

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о контроле конституционности некоторых положений Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова (порядок избрания Президента) (Обращение № 48b/2015) № 7 от 04.03.2016

Мониторул Официал № 59-67/10 от 18.03.2016

Именем Республики Молдова
Конституционный суд в составе:
Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктор ПОПА, *судьи*,
при участии *секретаря заседания* Людмилы Кихай,
принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 12 ноября 2015 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,
выносит следующее постановление.

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, представленное в Конституционный суд 12 ноября 2015 г. 18 депутатами парламентской фракции Либерально-демократической партии Молдовы в составе Валерия Гилецкого, Тудора Делиу, Лилианы Палихович, Ангела Агаке, Марии Чобану, Владимира Хотиняну, Кирилла Лучинского, Григория Кобзак, Вадима Пистринчук, Юрия Цап, Иона Балан, Нае-Семена Плешка, Штефана Крянгэ, Октавиана Грама, Георгия Мокану, Михаелы Спатарь, Алены Гоца, Виктора Рошка, в соответствии с положениями ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности **пункта 2 в целом и синтагмы «за исключением случая, предусмотренного частью (5) статьи 78» пункта 5 статьи I Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова**, которым был изменен порядок избрания Президента Республики Молдова.

2. Авторы обращения, в частности, требуют проверки некоторых положений Закона № 1115-XIV о внесении изменений в статьи 78 и 85 часть (4) Конституции, имея в виду процедуру их принятия, на предмет соответствия статьям 135 ч.(1) п.с) и 142 ч.(1) Конституции, а также конституционному принципу правового государства, закрепленному преамбулой Конституции и ст.1 ч.(3) Конституции.

3. В открытом заседании автор конкретизировал предмет обращения, запрашивая осуществление конституционного контроля лишь изменений, касающихся механизма избрания Президента Республики Молдова **3/5** от общего числа депутатов. Автор обращения не оспаривает остальные изменения, которые не отличаются существенно от первоначального проекта, одобренного Конституционным судом, и которые не влияют на единство и равновесие конституционной материи.

4. В связи с этим авторы обращения просят, чтобы Конституционный суд, путем толкования ст.135 ч.(1) п.с) в сочетании с положениями ст.141 ч.(2) Конституции, разъяснил:

«1) Является ли необходимым и/или обязательным повторное заключение Конституционного суда по поправкам, внесенным депутатами и принятым Парламентом во втором чтении законопроекта о внесении изменений в Конституцию, после представления в Парламент проекта, по которому Конституционный суд дал свое заключение?»

2) Была ли нарушена процедура принятия проекта конституционного закона, который был существенно и концептуально изменен депутатами во втором чтении, без повторного заключения Конституционного суда?»

3) В случае если Конституционный суд дал повторное заключение по законопроекту о пересмотре Конституции, существенно измененному Парламентом во втором чтении, должен ли этот проект пройти всю процедуру, предусмотренную ст.143 ч.(1) Конституции?»

5. Определением Конституционного суда от 7 декабря 2015 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

6. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

7. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение поддержал автор обращения депутат Валерий Гилецки. Правительство представлял Эдуард Сербенко, заместитель министра юстиции. Парламент представил Конституционному суду свое письменное мнение, но не направил представителя для участия в заседании.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

8. В республиканском консультативном референдуме от 23 мая 1999 года приняло участие 58,33% избирателей, из них 55,33% дали положительный ответ на вопрос: *«Поддерживаете ли вы изменение Конституции в целях введения президентской системы правления в Республике Молдова, при которой Президент республики будет ответственен за формирование Правительства и руководство Правительством, а также за результаты правления страной?»* На этот же вопрос 30,85% избирателей дали отрицательный ответ.

9. Постановлением № 32 от 15 июня 1999 года Конституционный суд подтвердил результаты республиканского консультативного референдума, но постановил, что он *«носит консультативный характер и его результаты не влекут юридических последствий»*.

10. В противоположность выбору, сделанному участниками республиканского консультативного референдума, Законом № 1115-XIV от 5 июля 2000 года Парламент внес поправки в Конституцию Республики Молдова, изменив, среди прочих, и статью 78. Таким образом, если до того Президент избирался гражданами путем прямого голосования, после внесения конституционных поправок Парламент был наделен правом избирать Президента Республики Молдова 3/5 от общего числа депутатов (61 депутат).

11. Сразу после принятия конституционных поправок Парламенту в двух турах (4 и 6 декабря 2000 года) не удалось избрать Президента Республики Молдова, поскольку ни один из кандидатов не получил число голосов, необходимое для избрания главы государства. Парламент не смог избрать Президента Республики Молдова и после повторной попытки (21 декабря 2000 года) из-за неявки на заседание необходимого числа депутатов. В результате, Указом № 1843 от 31 декабря 2000 года Президент Республики Молдова распустил Парламент и были назначены досрочные парламентские выборы.

12. Новый состав Парламента 4 апреля 2001 года проголосовал за Президента Республики Молдова, в соответствии со статьей 78 Конституции, в первом туре.

13. Парламент 4 апреля 2005 года избрал Президента Республики Молдова, в соответствии со статьей 78 Конституции, в первом туре.

14. В проведенных Парламентом 20 мая 2009 года очередных выборах на пост Президента Республики Молдова ни один из кандидатов не получил необходимого числа голосов. Парламенту не удалось избрать Президента Республики Молдова и на повторных выборах от 3 июня 2009 года, так как ни один из кандидатов не получил необходимого количества голосов. В результате, Указом Президента Республики Молдова № 2243 от 15 июня 2009 года Парламент был распущен и назначены досрочные парламентские выборы.

15. После отставки действующего Президента 11 сентября 2009 года временное исполнение обязанностей главы государства принял на себя Председатель Парламента.

16. На очередных выборах на пост Президента Республики Молдова от 10 ноября 2009 года был выдвинут всего один кандидат, который, однако, не получил необходимого числа голосов. На пост Президента Республики Молдова в повторных выборах от 7 декабря 2009 года была предложена та же кандидатура, которая вновь не получила необходимый 61 голос.

17. В ходе референдума от 5 сентября 2010 года была предпринята попытка внести изменения в Конституцию для избрания Президента на всенародном голосовании, но из-за низкой явки избирателей его результаты не были признаны действительными.

18. В связи с этим Указом временно исполняющего обязанности Президента № 563 от 28 сентября 2010 года Парламент был распущен.

19. Временное исполнение обязанностей Президента было обеспечено Председателем Парламента, избранным в этом качестве Постановлением Парламента № 6 от 30 декабря 2010 года.

20. В ходе повторных выборов от 16 марта 2012 года Парламент избрал Президента Республики Молдова, в соответствии со статьей 78 Конституции, положив тем самым конец временному исполнению обязанностей Президента, длившемуся около 3 лет.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

21. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1):

Преамбула

«[...] ПРИЗНАВАЯ правовое государство, гражданский мир, демократию, достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм высшими ценностями [...]»

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 134

Статус [Конституционного суда]

«(1) Конституционный суд – единственный орган конституционной юрисдикции в Республике Молдова.

[...]»

(3) Конституционный суд гарантирует верховенство Конституции, обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством.»

Статья 135

Полномочия

«(1) Конституционный суд:

а) осуществляет по запросу контроль конституционности законов и постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордонансов Правительства, а также международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова;

б) дает толкование Конституции;

с) **высказывается по предложениям о пересмотре Конституции; [...]**»

Статья 140

Решения Конституционного суда

«(1) Законы и другие нормативные акты либо их части утрачивают силу с момента принятия Конституционным судом соответствующего решения.

(2) Решения Конституционного суда окончательны и обжалованию не подлежат.»

Статья 141

Инициатива пересмотра

«(1) Инициатива пересмотра Конституции может исходить от:

[...]

б) не менее чем одной трети депутатов Парламента;

[...]

(2) Проекты конституционных законов представляются Парламенту **только вместе с заключением Конституционного суда**, принятым не менее чем четырьмя судьями.»

Статья 142

Пределы пересмотра

«(1) Положения о суверенном, независимом и унитарном характере государства, а также о его постоянном нейтралитете могут быть пересмотрены только при их одобрении путем референдума большинством граждан, включенных в избирательные списки.

(2) Не допускается пересмотр, следствием которого было бы упразднение основных прав и свобод граждан или гарантий таковых.

(3) Конституция не может быть пересмотрена во время чрезвычайного, осадного и военного положения.»

Статья 143

Закон о внесении изменений в Конституцию

«(1) Парламент вправе принять закон о внесении изменений в Конституцию не ранее шести месяцев после представления соответствующего предложения. Закон принимается двумя третями голосов депутатов.

(2) Если в течение года после представления предложения о внесении изменений в Конституцию Парламент не принял соответствующий конституционный закон, предложение считается утратившим силу.»

22. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом № 797-XIV от 2 апреля 1996 года (опубликованного повторно 7 апреля 2007 года):

Статья 81

Передача проекта конституционного закона специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии

«(1) После одобрения проекта конституционного закона в первом чтении Председатель Парламента запрашивает мнение депутатов относительно незамедлительного перехода к голосованию за него **во втором чтении** либо передачи его специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии для рассмотрения **поправок** к проекту и подготовки его к рассмотрению во втором чтении.

(2) В случае, если не менее **25 депутатов** высказываются за передачу проекта конституционного закона специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии, Председатель Парламента отдает соответствующее распоряжение. В противном случае проект выносится на голосование во втором чтении, являющееся окончательным.»

Статья 82

Обсуждение поправок и голосование по ним

«(1) В случае передачи проекта конституционного закона специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии **депутаты** в течение 15 дней после одобрения проекта в первом чтении подготавливают **поправки** к нему и передают их соответствующей комиссии. Этот срок может быть продлен по предложению Председателя Парламента большинством голосов присутствующих депутатов.

(2) Во втором чтении рассматриваются и ставятся на голосование только **поправки**, представленные в письменном виде и подписанные не менее чем **пятью депутатами**. Поправки не могут состоять из элементов, не содержащихся в проекте закона, на который имеется заключение Конституционного суда, и должны сводиться только к:

- a) редактированию текста;
- b) внесению изменений, не затрагивающих сути положений, предложенных автором;
- c) исключению статей или их частей, если это не меняет сути проекта.

(3) Специальная комиссия или ответственная постоянная комиссия рассматривает и **проводит голосование по каждой поправке** отдельно. После этого комиссия подготавливает доклад для представления проекта конституционного закона к рассмотрению во втором чтении, в котором излагает свою позицию по каждой статье.»

Статья 83

Рассмотрение проектов конституционных законов во втором чтении

«(1) Рассмотрение проекта конституционного закона во втором чтении включает:

- a) представление каждой поправки ее авторами;
- b) заслушивание мнений парламентских фракций, представленных не более чем двумя представителями от каждой фракции, и независимых депутатов;
- c) заслушивание мнения специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии по каждой поправке;
- d) проведение голосования по каждой поправке отдельно.

(2) Поправки к проекту конституционного закона принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

(3) Если поправка не набирает необходимого количества голосов, считается принятым положение проекта, одобренное в первом чтении.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

23. Исходя из содержания обращения, Конституционный суд отмечает, что оно, по сути, касается возможности изменения Парламентом проекта закона о пересмотре Конституции, по которому Конституционный суд уже дал свое заключение.

24. Таким образом, обращение касается ряда взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как принцип верховенства Конституции, ее незыблемости, единство материи и равновесие конституционных ценностей, полномочие Конституционного суда высказываться по инициативам пересмотра Конституции в рамках разделения компетенций Парламента и Конституционного суда в процессе пересмотра Конституции.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

25. В определении от 7 декабря 2015 года (см. *выше* п.4), Конституционный суд отметил, что на основании ст.135 ч.(1) п.б) Конституции, ст.4 ч.(1) п.б) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(1) п.б) Кодекса конституционной юрисдикции рассмотрение обращений о толковании Конституции относится к компетенции Конституционного суда.

26. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что ст.135 ч.(1) п.а) Конституции Республики Молдова наделяет Конституционный суд полномочиями контроля конституционности всех законов, принятых Парламентом, независимо от их характера.

27. Статьи 25 п.г) Закона о Конституционном суде и 38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции предоставляют парламентским фракциям право обращаться в Конституционный суд.

28. Конституционный суд отмечает, что вопросы, затронутые авторами обращения, ранее не составили объект толкования в Конституционном суде. Также Конституционный суд не высказывался ранее в отношении оспоренных положений, так как процесс о контроле конституционности Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова Конституционный суд прекратил определением № 5 от 18 мая 2001 года на основании отсутствия материальной компетенции (*ratione materiae*).

29. В этом контексте Конституционный суд напоминает, что акты Конституционного суда являются окончательными и обжалованию не подлежат. Однако, что касается их последствий, необходимо проводить различие между разными типами принятых актов.

30. Постановления Конституционного суда, рассматривающие обращения по существу, имеют обязательный характер (*erga omnes*) и производят эффекты только на будущее, не затрагивая правовую определенность, на которую граждане имеют право рассчитывать при применении закона.

31. И наоборот, определения об отклонении обращений, включая случаи, когда процесс прекращается, производят эффекты только по отношению к спорящим сторонам (*inter partes litigantes*), а это значит, что путь для обращения в Конституционный суд открыт ввиду возможного развития состояния конституционности, которое позволит впоследствии признать обоснованным обращение, ранее отклоненное.

32. Поэтому, учитывая, что состояние конституционности меняется в зависимости от социально-экономических, политических и духовных требований общества, основания, оправдывающие первоначальное отклонение обращения, могут более не существовать и новые причины могут определить его последующую обоснованность.

33. Пересмотр судебной конституционной практики, таким образом, является естественным следствием эволюции общества и, соответственно, порядка, в котором это общество усваивает ценности, закрепленные Основным законом. В связи с этим, прежде чем приступить к осуществлению конституционного контроля, Конституционный суд также анализирует воздействие определенных юридических норм на социальную среду.

34. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые в данном случае положения стали на практике источником нестабильности и институционального блокирования. Именно поэтому оспариваемые положения стали предметом повторного обращения о контроле конституционности, являясь, по мнению Конституционного суда, в некотором роде элементом новизны, требующим пересмотра как ранее принятого решения, так и его оснований, и, как следствие, пересмотра судебной практики по этому вопросу. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что после их принятия в 2000 году оспариваемые положения не подвергались пересмотру и в связи с этим не получили подтверждение последовательными изменениями.

35. Принимая во внимание приведенные аргументы, а также изменение состояния конституционности с момента принятия оспариваемых положений и до настоящего времени, Конституционный суд считает необходимым отойти от предыдущей практики и пересмотреть свою позицию в отношении контроля конституционности законов о пересмотре Конституции.

36. Принимая во внимание полномочия о контроле конституционности законов [ст.135 ч.(1) п.а)] и праве рассматривать инициативы о пересмотре Конституции [п.с)], которыми Конституционный суд наделен Конституцией, Конституционный суд констатирует свою компетентность в рассмотрении вопроса о конституционности закона о пересмотре Конституции.

37. Конституционный суд отмечает, что в **каждом случае, когда запрашивается осуществление конституционного контроля правового акта одновременно с толкованием конституционных норм, контроль конституционности включает, безусловно, и толкование соответствующих норм.**

38. На этом основании и в соответствии со ст.6 ч.(2) Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд считает, что в рассматриваемом деле требование о контроле конституционности охватывает и требование о толковании конституционных норм.

39. Конституционный суд устанавливает, что обращение не может быть отклонено как неприемлемое и не существует никаких других оснований для прекращения производства по делу, в соответствии со ст.60 Кодекса конституционной юрисдикции. Конституционный суд отмечает, что обращение представлено в соответствии с законодательными положениями и что он обладает компетенцией давать толкование ст.135 ч.(1) п.с) в сочетании со ст.141 ч.(2) и ст.143 ч.(1) Конституции, а также высказываться о конституционности оспариваемых положений Закона № 1115/2000. Таким образом, далее Конституционный суд рассмотрит обращение по существу.

40. Для разъяснения вопросов, затронутых в обращении, Конституционный суд будет исходить, в частности, из положений статей 1 ч.(3), 135 ч.(1) п.с), 141, 142 ч.(2) и 143 ч.(1) Конституции, учитывая свою предыдущую практику, принципы конституционного права, используя все методы правового толкования.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 141 Ч.(2) В СОЧЕТАНИИ СО СТ.135 Ч.(1) П.С), СТ.142 Ч.(2) И СТ.143 Ч.(1) КОНСТИТУЦИИ

41. По мнению авторов обращения, нормы, подвергнутые контролю конституционности, в части, касающейся процедуры принятия, нарушают ст.141 ч.(2) Конституции, согласно которой:

«(2) Проекты конституционных законов представляются Парламенту **только вместе с заключением Конституционного суда** [...]»

42. Вместе с тем оспариваемые положения нарушают компетенцию Конституционного суда, предусмотренную ст.135 ч.(1) п.с) Конституции, согласно которой:

«(1) Конституционный суд:

[...]

с) **высказывается по предложениям о пересмотре Конституции;** [...]

43. В этом же контексте не была соблюдена процедура, прямо предусмотренная ст.143 ч.(1) Конституции, о принятии конституционных поправок:

«(1) Парламент вправе принять закон о внесении изменений в Конституцию не ранее шести месяцев после представления соответствующего предложения. [...]»

44. С точки зрения авторов обращения, принятие оспариваемых поправок без заключения Конституционного суда вызвало блокирование и институциональное неравновесие, что повлияло на принцип согласованности конституционной материи, в нарушение положений о пределах пересмотра, предусмотренных ст.142 ч.(2) Конституции:

«(2) Не допускается пересмотр, следствием которого было бы упразднение основных прав и свобод граждан или гарантий таковых.»

1. Аргументы авторов обращения

45. Авторы обращения считают, что 5 июля 2000 года депутаты Парламента намеренно приняли поправки к Конституции без заключения Конституционного суда, в нарушение процедуры, прямо предусмотренной Конституцией для принятия поправок.

46. Упущение в получении повторного заключения Конституционного суда на изменения, внесенные в первоначальный проект закона, вызвало блокирование и институциональное неравновесие.

47. В связи с этим авторы обращения считают, что оспоренные поправки являются неконституционными как с точки зрения материальных требований, потому что они нарушили принцип согласованности конституционной материи, так и с точки зрения формальных требований, будучи принятыми с нарушением процедуры, предусмотренной Конституцией.

2. Аргументы органов власти

48. В представленном письменном мнении Президент Республики Молдова отметил, что принятие проекта конституционного закона, измененного концептуально и по существу депутатами во втором чтении, по определению, является нарушением процедуры его принятия, что недопустимо. В соответствии с Регламентом Парламента, не могут вноситься поправки, которые не содержатся в проекте, одобренном Конституционным судом, новые элементы могут касаться только: *редактирования текста; изменений, не затрагивающих сути положений, предложенных автором; упущения некоторых статей или частей этих статей, если они не влияют на сущность проекта.*

49. Президент в своем мнении признает, что Конституционный суд имеет право, гарантированное ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, осуществлять контроль конституционности процедуры принятия закона о пересмотре Конституции. Это утверждение основано как на обязанности Конституционного суда, установленной в ст.134 ч.(3) Конституции, пресекать любые злоупотребления Парламента, в том числе в качестве конституционного собрания, так и на общеправовом принципе недействительности акта, принятого с нарушением процедуры.

50. Одновременно Президент Республики Молдова утверждает, что рассмотрение вопроса о конституционности Закона № 1115/2000 о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова не входит в компетенцию Конституционного суда, а относится к законодательному процессу. Внесение во втором чтении существенных поправок, концептуально изменяющих проект конституционного закона, является нарушением этого законодательного процесса.

51. Парламент в своем письменном мнении отметил, что, в соответствии с Высшим законом, наличие заключения Конституционного суда является необходимым и обязательным условием, а судебный характер этого заключения распространяется на все правовые вопросы, касающиеся проекта конституционного закона.

52. Таким образом, Парламент считает, что, хотя до настоящего времени Конституционный суд не подвергал контролю конституционности закон о внесении изменений в Конституцию, вопросы, затронутые в обращении, носят многосторонний характер и должны быть рассмотрены, учитывая значимость применения конституционных норм и обеспечения функционирования государственных органов.

53. По мнению Правительства, любое изменение Конституции в обход положений ст.141, 142 и 143 Конституции фактически является ее пересмотром, независимо от приведенных аргументов и используемых методов, что составляет нарушение Конституции. Поправки к проектам конституционных законов должны быть таковы, чтобы вписываться в пределы заключения Конституционного суда и не требовалось бы его повторное заключение.

54. Отметив практику Конституционного суда, Правительство подчеркнуло, что после вынесения заключения Конституционного суда не допускаются изменения в тексте проекта закона о пересмотре Конституции. Игнорирование или превышение их пределов может служить основанием для признания недействительными внесенных изменений.

55. Правительство не высказало свое мнение по третьему вопросу, сформулированному авторами обращения, о процедуре, которую следует пройти при повторном одобрении проекта о внесении изменений в Конституцию, оставляя этот вопрос на усмотрение Конституционного суда.

3. Оценка Конституционного суда

56. Авторы обращения высказали сомнения в конституционности некоторых положений Закона о внесении изменений в Конституцию, касающихся процедуры их принятия. Так, в целях разрешения данного дела, необходимо уточнить содержание норм, касающихся пересмотра Конституции, прямо или косвенно предусмотренных в ней.

3.1. Общие принципы

57. Конституционные положения, относящиеся к пересмотру Конституции, определены самим **понятием Конституции, ее характером и целями.**

3.1.1. Принцип верховенства Конституции

58. Конституция – высший закон. Источником Конституции является национальное, гражданское общество. Конституция отражает общественный договор – обязательство, принятое на демократической основе всеми гражданами Республики Молдова, перед нынешними и будущими поколениями, жить в соответствии с основными нормами, закрепленными в Конституции, и чтить их с тем, чтобы обеспечить законность государственной власти и ее решений, а также обеспечить права и основные свободы человека, таким образом, чтобы сохранить гармонию в обществе (Постановление Конституционного суда № 36 от 5 декабря 2013 года, Постановление Конституционного суда № 9 от 14 февраля 2014 года).

59. Являясь актом высшей юридической силы и общественным договором, Конституция основана на универсальных и неоспоримых ценностях, таких как – суверенитет принадлежит народу, демократия, признание прав человека и основных свобод и их соблюдение, соблюдение закона в правовом государстве, система сдержек и противовесов, долг государственной власти служить народу и нести ответственность перед обществом, общественное сознание, правосудие, открытое, справедливое и гармонично развивающееся гражданское общество и правовое государство (Заключение Конституционного суда № 1 от 24.07.2015 г.).

60. Принятием Конституции, закона, наделенного высшей юридической силой, было установлено, что государство – это общее благо всего общества. Одной из основных обязанностей демократического государства, основанного на законе и справедливости, является соблюдение, уважение и защита ценностей, а также прав и свобод человека, на которых основана Конституция, а их эффективное закрепление, соблюдение и защита составляют основу (*la raison d'être*) самого государства. В противном случае стало бы невозможным считать государство общим благом всего общества.

3.1.2. Незыблемость Конституции

61. Как отмечал Конституционный суд в своем постановлении № 57 от 3 ноября 1999 года, незыблемость Конституции – это основная конституционная ценность. Незыблемость Конституции является одним из предварительных условий для обеспечения непрерывности государства и соблюдения порядка и конституционного законодательства, а также для обеспечения реализации целей и задач, заявленных в Конституции и лежащих в ее основе.

62. Незыблемость Конституции является одной из особенностей, которая, наряду с другими ее особенностями (в первую очередь, связанными с особой, высшей юридической силой Конституции), дифференцирует конституционно-правовое регулирование от общеправового регулирования, предусмотренного законодательными актами, имеющими меньшую юридическую силу.

63. С этой целью фундаментальные законы предусматривают различные технические способы **защиты незыблемости Конституции**, тем самым обеспечивая

определенную **строгость** норм Конституции. Это является основополагающей особенностью всех писанных конституций (в отличие от ординарных законов), которые содержат нормы, позволяющие их пересмотр. Почти во всех государствах процедура пересмотра Конституции более сложная, чем пересмотр обычного законодательства, и, как правило, требует наличие квалифицированного парламентского большинства, множественные решения, соблюдение определенных временных рамок либо наличие совокупности этих факторов [см. Доклад о конституционных поправках (CDL-AD(2010)001 от 19 января 2010 года), Европейская комиссия за демократию через право, далее – *Венецианская комиссия*].

64. В этом же смысле в Докладе о конституционных поправках (CDL-AD(2010)001 от 19 января 2010 года) Венецианская комиссия отметила следующее:

«Наличие **строгих процедур** пересмотра Конституции является **важным принципом демократического конституционализма, способствуя политической стабильности, эффективности, легитимности, качественному процессу принятия решений, а также защите прав и интересов меньшинства.** [...]»

65. В этом контексте Конституционный суд отмечает, что принцип неизменяемости Конституции игнорируется в том случае, когда в нее вносятся изменения при каждом случае изменения общественных отношений, которые требуют законодательного регулирования (например, расширение технологических возможностей отдельных видов деятельности до таких пределов, которые невозможно было предусмотреть на момент составления Конституции).

66. Конституционный суд подчеркивает, что формирование и развитие официальной конституционной практики, например, новое судебное толкование конституционных положений и новое толкование, связанное с определенными изменениями в конституционной практике, позволяет раскрыть высокий потенциал Конституции, без того, чтобы вносить в нее изменения, позволяет адаптировать к социальным переменам и постоянно меняющимся условиям жизни общества и государства, а также обеспечивать жизнеспособность Конституции в качестве основы общества и государства (Постановление Конституционного суда № 9 от 14 февраля 2014 года, Постановление Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года). Функцией Конституционного суда является формирование и развитие конституционного права. Итак, не нужно изменить текст Конституции, если нет для этого юридической необходимости, обеспечивая тем самым неизменяемость Конституции и конституционного порядка.

3.1.3. Единство материи и равновесие конституционных ценностей

67. Любой закон о пересмотре Конституции меняет содержание ее положений и взаимоотношения между ними и может изменить баланс ценностей, закрепленных Конституцией.

68. Изменения некоторых положений Конституции могут повлиять на содержание ее других положений, а также на конституционное правовое регулирование в целом.

69. Таким образом, при внесении изменений в Конституцию нужно учитывать, что **это целостный акт, и все ее положения взаимосвязаны до такой степени, что содержание одних положений Конституции определяет содержание других ее положений.** Конституционные положения формируют единую гармоничную систему таким образом, что ни одно положение Конституции не может противоречить другому ее положению. Природа Конституции как акта, обладающего высшей юридической силой, и идея конституционализма предполагают, что не существует и не может существовать пробелов или противоречий в Конституции (Заключение № 1 от 22 сентября 2014 года).

70. С этой точки зрения, внесение изменений в Конституцию не может создать ситуации, когда ее положения или ценности, закрепленные в Конституции, противоречили бы друг другу. Никакое изменение Конституции не может создавать новое конституционное регулирование, в результате которого одно положение Конституции аннулировало или противоречило бы другому ее положению до такой степени, чтобы

нарушить гармонию между этими положениями. Так, не может быть внесено ни одно изменение в Конституцию, которое бы нарушало гармонию положений Конституции или гармонию ценностей, установленных в ней.

71. Понятие, природа и цели Конституции, незыблемость Конституции как конституционная ценность и необходимость согласованности между положениями Конституции, указанные выше, подразумевают определенные формальные и материальные ограничения при внесении изменений в Конституцию.

3.1.4. Материальные и формальные ограничения при внесении изменений в Конституцию

72. Материальные ограничения при внесении изменений в Конституцию устанавливаются нормами Конституции о порядке принятия конституционных поправок, имеющих определенное содержание; формальные ограничения относятся к специальной процедуре внесения изменений, предусмотренной Конституцией.

73. Формальные ограничения при внесении изменений в Конституцию вытекают из совокупности конституционных норм и призваны защищать всеобщие ценности, на которых основана Конституция как высший закон и общественный договор, а также государство как общее благо всего общества, и поддерживать гармонию между этими ценностями и положениями Конституции.

а) Материальные ограничения

74. Статья 1 Конституции закрепляет высшие конституционные ценности – независимость государства, демократическую и республиканскую форму, а также правовое государство, достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм. Между ними существует неразрывная связь, формируя основу государства Республика Молдова как общего блага всего общества, закрепленного Конституцией. Эти ценности нельзя отрицать ни при каких обстоятельствах.

75. В этом контексте принцип, согласно которому никакие изменения Конституции не могут нарушить согласованность положений или конституционных ценностей, не позволяет принимать поправки, которые вступают в противоречие хотя бы с одной из конституционных ценностей, лежащих в основе государства как общего блага всего общества, закрепленного Конституцией – независимость государства, демократия, республиканская форма и неотъемлемый характер прав человека и основных свобод, за исключением случаев изменения статьи 1 Конституции в порядке, предусмотренном ст.142 ч.(1) Конституции.

б) Особенности порядка принятия поправок в Конституцию

76. Как уже отмечалось, формальные ограничения при внесении изменений в Конституцию связаны с особым порядком внесения изменений, предусмотренным Конституцией. Этот порядок установлен в Разделе VI «Пересмотр Конституции».

77. Незыблемость Конституции – одна из ее особенностей, которая наряду с другими особенностями, и в первую очередь, в сочетании с высшей юридической силой Конституции, разделяет конституционное правовое регулирование от обычного регулирования, предусмотренного правовыми актами меньшей юридической силы. Незыблемость Конституции не препятствует внесению изменений в положения Конституции в случае, если возникает такая необходимость, но порядок внесения изменений в Конституцию является более сложным и многогранным, по сравнению с порядком внесения изменений в органические и ординарные законы.

78. Конституционный суд отмечает, что части (1)-(4) статьи 72 Конституции разделяют полномочия Парламента по принятию поправок в Конституцию и принятию законов.

79. В этом контексте Конституционный суд подчеркивает, что принятие законов, в частности принятие конституционных законов, регламентируется статьями 72-74

Конституции, тогда как внесение изменений в Конституцию – отдельно, в Разделе VI «Пересмотр Конституции» (ст.141-143).

80. Положения Конституции, установленные в Разделе VI «Пересмотр Конституции», обладают усиленной защитой. Так, согласно статье 142 ч.(1) Конституции, указанные положения могут быть пересмотрены только при их одобрении путем референдума большинством граждан, включенных в избирательные списки, тогда как положения ст.72-74 Конституции могут быть пересмотрены Парламентом.

81. Таким образом, Конституция предусматривает различные процедуры для пересмотра конституционных законов и органических или ординарных законов. Нельзя приравнивать особый порядок пересмотра Конституции к порядку принятия законов. Для сохранения незыблемости конституционных положений был предусмотрен особый порядок пересмотра, с тем чтобы обеспечить осуществление пересмотра Конституции только в действительно необходимых случаях и чтобы избежать необдуманного пересмотра Конституции.

82. Особый порядок внесения изменений в Конституцию, установленный Конституцией, содержит следующие специальные требования:

(1) Согласно статье 142 ч.(3) Конституции, Конституция не может быть пересмотрена во время чрезвычайного, осадного и военного положения. Подобное ограничение не было установлено в случае принятия законов.

(2) В соответствии со статьей 142 ч.(1) и (2) Конституции, полномочия Парламента по пересмотру Конституции ограничены. Положения статьи 1 могут быть пересмотрены только при их одобрении путем референдума большинством граждан, включенных в избирательные списки, а те изменения, которые могут привести к упразднению прав и основных свобод граждан, не могут быть приняты.

(3) Статья 141 ч.(1) Конституции определяет субъектов, обладающих в особом порядке правом вносить предложения о пересмотре Конституции: не менее чем 200000 граждан Республики Молдова, имеющих право избирать, представляющих не менее половины административно-территориальных единиц второго уровня; не менее чем одна треть от числа депутатов Парламента; Правительство. Указанные лица существенно отличаются от лиц, обладающих правом законодательной инициативы – депутаты Парламента, Президент Республики Молдова, Правительство, Народное собрание автономного-территориального образования Гагаузия – предусмотренных статьей 73 Конституции.

(4) Статья 143 ч.(1) Конституции предусматривает особый порядок принятия Парламентом поправок в Конституцию: поправки могут быть рассмотрены и приняты Парламентом не ранее 6 месяцев после представления соответствующего предложения. Конституция не устанавливает подобные временные ограничения в случае рассмотрения и принятия законов.

(5) Статья 143 ч.(1) Конституции содержит требование о квалифицированном большинстве для принятия закона о внесении изменений в Конституцию: проект закона о пересмотре Конституции считается принятым Парламентом, если не менее 2/3 от общего количества депутатов проголосовали за него. При принятии законов не требуется наличие квалифицированного большинства: в соответствии со ст.74 Конституции, ординарный закон считается принятым, если за него проголосовало большинство присутствующих на заседании депутатов (ч.2), а органический закон считается принятым, если за него проголосовало большинство избранных депутатов (ч.1).

83. Статья 143 ч.(2) Конституции устанавливает особое ограничение для представления Парламенту на повторное рассмотрение поправки к Конституции, которая не была принята: она может быть представлена не ранее чем через год. Конституция не предусматривает подобных ограничений в отношении принятия законов.

84. Статья 141 ч.(2) Конституции предусматривает, что проекты конституционных законов представляются Парламенту **только вместе с заключением Конституционного**

суда, принятым не менее чем четырьмя судьями. Конституция не предусматривает таких ограничений при принятии законов.

85. Конституционные положения, предусматривающие ограничения для пересмотра, имеют юридическое значение и не могут быть игнорированы, они основаны на принципах и положениях первичного конституционного законодателя и должны быть соблюдены последующей конституционной властью.

86. Конституционный суд отмечает, что соблюдение процедуры пересмотра, предоставляющей время на публичные и институциональные обсуждения, может существенно способствовать легитимности и одобрению Конституции, а также развитию и укреплению демократических конституционных традиций. И наоборот, если нормы и процедуры конституционного пересмотра являются предметом для интерпретации и споров, или же осуществляются в спешке и без демократического обсуждения, это может подорвать политическую стабильность и, как результат, легитимность самой Конституции.

87. В отношении необходимости проверки процедур пересмотра Конституции Венецианская комиссия отметила следующее:

«237. [...] Венецианская комиссия будет решительно поддерживать все системы, позволяющие эффективный контроль и демократические методы **соблюдения и применения конституционных процедур внесения поправок**. И если есть основания полагать, что поправки были приняты в нарушение конституционных требований, тогда этот вопрос **может быть решен в Конституционном суде.**»

[Доклад о конституционных поправках (CDL-AD(2010)001 от 19 января 2010 года)]

88. Таким образом, на поле защиты конституционного порядка и обеспечения верховенства основного закона вступает **конституционное правосудие**. Практика конституционного контроля ознаменовала установление глубоких перемен в конституционной логике государственной власти – от верховенства политических сил и правила решающего большинства, с начала XX века, к принципу ограниченного правления (*limited rule*), в послевоенный период с 1945 года и после падения коммунизма с 1989 года.

89. Логика необходимости осуществления контроля конституционности органом, не зависящим от Парламента, следует из осознания того, что если сам Парламент является судьей принятого им законодательства, то он может легко поддаться искушению решить в свою пользу любые сомнения.

90. Другими словами, контроль конституционности, которым гарантируется верховенство Конституции, способствует одновременно укреплению и ограничению демократии.

91. В этом контексте отсутствие наказания может поставить под сомнение эффективность положений, устанавливающих пределы пересмотра. Эффективность конституционного положения, ограничивающего пересмотр, зависит от возможности привлечения к ответственности виновных в связи с несоблюдением данного положения

92. Поэтому даже если несоблюдение пределов конституционного пересмотра поддерживается в Парламенте голосованием, **такое голосование не может стать завесой для грубого нарушения Конституции.**

93. В этой связи Конституционный суд отмечает, что проект закона о пересмотре Конституции, подвергнутый существенным изменениям, нужно считать новым проектом закона – новым предложением о внесении изменений или дополнений в Конституцию, который может быть представлен только с соблюдением положений статей 141-143 Конституции.

94. Исходя из ст.135 ч.(1) п.с) в сочетании с положениями ст.141 ч.(2) Конституции, после вынесения заключения Конституционного суда не допускаются изменения в проект закона о пересмотре Конституции, а **игнорирование или превышение пределов заключения могут стать основанием для отмены внесенных изменений.**

95. В случае внесения депутатами поправок в проект закона о пересмотре Конституции, одобренных Парламентом во втором чтении, является обязательным повторное заключение Конституционного суда.

96. Если Конституционный суд дает повторное заключение по проекту закона о пересмотре Конституции, который был существенно изменен Парламентом во втором чтении, такой проект должен пройти заново всю процедуру, предусмотренную ст.143 ч.(1) Конституции.

97. Другое толкование конституционных положений, предполагающее возложение на Конституционный суд **чисто формальной роли** в данной процедуре, а именно, возможность вынесения заключения по проекту закона о пересмотре Конституции, который впоследствии будет значительно изменен Парламентом, означало бы лишить содержания данные полномочия. Ведь эти полномочия были ему присвоены конституционным законодателем во имя признания роли и позиции, которые Конституционный суд занимает в политической и правовой системе общества, **позволяющие ему оценивать поправки беспристрастно и противодействовать соблазну политических деятелей принимать конъюнктурные решения.**

3.2. Практика других государств

98. Порядок обязательного и систематического вынесения заключений Конституционным судом по предложенным конституционным поправкам до принятия их Парламентом относится к процедурным механизмам, применяемым и в других государствах.

99. Кроме предварительного контроля Конституционным судом предложений о пересмотре, существует последующий контроль четкого соблюдения процедуры пересмотра Конституции, которая является более распространенной.

100. Среди европейских государств, где осуществляется судебный контроль по существу конституционных поправок, наиболее известной является **германская** модель. В соответствии со ст.79 ч.(3) [«положение о вечности»] Конституции Германии не допускаются изменения, затрагивающие федеральное устройство, законодательные полномочия федеральных округов «или принципы, установленные в статьях 1 и 20». Эти изменения находятся под контролем Федерального Конституционного суда (Bundesverfassungsgericht), рассматриваемые в несколько этапов (BverfGE (Официальный Бюллетень) 1, 14 – Юго-западный регион (1951); 3, 225 – Равноправие (1953); 4, 157 – Устав Саар (1955); 30, 1 – Перехват (1970); 34, 9 – Урегулирование вознаграждений (1972); 84, 90 – Экспроприация до 1949 года (1991); 87, 181 – Финансирование радиовещания (1992); 89, 155 – Маастрихтский договор (1993); 94, 12 – Исключение возмещения (1996); 94, 49 – Безопасность третьих стран (1996); 95, 48 – Восстановление и предотвращение сделок (1996); 102, 370 – Свидетели Иеговы (2000); 109, 279 – Акустическое наблюдение (2004); 113, 273 – Европейский ордер на арест, Акт (2005); Новый юридический еженедельник (NJW) 2009, 2267 – Лиссабонский договор (2009).

101. Примеры, в которых конституционные инстанции не утвердили поправки к Конституции, имеются и в других странах, среди которых **Австрия** [см. определение Конституционного суда G 12/00 и др., от 11 октября 2001 года (Бюллетень 2001/1, AUT-2001-1-003)] и **Болгария** [определение Конституционного суда 03/04 от 5 июля 2004 года (Бюллетень 2004/2, BULBUL-2004-2-001) и определение 06/06 от 13 сентября 2006 года (Бюллетень 2006/3, BUL-2006-3-002)]. Можно также отметить в качестве примера и **Южно-Африканскую Республику.**

102. В январе 2014 года своим постановлением Конституционный суд **Литвы** признал недействительными поправки в Конституцию о полномочиях Центрального банка Литвы, принятые в 2006 году, как нарушающие процедуру, в связи с тем, что Парламент изменил проект закона в неконституционном порядке.

103. Другой страной, где существует судебный контроль конституционных поправок, является **Турция.** В постановлении от 5 июня 2008 года Конституционный суд

осуществил контроль по существу принятой конституционной поправки, позволяющей ношение хиджаба в университетах, и постановил, что это нарушает неизменное положение о светском характере государства, установленного в ст.2 Конституции.

3.3 Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

104. Конституционный суд отмечает, что из доводов авторов обращения ясно следует их уверенность в том, что в ходе принятия оспариваемых положений Парламентом не была соблюдена процедура, предусмотренная ст.135 ч.(1) п.с) и ст.141 ч. (2) Конституции, о вынесении заключения Конституционным судом по инициативе пересмотра Конституции.

105. Сомнения авторов обращения относительно конституционности оспариваемых положений связаны с тем, что в ходе их рассмотрения специальная комиссия и депутаты существенно изменили содержание проекта закона о пересмотре Конституции, представленного группой из 38 депутатов.

106. Таким образом, обстоятельства принятия Закона о внесении изменений в статью 78 Конституции имеют большое значение при рассмотрении настоящего дела.

3.3.1. Обстоятельства принятия закона о пересмотре

107. До вступления в силу оспоренного закона 28 июля 2000 года статья 78 Конституции предусматривала:

«(1) Президент Республики Молдова избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

(2) На должность Президента Республики Молдова могут выдвигаться граждане Республики Молдова, достигшие 35-летнего возраста, проживавшие или проживающие на ее территории не менее 10 лет и владеющие государственным языком. Порядок выдвижения кандидатов устанавливается органическим законом.

(3) Избранным признается кандидат, набравший не менее половины голосов избирателей, принявших участие в выборах.

(4) В случае если ни один из кандидатов не набрал необходимого большинства голосов, проводится второй тур голосования по первым двум кандидатурам, установленным в порядке убывания числа голосов, полученных в первом туре. Избранным признается кандидат, получивший наибольшее число голосов, при условии, что оно превышает число голосов, поданных против него.

(5) Одно и то же лицо не может занимать должность Президента Республики Молдова более двух сроков подряд».

108. Так, статья 78 Конституции предусматривала выборы Президента Республики Молдова народным голосованием.

109. Соответствующим образом статья 89 Конституции предусматривала, что Президент мог быть отстранен от должности также народным голосованием:

«(1) В случае совершения тяжкого деяния и нарушения тем самым положений Конституции Президент Республики Молдова может быть отстранен от должности Парламентом двумя третями голосов депутатов.

(2) Предложение об отстранении от должности может быть выдвинуто не менее чем одной третью депутатов и должно быть незамедлительно доведено до сведения Президента Республики Молдова. Президент может дать Парламенту объяснения по выдвинутым против него обвинениям.

(3) Если предложение об отстранении от должности утверждается, не позднее чем в 30-дневный срок проводится референдум по вопросу об отстранении Президента».

110. Группа депутатов Парламента Республики Молдова (38 депутатов) 2 августа 1999 года представили в Конституционный суд проект закона о пересмотре Конституции. В проекте закона предлагалось внести изменения и дополнения в ряд статей, некоторые были изложены в новой редакции: **Статья 78** («Выборы Президента»), **Статья 80** («Срок полномочий Президента»), **Статья 85** («Роспуск Парламента»), **Статья 86** («Полномочия в области внешней политики»), **Статья 89** («Отстранение от должности Президента»),

Статья 90 («Вакансия должности»), Статья 91 («Временное исполнение обязанностей Президента»), Статья 98 («Инвеститура»), Статья 101 («Премьер-министр»), Статья 102 («Акты Правительства»), Статья 102/1 («Делегирование законодательных полномочий»), Статья 135 («Полномочия»), Статья 136 («Структура»), Статья 141 («Инициатива пересмотра»). Пояснительная записка к данному проекту закона разъясняла, что его целью является установление формы парламентского правления, в том числе путем изменения процедуры избрания Президента Республики Молдова, заменив народное голосование парламентским.

111. Законодательная инициатива предусматривала, что статья 78 Конституции должна быть изменена и изложена в следующей редакции:

«(1) Президент Республики Молдова избирается Парламентом тайным голосованием.

(2) Президентом Республики Молдова может быть избран гражданин, имеющий право избирать, достигший 35-летнего возраста, проживавший на территории Республики Молдова не менее 10 лет и владеющий государственным языком.

(3) Избранным считается кандидат, набравший большинство голосов избранных депутатов. Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводится второй тур голосования по первым двум кандидатурам, установленным в порядке наибольшего числа голосов, полученных в первом туре».

112. В проекте закона предлагалась новая редакция статьи 89 Конституции, касающейся отстранения от должности Президента:

«(1) В случае совершения деяний, которые нарушают положения Конституции, Президент Республики Молдова может быть отстранен от должности Парламентом двумя третями голосов депутатов.

(2) Предложение об отстранении от должности может быть выдвинуто не менее чем одной третью депутатов и должно быть незамедлительно доведено до сведения Президента Республики Молдова. Президент может дать Парламенту объяснения по выдвинутым против него обвинениям.

(3) Постановление Парламента об отстранении от должности Президента подтверждается Конституционным судом».

113. Конституционный суд 16 ноября 1999 года дал положительное заключение по инициативе пересмотра Конституции (Заключение № 6).

114. Законодательная инициатива была зарегистрирована в Парламенте 24 ноября 1999 года под номером 4098 (далее – «проект № 4098»).

115. 22 июня 2000 года была сформирована *Специальная комиссия для рассмотрения проектов законов о пересмотре Конституции* (далее – «Специальная комиссия»). Эта комиссия должна была рассмотреть три проекта законов о пересмотре Конституции, а в Парламенте на тот момент было зарегистрировано 6 подобных проектов.

116. На заседании от 5 июля 2000 года через 12 дней после формирования Специальной комиссии Парламент рассмотрел **3 проекта** законов о пересмотре Конституции:

(1) проект № 3346 от 26 октября 1999 года (*о передаче некоторых полномочий Правительству*), предложенный 39 депутатами Парламента и одобренный Конституционным судом заключением № 4 от 14 октября 1999 года;

(2) проект № 3389 от 28 октября 1999 года (*о внесении изменений о Прокуратуре*), предложенный Правительством и одобренный Конституционным судом заключением № 5 от 19 октября 1999 года;

(3) проект № 4098 от 24 ноября 1999 года (*об избрании Президента страны Парламентом*), предложенный 38 депутатами Парламента и одобренный Конституционным судом заключением № 6 от 16 ноября 1999 года.

117. Эти три проекта конституционных законов были приняты Парламентом в первом чтении без изменений (Постановления Парламента № 1111, 1112 и 1113 от 5 июля 2000 года).

118. В то же время Специальная комиссия была уполномочена «доработать» указанные проекты законов, «с учетом замечаний и предложений депутатов», и представить Парламенту для рассмотрения во втором чтении.

119. На этом же заседании Парламент решил «объединить в один законопроект» эти три проекта конституционных законов, одобренных в первом чтении (Постановление Парламента № 1114 от 5 июля 2000 года), для рассмотрения во втором чтении.

120. В результате во втором чтении был представлен для рассмотрения только один проект конституционного закона. Согласно стенограмме заседания Парламента, в том числе после объединения проектов, в рамках обсуждения во втором чтении в пленарном заседании депутаты предложили ряд поправок, которые были приняты.

121. В части, касающейся статьи 78 Конституции, 5 июля 2000 года депутат Парламента Владимир Воронин зарегистрировал предложение об ее изложении в следующей редакции:

«[...]

Евгений Русу (председатель Специальной комиссии):

«В отношении статьи 78 Конституции, предложенной в проекте № 4098 в новой редакции, поступили поправки от группы депутатов, которые предлагают в части 2 этой статьи цифру 35 заменить на 40. А также дополнить статью тремя новыми частями, предложения депутатов были Вам розданы. Комиссия рассмотрела эти предложения. Одобряет их частично и предлагает принять следующие изменения и дополнения в статью 78: Часть 1 утвердить в варианте авторов. Часть 2 утвердить в варианте авторов, заменив цифру 35 на цифру 40. Часть 3 будет иметь следующее содержание: «Избранным считается кандидат, набравший три пятых голосов избранных депутатов. Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводится второй тур голосования по первым двум кандидатурам, установленным в порядке наибольшего числа голосов, полученных в первом туре».

[...]

Виктор Степанюк (фракция Партии коммунистов):

«Хочу привлечь внимание депутатов, что есть государства, где Президента страны не могут избрать по полгода. Ставится на голосование, если не избрали, переносится на следующую неделю, организовываются туры. В данном случае существуют некоторые проблемы, все же мы избираем главу государства, и он должен быть защищен преобладающим большинством депутатов. В этом случае я думаю, что будет нормальным 3/5, 3 тура, 3/5 и только после третьего тура можно распустить Парламент. Мне кажется, это предложение разумно, три тура с 3/5».

[...]

Виктор Степанюк (фракция Партии коммунистов):

«Фактически, кандидаты уже в первом туре не получили, Вадим Николаевич, они уже здесь не получили необходимое количество. Потому что, если бы получили, то кто-то из них был бы избран. Так, они переходят во второй тур и тоже не получили, и тогда Парламент думает, стойте, будет и третий тур и, если мы не выберем, тогда мы уходим, случится роспуск. И здесь люди решат и проголосуют за кого-нибудь, если захотят».

[...]

Евгений Русу:

«Да, на самом деле, это предложение стоит обсудить, исключаем третий тур и остановимся на 3/5. Если не избираем и во втором туре с 3/5, назначаются повторные выборы».

[...]

Дмитрий Тодорогло:

«Поэтому не менее 3/5, пусть будет 100 раз, если не нашлось 3/5. Пусть Президент их разгоняет, если нет ума у сидящих в этом зале, поэтому не менее 3/5. Пусть хоть и 2, 3 или 20 туров».

[...]

Владимир Воронин заявил:

«Мы, в частности, говорим о Президенте страны, если мы хотим поднять статус Президента страны, он должен быть уверен, что имеет поддержку большего числа, чем 50 плюс 1. Это большинство позволяет ему быть более независимым, быть более самостоятельным в своей президентской деятельности. Мы настаиваем, наша фракция, на том, чтобы убрать эти два слова, что тур, не знаю какой, 50 плюс 1, и проводить выборы столько раз, сколько это будет необходимо, пока не выберут нормального Президента».

Евгений Русу, председатель Специальной комиссии:

«Формулировка ясна. Большинством голосов депутатов исключается часть, предусматривающая третий тур».

[...]

Председательствующий на заседании депутат Дмитрий Дьяков:

«Пожалуйста, ставим на голосование статью 78 с внесенными предложениями, с изменениями, предложенными господином Ворониным и одобренными комиссией. Кто за, прошу голосовать. Спасибо. Кто против? Нет никого против. Принимается».

[Стенограмма заседания Парламента от 5 июля 2000 г., стр. 41(40)-45(46)]

122. К статье 89 Конституции, касающейся отстранения от должности Президента, в варианте проекта № 4098 в Специальную комиссию поступили поправки от группы депутатов, предложивших заменить слова *«подтверждается Конституционным судом»* на синтагму *«может быть принят только после предварительного заключения Конституционного суда»*. Специальная комиссия рассмотрела эти предложения и посчитала, что следует принять статью 89 в варианте проекта, за исключением части (3), предложив включить эти положения в ст.135 Конституции, которые предусматривают полномочия Конституционного суда. В то же время Специальная комиссия предложила, чтобы в конце части (1) этой статьи проекта № 4098 слово «депутатов» было заменено на выражение «избранных депутатов». Эти предложения были приняты депутатами [стенограмма заседания Парламента от 5 июля 2000 г., стр.41(40)-45(46)].

123. Специальная комиссия также предложила дополнить статью 85 одной новой частью следующего содержания, которая, по сути, является частью (4): «Парламент не может быть распущен в последние шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента Республики Молдова, за исключением случая, предусмотренного частью (5) статьи 78 Конституции, а также в период действия чрезвычайного, осадного или военного положения». В соответствии со стенограммой заседания Парламента, эта поправка вытекает из изменений, внесенных в статью 78 Конституции (стр.53-54).

124. В тот же день, 5 июля 2000 года, Парламент принял Закон № 1115-XIV о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова.

125. Статьи, предусматривающие порядок избрания и отстранения от должности Президента Республики Молдова, были изложены в следующей редакции (Ст.1):

«Статья 78

Выборы Президента

(1) Президент Республики Молдова избирается Парламентом тайным голосованием.

(2) Президентом Республики Молдова может быть избран гражданин, имеющий право избирать, достигший 40-летнего возраста, проживавший или проживающий на территории Республики Молдова не менее 10 лет и владеющий государственным языком.

(3) Избранным считается кандидат, набравший три пятых голосов избранных депутатов. Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводится второй тур голосования по первым двум кандидатурам, установленным в порядке убывания числа голосов, полученных в первом туре.

(4) Если и во втором туре голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводятся повторные выборы.

(5) Если и после повторных выборов Президент Республики Молдова не избран, действующий Президент распускает Парламент и назначает дату выборов нового Парламента.

(6) Процедура избрания Президента Республики Молдова устанавливается органическим законом.

Статья 89

Отстранение от должности

(1) В случае совершения деяний, которые нарушают положения Конституции, Президент Республики Молдова может быть отстранен от должности Парламентом двумя третями голосов избранных депутатов.

(2) Предложение об отстранении от должности может быть выдвинуто не менее чем одной третью депутатов и должно быть незамедлительно доведено до сведения Президента Республики Молдова. Президент может дать Парламенту и Конституционному суду объяснения по выдвинутым против него обвинениям.»

126. Также в статье 85 часть (4) была изложена в следующей редакции:

«(4) Парламент не может быть распущен в последние шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента Республики Молдова, за исключением случая, предусмотренного частью (5) статьи 78, а также в период действия чрезвычайного, осадного или военного положения».

127. В содержание оспоренных положений, в варианте, принятом Законом № 1115 от 5 июля 2000 года, были внесены следующие изменения по отношению к тексту проекта, одобренного Конституционным судом:

- в ст.78 ч.(2) цифра «35» была заменена на цифру «40» и была добавлена синтагма «или проживает»;

- в ст.78 ч.(3) синтагма «большинство голосов избранных депутатов» была заменена на синтагму «три пятых голосов избранных депутатов»;

- ст.78 была дополнена тремя новыми частями (4)-(6) о повторных выборах и роспуске Парламента;

- в ст.85 ч.(4) была добавлена синтагма «за исключением случая, предусмотренного частью (5) ст.78».

128. Закон № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова был опубликован 28 июля 2000 года в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova» и, таким образом, вступил в силу.

3.3.2. Предписания Регламента Парламента, касающиеся особого порядка принятия законов о внесении изменений в Конституцию

129. Предписания Регламента Парламента, определяющие порядок представления законопроектов о пересмотре Конституции, а также их рассмотрение и принятие Парламентом, тоже имеют значение при рассмотрении настоящего дела.

130. Когда Парламент рассматривал законопроект № 4098 и законопроект во втором чтении, действовали следующие предписания Регламента Парламента, имеющие существенное значение в контексте настоящего дела.

131. Действовавшая до 5 июля 2000 года статья 74² Регламента Парламента (текст, повторно опубликованный 18 мая 2000 года) предусматривала, что проекты конституционных законов рассматриваются не менее чем в двух чтениях (ч.2). Согласно ч.3, для рассмотрения проекта конституционного закона Парламент образует специальную комиссию, в которую входят представители всех парламентских фракций, или назначает ответственную постоянную комиссию, к компетенции которой относится соответствующий проект.

132. Для рассмотрения проектов конституционных законов были обязательны заключения на них всех постоянных комиссий, юридического управления Аппарата

Парламента, а также Правительства – в случае, если инициатива исходит не от него. На основе указанных заключений, специальная комиссия или ответственная постоянная комиссия составляла доклад по проекту конституционного закона и представляла его Постоянному бюро в течение 15 дней после истечения шестимесячного срока со дня внесения законопроекта вместе с заключением Конституционного суда. В докладе должна была содержаться оценка актуальности предлагаемых изменений, а также их возможных последствий (ст.74³).

133. При рассмотрении проекта конституционного закона в первом чтении не допускается внесение в него поправок (ст.74⁴). По завершении рассмотрения Парламент принимает одно из следующих решений:

а) одобрить проект закона в первом чтении;

б) вернуть проект закона на доработку специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии.

134. Решение по проекту конституционного закона, рассмотренному в первом чтении, принимается Парламентом в форме постановления большинством голосов присутствующих депутатов.

135. В случае если Парламенту предложено для рассмотрения несколько проектов конституционного закона по одному вопросу, Парламент по предложению специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии решает, какой из проектов будет рассматриваться в качестве основного. Остальные проекты признаются альтернативными (ст.74⁵).

136. После одобрения проекта конституционного закона в первом чтении Председатель Парламента запрашивает мнение депутатов относительно незамедлительного перехода к голосованию за него во втором чтении либо передачи его специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии для рассмотрения поправок к проекту и подготовки его к рассмотрению во втором чтении. Не менее **25 депутатов** могли требовать передачу проекта конституционного закона специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии. В противном случае проект выносился на голосование во втором чтении, являющееся окончательным (ст.74⁶).

137. В случае передачи проекта конституционного закона специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии депутаты в течение 15 дней после одобрения проекта в первом чтении могли подготовить поправки к нему и передать их соответствующей комиссии. Во втором чтении рассматривались и ставились на голосование только поправки, представленные в письменном виде и подписанные не менее чем **пятью депутатами**.

138. Согласно ст.74⁷, **поправки не могли состоять из элементов, не содержащихся в проекте закона, на который имеется заключение Конституционного суда, и относились только к:**

а) редактированию текста;

б) внесению изменений, не затрагивающих сути положений, предложенных автором;

с) исключению статей или их частей, если это не меняет сути проекта.

139. Специальная комиссия или ответственная постоянная комиссия рассматривала и проводила голосование по каждой поправке отдельно. После этого комиссия составляла доклад для представления проекта конституционного закона к рассмотрению во втором чтении, в котором излагала свою позицию по каждой статье.

140. Рассмотрение проекта конституционного закона во втором чтении включала:

а) представление каждой поправки ее авторами;

б) заслушивание мнений парламентских фракций, представленных не более чем двумя представителями от каждой фракции, и независимых депутатов;

с) заслушивание мнения специальной комиссии или ответственной постоянной комиссии по каждой поправке;

д) проведение голосования по каждой поправке отдельно.

141. Поправки к проекту конституционного закона принимались большинством голосов присутствующих депутатов. Если поправка не набирала необходимого количества голосов, считалось принятым положение проекта, одобренное в первом чтении (ст.74⁸).

142. После обсуждения и проведения голосования по каждой статье отдельно Председатель Парламента ставил на голосование проект конституционного закона в целом. Проект конституционного закона в целом принимался Парламентом двумя третями голосов избранных депутатов. Если проект конституционного закона не набирал необходимого количества голосов, он признавался не имеющим законной силы (ст.74⁹).

143. В этом контексте Конституционный суд напоминает, что в соответствии с предусмотренным в ст.64 ч.(1) Конституции принципом автономии, определяемой Регламентом, Парламент имеет право решать в отношении собственной организации и порядка проведения парламентской деятельности.

144. Автономия Парламента является проявлением правового государства, демократических принципов, однако может использоваться только **в пределах, установленных Высшим законом.**

145. Таким образом, Парламент не может осуществлять свою автономию произвольно, неправомерно, в нарушение конституционных полномочий или **императивных норм парламентской процедуры** (Постановление Конституционного суда № 27 от 17 ноября 2015 года, §§ 35-37).

146. В этом контексте положения Регламента являются правовыми инструментами, позволяющими проводить парламентскую деятельность для исполнения конституционных полномочий законодательного органа, их следует интерпретировать и применять добросовестно, в духе приверженности Высшему закону (Постановление Конституционного суда № 9 от 21 мая 2013 года).

147. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.74²-74⁹ Регламента Парламента (текст, повторно опубликованный 18 мая 2000 года), законопроекты о пересмотре Конституции рассматривались Парламентом в том же порядке, что и другие законопроекты, с некоторыми особенностями, предусмотренными указанными положениями.

148. Обобщая предписания главы 2¹ Регламента Парламента (повторно опубликованного 18 мая 2000 года), Конституционный суд указывает на следующие моменты:

- не предусматривались особые требования, например, ограничения, связанные с решениями, принимаемыми комиссией по содержанию законопроектов о пересмотре Конституции;

- текст законопроекта о пересмотре Конституции подвергался голосованию в Парламенте два раза, однако не предусматривались четкие ограничения для внесения законопроекта о пересмотре Конституции, текст которого отличался от представленного субъектами, перечисленными в ст.141 ч.(1) Конституции и обладающими правом предлагать изменения в Конституцию;

- после рассмотрения в первом чтении законопроекта о пересмотре Конституции группы в количестве 5 депутатов имели права предлагать поправки, хотя в соответствии с положениями ст.141 ч.(1) п.б) Конституции инициатива о пересмотре Конституции может исходить не менее чем от 1/3 от числа депутатов Парламента.

149. Предписания Регламента Парламента, применяемые в совокупности, позволяли комиссии, например, принять решение об утверждении поправок и необходимости «доработки» законопроекта, как следует из Постановлений Парламента № 1111, № 1112 и № 1113 от 5 июля 2000 года об утверждении трех законопроектов о пересмотре Конституции, объединенных в один законопроект.

150. Без сомнения, исключительное право перечисленных в ст.141 ч.(1) Конституции субъектов предлагать поправки в Конституцию не означает, что в процессе рассмотрения они вообще не могут изменить текст законопроекта о пересмотре Конституции. Тем не

менее поправки в текст законопроекта о пересмотре Конституции не могут отменить исключительное право субъектов, перечисленных в ч.(1) ст.141 Конституции, вносить в Парламент предложение об изменении или дополнении Конституции. Парламент не вправе рассматривать и принимать предложение об изменении и дополнении Конституции и в случае, когда оно исходит от других лиц, не указанных в ст.141 ч.(1) Конституции.

151. Итак, согласно Конституции Парламент, рассматривая законопроекты о пересмотре Конституции, представленные субъектами, перечисленными в ст.141 ч.(1) Конституции, **вправе вносить только такие изменения, которые не нарушают в значительной мере содержание законопроектов**, то есть он может вносить изменения, связанные с изданием законопроектов, усовершенствуя текст с точки зрения литературного языка и законодательной техники, или придавая используемым формулировкам более точный и конкретный характер, без изменения сферы применения предложенных конституционных норм, введения отличных от преследуемой конституционными нормами цели средств и без вторжения в другие нормы Конституции.

152. По этому вопросу Конституционный суд отмечает, что конституционные нормы не предоставляют структурным подразделениям Парламента, в частности его комиссиям, а также депутатам лично, право вносить законопроект о пересмотре Конституции, **который существенно отличается от законопроекта, представленного уполномоченным субъектом.**

153. Структурные подразделения Парламента, в частности его комиссии, а также депутаты лично, имеют право предлагать несущественные поправки в рассматриваемый Парламентом законопроект, предлагать отклонение законопроекта, а также предлагать, чтобы субъект, представивший законопроект, внес новый, существенно измененный законопроект о пересмотре Конституции.

154. Из предписаний Регламента Парламента следует, что возможно внесение значительных изменений в содержание законопроекта, представленного субъектами, перечисленными в ст.141 ч.(1) Конституции (*например*, одной третью от числа депутатов Парламента) и имеющими право предлагать поправки в Конституцию. **Такая возможность противоречит положениям о пределах и особом порядке пересмотра Конституции, установленным ст.135 ч.(1) п.с), ст.141 и ст.143 ч.(1) Конституции.**

155. Конституционный суд отмечает, что хотя значимые для рассматриваемого дела законодательные положения были изменены, их содержание существенно не изменилось.

156. В ст.76-84 главы 3 Регламента Парламента (от 7 апреля 2007 года) содержатся положения, касающиеся порядка внесения поправок в Конституцию, аналогичные тем, которые действовали до 5 июля 2000 года. Статьи 82 и 83, в той мере, в какой не предусматривают запрет на внесение специальной комиссией или ответственной постоянной комиссией либо депутатами существенных поправок в законопроекты о пересмотре Конституции и запрет на принятие существенно измененного текста законопроекта о пересмотре Конституции, вступают в противоречие с положениями ст.135 ч.(1) п.с) и ст.143 ч.(1) Конституции Республики Молдова.

3.3.3. Если принятые положения существенно отличаются от первоначального законодательного предложения

157. Сравнивая законопроект № 4098 и тот же законопроект, рассмотренный Парламентом во втором чтении, Конституционный суд отмечает следующее:

- рассмотренный во втором чтении проект в статье 78 Конституции предусматривает для избрания Президента **3/5** от числа депутатов Парламента, в то время как в законопроекте № 4098 предлагалось **большинство избранных депутатов**;

- рассмотренный во втором чтении проект включил дополнительно в ст.78 три новые части, предусматривающие повторные выборы и **ропуск Парламента**, в законопроекте № 4098 такого предложения нет. Прения Парламента ясно показывают, что **таким**

образом был задействован механизм давления на депутатов, чтобы заставить их избрать Президента;

- рассмотренный во втором чтении законопроект установил в ч.4 ст.85 Конституции **исключение из положения, предусматривающего запрет роспуска Парламента** в последние шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента Республики Молдова, несмотря на отсутствие такого предложения в законопроекте № 4098.

158. Таким образом, хотя оба обсуждаемых законопроекта преследовали одну и ту же цель – изменение конституционных норм для избрания Президента Республики Молдова Парламентом, сфера применения конституционных норм, предложенных законопроектом № 4098, была изменена принятым во втором чтении законопроектом, **который, по сравнению с законопроектом № 4098, предлагал существенно другие средства для достижения указанной цели** и дополнительно предлагал изменения, связанные с количеством голосов, необходимых для избрания Президента, количеством туров голосования и повторных выборов, роспуском Парламента в случае неизбрания Президента. Таким образом, законопроект № 4098 и законопроект, рассмотренный во втором чтении, по содержанию существенно отличались друг от друга.

159. Итак, Парламент проигнорировал право более одной трети от числа депутатов претворить в жизнь свою инициативу. **Если точнее выразиться, субъект, который не относится к числу обладателей права на инициативу пересмотра Конституции, указанных в ст.141 ч.(1) Конституции, существенно изменил первоначальный текст законопроекта о пересмотре ст.78 и ст.85 ч.(4) Конституции.**

160. Парламент не вправе рассматривать и принимать и проект о пересмотре Конституции, который исходит от других лиц, которые не перечислены в ст.141 ч.(1) Конституции.

161. Если трактовать Конституцию иначе и допустить, что другие лица, которые не относятся к числу перечисленных в ст.141 ч.(1) Конституции обладателей права на инициативу пересмотра Конституции, могут представлять на рассмотрение Парламента новое предложение об изменении или дополнении Конституции – новый законопроект о пересмотре Конституции, это означало бы отрицать исключительное право вносить поправки в Конституцию, предусмотренное ст.141 ч.(1), создавая, таким образом, предпосылки для принятия поправок фактически нового содержания под предлогом внесения изменений и дополнений в Конституцию.

162. Более того, такой подход является несовместимым с вышеуказанной целью особого порядка изменения Конституции – ограничиться только необходимыми поправками в Конституцию и препятствовать любому необдуманному пересмотру Конституции.

163. Конституционный суд отмечает, что при рассмотрении настоящего дела ему надлежит проверять и тот факт, если принятые положения соблюдают материальные требования о пределах пересмотра Конституции, предусмотренные ст.142 Конституции.

3.3.4. Согласованность внесенных поправок и равновесие конституционной материи

164. Оспариваемые в рассматриваемом деле положения закона о пересмотре Конституции предусматривают, по сути, изменения в ст.78 Конституции, объектом которой является порядок избрания Президента Республики Молдова.

165. Со ст.78 Конституции связаны и другие нормы Конституции.

166. Так, ст.85 ч.(4) Конституции предусматривает, что Парламент не может быть распущен в последние шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента Республики Молдова, за исключением случая, предусмотренного ч.(5) ст.78.

167. Статья 89 Конституции определяет порядок отстранения Президента от должности Парламентом.

168. В контексте определения порядка избрания Президента следует отметить, что, согласно Конституции, при установлении оснований и порядка отставки Президента

законодатель должен учитывать конституционный статус и соответствующие гарантии исполнения мандата, как неотъемлемых частей институциональной архитектуры государства, а, следовательно, и системы сдержек и противовесов.

169. Обобщая, Конституционный суд считает необходимым уточнить, что вышеуказанное конституционное требование об единстве конституционной материи и согласованности конституционных ценностей, как конституционной ценности, предполагает также конституционную обязанность не принимать таких положений, которые могут создавать предпосылки для конфликтов и блокирования деятельности.

170. Конституционный суд отмечает, что в случае неспособности Парламента избрать Президента текст Конституции не только допускает, но и требует повторного роспуска Парламента.

171. С точки зрения сравнительного конституционного права, решение, принятое Республикой Молдова, не является единичным, однако оно имеет свои особенности.

172. В большинстве европейских стран Президент избирается народом. Страны, в которых Парламент избирает Президента, значительно меньше (Албания, Эстония, Греция, Венгрия, Италия и Латвия). В последние годы намечается тенденция избрания Президента на всенародных выборах, а не в Парламенте, сохраняя при этом парламентскую форму правления – республику (Чехия, Турция).

173. В некоторых странах Президент избирается абсолютным большинством (Эстония и Латвия), в других странах квалифицированным большинством [Албания (двумя пятими), Венгрия, Греция и Италия (двумя третями)]. Мальта – единственная страна, где достаточно получить в первом туре относительное большинство. Как правило, конституции предусматривают проведение голосования в нескольких турах, если кандидат не получает необходимого количества голосов в первом туре. В Республике Молдова во втором туре остаются два кандидата, тем не менее, требование о голосовании двумя пятими от числа депутатов остается неизменным.

174. Аналогичные положения (сохраняющие количественный порог и предполагающие роспуск Парламента в случае, если кандидат не набирает необходимого большинства) действуют в Албании (ст.87 Конституции) и Греции (ст.32 Конституции).

175. Как правило, конституции предусматривают для роспуска Парламента определенные ограничения, чтобы предотвратить политическую нестабильность и противодействовать злоупотреблениям, связанным с неоднократным роспуском Парламента.

176. Что касается роспуска Парламента в случае неизбрания Президента, ст.78 ч.(5) Конституции не предусматривает никаких ограничений для неоднократного роспуска Парламента. Так, положения Конституции не только допускают, но и требуют неоднократного роспуска Парламента в случае, если Парламент не в состоянии избрать Президента. Теоретически по этой причине возможен безграничный роспуск Парламента.

177. Положение Республики Молдова – единственное в своем роде, является результатом изменения ст.78 Конституции в 2000 году.

178. Положения всех других конституций направлены на то, чтобы исключить заколдованный круг повторных выборов, для чего предусматривают постепенное снижение количества голосов. Например, Президент избирается абсолютным большинством (Турция, ст.102, §3 Конституции) либо относительным большинством во втором туре, или в следующих турах голосования (Италия, ст.83, § 3 Конституции, Венгрия, ст.29 В, § 4 Конституции). Конституция Греции, содержание которой ближе других к конституционному праву Республики Молдова, допускает роспуск Парламента только один раз в случае неизбрания Президента квалифицированным большинством (2/3, а впоследствии 3/5 от числа депутатов). После единственного роспуска Парламента количество голосов постепенно сокращается до того момента, когда остаются два кандидата. Это правило на деле обеспечивает избрание Президента (ст.32.4 и ст.41.5 Конституции Греции).

179. В этом контексте Конституционный суд приводит заключение *amicus curiae* Венецианской комиссии о толковании ст.78.5 и ст.85.3 Конституции Республики Молдова (CDL-AD(2010)002):

«27. Венецианская комиссия считает, что в ситуации Республики Молдова конституционная реформа необходима для устранения политических барьеров, которые со всей вероятностью могут повторяться в будущем. Неоднократный роспуск Парламента, с чередованием лишь в несколько месяцев, также создает препятствия для политических переговоров, которые необходимы для успеха конституционной реформы. Венецианская комиссия делает ссылку на свой доклад о конституционной поправке (CDL-AD(2010)001), принятой в декабре 2009 года, в котором подчеркнула, что конституционные поправки должны соблюдать порядок, предусмотренный действующей Конституцией».

180. Конституционный суд подчеркивает, что политические и институциональные затруднения в Республике Молдова в большей части являются результатом положений, изменивших порядок избрания Президента и предусматривающих механизм роспуска Парламента (ст.78). Это мнение разделяет и Венецианская комиссия в заключении *amicus curiae* по трем вопросам, касающимся ст.78 Конституции Республики Молдова, которое было принято на 87-й пленарной сессии (Венеция, 17-18 июня 2011 года):

«39. [...] Проанализировав Конституцию в целом, а также цель, которую преследует ст.78, а именно обеспечить эффективное функционирование конституционных органов, необходимо установить предел этим повторениям, с тем, чтобы предотвратить злоупотребления, связанные с неоднократным роспуском, и обеспечить необходимые гарантии для политической стабильности в стране».

181. Указанные положения раскрывают противоречие, присущее Конституции Республики Молдова: в то время, как конституционные нормы, предусматривающие порядок избрания Президента, должны обеспечить эффективное функционирование конституционных органов, в нынешней ситуации, допуская неоднократные выборы и безграничный роспуск Парламента, они препятствуют их эффективной деятельности и открывают путь к продолжительному конституционному кризису. Более того, их строгое применение **приводит к совмещению должности Председателя Парламента и временно исполняющего обязанности Президента на более длительный срок, чем указано в Конституции.**

182. В действительности, в отличие от других конституций, которые предусматривают аналогичный механизм избрания Президента, Конституция Республики Молдова не содержит ни одной нормы, которая позволила бы избежать заколдованного круга неоднократных выборов и безграничного роспуска Парламента в случае невозможности достижения компромисса между основными политическими партиями, с тем, чтобы обеспечить надлежащее функционирование государственных учреждений и устойчивость конституционного строя в стране.

183. То, что указанные поправки создавали и продолжают создавать трудности, связанные с избранием Президента и функциональностью конституционных органов, подтверждается и многочисленными обращениями для дачи толкования ст.78 Конституции (Постановление Конституционного суда № 5 от 16 марта 2010 года, Постановление Конституционного суда № 17 от 20 сентября 2011 года, Постановление Конституционного суда № 1 от 12 января 2012 года, Постановление Конституционного суда № 7 от 24 мая 2012 года, Заключение № 4 от 21 сентября 2010 года, Заключение № 2 от 12 июня 2009 года), а также инициативами о пересмотре внесенных поправок (Заключение № 2 от 4 мая 2010 года, Заключение № 3 от 6 июля 2010 года, Заключение № 1 от 22 сентября 2014 года, Заключение № 1 от 24 июля 2015 года, Заключение № 2 от 10 ноября 2015 года, Заключение № 1 от 29 февраля 2016 года). Невзирая на все указанные усилия, источник конституционных барьеров так и не был устранен. В этой связи Конституционный суд отмечает, что ни одна поправка не может быть принята, если она имеет в основе неконституционную поправку, поэтому считает, что вопрос о

конституционности пересмотра Конституции необходимо решить до любого последующего пересмотра Конституции.

184. В результате изменения Парламентом в 2000 году конституционных норм возникла новая ситуация, которая привела к нарушению единства конституционной материи.

185. Для того, чтобы исключить такие ситуации, Конституция предусматривает необходимость вынесения Конституционным судом заключения по законопроекту о пересмотре Конституции.

186. В контексте конституционной реформы в Республике Молдова в 2000 году **Венецианская комиссия**, принявшая участие в разработке компромиссного текста, основанного на двух законопроектах о пересмотре Конституции, **указала на необходимость повторного заключения Конституционного суда:**

«196. [...] С привлечением Венецианской комиссии стало возможным создание совместной парламентско-президентской комиссии, которая смогла прийти к соглашению по компромиссному тексту. Тем не менее вместо того, чтобы **снова направить компромиссный проект в Конституционный суд для вынесения повторного заключения**, парламентское большинство решило принять текст, по которому ранее Конституционный суд дал предварительное заключение. В результате компромисс, достигнутый в смешанной комиссии, был сорван и были приняты поправки против воли Президента, которые впоследствии стали источником серьезных политических потрясений».

187. В заключении *Amicus Curiae* по трем вопросам, касающимся ст.78 Конституции Республики Молдова, принятом 17-18 июня 2011 года на 87-й пленарной сессии, Венецианская комиссия подчеркнула:

«38. [...] Поскольку Конституция Республики Молдова не указывает, какие действия необходимо принять в сложившейся исключительной ситуации, текстуальное толкование ст.78 может дать неудовлетворительный результат. Это объясняется тем, что статья приводит к бесчисленному повторению процедуры избрания Президента и порождает заколдованный круг неоднократных выборов и роспуска. Принимая во внимание неспособность Парламента избрать компромиссного кандидата и, таким образом, **положить конец продолжительному кризису, целесообразнее было бы вернуться к функциональному толкованию Конституции.** Анализируя Конституцию как единое целое и преследуемую статьей 78 цель обеспечения эффективного функционирования конституционных органов, необходимо установить предел этим повторениям, чтобы предотвратить злоупотребления, связанные с неоднократным роспуском, и обеспечить необходимые гарантии для политической стабильности в стране.»

188. Конституционный суд отмечает, что нормы Конституции образуют единое целое, которое находится в неразрывной логико-правовой связи. В этом контексте Конституция закрепляет трехстороннее разделение функций государства, что является основополагающим принципом государственного устройства. Текст Конституции является отображением государства, как структуры органов, включая Президента. Таким образом, исходя из духа Конституции, необходимо обеспечить функциональность всех государственных учреждений, строгое соблюдение высших ценностей и принципов, что на практическом уровне и есть текст эффективности Конституции, как высшего закона в правовом государстве.

189. Определяя ситуации неизбрания Парламентом главы государства, конституционный законодатель предусмотрел в ст.78 Конституции роспуск Парламента, который действует как санкция – в случае неспособности, и как механизм институционального разблокирования, предоставляя новому Парламенту возможность избрать Президента и способствуя функционированию института Президента.

190. С другой стороны, Конституционный суд отмечает, что применение ст.78 Конституции вызвало беспрецедентную ситуацию, когда безграничная возможность

ропуска Парламента приводит к бессрочному временному исполнению обязанностей Президента. В период с 2009 г. по 2012 г. временное исполнение обязанностей Президента исчерпало почти весь срок мандата полномочий Президента, что свидетельствует об игнорировании конституционной нормы, которая устанавливает для подобной ситуации 2-месячный предел, сколько необходимо для проведения выборов Президента.

191. Образовавшаяся в последние годы структура политических пристрастий общества вместе с накопленным опытом (см. § 7 и 19 *supra*), а также различные социологические исследования показывают, что не существует достаточных оснований для того, чтобы заявить, что в случае досрочных выборов соотношение сил в будущем Парламенте изменится и удастся избежать блокирования избрания Президента и осуществить пересмотр Конституции.

192. Итак, механизм, предусмотренный ст.78 Конституции и направленный на обеспечение функциональности государственных органов, в нынешних условиях привел к **нарушению конституционного единства, проявляя свою неспособность обеспечить нормальное функционирование института Президента.** Неспособность Парламента избрать компромиссного кандидата вызвала политический и институциональный кризис, в результате возник заколдованный круг неоднократных выборов и роспуска. До настоящего времени ст.78 Конституции, задуманная как исключительный механизм, применялась чаще, чем обычные механизмы: три раза состоялись досрочные парламентские выборы, из них два раза в период 2009 г.-2010 г., в течение которого потерпели неудачу четыре попытки Парламента избрать главу государства.

193. Более того, для лица, исполнявшего два срока подряд полномочия главы государства, временное исполнение обязанностей, независимо от продолжительности, не прекращает запрет на выдвижение своей кандидатуры на президентский пост.

194. Является очевидным, что нормы и дух Конституции преследуют цель обеспечить непрерывность осуществления государственной власти органами, созданными в соответствии с нормами Конституции, а положение, подобное временному исполнению обязанностей, которое направлено на устранение вакуума власти и установление механизмов по созданию полномочных функциональных органов, должно быть ликвидировано как можно скорее.

195. Кроме того, Конституционный суд установил, что ситуация, когда должность Председателя Парламента, представителя законодательной власти, сливается с должностью главы государства, являющегося, в принципе, частью исполнительной власти, на срок, который превышает половину обычного срока полномочий Президента, **явно превышает замысел Конституции и не является совместимым с конституционным принципом разделения государственной власти,** кроме того, приводит к смешению полномочий, которыми Конституция наделила основные органы государства.

196. Вместе с тем Конституционный суд отмечает, что внесенные изменения создают предпосылки для конституционного блокирования и противоречия между всенародным голосованием и современной идеей представительства, что, бесспорно, влечет за собой ослабление конституционной демократии. Более того, необходимо отметить, что в измененной форме ст.78 Конституции не имеет аналога ни в одной из конституций.

197. В связи с этим Конституционный суд вынужден устранить механизмы, нарушающие равновесие конституционных институтов, и спасти, таким образом, согласованность конституционных норм.

198. Конституционный суд отмечает, что порядок избрания Президента не должен стать источником конституционного кризиса.

199. При этом Конституционный суд отмечает, что после их принятия в 2000 году оспариваемые положения не подвергались пересмотру, а значит, не получили

подтверждение последовательными изменениями, в связи с чем встает вопрос о правовой определенности.

200. В свете изложенного, преследуя цель системного обеспечения согласованности и функциональности Конституции, Конституционный суд признает оспариваемые положения неконституционными.

201. Кроме того, для предотвращения законодательного вакуума и учитывая необходимость безотлагательного рассмотрения данного вопроса в связи с истечением в скором времени срока полномочий действующего Президента, Конституционный суд считает необходимым восстановить действовавший до пересмотра Конституции законный механизм, который сможет обеспечить избрание Президента.

202. В осуществление установленной в ст.134 Конституции обязанности Конституционного суда как гаранта Конституции, Конституционный суд отмечает, что **одна из основных задач Конституционного суда заключается в обеспечении нормативно-правового порядка, который следует из Конституции.**

203. Решение суда должно быть «эффективным» и поэтому не может выражаться в форме простого мнения, оценки, заключения, рекомендации или обращения. Конституционный суд не может ограничиться простой констатацией нарушения Парламентом заключения Конституционного суда, тем более, что в данном случае изменения, внесенные в обход заключения Конституционного суда, вызвали институциональную нестабильность, разделение государственной власти в непрозрачной форме, подрывая и компрометируя саму идею демократии.

204. **Заключения Конституционного суда по законопроектам о пересмотре Конституции призваны защищать фундаментальные конституционные ценности от неправомερных действий политических, социальных или институциональных субъектов. Поэтому игнорирование или превышение пределов указанных заключений может стать основанием для отмены внесенных изменений.**

205. Конституционный суд указывает на то, что при определении порядка избрания Президента и, в частности, его отставки, или роспуска Парламента законодатель должен соблюдать Конституцию.

206. В этом контексте Конституционный суд отмечает, что изменение условий избираемости на должность Президента, закрепленных ст.78 ч.(2), среди которых требования, касающиеся возрастного ценза, проживания в стране и знания государственного языка, а также норма ч.(6) ст.78 Конституции, согласно которой процедура избрания Президента Республики Молдова устанавливается органическим законом, существенно не изменили содержание первоначального проекта, по которому Конституционный суд вынес заключение, и не затрагивают единство и равновесие конституционной материи.

207. С другой стороны, **то, что конституционная реформа 2000 года на практике создала несовершенную систему правления, представляя собой потенциальный источник для конфликтов между государственными органами, является прямым следствием игнорирования Парламентом заключения Конституционного суда.**

208. В свете вышеизложенного Конституционный суд приходит к выводу, что положения, изменившие ч.(1), ч.(3), ч.(4) и ч.(5) ст.78 Конституции, противоречат ст.142 ч.(2) Конституции, имея в виду процедуру их принятия и нарушение равновесия конституционной материи.

209. Также являются неконституционными соотнесенные положения, изменившие ст.85 и ст.89 Конституции, а также законодательные положения, определяющие порядок избрания Президента.

210. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что оспариваемые положения вступают в противоречие и с конституционным принципом правового государства, закрепленным преамбулой и ст.1 ч.(3) Конституции.

211. Конституционный суд отмечает, что природа Конституции, как высшего закона, и идея конституционности говорят о том, что в Конституции нет и не может быть недостатков или внутренних противоречий.

212. В этой связи Конституционный суд приводит Постановление № 33 от 10 октября 2013 года:

«63. В этом контексте Конституционный суд в качестве принципа отмечает, что **положения, признанные утратившими силу нормами закона, признанными неконституционными, вновь начинают действовать, становясь частью активного права и продолжая производить юридические последствия до вступления в силу новых положений**, это является специфическим результатом утраты конституционной легитимности, санкция, которая по своему значению и суровости отличается от простого упряднения нормативного текста.

64. Так, в случае установления неконституционности нормы о внесении изменений/признании положений закона утратившими силу, до принятия Парламентом новых положений применяются положения, предшествовавшие измененным /признанным утратившими силу, в соответствии с выводами Конституционного суда по представленному ему на рассмотрение делу.»

213. Относительно совокупности конституционных норм, *касающихся порядка избрания Президента и роспуска Парламента*, Конституционный суд отмечает, что ввиду признания неконституционными положений, изменивших ч.(1), ч.(3), ч.(4) и ч.(5) ст.78 Конституции, соответствующий текст ст.78 Конституции, который действовал до вступления в силу указанного закона, вновь обретает силу. Положения ч.(5) ст.78 в редакции, предшествующей пересмотру, воспроизводятся Законом № 1115/2000 в ч.(4) ст.80 Конституции, поэтому остаются неизменными.

214. В контексте настоящего дела Конституционный суд уточняет, что не существует никаких оснований для отставки Президента до истечения срока его полномочий. Президент Республики Молдова, избранный Парламентом 16 марта 2012 года, остается в должности до истечения срока полномочий, на который был избран, как предусматривает ст.80 ч.(2) Конституции. Также настоящее постановление не подразумевает, что акты, принятые Президентом, который был избран в соответствии со ст.78 Конституции в редакции законодательных положений, признанных неконституционными, или временно исполняющим обязанности Президента, являются неконституционными только по этому основанию.

На основании вышеизложенного, руководствуясь ст.135 ч.(1) п.а), п.б) и п.с) и ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.а) и п.б) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным* обращение группы в количестве 18 депутатов парламентской фракции Либерально-демократической партии Молдовы – Валериу Гилецки, Тудор Делиу, Лилиана Палихович, Ангел Агаке, Мария Чобану, Владимир Хотиняну, Кирил Лучински, Григоре Кобзак, Вадим Пистринчук, Юрие Цап, Ион Балан, Нае-Симион Плешка, Штефан Крянгэ, Октавиан Грама, Георге Мокану, Михаела Спатарь, Алена Гоца, Виктор Рошка – о контроле конституционности пункта 2 в целом и синтагмы «*за исключением случая, предусмотренного частью (5) статьи 78,*» из пункта 5 статьи I Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова.

2. По смыслу ст.135 ч.(1) п.с) в сочетании с положениями ст.141 ч.(2) и ст.143 ч.(1) Конституции:

а) После вынесения заключения Конституционного суда не допускаются изменения в текст законопроекта о пересмотре Конституции. **Игнорирование или превышение пределов заключения могут стать основанием для отмены внесенных изменений.**

б) В случае внесения депутатами во втором чтении поправок в законопроект о пересмотре Конституции необходимо повторное заключение Конституционного суда.

с) В случае, если Конституционный суд выносит повторное заключение по законопроекту о пересмотре Конституции, в который Парламент во втором чтении внес существенные поправки, данный проект подвергается всем процедурам, указанным в ст.143 ч.(1) Конституции.

3. Признать неконституционными:

- положения:

«(1) Президент Республики Молдова избирается Парламентом тайным голосованием.»

«(3) Избранным считается кандидат, набравший три пятых голосов избранных депутатов. Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводится второй тур голосования по первым двум кандидатурам, установленным в порядке убывания числа голосов, полученных в первом туре.»

«(4) Если и во втором туре голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводятся повторные выборы.»

«(5) Если и после повторных выборов Президент Республики Молдова не избран, действующий Президент распускает Парламент и назначает дату выборов нового Парламента.», содержащиеся в п.2;

- синтагму *«за исключением случая, предусмотренного частью (5) статьи 78,»* из п.5;

- пункт 6

статьи I Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Молдова, как противоречащие положениям о пределах пересмотра Конституции, установленным ст.142 ч.(2), а также ст.135 ч.(1) п.с) в сочетании со ст.141 ч.(2) Конституции.

4. Признать конституционными:

- положения:

«(2) Президентом Республики Молдова может быть избран гражданин, имеющий право избирать, достигший 40-летнего возраста, проживавший или проживающий на территории Республики Молдова не менее 10 лет и владеющий государственным языком.»

«(6) Процедура избрания Президента Республики Молдова устанавливается органическим законом.»,

содержащиеся в пункте 2 ст.I Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию.

5. Признать неконституционным Закон № 1234-XIV от 22 сентября 2000 года о процедуре избрания Президента Республики Молдова.

6. Признать неконституционным Закон № 1227-XIV от 21 сентября 2000 года о внесении изменений в Кодекс о выборах, с восстановлением отмененных положений.

7. Признать неконституционными ст.82 и ст.83 Регламента Парламента, принятого Законом № 797-XIV от 2 апреля 1996 года, в той мере, в какой не предусматривают запрет на существенное изменение законопроектов о пересмотре Конституции и запрет на принятие в первом чтении существенно измененного текста законопроекта о пересмотре Конституции, как противоречащие ст.135 ч.(1) п.с), ст.141 ч.(2) и ст.143 ч.(1) Конституции Республики Молдова.

8. Во исполнение настоящего постановления:

а) Положения ч.(1), ч.(3) и ч.(4) ст.78 и ст.89 Конституции, действовавшие до принятия Закона № 1115-XIV от 5 июля 2000 года о внесении изменений и дополнений в Конституцию и подвергнутые пересмотру, вновь обретают силу и становятся частью активного правового фонда со дня вынесения настоящего постановления.

б) Вследствие установленного в п.3 и п.8 пп.а) резолютивной части настоящего постановления, ст.78 и ст.89 Конституции имеют следующее содержание:

„Статья 78

Выборы Президента

«(1) Президент Республики Молдова избирается на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании.

(2) Президентом Республики Молдова может быть избран гражданин, имеющий право избирать, достигший 40-летнего возраста, проживавший или проживающий на территории Республики Молдова не менее 10 лет и владеющий государственным языком.

(3) Избранным признается кандидат, набравший не менее половины голосов избирателей, принявших участие в выборах.

(4) В случае, если ни один из кандидатов не набрал необходимого большинства голосов, проводится второй тур голосования по первым двум кандидатурам, установленным в порядке убывания числа голосов, полученных в первом туре. Избранным признается кандидат, получивший наибольшее число голосов, при условии, что оно превышает число голосов, поданных против него.

(6) Процедура избрания Президента Республики Молдова устанавливается органическим законом».

Статья 89

Отстранение от должности

«(1) В случае совершения тяжкого деяния и нарушения тем самым положений Конституции Президент Республики Молдова может быть отстранен от должности Парламентом двумя третями голосов депутатов.

(2) Предложение об отстранении от должности может быть выдвинуто не менее чем одной третью депутатов и должно быть незамедлительно доведено до сведения Президента Республики Молдова. Президент может дать Парламенту объяснения по выдвинутым против него обвинениям.

(3) Если предложение об отстранении от должности утверждается, не позднее чем в 30-дневный срок проводится референдум по вопросу об отстранении Президента.»

с) Конституция повторно публикуется в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova», в редакции, которая соответствует резолютивной части настоящего постановления;

d) Парламенту надлежит безотлагательно принять законодательство об избрании Президента на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании;

e) Действие настоящего постановления не распространяется на мандат действующего Президента Республики Молдова; Президент Республики Молдова, избранный Парламентом 16 марта 2012 года, остается в должности до истечения срока полномочий, на который был избран.

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

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА

Александру ТЭНАСЕ

№ 7. Кишинэу, 4 марта 2016 г.