



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**статьи 15 ч. (2) пунктов d), e), f) и ч. (3), статьи 23 ч. (3) и ч. (6),
статьи 26 частей (6) - (9) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о
Правительстве**

(компетенция Правительства, полномочия которого прекращены)

(обращение № 2a/2021г.)

КИШИНЭУ

4 марта 2021 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

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

принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 11 января 2021 года,
рассмотрев данное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, представленное в Конституционный суд 11 января 2021 года Президентом Республики Молдова Майей Санду, в порядке статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции, статьи 25 п. а) Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде и статьи 38 ч. (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции.

2. Автор обращения оспаривает статью 15 часть (2) пункты d), e), f) и часть (3), статью 23 часть (3) и часть (6), статью 26 части (6) – (9) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве.

3. Определением Конституционного суда от 2 февраля 2021 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд запросил мнения Парламента, Правительства, Института юридических, политических и социологических исследований, факультета права Международного независимого университета Молдовы, юридического факультета Государственного университета Молдовы и Академии публичного управления.

5. В открытом заседании Конституционного суда присутствовали Олеся Стамате, представитель автора обращения, и Раду Раду, представитель Парламента.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Г-н Ион Кику 23 декабря 2020 года подал в отставку с должности премьер-министра.

7. Президент Республики Молдова Майя Санду 31 декабря 2020 года издала Указ № 12-IX о назначении Аурелия Чоккой, министра иностранных дел и европейской интеграции, временно исполняющим обязанности премьер-министра до принесения присяги членами нового Правительства.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

8. Применимые положения Конституции:

Статья 2

Суверенитет и государственная власть

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

(2) Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением против народа».

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 98

Инвеститура

«[...]

(6) В случае необходимости кадровых перестановок или вакансии должностей в Правительстве Президент Республики Молдова по предложению Премьер-министра освобождает от должности и назначает отдельных членов Правительства».

Статья 101

Премьер-министр

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

(2) В случае невозможности исполнения Премьер-министром своих обязанностей либо в случае его смерти Президент Республики Молдова назначает одного из членов Правительства временно исполняющим

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

обязанности Премьер-министра до формирования нового Правительства. Временное исполнение обязанностей Премьер-министра прекращается, если Премьер-министр возобновляет работу в Правительстве.

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

Статья 103
Прекращение полномочий

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

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

9. Применимые положения Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве:

Статья 15
Компетенция Правительства, полномочия которого прекращены

«(1) Правительство, полномочия которого прекращены, выполняет только функции управления общественными делами.

(2) Правительство, полномочия которого прекращены, не вправе:

a) утверждать и представлять Парламенту для рассмотрения проекты нормативных актов и проекты программных документов;

b) принимать ординансы и программные документы;

c) давать заключения на законодательные инициативы, включая проекты законов, и рассматривать законодательные предложения;

d) заключать международные договоры, которые влекут за собой финансовые обязательства для Республики Молдова;

e) назначать на должность, предлагать для назначения или освобождать от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности, или государственных служащих, за исключением случаев объективной невозможности исполнения лицами своих функций;

f) заключать договоры и принимать на себя обязательства на неопределенный срок или на срок, превышающий один год, либо сумма которых несоразмерна с расходами, необходимыми для управления текущими общественными делами или для управления чрезвычайными ситуациями;

g) принимать решения о начале реорганизации или изменении структуры либо функций министерств, других подчиненных Правительству центральных административных органов или входящих в сферу их компетенции организационных структур.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

(3) В период осуществления деятельности Правительства, полномочия которого прекращены, запреты, установленные пунктами е)–g) части (2), применяются соответствующим образом к Премьер-министру, первому заместителю премьер-министра, заместителям премьер-министра и министрам».

Статья 23

Временное исполнение обязанностей премьер-министра
«[...]

(3) До назначения временно исполняющего обязанности Премьер-министра его полномочия исполняет первый заместитель премьер-министра, в случае отсутствия первого заместителя премьер-министра – старший по возрасту заместитель премьер-министра, а в случае отсутствия заместителей премьер-министра – старший по возрасту министр.

[...]

(6) Положения настоящего закона в отношении Премьер-министра применяются соответствующим образом к лицу, временно исполняющему обязанности Премьер-министра, в той мере, в какой они не противоречат положениям статьи 15».

Статья 26

Назначение на должность, вакансии должности и обеспечение
временного исполнения обязанностей первого заместителя
премьер-министра, заместителя премьер-министра и министра
«[...]

(6) В случае вакансии должности первого заместителя премьер-министра Премьер-министр назначает заместителя премьер-министра для временного исполнения обязанностей по данной должности до назначения нового члена Правительства, а в случае вакансии должности заместителя премьер-министра – одного из заместителей премьер-министра или, в случае их отсутствия, одного из министров.

(7) В случае вакансии должности министра его функции выполняются до назначения нового министра первым заместителем премьер-министра, заместителем премьер-министра или министром по решению Премьер-министра.

(8) Премьер-министр может осуществлять временное исполнение любых обязанностей первого заместителя премьер-министра, заместителя премьер-министра или министра.

(9) Члены Правительства, за исключением указанных в пункте е) части (1) статьи 10, могут осуществлять временное исполнение только одной должности первого заместителя премьер-министра, заместителя премьер-министра или министра в соответствии с частями (6)–(8) настоящей статьи.

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

10. Определением от 2 февраля 2021 года Конституционный суд подтвердил соблюдение в данном деле условий приемлемости обращения, установленных в его неизменной практике.

11. В соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов, в настоящем деле некоторых положений Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве, относится к компетенции Конституционного суда.

12. Согласно статье 25 п. а) Закона о Конституционном суде и статье 38 ч. (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, Президент Республики Молдова наделен правом обращения в Конституционный суд.

13. Конституционный суд отметил, что предметом обращения являются статья 15 часть (2) пункты d), e), f) и часть (3), статья 23 часть (3) и часть (6) и статья 26 части (6) – (9) Закона о Правительстве. В сущности, оспариваемые положения регулируют действия, которые не могут осуществляться Правительством, полномочия которого прекращены, а также порядок временного исполнения обязанностей премьер-министра, первого заместителя премьер-министра, заместителя премьер-министра и министра.

14. Оспариваемые положения ранее не составляли предмет контроля конституционности.

15. Автор обращения утверждает, что оспариваемые положения, в зависимости от обстоятельств, противоречат статьям 2 [*суверенитет и государственная власть*], 7 [*Конституция, высший закон*], 98 ч. (6) [*инвеститура Правительства*], 101 ч. (2) [*премьер-министр*] и 103 ч. (2) [*прекращение полномочий Правительства*] Конституции.

16. Что касается действия статьи 1 ч. (3) Конституции, Конституционный суд в своей практике подчеркивал, что она не имеет самостоятельного применения. Чтобы сослаться на данную статью, должна быть доказана ее применимость совместно с другими положениями Конституции (см. ПКС № 13 от 21 мая 2020 года, § 41).

17. Что касается действия статей 2 и 7 Конституции, Конституционный суд отметил, что ссылка на них была сделана в связи с оспариванием статьи 26 частей (6) – (9) Закона о Правительстве. Данные конституционные нормы носят общий характер, лежат в основе любого правового регулирования и не могут составлять индивидуальные и отдельные основания (см., например, ОКС № 89 от 6 сентября 2017 года, § 38; ОКС № 76 от 2 июля 2020 года, § 22). Кроме того, Конституционный суд отметил, что автор обращения не обосновала противоречие оспариваемых положений указанным конституционным нормам. В подобных случаях Конституционный суд отмечал, что простая отсылка к

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

тексту Конституции, без объяснения предполагаемого несоответствия ему оспариваемых законодательных положений, не может приравняться к доводу (см. ПКС № 25 от 29 октября 2020 года, §§ 47-48; ПКС № 31 от 17 декабря 2020 года, § 29). Следовательно, обращение в этой части является неприемлемым.

18. Относительно применимости статьи 98 ч. (6) Конституции, Конституционный суд отметил, что ссылка на данную статью сделана в связи с оспариванием статьи 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и статьи 23 ч. (6) Закона о Правительстве в части запрета временно исполняющему обязанности премьер-министра предлагать Президенту Республики перестановки в Правительстве. Автор обращения отмечает, с одной стороны, что в Постановлении № 16 от 20 апреля 2000 года, § 7, Конституционный суд дал толкование Конституции и указал, что она не запрещает осуществление кадровых перестановок в случае, когда Правительство подало в отставку, а с другой стороны, в Постановлении № 7 от 18 мая 2013 года, § 87, Конституционный суд отметил, что в условиях, когда и Президент Республики, и Правительство избираются Парламентом, Президент не может обновлять состав Правительства по предложению лица, которое не было назначено на должность премьер-министра путем получения вотума доверия Парламента и не сформировало Правительство, заручившееся этим доверием. Автор обращения считает, что Постановлением № 7 от 18 мая 2013 года Конституционный суд не дистанцировался от Постановления № 16 от 20 апреля 2000 года, а лишь скорректировал свою практику с учетом изменения способа избрания Президента Республики – перехода от всенародного избрания к избранию Парламентом. Поскольку в настоящее время Президент Республики избирается народом, оспариваемые положения не должны запрещать премьер-министру, возглавляющему Правительство, полномочия которого прекращены, предлагать Президенту страны осуществление кадровых перестановок. Более того, используя синтагму «отдельных членов Правительства», статья 98 ч. (6) Конституции запрещает осуществление лишь масштабных перестановок в Правительстве.

19. Конституционный суд заключает, что, согласно ч. (6) статьи 98 Конституции, в случае необходимости кадровых перестановок или вакансии должностей в Правительстве Президент Республики Молдова по предложению Премьер-министра освобождает от должности и назначает отдельных членов Правительства. Кроме того, Конституционный суд отметил, что в своей практике он давал толкование этого положения Конституции. По утверждению автора обращения, с одной стороны, в Постановлении № 16 от 20 апреля 2000 года, § 7, Конституционный суд отметил, что Конституция позволяет временно исполняющему обязанности премьер-министра предлагать Президенту Республики проведение кадровых перестановок в Правительстве, а с другой стороны, в Постановлении № 7 от 18 мая 2013 года, § 87, Конституционный суд указал, что Конституция не позволяет этого.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

Чтобы выяснить, имеют ли отношение к настоящему делу Постановление № 16 от 20 апреля 2000 года и Постановление № 7 от 18 мая 2013 года, Конституционному суду надлежит прежде всего проанализировать, оставляет ли он свои решения в этих постановлениях без изменений.

20. Конституционный суд отмечает, что различное толкование возможностей проведения правительственных перестановок по предложению временно исполняющего обязанности премьер-министра, изложенное в указанных постановлениях, объясняется изменением порядка избрания Президента Республики Молдова, то есть переходом от всенародных выборов по избранию Президента к избранию Парламентом (см. §§ 84-86 в ПКС № 7 от 18 мая 2013 года). Возвращаясь к этому суждению, Конституционный суд отметил, что изменение порядка избрания Президента Республики не привело к увеличению или уменьшению его полномочий либо полномочий премьер-министра по вопросу кадровых перестановок в Правительстве (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 23 от 6 августа 2020 года, § 24; ПКС № 6 от 23 февраля 2021 года, § 47). С момента принятия Конституции и до настоящего времени полномочия Президента Республики и премьер-министра в области правительственных перестановок остались неизменными. По этой причине Конституционный суд пересматривает суждения, изложенные в §§ 84-86 Постановления № 7 от 18 мая 2013 года, и аннулирует свое решение, установленное в § 7 и в пункте 4 резолютивной части Постановления № 16 от 20 апреля 2000 года.

21. В то же время, Конституционный суд оставляет без изменений остальные суждения, изложенные в Постановлении № 7 от 18 мая 2013 года, касающиеся запрета на проведение кадровых перестановок в Правительстве, полномочия которого прекращены. Так, в параграфах 59, 67 и 89 данного постановления Конституционный суд отметил, что в ситуации, когда Правительство отправлено в отставку и находится под руководством временно исполняющего обязанности премьер-министра, должность премьер-министра *de jure* является вакантной. Статус исполняющего обязанности премьер-министра является временным, он не обладает доверием Парламента для исполнения должности премьер-министра. Конституционные положения исключают приравнивание мандата премьер-министра к временному исполнению обязанностей премьер-министра. Кроме того, в § 90 Конституционный суд отметил, что Высший закон предусматривает продление срока полномочий Правительства только в части управления общественными делами. Если Правительство отправлено в отставку, функции временно исполняющего обязанности премьер-министра определены ограниченными полномочиями Правительства в отставке, частью которого он является. В вопросах перестановок в Правительстве временно исполняющий обязанности премьер-министра не может обладать компетенцией, равной полномочному премьер-министру. Конституционный суд в § 92 указал на опасности, которые могут возникнуть в результате применения ч. (6)

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

статьи 98 Конституции по отношению к Правительству, полномочия которого прекращены. Конституционный суд отметил, что, если позволить проведение кадровых перестановок в Правительстве, находящемся в отставке, временно исполняющий обязанности премьер-министра и Президент Республики могут, освободив одного за другим, полностью изменить состав Правительства, полномочия которого прекращены, обойдя любую форму парламентского контроля. Фактически, находящееся в отставке Правительство не может быть санкционировано Парламентом путем выражения ему вотума недоверия (см. § 115 указанного постановления). В связи с этим, в § 96 Конституционный суд отметил, что подобная ситуация противоречит духу Конституции и представляет угрозу для парламентской демократии. Принятие норм, позволяющих временному правлению стать постоянным, недопустимо в правовом государстве.

22. Конституционный суд отметил, что указанное постановление было вынесено в контексте отставки Правительства в результате выражения ему вотума недоверия. Однако, поскольку статья 103 ч. (2) Конституции устанавливает равные полномочия для Правительства, отправленного в отставку, и Правительства, подавшего в отставку, Конституционный суд считает, что риск изменения полномочий Правительства с уклонением от парламентского контроля распространяется на все случаи прекращения полномочий Правительства (то есть выражение вотума недоверия или отставка). С учетом вышеизложенных суждений, Конституционный суд отмечает, что статья 98 ч. (6) Конституции может быть применена только к полномочному Правительству. Данная статья не применима в случае перестановок в правительствах, отправленных или ушедших в отставку. Отзыв министра, полномочия которого прекращены, является юридическим нонсенсом (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 83). Следовательно, обращение в этой части является неприемлемым.

23. Что касается применимости статьи 101 ч. (2) Конституции, Конституционный суд отмечает, что ссылка на данную статью сделана в связи с оспариванием: а) статьи 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и статьи 23 ч. (6) Закона о Правительстве в части запрета временно исполняющему обязанности премьер-министра предлагать Президенту Республики перестановки в Правительстве; б) статьи 23 ч. (3) Закона о Правительстве.

24. Проверив действие ч. (2) статьи 101 Конституции по отношению к статье 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и к статье 23 ч. (6) Закона о Правительстве, Конституционный суд установил, что конституционная норма регулирует порядок обеспечения временного исполнения обязанностей премьер-министра, а оспариваемые положения запрещают, среди прочего, проведение перестановок в Правительстве, полномочия которого прекращены. Учитывая отсутствие связи между оспариваемыми положениями с предметом регулирования конституционной нормой, Конституционный суд отмечает, что статья 101 ч. (2) Конституции не имеет применения к этой части обращения.

25. Что касается действия статьи 101 ч. (2) Конституции по отношению к статье 23 ч. (3) Закона о Правительстве, автор обращения отмечает, что статья 101 ч. (2) Конституции подразумевает, что не может существовать иной временно исполняющий обязанности премьер-министра, кроме того, который назначен Президентом Республики. В вопросе назначения временно исполняющего обязанности премьер-министра Президент страны обладает полной свободой действий, и никто не вправе предлагать ему какую-либо кандидатуру. Единственное условие, это чтобы назначенный в качестве временно исполняющего обязанности премьер-министра был из состава того же Правительства.

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

отсутствие связи оспариваемых положений с предметом регулирования конституционной нормой, Конституционный суд отметил неприменимость в этой части обращения статьи 101 ч. (2) Конституции.

27. Что касается действия статьи 103 ч. (2) Конституции, Конституционный суд установил, что ссылка на данную статью сделана в связи с оспариванием: а) статьи 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и статьи 23 ч. (6) Закона о Правительстве в части запрета временно исполняющему обязанности премьер-министра предлагать Президенту Республики перестановки в Правительстве; б) статьи 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и статьи 23 ч. (6) Закона о Правительстве в части запрета Правительству, полномочия которого прекращены, назначать на должность или освобождать от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих; с) статьи 15 ч. (2) пунктов d) и f) Закона о Правительстве.

28. Анализируя применимость статьи 103 ч. (2) Конституции по отношению к статье 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и к статье 23 ч. (6) Закона о Правительстве в части запрета временно исполняющему обязанности премьер-министра предлагать Президенту Республики перестановки в Правительстве, Конституционный суд отметил, что вопрос о перестановках в Правительстве регулируется статьей 98 ч. (6) Конституции (см. выше §§ 19-22 о действии статьи 98 ч. (6) Конституции). Таким образом, Конституционный суд не установил применимость статьи 103 ч. (2) Конституции в этой части обращения.

29. Что касается применимости статьи 103 ч. (2) Конституции по отношению к статье 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и к статье 23 ч. (6) Закона о Правительстве в части запрета Правительству, полномочия которого прекращены, назначать на должность или освобождать от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих, автор обращения отмечает, что не может быть полностью запрещено ушедшему в отставку Правительству или его представителям (временно исполняющему обязанности премьер-министра, министру в отставке) проведение кадровых перестановок. Автор обращения отмечает, что полный запрет кадровых перестановок блокирует возможность Правительства в отставке исполнять свою конституционную обязанность по управлению общественными делами. Этот запрет не связан с тем, что период временного исполнения обязанностей Правительством в отставке может длиться, например, полгода. В данном случае Конституционный суд отметил, что для того, чтобы установить, затрагивает ли оспариваемый запрет функции Правительства, полномочия которого прекращены, как они были установлены в статье 103 ч. (2) Конституции, он должен рассмотреть дело по существу.

30. Что касается применимости статей 6 и 103 ч. (2) Конституции по отношению к статье 15 ч. (2) пунктам d) и f) Закона о Правительстве, автор обращения просит Конституционный суд установить, что

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

положения пунктов d) и f) ч. (2) статьи 15 Закона о Правительстве соответствуют требованиям статьи 103 ч. (2) Конституции в той мере, в которой, при их толковании, они не запрещают Правительству, полномочия которого прекращены, подписывать международные соглашения, если подписание таковых необходимо для исполнения принятых Парламентом законов и/или для обеспечения внутренней и внешней безопасности государства, поддержания законности, социальной, экономической, финансовой и политической стабильности, а также во избежание воздействия природных явлений и непредсказуемых факторов, представляющих общественную опасность. По этому вопросу Конституционный суд отметил, что, в сущности, автор обращения поднимает вопрос о толковании оспариваемых законодательных положений. Конституционный суд напоминает, что вопросы толкования и применения законов не входят в его компетенцию (см., *mutatis mutandis*, ОКС № 91 от 19 сентября 2019 года, § 19; ОКС № 106 от 7 октября 2019 года, § 25; ОКС № 97 от 6 августа 2020 года, § 31; ОКС № 26 от 16 февраля 2021 года, § 27). Следовательно, обращение в этой части является неприемлемым.

31. Таким образом, на стадии рассмотрения обращения по существу Конституционный суд анализирует вопрос о том, если запрет, налагаемый на Правительство, полномочия которого прекращены, назначать на должность, предлагать для назначения или освобождать от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих, установленный в статье 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и в статье 23 ч. (6) Закона о Правительстве, вписывается в понятие «управление общественными делами», содержащееся в статье 103 ч. (2) Конституции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 103 Ч. (2) КОНСТИТУЦИИ

А. Аргументы автора обращения

32. Автор обращения отмечает, что оспариваемые положения, запрещающие Правительству в отставке назначать на должность и освобождать от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих, противоречат статье 103 ч. (2) Конституции.

33. Автор обращения считает, что нельзя полностью запретить Правительству в отставке или его представителям (временному исполняющему обязанности премьер-министра, временно исполняющему обязанности министра) проводить кадровые перестановки, поскольку это блокирует возможность Правительства,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

полномочия которого прекращены, выполнять конституционную обязанность по управлению общественными делами. Этот запрет не связан с тем, что период временного исполнения обязанностей Правительством, ушедшим в отставку, может длиться, например, полгода.

В. Аргументы органов власти и организаций, представивших свое мнение

34. В представленном Парламентом мнении отмечается, что Правительство, полномочия которого прекращены, должно поддерживать фактическое положение дел в обществе, в частности, работу государственных служб, до принесения присяги членами нового Правительства. Цель ограничения полномочий временного Правительства заключается в том, что Парламент не может отправить такое правительство в отставку. Синтагма «исполняет функции управления общественными делами» означает, что Правительство может выполнять задачи и осуществлять деятельность по руководству и управлению делами, относящимися к обществу в целом. Установленные оспариваемой нормой полномочия соответствуют Постановлениям Конституционного суда № 21 от 16 мая 2000 года и № 7 от 18 мая 2013 года. Следовательно, доводы автора обращения, касающиеся полномочий временного Правительства, необоснованны.

35. В представленном Институтом юридических, политических и социологических исследований мнении отмечается, что вопрос о кадровых перестановках в Правительстве, полномочия которого прекращены, рассматривался Конституционным судом. Так, в Постановлении № 21 от 16 мая 2000 года, § 2, Конституционный суд отметил, что «из конституционных положений, а также из положений Закона о Правительстве следует, что в период отставки Правительство ограничено только в праве обеспечения проведения внешней политики и праве законодательной инициативы, так как это предполагает разработку и утверждение новых направлений деятельности. Что касается обязанности Правительства обеспечивать претворение в жизнь законов, независимо от регламентированной ими области, осуществление тем самым функций общего руководства и контроля за деятельностью центральных отраслевых органов, выполнение программ экономического и социального развития страны, обеспечение безопасности государства и его граждан и др., то они не могут быть ограничены в период отставки Правительства». Кроме того, институт отмечает, что в Постановлении № 7 от 18 мая 2013 года, § 114, Конституционный суд установил, что «Правительство, которое управляет общественными делами, тем более не может выступать с важными политическими инициативами по вопросам, создававшим затруднения до отставки или приведшим в результате к отставке. В особенности исключаются решения, которые впоследствии

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

могут наложить долгосрочные политические обязательства на будущее Правительство. В этом смысле, в соответствии с практикой других стран по аналогичным ситуациям, Правительство, сложившее свои полномочия, например, может разработать проект годового бюджета, однако, только полномочное Правительство может представить его Парламенту на утверждение, взяв на себя ответственность за его исполнение. Это одна из основ конституционного права. Важность этого вопроса заключается в том, что одной из основных прерогатив полномочного Правительства является именно разработка бюджета». Вместе с тем, институт считает необоснованным суждение Конституционного суда в Постановлении № 16 от 20 апреля 2000 года, §4, о том, что в период отставки Правительство не только «вправе, но и обязано представлять на утверждение Парламенту проект закона о бюджете на соответствующий год». Что касается запрета на проведение перестановок в Правительстве, институт указал, что в Постановлении №7 от 18 мая 2013 года, § 90, Конституционный суд отметил, что «Высший закон предусматривает продление срока полномочий Правительства только в той части, которая касается «управления общественными делами». Если Правительство отправлено в отставку, полномочия временно исполняющего обязанности премьер-министра с тем большим основанием определяются полномочиями этого Правительства. Исходя из этих выводов временно исполняющему обязанности премьер-министра не могут быть предоставлены те же полномочия, что и полномочному премьер-министру в области обновления состава Правительства». Кроме того, в Постановлении № 2 от 8 февраля 2011 года, § 4, Конституционный суд установил, что «в конституционном смысле, вакансия должности – это промежуток времени, когда должность никем не занята» и что «в случаях возникновения вакансии должности устанавливается временное исполнение обязанностей, являющееся промежутком времени, когда вакантная должность исполняется другим лицом». В то же время, в Постановлении № 21 от 16 мая 2000 года Конституционный суд отмечал, что конституционная норма не создает препятствий для осуществления главой государства кадровых перестановок в Правительстве, полномочия которого прекращены, по предложению временно исполняющего обязанности премьер-министра. С учетом этих суждений, институт отмечает, что в результате отставки премьер-министра и Правительства все должности в правительственной команде становятся вакантными и могут осуществляться другими лицами. Перестановки в Правительстве осуществляются Президентом Республики по предложению временно исполняющего обязанности премьер-министра.

36. В представленном юридическим факультетом Государственного университета Молдовы мнении отмечается, что Правительство является независимым государственным коллективным учреждением в рамках исполнительной власти, обладающим конституционной легитимностью,

подтвержденной вотумом доверия Парламента. На основании оказанного вотума доверия Президент Республики назначает Правительство, которое осуществляет свои полномочия со дня принесения всеми его членами присяги перед Президентом. Именно эти параметры наделяют полномочной юридической силой деятельность и акты Правительства в процессе осуществления им исполнительной власти. Если премьер-министр подает в отставку, согласно ч. (3) статьи 101 Конституции, в отставку уходит все Правительство. В таком случае Правительство осуществляет лишь функции управления общественными делами. В подобных обстоятельствах, предоставление дополнительных полномочий временно исполняющему обязанности премьер-министра и Правительству в отставке противоречит статьям 96 и 98 Конституции и лишает конституционной юридической силы деятельность и акты Правительства, за исключением функций по управлению общественными делами. В заключение, юридический факультет Государственного университета Молдовы считает, что оспариваемые положения являются конституционными.

37. В представленном Академией публичного управления мнении отмечается, что положения ч. (2) статьи 103 Конституции поверхностно касаются полномочий Правительства, подавшего в отставку или получившего вотум недоверия. Наилучшим решением было бы, если бы Парламент внес изменения в Конституцию и определил бы «специфику деятельности Правительства в случае его отставки или выражения ему вотума недоверия». Академия ссылается на Постановление Конституционного суда № 7 от 18 мая 2013 года, § 121, в котором указывается, что «внутренняя логика парламентаризма состоит в том, что свобода действия Правительства должна быть пропорциональна доверию Парламента к нему. Обобщая, можно заключить, что сокращение полномочий отправленного в отставку Правительства пропорционально недоверию Парламента. Очевидно, что вотум недоверия, который был выражен Парламентом путем принятия соответствующей резолюции, означает отказ Парламента поддерживать в дальнейшем деятельность Правительства. Из этого следует, что добровольная отставка Правительства влечет меньшее сокращение полномочий, чем отставка в результате выражения Парламентом вотума недоверия. Следовательно, свобода действия Правительства, сложившего полномочия, зависит от характера кризиса, повлекшего отставку, поэтому деятельность Правительства, которое было отправлено Парламентом в отставку путем принятия резолюции о вотуме недоверия, должна быть максимально ограниченной». Академия отмечает, что внутреннее законодательство не делает различия между правовым режимом деятельности Правительства, ушедшего в отставку, и Правительства, отправленного в отставку путем выражения вотума недоверия. Следовательно, регулирование этих вопросов относится к компетенции Парламента. В заключение, Академия считает, что оспариваемые положения являются конституционными.

С. Оценка Конституционного суда

*Практика Конституционного суда в области компетенции
Правительства, полномочия которого прекращены*

38. Согласно ч. (1) статьи 103 Конституции, Правительство осуществляет свои полномочия до признания действительными выборов нового Парламента. Вторая часть той же статьи предусматривает, что в случае выражения Парламентом вотума недоверия Правительству, отставки Премьер-министра или в случае, предусмотренном частью (1), Правительство до принесения присяги членами нового Правительства исполняет только функции управления общественными делами.

39. Конституционный суд отмечает, что суть данного дела заключается в предположительно несоразмерном ограничении компетенции Правительства, полномочия которого прекращены, путем наложения оспариваемыми положениями запрета назначать на должность, предлагать для назначения или освобождать от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих. Чтобы ответить на этот вопрос, Конституционному суду надлежит дать толкование понятия «управление общественными делами», установленного в ч. (2) статьи 103 Конституции.

40. В своей практике Конституционный суд давал толкование этого понятия. Так, в Постановлении № 48 от 1 октября 1999 года Конституционный суд проанализировал вопрос о том, вписывается ли в понятие «управление общественными делами», содержащееся в статье 103 ч. (2) Конституции, постановление и распоряжение Правительства, полномочия которого прекращены, по установлению неотложных мер по ликвидации последствий катастрофических оползневых процессов в Теленештском районе, возложению на Министерство сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности функции генерального заказчика по разработке схемы защиты населенных пунктов Республики Молдова от затопления, а на институт "Acvaproiect" обязанности по завершению работ по проектированию указанной схемы. По этому делу Конституционный суд установил, что Правительство может управлять общественными делами путем принятия правовых актов общеобязательного характера, касающихся обеспечения внутренней и внешней государственной безопасности, сохранения законности, социальной, экономической и политической стабильности, во избежание воздействия природных явлений и непредсказуемых факторов, представляющих общественную опасность. Изучив характер оспариваемых актов, Конституционный суд пришел к выводу, что они подпадают под понятие «управление общественными делами», установленное в ч. (2) статьи 103 Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

41. Кроме того, в Постановлении № 21 от 16 мая 2000 года Конституционный суд рассмотрел вопрос о том, соответствует ли понятию «управление общественными делами», установленному в ч. (2) статьи 103 Конституции, постановление Правительства, полномочия которого прекращены, о признании утратившим силу Постановление полномочного Правительства № 337 от 25 мая 1995 года о внедрении счетчиков воды и теплоэнергии, потребляемых населением, публичными организациями и хозяйствующими субъектами. Конституционный суд отметил, что в ходе исполнения функций по управлению общественными делами Правительство вправе принимать лишь акты общеобязательного характера, необходимые для общего руководства органами государственного управления. Конституционный суд также отметил, что из положений Конституции и Закона о Правительстве следует, что в период своей отставки Правительство ограничено только в праве на осуществление внешней политики и на законодательную инициативу, поскольку для этих областей необходимы меры по разработке и утверждению новых программ деятельности. Что касается обязанностей Правительства по обеспечению введения в действие законов, независимо от регулируемой ими области, осуществлению функций общего руководства и контроля над деятельностью центральных отраслевых органов, исполнению программ экономического и социального развития страны, обеспечению безопасности государства и его граждан и др., Конституционный суд постановил, что они не могут быть ограничены на период, когда Правительство находится в отставке. Конституционный суд отметил, что оспариваемое постановление было необходимо для введения в действие нового Закона № 272 от 10 февраля 1999 года о питьевой воде и Закона № 1525 от 19 февраля 1998 года об энергетике. Эти законы обязывали Правительство привести свои нормативные акты в соответствие с положениями новых законов. Таким образом, Конституционный суд отметил, что оспариваемое постановление способствовало сохранению законности, социальной и экономической стабильности государства.

42. В Постановлении № 7 от 18 мая 2013 года Конституционный суд отметил, что сложившее полномочия Правительство продолжает управлять общественными делами до назначения нового полномочного Правительства. Под управлением общественными делами имеется в виду текущие, повседневные решения Правительства, которые необходимы для непрерывной деятельности государственной службы. В ожидании завершения переговоров по формированию нового Правительства, эта деятельность должна предотвратить полное отсутствие исполнительной власти, которая имеет оперативный характер и жизненно необходима обществу. В этом смысле, функция сложившего полномочия Правительства по управлению общественными делами относится к трем категориям дел: (1) текущие дела, обеспечивающие жизнедеятельность государства; (2) дела, находящиеся в процессе исполнения, которые были

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

начаты полномочным Правительством и которые необходимо завершить; (3) неотложные дела, которые необходимо решать в срочном порядке, чтобы избежать тяжелых последствий для государства и граждан, для социальной и экономической жизни. Правительство, которое управляет общественными делами, не может выступать с важными политическими инициативами по вопросам, создававшим затруднения до отставки или приведшим в результате к отставке. В особенности исключаются решения, которые впоследствии могут наложить долгосрочные обязательства на будущее Правительство. В этом смысле, в соответствии с практикой других стран по аналогичным ситуациям, Правительство, сложившее полномочия, например, может разработать проект годового бюджета, однако, только полномочное Правительство может представить его Парламенту на утверждение, взяв на себя ответственность за его исполнение. На практике невозможно определить исчерпывающий перечень конституционных функций по управлению общественными делами, поэтому анализ конституционности действий Правительства за этот период необходимо проводить по каждому случаю в отдельности. В заключение, Конституционный суд отметил, что предоставление чрезмерных полномочий Правительству в отставке составляет очевидную угрозу для демократии (там же, §§ 111-114, 117-118).

43. В Определении о неприемлемости № 66 от 25 апреля 2019 года Конституционный суд отметил, что ч. (2) статьи 103 Конституции не дает определение понятию «управление общественными делами» и не предусматривает вероятность возникновения политического кризиса. Толкуя данный текст с временной точки зрения, Конституционный суд подчеркнул, что он относится к коротким периодам между датой утверждения выборов в новый Парламент и принесением присяги членами нового Правительства в рядовой ситуации, а не в обстоятельствах политического кризиса. Конституционный суд отметил, что ограничение деятельности временного правительства до полномочий по управлению государственными делами может действовать только на короткий период, когда существует парламентское большинство и оно может выразить вотум доверия новому Правительству, которое будет осуществлять свои полномочия в полной мере на благо граждан и общества. Конституционный суд подчеркнул, что большинство парламентских государств разработали четкие конвенции по руководству действиями временных правительств. Другими словами, синтагму «управление общественными делами» в Конституции следовало бы раскрыть в конвенции *caretaker*. Конституционный суд отмечал, что существуют две ситуации для временного правительства: (1) обычная ситуация, когда есть парламентское большинство, которое может обеспечить вотум доверия новому правительству, и период временного исполнения обязанностей краткосрочен, и (2) ситуация политического кризиса, в которой временное исполнение обязанностей правительством может быть более долгосрочным. Что касается первой ситуации, как

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

правило, временные правительства обладают всеми полномочиями, но не могут внедрять инициативы государственной политики, оказывающие значительное влияние. Это означает, что важные вопросы государственной политики, не требующие немедленных решений, следует оставить новому правительству. Относительно второй ситуации, в которой период временного исполнения обязанностей продлевается, возникают исключения, при которых Правительство должно обладать достаточной компетенцией, позволяющей ему действовать во время кризиса. Конституционный суд лишь сослался на практику других стран, определяемую наличием конвенций *caretaker*, которые могут быть внедрены только по взаимному согласию представленных в Парламенте политических сил и существующего временного правительства (там же §§ 36-42).

44. Проанализировав понятие «управление общественными делами» и его толкование в предыдущих решениях, Конституционный суд подчеркивает, что Правительство, полномочия которого прекращены:

(i) может принимать обязательные для исполнения акты, необходимые для общего руководства административных органов (см. ПКС № 21 от 16 мая 2000 года, § 2);

(ii) должно обеспечивать претворение в жизнь законов, осуществлять функции общего руководства и контроля за деятельностью центральных отраслевых органов, выполнять программы экономического и социального развития страны, обеспечивать безопасность государства и его граждан и др. (см. ПКС № 21 от 16 мая 2000 года, § 2, и ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 124);

(iii) может разрешать текущие повседневные дела, обеспечивающие жизнедеятельность государства (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 113);

(iv) может разрешать дела, находящиеся в процессе исполнения, начатые полномочным Правительством и требующие завершения (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 113);

(v) должно разрешать неотложные дела во избежание тяжких последствий для государства и граждан, для социальной и экономической жизни (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 113);

(vi) не может выступать с важными политическими инициативами по вопросам, создавшим затруднения до его отставки или спровоцировавшим в результате эту отставку (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 114);

(vii) не может принимать решения, которые впоследствии могут наложить долгосрочные политические обязательства на будущее Правительство (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 114);

(viii) не может назначать должностных лиц, проводить реформы и другие важные мероприятия (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 120).

Анализ Конституционного суда

45. По данному делу Конституционный суд считает необходимым прояснить свою предыдущую практику в вопросе компетенции Правительства, полномочия которого прекращены. Так, если предыдущая практика Конституционного суда определяет, какие действия могут осуществляться Правительством, полномочия которого прекращены, в настоящем постановлении Конституционный суд выработал тест для определения пределов компетенции такого Правительства. Этот тест даст возможность Правительству, полномочия которого прекращены, выяснить, отвечают ли необходимые для осуществления меры требованиям ч. (2) статьи 103 Конституции.

46. Конституционный суд отмечает, что вопрос компетенции Правительства в отставке подчеркивает противоречие между двумя конкурирующими принципами: с одной стороны, принцип политической легитимности Правительства, полномочия которого прекращены, а с другой стороны, принцип необходимости управления общественными делами.

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

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

49. Чтобы установить справедливое равновесие между принципом политической легитимности Правительства, полномочия которого прекращены, и принципом необходимости действий, Конституционный суд выработал тест, позволяющий уравновесить эти два принципа. Он основан на практике Конституционного суда (см. выше §§ 40-43) и предполагает проверку по следующим вопросам: (i) необходимость предпринятых мер Правительством, полномочия которого прекращены; (ii) последствия принимаемых мер Правительством, полномочия которого прекращены, для компетенций полномочного Правительства; (iii) может ли последующее полномочное Правительство отменить меры, принятые Правительством в отставке.

50. В ходе создания этого теста Конституционный суд учитывал также практику Конституционного трибунала Португалии по вопросу компетенции Правительства, полномочия которого прекращены (см.

Постановление № 56/84 от 9 августа 1984 года и Постановление №65/2002 от 8 февраля 2002 года).

51. Первый этап теста, на котором определяется характер острой необходимости меры, исходит из телеологического толкования синтагмы «исполняет только функции управления общественными делами», содержащейся в ч. (2) статьи 103 Конституции. Действительно, ч. (2) статьи 103 Конституции использует понятие «управление общественными делами» для определения функций Правительства, полномочия которого прекращены. Если бы в толковании этой синтагмы Конституционный суд сделал решающий акцент на факт ограниченных полномочий Правительства в отставке, на отсутствие политической легитимности и сократил бы его компетенцию до разрешения текущих дел, это может привести к абсурдным ситуациям, в которых Правительство, полномочия которого прекращены, не смогло бы реагировать в чрезвычайных обстоятельствах, требующих немедленных решений.

52. С другой стороны, Конституционный суд отмечает, что требование необходимости действий вытекает из текста «исполняет только функции управления общественными делами» в статье 103 ч. (2) Конституции. Поскольку из конституционного определения области компетенции Правительства, полномочия которого прекращены, не исходят ограничения относительно характера принимаемых мер, телеологическое толкование этого понятия предполагает, что Правительство в отставке может руководствоваться критерием необходимости, то есть принимать только меры, направленные на разрешение трех категорий вопросов, а именно: (1) повседневные дела, обеспечивающие функционирование государства; (2) дела, находящиеся в процессе исполнения, начатые полномочным Правительством и требующие завершения; (3) неотложные дела, требующие срочного разрешения во избежание тяжких последствий для государства и граждан, для социальной и экономической жизни (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 года, § 113).

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

54. Второй этап теста о том, отразятся ли меры, принятые Правительством в отставке, на компетенцию последующего полномочного Правительства вытекает из синтагмы «до принесения присяги членами нового Правительства» в ч. (2) статьи 103 Конституции и из § 114 Постановления № 7 от 18 мая 2013 года. Так, если Конституция устанавливает, что Правительство, полномочия которого прекращены, действует ограниченный срок, Конституционный суд отмечает, что принятые им меры должны действовать только на этот срок. Отсутствие политической легитимности Правительства в отставке не позволяет ему влиять своими мерами на полномочия нового Правительства. Новое Правительство, наделенное всеми полномочиями, не должно быть связано мерами, принимаемыми Правительством, срок полномочий которого истек. Напротив, оно должно иметь возможность реализовать свою программу правления, одобренную вотумом доверия Парламента. Если меры, принятые Правительством в отставке, влияют на деятельность полномочного Правительства, они могут быть обжалованы в суды общей юрисдикции либо, при необходимости, в Конституционный суд, согласно компетенции этих учреждений. На этом этапе тестирования власти призваны рассмотреть указанные меры с точки зрения их соответствия временному признаку, то есть не выходят ли их последствия за пределы полномочий Правительства в отставке.

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

56. Конституционный суд подчеркивает, что тест, о котором идет речь выше в §§ 51-55, должен применяться: а) Парламентом в ходе регулирования компетенции Правительства, полномочия которого прекращены; б) Правительством, полномочия которого прекращены, каждый раз, когда оно собирается предпринять конкретную меру; в) судебными инстанциями при рассмотрении законности мер, принятых

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

Правительством в отставке; d) Конституционным судом в ходе проверки конституционности мер, принятых Правительством в отставке, или законодательных положений, регулирующих эти меры, если такая проверка относится к его компетенции, в соответствии с положениями статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции. В этих случаях указанные органы должны обеспечивать справедливое равновесие между принципом политической легитимности Правительства в отставке и принципом необходимости действий, применяя представленный выше тест.

Применение теста по настоящему делу

57. На этом этапе Конституционному суду надлежит проверить, обеспечивает ли оспариваемое положение, запрещающее Правительству, полномочия которого прекращены, назначать на должность, предлагать для назначения или освобождать от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих, согласованность между принципом политической легитимности Правительства, сложившего свои полномочия или отправленного в отставку, и принципом необходимости действий. В частности, Конституционный суд проверит, если оспариваемые положения: а) дают возможность Правительству в отставке рассматривать вопрос о необходимости назначения на должность, предложения к назначению или освобождения от должности; б) позволяют Правительству в отставке предусмотреть последствия назначения на должность, предложения к назначению или освобождения от должности для последующего полномочного Правительства; с) позволяют полномочному Правительству отменять назначения на должность, предложения к назначению или освобождения от должности, проведенные Правительством в отставке.

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

58. Конституционный суд в § 52 выше отметил, что мера может быть необходимой для разрешения: (1) повседневных дел, обеспечивающих функционирование государства; (2) дел, находящихся в процессе исполнения, начатых полномочным Правительством и требующих завершения; (3) неотложных дел, требующих срочного разрешения во избежание тяжких последствий для государства и граждан, для социальной и экономической жизни.

59. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения устанавливают абсолютный запрет для Правительства, полномочия которого прекращены, в области назначения на должность, предложения

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

для назначения или освобождения от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих. Эти положения не позволяют Правительству, полномочия которого прекращены, поставить в равновесие принцип политической легитимности Правительства в отставке с принципом необходимости действий и оценить необходимость назначения на должность лиц, занимающих ответственные государственные должности (помимо министров), или государственных служащих.

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

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

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

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

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

64. По настоящему делу Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения не дают возможности Правительству, полномочия которого прекращены, назначать лиц на ответственные государственные должности (помимо министров) или государственных служащих на ограниченный срок, то есть до нового назначения (того же или другого лица) полномочным Правительством. Снова оспариваемые положения не позволяют Правительству, полномочия которого прекращены, поставить в равновесие принцип политической легитимности этого Правительства с принципом необходимости действий и ограничить последствия назначения на должность указанных лиц, чтобы не повлиять на компетенцию нового полномочного

Правительства. Эти суждения касаются и случаев предложения к назначению на должность.

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

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

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

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

68. Что касается запрета освобождения от должности указанных в оспариваемых положениях лиц (за исключением случаев объективной невозможности лиц исполнять свои обязанности), Конституционный суд отмечает, что, если бы данная мера была разрешена, полномочное Правительство не могло бы отменить решения об освобождении должностных лиц, поскольку, как отмечалось выше в § 65, последствия освобождения от должности незамедлительны, а восстановление в должности освобожденного лица имеет место только посредством судебных процедур.

Выводы

69. Конституционный суд отмечает, что при регламентировании запрета Правительству, полномочия которого прекращены, назначать или предлагать для назначения лиц на ответственные государственные должности (помимо министров) или государственных служащих Парламент не обеспечил справедливое равновесие между принципом политической легитимности Правительства, полномочия которого прекращены, и принципом необходимости действий. В частности, оспариваемые положения не дают возможность Правительству в отставке рассматривать вопрос о необходимости назначения на должность указанных лиц и ограничивать их последствия посредством назначения на определенный срок, то есть до нового назначения (того же или другого лица) полномочным Правительством. Кроме того, оспариваемые положения не указывают на то, что последующее полномочное Правительство может отменять назначения на должности, проведенные Правительством в отставке, путем прекращения служебных отношений с этими должностными лицами в связи с истечением срока их назначения. По этой причине, указанный запрет противоречит понятию «управление общественными делами», установленное в ч. (2) статьи 103 Конституции.

70. Так, до внесения Парламентом изменений в закон, Конституционный суд считает необходимым установить временное решение. Правительство, полномочия которого прекращены, может назначать или предлагать для назначения лиц на ответственные государственные должности (помимо министров) или государственных служащих на определенный срок до нового назначения (того же или другого лица) полномочным Правительством.

71. Что касается запрета на освобождение от должности указанных в оспариваемых положениях лиц (за исключением случаев объективной невозможности лиц исполнять свои обязанности), Конституционный суд отмечает, что в данном случае обеспечено справедливое равновесие между вышеприведенными принципами. Если бы эта мера была разрешена, Правительство в отставке не смогло бы ограничить ее последствия, а полномочное Правительство не смогло бы их отменить. Таким образом, указанный запрет отвечает требованиям, установленным в ч. (2) статьи 103 Конституции.

72. Конституционный суд направит Парламенту представление для регламентирования компетенции Правительства, полномочия которого прекращены, и внесения изменений в соответствующее законодательство, согласно суждениям, изложенным в настоящем постановлении.

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

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
ЗАКОНА № 136 ОТ 7 ИЮЛЯ 2017 ГОДА О ПРАВИТЕЛЬСТВЕ

Конституционный суд

ПО С Т А Н О В Л Я Е Т:

1. Признать частично обоснованным обращение Президента Республики Молдова, Майи Санду.

2. Признать неконституционными статью 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и статью 23 ч. (6) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве в части, запрещающей Правительству, полномочия которого прекращены, назначать или предлагать для назначения лиц на ответственные государственные должности (помимо министров) или государственных служащих.

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

4. Признать конституционными статью 15 ч. (2) п. е) и ч. (3) и статью 23 ч. (6) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве в части, запрещающей Правительству, полномочия которого прекращены, освобождать от должности лиц, занимающих ответственные государственные должности, или государственных служащих, за исключением случаев объективной невозможности лиц исполнять свои обязанности.

5. Признать неприемлемым обращение в части контроля конституционности статей 15 ч. (2) п. d) и п. f), 23 ч. (3) и 26 частей (6)-(9) Закона № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве.

6. 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, 4 марта 2021 года
ПКС № 7
Дело № 2а/2021