов, то эти понятия должны толковаться строго. Что касается конституционности оспариваемых положений, Promo-LEX отмечает, что они недостаточно ясны для лиц, права которых могут быть ограничены, поскольку наделяют применяющие их органы неопределенными и общими полномочиями. Более того, оспариваемые положения предоставляют полномочия, которые могут использоваться произвольно. В контексте чрезвычайной ситуации, Promo-LEX считает, что полномочия органов, ограничивающие права и свободы граждан, должны быть с ясностью определены. Следовательно, Promo-LEX отмечает, что оспариваемые положения противоречат статьям 23 и 54 Конституции.

С. Оценка Конституционного суда

74. Чтобы выяснить, соответствуют ли оспариваемые положения конституционным стандартам, Конституционный суд рассмотрит их в следующих аспектах: а) являются ли оспариваемые положения ясными; б) предоставляют ли оспариваемые положения чрезмерные полномочия

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

исполнительной власти в контексте чрезвычайного положения, и с) являются ли оспариваемые положения соразмерными преследуемой законной цели.

а) Являются ли оспариваемые положения ясными

75. Конституционный суд отмечает, что ч. (2) статьи 23 Конституции устанавливает, что государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует и делает доступными все законы и нормативные акты. На первый взгляд, Конституция гарантирует лишь доступность законов. В текстах «право ... на знание своих прав и обязанностей» или «государство публикует все законы ... и обеспечивает их доступность» Конституция прямо не устанавливает, что государство обязано обеспечить граждан ясными законами. Требование о ясности законов и нормативных актов было установлено в практике Конституционного суда.

76. Так, в своей практике Конституционный суд дал толкование статьи 23 Конституции с точки зрения понятия «качество закона». Это понятие охватывает доступность и ясность закона. Конституционный суд отмечал, что для того, чтобы закон соответствовал этим критериям, он должен быть составлен с достаточной точностью с тем, чтобы позволить лицу определить свое поведение и в разумной мере предусмотреть, в зависимости от обстоятельств конкретного дела, последствия такого поведения (см. ПКС № 26 от 23 ноября 2010 года, § 10; ПКС № 11 от 30 октября 2012 года, § 48; ПКС № 17 от 19 мая 2016 года, § 61; ПКС № 2 от 23 января 2020 года, § 47).

77. Относительно соблюдения требования доступности закона, Конституционный суд отмечает, что, в целом, доступность закона означает доведение нормативных актов до сведения общественности и вступление их в силу, которая осуществляется на основании статьи 76 Конституции, опубликованием закона в Официальном Мониторе Республики Молдова (см. ПКС № 2 от 23 января 2020 года, § 43).

78. По настоящему делу Конституционный суд отмечает, что 17 марта 2020 года оспариваемые положения были приняты, вступили в силу и были опубликованы в Официальном Мониторе Республики Молдова. Так, оспариваемые положения доступны общественности, как предусматривает статья 23 Конституции.

79. Что касается соблюдения требования ясности закона, Конституционный суд отмечает, что статья 23 Конституции не предусматривает, что законы должны составляться с абсолютной точностью. В своей практике Европейский суд отмечал, что сфера применения понятия предсказуемости в значительной степени зависит от содержания этого принципа, от регулируемой им области, а также от

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

числа и статуса лиц, для которых предназначен закон. Лица, практикующие профессиональную деятельность, должны проявлять большую осторожность в своей деятельности и брать на себя присущие этой деятельности риски (см. *Sekmadienis Ltd. Против Литвы*, 30 января 2018 года, § 65; *Satakunnan Markkinapörssi Oy и Satamedia Oy против Финляндии* [БП], 27 июня 2017 года, § 145).

80. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения относятся к мерам, которые могут быть предприняты органами, ответственными за управление чрезвычайным положением. Закон о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения предусматривает, что чрезвычайное положение возникает а) в связи с угрозой возникновения или возникновением чрезвычайных ситуаций природного, техногенного или социально-биологического характера, что обуславливает необходимость предотвращения, уменьшения и ликвидации их последствий, или б) в случае существования угрозы для национальной безопасности или для конституционного порядка, что делает необходимым защиту правового государства, поддержание или восстановление законности.

81. В данном случае Конституционный суд отмечает, что, хотя статья 2 пкт. 12) Постановления Парламента № 55 от 17 марта 2020 года об объявлении чрезвычайного положения и предусматривает, что Комиссия по чрезвычайным ситуациям может осуществлять «иные необходимые меры», это же положение указывает, что данные меры могут осуществляться «только для предупреждения, смягчения и ликвидации последствий пандемии коронавируса (COVID-19)».

82. Вместе с тем, анализируя разнообразие чрезвычайных ситуаций, которые могут возникнуть, Конституционный суд отмечает, что использование законодателем таких синтагм, как «осуществление иных необходимых мер», «осуществление иных необходимых полномочий» или «выполнение других необходимых действий», является неизбежным в этой области. **Для быстрого реагирования на разнообразие чрезвычайных ситуаций, которые могут поставить страну под угрозу, органы, ответственные за управление чрезвычайным положением, должны иметь возможность проявлять гибкость.** Детальное и заблаговременное описание мер, которые могут быть необходимы для борьбы с чрезвычайным положением, равнозначно тому, что Парламент должен заранее предусмотреть, какие меры будут необходимы в каждой чрезвычайной ситуации. Конституционный суд считает эту задачу сложной или даже невыполнимой для Парламента. Более того, использование жестких формулировок либо исчерпывающее описание мер может ограничить способность исполнительной власти действовать в возникшей чрезвычайной ситуации. Так, **в контексте чрезвычайного положения, гибкое регулирование мер, которые**

могут быть предприняты властями для разрешения чрезвычайного положения, является приемлемым и необходимым.

83. Конституционный суд отмечает, что Европейский суд по вопросу о нормативных положениях общего характера установил, что они являются более практичным способом достижения законной цели, чем положения, которые допускают рассмотрение от случая к случаю. Последние могут создавать значительный риск неопределенности, споров, издержек и промедлений (см. *James и другие против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии*, 21 февраля 1986 года, § 68).

84. С другой стороны, даже если законодатель использовал более гибкие формулировки в описании оспариваемых положений, Конституционный суд отмечает, что это не предоставляет исполнительной власти абсолютную свободу усмотрения. Ограничение исполнительной власти в выборе чрезвычайных мер остается, поскольку законодатель использовал в оспариваемых положениях слово «необходимые». Смысл этого слова следует толковать в свете синтагмы «только в той степени, в какой это обусловлено чрезвычайностью обстоятельств» в статье 15 § 1 Европейской конвенции о правах человека, которая подразумевает не что иное, как принятие соразмерных мер.

85. По мнению Венецианской комиссии, необходимость и соразмерность чрезвычайных мер и соответствие их принципам правового государства требуют динамичного подхода. Кроме того, Европейский суд по правам человека установил, что статья 15 § 3 требует постоянной проверки степени необходимости чрезвычайных мер и что толкование статьи 15 должно оставлять место для прогрессивной адаптации (см. *Ирландия против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии*, 18 января 1978 года, § 220). Выводы относятся и к более точному анализу соразмерности и необходимости мер: то, что необходимо сразу после крупного общественного кризиса, может не потребоваться несколько месяцев позднее (см. Заключение Венецианской комиссии № 865/2016 о чрезвычайных указах, принятых в результате неудавшегося государственного переворота от 15 июля 2016 года в Турции, Венеция, 9-10 декабря 2016 года, CDL-AD(2016)037-е, § 62).

86. Что касается чрезвычайного положения, Венецианская комиссия напомнила, что крайне важно, чтобы законодательство и Конституция предоставляли механизмы парламентского и судебного контроля над исполнительной властью, для предотвращения злоупотребления чрезвычайной ситуацией со стороны государственных органов. В связи с этим, Венецианская комиссия подчеркивала, что наряду с Парламентом судебная система играет решающую роль в контроле полномочий исполнительной власти во время чрезвычайного положения, вынося

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

решения о законности объявления чрезвычайного положения, а также о проверке законности специальных чрезвычайных мер (см. Заключение №653/201 по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения в Армении, Венеция, 16-17 декабря 2011 года, CDL-AD(2011)049-е, § 22, § 41).

87. Конституционный суд отмечает, что использование гибких формулировок в Законе о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения компенсируется наличием судебного контроля над действиями исполнительной власти.

88. В этом контексте, Венецианская комиссия отметила, что решения, принятые компетентными органами исполнительной власти в период чрезвычайного положения, являются односторонними административными актами, поэтому логично, что они подлежат судебному контролю (Заключение № 838/2016 о проекте конституционного закона Франции «О защите нации», Венеция, 11-12 марта 2016 года, CDL-AD(2016)006, § 72). Следовательно, судебные инстанции должны обладать полной компетенцией по рассмотрению ограничительных мер и изъятий из закона для проверки их законности и обоснованности (Заключение № 359/2005 о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях, Венеция, 17-18 марта 2006 года, CDL-AD(2006)015, § 36). Более того, судебная система должна по-прежнему обеспечивать право на справедливое судебное разбирательство, а также право лиц на эффективное обжалование в случае, если правительственные чиновники чрезвычайными мерами нарушают права человека (см. Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения Армении, CDL-AD(2011)049-е, § 41).

89. Так, Конституционный суд отмечает, что с точки зрения требований качества закона, установленных статьей 23 Конституции, оспариваемые положения являются конституционными.

в) Предоставляют ли оспариваемые положения чрезмерные полномочия исполнительной власти в контексте чрезвычайного положения

90. Конституционный суд отмечает, что статья 6 Конституции определяет три ветви государственной власти: законодательная, исполнительная и судебная. Та же статья отмечает, что власти разделены, но взаимодействуют при осуществлении своих полномочий.

91. Относительно роли каждой из ветвей государственной власти, Конституционный суд в своей практике отмечал, что законодательная власть непосредственно представляет народ, как носителя национального суверенитета. Законодательная власть определяет правила общественного поведения для всех физических и юридических лиц.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

Исполнительная власть формируется законодательной властью и обеспечивает исполнение законов, реализацию внутренней и внешней политики государства. Судебная власть решает правовые споры, возникающие в обществе в результате действий других двух властей (см. ПКС № 29 от 23 сентября 2013 года, §§ 50-52).

92. Разделение властей в государстве должно сопровождаться условием их сбалансированности. Конституционный суд отмечал, что законодательная, исполнительная и судебная власти не должны конкурировать между собой. Они выполняют свои полномочия раздельно в пределах, установленных Конституцией, взаимодействуя при осуществлении государственной власти (см. ПКС № 24 от 10 сентября 2013 года, § 38; ПКС № 25 от 29 октября 2019 года, § 43). Принцип разделения властей в государстве направлен на создание такой системы правления, которая исключала бы злоупотребления со стороны любой из этих властей (см. ПКС № 24 от 10 сентября 2013 года, § 39; ПКС № 25 от 29 октября 2019 года, § 42), предотвращая подчинение одной власти другой (см. ПКС № 24 от 10 сентября 2013 года, § 41) и сосредоточение всей власти в руках одной из ветвей, индивидуальной или коллективной (см. ПКС № 23 от 9 ноября 2011 года, § 17).

93. В то же время, разделение властей в государстве не должно быть жестким, абсолютным, поскольку это может привести к институциональному блокированию и нарушению равновесия. Поэтому принцип разделения государственной власти принимает форму разграничения одного от другого независимых публичных органов, с разными прерогативами, посредством которых осуществляется определенная деятельность, но и взаимодействия между ветвями власти, усиленного взаимным контролем (ПКС № 29 от 23 сентября 2013 года, §49).

94. По вопросу о том, меняется ли равновесие властей в государстве в период чрезвычайного положения, Конституционный суд отмечает, что Конституция не содержит подробных деталей о чрезвычайном положении. Высший закон предусматривает, что Парламент объявляет чрезвычайное, осадное и военное положение [п. m) статьи 66], что режим чрезвычайного, осадного и военного положения регулируется органическим законом [п. m) ч. (3) статьи 72], что в этот период Парламент не может быть распущен [ч. (4) статьи 85] и Конституция не может быть пересмотрена [ч. (3) статьи 142]. Так, Конституция прямо не предусматривает, что должно следовать после объявления чрезвычайного положения, какая ветвь власти ответственна за управление чрезвычайным положением или какова роль Парламента, Президента Республики и Правительства в этот период. Конституция также не предусматривает, что во время чрезвычайного, осадного или

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

военного положения увеличиваются полномочия одной из властей и снижаются полномочия другой власти.

95. Таким образом, поскольку Конституция не устанавливает прямых исключений, Конституционный суд отмечает, что как в обычных ситуациях, так и во время чрезвычайного, осадного или военного положения равновесие между ветвями власти должно быть одинаковым. **Конституционный строй Республики Молдова, основанный на принципе разделения и взаимодействия властей в государстве и на четком разделении полномочий государственных органов, участвующих в осуществлении государственной власти, не должен меняться из-за объявления чрезвычайного положения.** Даже в таких исключительных обстоятельствах Конституция не допускает каких-либо отступлений от этого порядка, а тем более не допускает концентрацию государственной власти в руках одной ветви власти. Это положение было установлено конституционным законодателем для предотвращения возникновения диктатуры, учитывая историческое прошлое страны, а также то, что большинство злоупотреблений совершаются на фоне чрезвычайных ситуаций. По мнению Венецианской комиссии, практика показала, что наиболее серьезные нарушения прав человека, как правило, происходят именно в контексте чрезвычайной ситуации, ведь под предлогом чрезвычайной ситуации государства могут использовать свою власть, прибегая к отступлениям от законов в других целях либо в большей степени, чем этого требует ситуация (Заключение № 359/2005 о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях, CDL-AD(2006)015, § 12; Заключение №838/2016 о проекте конституционного закона Франции «О защите нации», CDL-AD(2016)006, § 51, § 71).

96. С другой стороны, никакие положения Конституции не могут толковаться как допускающие блокирование своих институтов. Чрезмерно ограничительное толкование, которое значительно сужает возможности восстановления конституционного правопорядка, стало бы препятствием для функционирования демократии и правового государства (см. ПКС № 14 от 2 мая 2017 года, § 188; ПКС № 28 от 17 октября 2017 года, § 99; ОКС № 112 от 4 декабря 2017 года, § 25).

97. В этом смысле, Конституция не запрещает Парламенту предоставлять дополнительные полномочия Правительству в рамках конституционных положений для преодоления чрезвычайной ситуации. В то же время, во избежание злоупотреблений необходимо установить определенные гарантии, которые смогли бы сохранить равновесие между ветвями государственной власти, с одной стороны, и обеспечить безопасность государства, с другой стороны.

98. Так, чтобы установить, предоставил ли Парламент оспариваемыми положениями чрезмерные полномочия Правительству, Конституционный суд рассмотрит следующие вопросы: (i) ограничены

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

ли во времени полномочия Правительства; (ii) имеют ли полномочия Правительства ограниченную область применения; (iii) предусматривает ли закон систему парламентского контроля и (iv) подлежат ли обжалованию чрезвычайные меры Правительства.

(i) Ограничены ли во времени полномочия Правительства

99. По мнению Венецианской комиссии, безопасность государства и его демократических органов, а также безопасность служащих и всего населения относятся к жизненно важным общественным и частным интересам, которые должны быть защищены и могут привести к временному отступлению от определенных прав человека и к исключительному разделению властей в государстве. Вместе с тем, **авторитарные правительства злоупотребляли полномочиями, связанными с чрезвычайным положением, чтобы сохранить за собой власть, заставить оппозицию молчать и ограничить права человека в целом.** Следовательно, **установление строгих ограничений по продолжительности, обстоятельствам и области применения этих полномочий имеет важное значение.** Государственная и общественная безопасность может быть эффективно обеспечена только в демократической стране, которая строго соблюдает принципы правового государства (см. Список критериев правового государства, Венеция, 11-12 марта 2016 года, CDL-AD(2016)007, § 51). Чрезвычайная ситуация по своему определению является исключительной и временной. То есть, она должна быть непродолжительной. Введенные во время чрезвычайного положения правила должны быть ограничены по времени. Эти правила не могут действовать дольше, чем сама ситуация, и не могут стать постоянными (см. Заключение № 838/2016 о проекте конституционного закона Франции «О защите нации», CDL-AD(2016)006, § 65).

100. Продолжительность чрезвычайного положения регулируется Законом о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения. Этот закон предусматривает, что чрезвычайное положение может быть введено на срок не более 60 дней и, в зависимости от развития ситуации, срок его действия может быть продлен или сокращен Парламентом по ходатайству Президента Республики или Правительства [статья 18 закона].

101. Тот же закон предусматривает, что после отмены чрезвычайного, осадного или военного положения нормативные акты, принятые на этот период, признаются утратившими силу без специального сообщения об этом [ч. (3) статьи 4 закона].

102. Органы, ответственные за управление чрезвычайным положением, могут осуществлять свои полномочия, предусмотренные

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

данным законом, только в период действия чрезвычайного, осадного и военного положения.

103. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что **полномочия, установленные оспариваемыми положениями, ограничены во времени.**

(ii) Имеют ли полномочия Правительства ограниченную область применения

104. Конституционный суд предварительно отмечает, что в конституциях и законодательствах европейских стран роль правительства в период чрезвычайного положения регулируется по-разному. Помимо особенностей каждой модели, можно выделить три типа действия государств в случае чрезвычайного положения (см. выше §§ 19-44). Первый тип основан на принципе законности, подразумевающий, что в период чрезвычайного положения правительства наделяются дополнительными полномочиями, но не могут принимать законы без одобрения Парламента и принимать чрезвычайные меры, противоречащие законам или Конституции (Германия, Испания, Финляндия, Грузия, Хорватия, Чехия, Дания, Италия, Словения, Черногория, Сербия, Польша, Албания, Греция, Литва, Эстония, Румыния, Австрия, Сан Марино). Второй тип основан на принципе необходимости, подразумевающий, что на период чрезвычайного положения исполнительная и законодательная власть передаются правительству, которое может принимать законы (Швейцария, Кипр). Третий тип основан на сочетании принципов законности и необходимости, подразумевающий, что полномочия правительства различаются в зависимости от характера чрезвычайного положения (Норвегия, Франция, Венгрия).

105. Что касается роли Парламента во время кризисных ситуаций, Конституция Республики Молдова предусматривает, что во время чрезвычайного, осадного или военного положения Парламент не может быть распущен [ч. (4) статьи 85]. Это означает, что в период кризиса законодательная власть не может быть передана другому государственному органу. Непрерывность мандата Парламента представляет собой гарантию, которая компенсирует расширенные полномочия Правительства в этот период. Так, Парламент должен действовать и осуществлять парламентский контроль над исполнительной властью и способом управления чрезвычайным положением.

106. В этом контексте, Конституционный суд подчеркивает, что запрет на роспуск Парламента в период чрезвычайного положения является конституционной гарантией парламентского контроля над

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

исполнительной властью в исключительных ситуациях (см. ПКС № 10 от 13 апреля 2020 года, § 45; ОКС № 40 от 13 апреля 2020 года, § 19). По мнению Венецианской комиссии, Парламент осуществляет очень важный контроль над введением чрезвычайного положения, который в случае роспуска Парламента прекращается (Заключение № 838/2016 о проекте конституционного закона Франции «О защите нации», CDL-AD(2016)006, § 64).

107. Относительно роли Правительства в период чрезвычайного положения, Конституция не предусматривает, что исполнительная власть наделяется дополнительными полномочиями в случае чрезвычайного, осадного или военного положения. Этот вопрос регулируется органическим законом, то есть Законом о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения.

108. В вышеуказанном законе Парламент решил, что в случае объявления чрезвычайного положения управление им возлагается на Комиссию по чрезвычайным ситуациям. Эта комиссия отвечает за планирование, организацию и координирование деятельности по принятию мер, необходимых в чрезвычайной ситуации. Вместе с тем, комиссии оказывает содействие Министерство внутренних дел и Служба гражданской защиты и чрезвычайных ситуаций, которые координируют исполнение установленных комиссией мер [ч. (1) и ч. (2) статьи 21 закона]. Председателем комиссии является премьер-министр Республики Молдова, а члены Правительства и руководители некоторых центральных и специализированных органов власти являются членами комиссии [см. Постановление Правительства № 1340 от 4 декабря 2001 года о Комиссии по чрезвычайным ситуациям Республики Молдова].

109. Конституционный суд отмечает, что Парламент предоставил расширенные полномочия органам, ответственным за управление чрезвычайным положением. Кроме того, в период чрезвычайного положения указанные органы принимают на себя некоторые полномочия центрального и местного публичного управления [ч. (1) статьи 8 закона]. Оспариваемыми положениями Парламент также установил, что соответствующие органы могут осуществлять «иные необходимые полномочия» или «иные необходимые меры».

110. Во-первых, Конституционный суд отмечает, что **органы, ответственные за управление чрезвычайным положением, по своей природе относятся к исполнительной власти.** Так, несмотря на то, что законодатель в описании мер, которые могут быть приняты этими органами, использовал гибкие формулировки, Конституционный суд отмечает, что эти меры не могут выходить за рамки полномочий исполнительной власти, поскольку единственными полномочиями, которыми их наделил Парламент, являются исполнительные. **Оспариваемые тексты закона не содержат положений, которые**

наделяли бы эти органы полномочиями законодательной власти, то есть принимать, изменять или отменять законы.

111. Обращение к таким синтагмам, как «иные необходимые полномочия» или «иные необходимые меры», недостаточно для наделения Правительства законодательной функцией, поскольку данная функция не может быть предоставлена Парламентом посредством таких процедур. Органы, наделенные законодательной функцией, прямо установлены в Конституции. Так, если органы, ответственные за управление чрезвычайным положением, хотели бы принимать законы, они должны были бы это делать на основании конституционной нормы. Поскольку ни одна норма Конституции не позволяет им непосредственно принимать законы, данные органы должны уважать волю конституционного законодателя, который возложил законодательную функцию – как в ординарной ситуации, так и в период чрезвычайного, осадного или военного положения – только на Парламент.

112. Конституционный суд отмечает, что Парламент, согласно положениям ч. (1) статьи 60 Конституции, во всех ситуациях остается высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства. Парламент не может отказаться от своего конституционного статуса в случае чрезвычайного положения, и никакой другой орган не может изменить этот статус Парламента, иначе это расценивалось бы как посягательство на суверенитет народа.

113. Если органы, ответственные за управление чрезвычайным положением, считают необходимым принятие какого-либо закона для преодоления неизбежной опасности, Конституция предоставляет им несколько альтернатив. Они могут ходатайствовать о применении исключительных процедур законотворчества, предусмотренных Конституцией, а именно – просить Правительство принять на себя ответственность за проект закона [статья 106¹] или просить Парламент уполномочить Правительство издавать ордонансы в областях, не являющихся предметом органических законов [статья 106²]. Кроме того, представленные Правительством проекты закона, а также одобренные им законодательные инициативы депутатов рассматриваются Парламентом, в том числе в срочном порядке, в соответствии с установленными Правительством порядком и приоритетами [ч. (3) статьи 74].

114. В этом контексте, Конституционный суд напоминает, что Венецианская комиссия в своем мнении отметила, что **чрезвычайное положение не ведет к временному приостановлению действия принципа верховенства права и не наделяет власти правом действовать в нарушение закона**, поскольку они обязаны постоянно соблюдать эти принципы и верховенство права должно преобладать. По определению, демократия и правовое государство подразумевают

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

гарантирование политических прав и личных свобод, а также **эффективную систему разделения и взаимодействия властей в государстве** (см. в связи с этим Заключение № 359/2005 о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях, CDL-AD(2006)015, § 13, § 31; Заключение №838/2016 о проекте конституционного закона Франции «О защите нации», CDL-AD(2016)006, § 28; ПКС № 10 от 13 апреля 2020 года, §46).

115. Во-вторых, Конституционный суд отмечает, что Парламент Постановлением № 55 от 17 марта 2020 года об объявлении чрезвычайного положения установил, что в период чрезвычайного положения Комиссия по чрезвычайным ситуациям может выполнять другие действия, необходимые для предупреждения, смягчения и ликвидации последствий пандемии коронавируса (COVID-19). Следовательно, **дополнительные полномочия органов, ответственных за управление чрезвычайным положением, строго ограничены причинами и задачами, стоящими в основе объявления чрезвычайного положения, и не могут превышать полномочия публичных органов, определенных Конституцией.**

116. В-третьих, Закон о режиме чрезвычайного, осадного и военного положения предусматривает, что установленные властями чрезвычайные меры должны быть соразмерными. Так, статья 5 ч. (1) закона предусматривает, что на период чрезвычайного, осадного или военного положения в связи с осложнением ситуации, ставшей причиной его введения, может быть ограничено в соответствии со статьей 54 Конституции осуществление некоторых прав или свобод граждан.

117. Согласно положениям ч. (2) статьи 54 Конституции, осуществление прав и свобод не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом, соответствуют общепризнанным нормам международного права и необходимы в интересах национальной безопасности, территориальной целостности, экономического благосостояния страны, общественного порядка, в целях предотвращения массовых беспорядков и преступлений, защиты прав, свобод и достоинства других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия. Ограничение должно соответствовать обстоятельству, вызвавшему его, и не может затрагивать существование права или свободы (ч. (4) статьи 54).

118. По мнению Венецианской комиссии, положения о чрезвычайной ситуации следует толковать системно, с соблюдением других конституционных норм, в частности норм, закрепляющих и гарантирующих права и основные свободы (Заключение № 838/2016 о проекте конституционного закона Франции «О защите нации», CDL-AD(2016)006, § 54). **Если какая-либо мера ограничивает права**

человека, установленные ограничения должны быть определены как можно более точно, они должны быть необходимы и соразмерны преследуемой цели. И все-таки, ограничения прав и свобод человека и отступления, относящиеся к правам человека, должны быть регламентированы законом. Закон должен устаналивать случаи, которые оправдывают ограничение прав человека, чтобы создать гарантии против злоупотреблений властей по установлению ограничений или отступлений в других целях и в большей степени, чем это разрешено внутренним законодательством и Европейским судом по правам человека. Это является жизненно важной гарантией для сохранения демократии и верховенства права (Заключение № 359/2005 о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях, CDL-AD(2006)015, § 7, § 35).

119. С учетом того, что **оспариваемые положения могут быть применены только в пределах полномочий исполнительной власти** и обусловлены причинами и задачами, стоящими в основе объявления чрезвычайного положения, Конституционный суд отмечает, что они **имеют ограниченную, конкретную и строго функциональную область применения.**

(iii) Предусматривает ли закон систему парламентского контроля

120. По мнению Венецианской комиссии, вопреки общему убеждению в том, что введение чрезвычайного положения всегда предполагает, что наступило «время исполнительной власти», современный конституционализм предусматривает правила, обеспечивающие роль Парламента в этом процессе (Заключение №865/2016 о срочных указах № S667-676, принятых в результате неудавшегося государственного переворота от 15 июля 2016 года в Турции, CDL-AD(2016)037, § 53). **Парламентский контроль решений и действий чрезвычайных органов и установление особого порядка осуществления такого контроля имеют важное значение для реализации принципа правового государства и демократии** (см. Чрезвычайные полномочия, Наука и техника демократии, № 12 (1995), CDL-STD(1995)012).

121. Крайне важно, чтобы Парламент и судебные органы осуществляли контроль над деятельностью Правительства в целях предотвращения злоупотреблений. Первый механизм контроля состоит в обеспечении Парламенту возможности утверждать решение исполнительной власти об объявлении чрезвычайного положения. В соответствии с общим правилом, правительства должны обосновывать как решение об объявлении чрезвычайного положения, так и конкретные меры по разрешению этой ситуации. Большинство парламентов вправе периодически проводить анализ предпринятых мер и, в зависимости от обстоятельств, отменить чрезвычайное положение. В то же время,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

последующая ответственность, возложенная на Парламент, то есть право проводить расследования и изучать вопросы, связанные с исполнением обязанностей в чрезвычайной ситуации, играет важное значение в оценке деятельности Правительства (Заключение по проекту закона о правовом режиме чрезвычайного положения в Армении, CDL-AD(2011)049, § 27).

122. Конституционный суд отмечает, что большинство европейских государств регулируют на конституционном или законодательном уровне механизм парламентского контроля над деятельностью исполнительной власти в период чрезвычайного положения (Германия, Норвегия, Венгрия, Испания, Финляндия, Грузия, Хорватия, Чехия, Дания, Италия, Словения, Черногория, Сербия, Польша, Албания, Греция, Литва, Эстония, Румыния, Австрия) (см. выше §§ 19-44).

123. Конституция Республики Молдова предусматривает, что Парламент не может быть распущен во время чрезвычайного, осадного или военного положения [ч. (4) статьи 85]. Этим Конституция дает понять, что роль Парламента не ограничивается объявлением чрезвычайного, осадного или военного положения. Напротив, в это критическое для граждан и страны время Конституция обязывает Парламент проверять, в силу положений п. f) статьи 66 Конституции, соблюдают ли органы, которые он уполномочил управлять чрезвычайным положением, пределы делегированных полномочий.

124. Конституционный суд подчеркивает, что **Парламент, как высший представительный орган народа Республики Молдова и единственная законодательная власть государства, наделен функциями контроля и информирования населения о способах реализации прерогатив народной власти. Парламентский контроль – это насущная необходимость, позволяющая оценивать способ превращения политического выбора в нормативное решение, незамедлительно или постепенно внедряемое в жизнь общества.** Являясь выражением функции Парламента в рамках конституционной демократии, парламентский контроль осуществляется различными способами. Цель любого парламентского контроля состоит в проверке актов и деятельности представителей исполнительной власти с точки зрения соответствия закону, соблюдения прав и свобод человека, а также соответствия всеобщим интересам (см. ПКС № 29 от 23 сентября 2013 года, §§ 64-68; ПКС № 12 от 7 мая 2020 года, § 92).

125. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что Закон о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения устанавливает лишь то, что Парламент объявляет [ч. (1) статьи 12], может продлить [статья 15] и отменить чрезвычайное положение [ч. (1) и ч. (2) статьи 16].

126. Вышеуказанный закон не устанавливает достаточных механизмов, позволяющих Парламенту проверять действия органов, ответственных за управление чрезвычайным положением, на

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

соответствие закону. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что **парламентский контроль необходим для восстановления равновесия между государственными властями в результате предоставления расширенных полномочий Правительству и для обеспечения соблюдения принципа верховенства права** (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 12 от 7 мая 2020 года, § 93).

(iv) Подлежат ли обжалованию чрезвычайные меры Правительства

127. Чрезвычайное положение – это правовой режим, основанный на принципе законности управления и принципе правового государства. Принцип правового государства предполагает такую систему, в которой правительственные органы осуществляют свою деятельность в рамках закона, а их действия составляют предмет рассмотрения независимыми судами. Иными словами, правовая безопасность граждан должна быть гарантирована (см. Чрезвычайные полномочия. Наука и техника демократии, № 12 (1995г.), CDL-STD(1995)012).

128. Конституционный суд напоминает, что, совместно с Парламентом, судебная система играет решающую роль в вопросе контроля полномочий исполнительной власти в период чрезвычайного положения, а судьи общей юрисдикции проверяют законность конкретных чрезвычайных мер. Более того, судебная система и в этих ситуациях должна обеспечивать право на справедливое судебное разбирательство, а граждане должны пользоваться правом на эффективную защиту в случае нарушения чрезвычайными мерами их основных прав со стороны публичных органов (см. выше §86 и § 88).

129. Венецианская комиссия отмечала, что, «поскольку в парламентской демократии исполнительная власть обычно формируется из партийных лидеров и других важных партийных деятелей, [...] контроль законодательного органа на практике может быть недостаточно эффективным для борьбы с злоупотреблением исполнительной власти. Так, в государстве, основанном на принципе верховенства права, парламентский контроль должен быть подкреплён надлежащими и эффективными мерами судебного контроля» (Заключение № 865 /2016 о чрезвычайных указах, принятых в результате неудавшегося государственного переворота от 15 июля 2016 года в Турции, CDL-AD(2016)037-e, § 185).

130. Продолжительность и область применения отступлений от статьи 15 § 1 Европейской конвенции о правах человека ограничены положением «строго обусловлено требованиями ситуации». **Внутренние суды должны обладать полной юрисдикцией для рассмотрения мер, устанавливающих ограничения и отступления, с точки зрения их законности, обоснованности и соответствия положениям**

Европейской конвенции о правах человека (Заключение о защите прав человека в чрезвычайных ситуациях, CDL-AD(2006)015, § 12 и §36).

131. В данном случае, Конституционный суд отмечает, что решения органов, ответственных за управление чрезвычайным положением, могут быть обжалованы в судебную инстанцию в административном производстве. Административный кодекс в статье 225 ч. (3) устанавливает, что могут быть обжалованы в суд индивидуальные и нормативные административные акты, касающиеся национальной безопасности Республики Молдова, осуществления режима чрезвычайного положения, принятия органами публичной власти чрезвычайных мер в целях борьбы со стихийными бедствиями, пожарами, эпидемиями, эпизоотиями и другими подобными явлениями.

132. Вместе с тем, законодатель в той же статье установил, что обращение в судебную инстанцию допустимо для осуществления судебного контроля **следующих обстоятельств**: а) наличие чрезвычайной ситуации на день издания акта; б) компетенция органа публичной власти, издавшего акт; с) наличие общественного интереса, оправдывающего издание административного акта; d) отсутствие у органа публичной власти реальной возможности издать акт в обычном порядке.

133. В то же время, согласно положениям статьи 29 Административного кодекса, **любая принимаемая органом публичной власти мера, затрагивающая предусмотренные законом права или свободы, должна отвечать принципу соразмерности**. Мера, принимаемая органом публичной власти, считается соразмерной, если она подходит для достижения преследуемой цели согласно предоставленному законом полномочию, необходима для достижения этой цели и разумна. Мера, принимаемая органом публичной власти, считается разумной, если производимое ею вмешательство не является несоразмерным преследуемой цели.

134. Изучив пределы судебного контроля, установленные в ч. (3) статьи 225 кодекса, Конституционный суд заключает, что чрезвычайные меры органов, ответственных за управление чрезвычайным положением, могут быть обжалованы в суд. С другой стороны, данная статья **не позволяет судьям рассматривать, являются ли оспариваемые меры «строго определены требованиями чрезвычайной ситуации», то есть – если они соразмерны**.

135. Европейский суд в своей практике подчеркивал, что для удовлетворения требованиям статьи 6 § 1 Европейской конвенции о правах человека «суд» должен обладать полномочиями по рассмотрению всех фактических и правовых вопросов, имеющих отношение к разрешению находящегося у него в производстве спора. Требование о том, чтобы суд обладал «полной юрисдикцией» считается выполненным

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

тогда, когда установлено, что данный судебный орган в рамках производства осуществил «достаточную юрисдикцию» или обеспечил «достаточное рассмотрение» (*Ramos Nunes de Carvalho e Sá против Португалии* [БП], 6 ноября 2018 года, §§ 176-177). Это условие не будет считаться выполненным, если создаются препятствия в рассмотрении судом либо суд не рассматривает основные вопросы спора (см. *Franz против Германии*, 30 января 2020 года, § 82).

136. Более того, в аспекте процессуальных гарантий, любое лицо, гарантированные права которого нарушаются, **должно обладать возможностью проверки соразмерности меры со стороны независимого суда** (см., *mutatis mutandis*, *Hirtu и другие против Франции*, 14 мая 2020 года, § 75; *Коростелев против Российской Федерации*, 12 мая 2020 года, § 64; *Центр демократии и верховенства права против Украины*, 26 марта 2020 года, § 118; *Gaughran против Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии*, 13 февраля 2020 года, § 94, § 96; *Solska и Rybicka против Польши*, 20 сентября 2018 года, § 126).

137. Конституционный суд в своей практике отмечал, что функционирование любого демократического общества, как важнейшая предпосылка для реализации правового государства, всегда подразумевает необходимость создания институционализированной системы контроля, способной «подвергать цензуре» деятельность публичных органов любого уровня с тем, чтобы принадлежащая им власть не стала прерогативой тех, кто ее осуществляет по своему усмотрению. В этом контексте, **административное производство, как правовой институт, направлено на противодействие злоупотреблениям властью и превышениям полномочий со стороны публичных органов, защиту прав человека в духе закона, организацию деятельности публичных органов и обеспечение правопорядка. Наличие соответствующих и достаточных гарантий от злоупотреблений, включая процедуры эффективного контроля, осуществляемого судебной властью**, тем более необходимо, если учитывать, что под предлогом защиты демократии подобные меры могут ее подорвать или даже уничтожить (ПКС № 18 от 11 декабря 2012 года, §§ 43-44, и ПКС № 5 от 11 февраля 2014 года, §§ 39-40, 72).

138. Конституционный суд заключает, что положения ч. (3) статьи 225 Административного кодекса **не наделяют судебные инстанции полномочиями проверки соразмерности чрезвычайных мер, принятых исполнительными органами власти, ответственными за управление чрезвычайным положением. Данный факт препятствует судебным инстанциям рассматривать вопросы, которые могут являться основными в спорах, находящихся в их производстве. Судьи ограничены в своей компетенции; они могут рассматривать**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

законность чрезвычайных мер (см. ПКС № 5 от 11 февраля 2014 года, §§ 67-70), но не их соразмерность.

139. Таким образом, контроль, осуществление которого налагается на судебные инстанции, в соответствии с положениями ч. (3) статьи 225 кодекса, в области обжалования чрезвычайных мер, **не является достаточным и не обеспечивает его осуществление судом, наделенным «полной юрисдикцией», как того требует статья 20 Конституции.**

с) Являются ли оспариваемые положения соразмерными преследуемой законной цели

140. Конституционный суд отмечает, что в настоящем деле он был призван рассмотреть соразмерность законодательных положений, не опираясь на конкретное нарушение одного из основных прав. Однако он установил, что указанные положения могут затрагивать ряд основных прав (см. выше § 53).

141. В этом случае, поскольку подлежит подвергнуть анализу законодательные меры, имеющие очень широкое применение, принцип соразмерности требует наличия гарантий, которые могли бы компенсировать возможное злоупотребление оспариваемыми положениями. Во-первых, от злоупотреблений публичных органов, если таковые имеют место, должна существовать мера судебного контроля. Так, закон должен обеспечивать лицам, права которых нарушаются чрезвычайными мерами исполнительной власти во время чрезвычайного положения, доступ к суду, обладающему «полной юрисдикцией».

142. Поскольку Конституционный суд в § 139 постановления установил, что положения ч. (3) статьи 225 Административного кодекса не обеспечивают контроль судом, наделенным «полной юрисдикцией», Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения являются несоразмерными.

143. Конституционный суд воздержится от рассмотрения вопроса о наличии других гарантий, поскольку отсутствие полного судебного контроля является достаточным основанием, чтобы констатировать несоразмерность оспариваемых положений.

Выводы

144. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения являются доступными и ясными, что соответствует положениям статьи 23 Конституции. Кроме того, оспариваемые положения имеют ограниченную, конкретную и строго функциональную область действия,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

ограничивая во времени полномочия исполнительных органов, ответственных за управление чрезвычайным положением.

145. Тем не менее, такие недостатки, как (i) отсутствие эффективного парламентского контроля; (ii) отсутствие судебного контроля со стороны суда, обладающего полной юрисдикцией, и (iii) несоразмерность оспариваемых положений, приводят к выводу, что оспариваемые положения не обеспечивают равновесие властей в государстве в контексте чрезвычайного положения, не гарантируют право на судебное разбирательство судом, обладающим полной юрисдикцией, и не дают возможность полного восстановления в правах в случае злоупотреблений со стороны публичных органов, как того требуют статьи 6, 20,, 54, 60 и 66 Конституции.

146. Что касается отсутствия эффективного парламентского контроля, Конституционный суд отмечает, что Конституция не обязывает законодателя регулировать данный механизм по определенному образцу. В связи с этим, Конституционный суд направит Парламенту представление в целях создания механизма эффективного парламентского контроля мер, принимаемых исполнительной властью в период чрезвычайного положения. Парламент может принять во внимание рекомендации Венецианской комиссии в данной области (см. выше §§ 120-121) и регулирование этого механизма европейскими государствами (см. выше §§ 20-44).

По этим основаниям, руководствуясь статьями 135 ч. (1) п. а) и 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, статьями 6, 61, 62 п. а) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Признать частично обоснованными* обращения депутатов Парламента Республики Молдова Андриана Канду, Сергея Сырбу, Корнелиу Падневич, Елеоноры Граур и Кирилла Моцпан.

2. *Признать конституционными* статьи 20 п. к), 22 ч. (1) п. i), 24 п. g) и 25 п. j) Закона № 212 от 24 июня 2004 года о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения и синтагму «других действий, необходимых» в статье 2 пкт. 12) Постановления Парламента № 55 от 17 марта 2020 года об объявлении чрезвычайного положения в той мере, в которой:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 212 ОТ 24 ИЮНЯ 2004 ГОДА И НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ ПАРЛАМЕНТА № 55 ОТ 17 МАРТА 2020 ГОДА

(а) органы, ответственные за управление чрезвычайным положением, осуществляют полномочия, меры или действия, необходимые только для реализации целей, ставших основанием для объявления чрезвычайного положения;

б) необходимые полномочия, меры или действия не выходят за рамки компетенции исполнительной власти и

с) Парламент может осуществлять эффективный контроль данных мер.

3. *Признать неконституционной ч. (3) статьи 225 Административного кодекса в части, ограничивающей полномочия судебной инстанции по осуществлению контроля соразмерности мер, принятых органами публичной власти.*

4. До внесения Парламентом изменений в Административный кодекс, в случае обжалования мер, принимаемых органами, ответственными за управление чрезвычайным положением, судебные инстанции рассматривают также, является ли принятая органом публичной власти мера соразмерной определившей ее ситуации.

5. 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, 23 июня 2020 года
ПКС № 17
Дело № 47а/2020*