



ПРАВИТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 1265
от 21 ноября 2016 г.
Кишинэу

**Об проекте закона о внесении изменений
в Конституцию Республики Молдова**

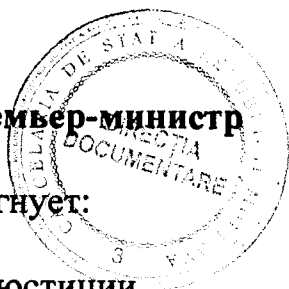
Правительство ПОСТАНОВЛЯЕТ:

Одобрить проект закона о внесении изменений в Конституцию Республики Молдова и запросить по нему Заключение Конституционного суда, с последующим представлением их Парламенту для рассмотрения.

Премьер-министр

Контрасигнует:

Министр юстиции



ПАВЕЛ ФИЛИП

Владимир Чеботарь

ПАРЛАМЕНТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА**ЗАКОН****о внесении изменений в Конституцию Республики Молдова**

Парламент принимает настоящий конституционный закон.

Ст. I. – В Конституцию Республики Молдова, принятую 29 июля 1994 года (повторное опубликование: Официальный монитор Республики Молдова, 2016 г., № 78, ст.140), внести следующие изменения:

1. В пункте g) части (1) статьи 135 слова «Высшей судебной палатой» заменить словами «судебными инстанциями».

2. В статье 136:

в части (1) слова «шести судей» заменить словами «семи судей», а слова «шестилетний срок» заменить словами «девятилетний срок, который не может быть обновлен»;

часть (2) изложить в следующей редакции:

«(2) Двое судей назначаются Парламентом, двое – Правительством, двое-Высшим советом магистратуры, а один судья назначается Президентом Республики Молдова.»

Ст. II. – Мандат судей Конституционного суда, исполняющих функции на момент вступления в силу настоящего закона, продлевается на 3 года.

Председатель Парламента

ПОЯСНИТЕЛЬНАЯ ЗАПИСКА
к проекту Закона о внесении изменений в Конституцию Республики
Молдова

Причины, обуславливающие разработку проекта, и преследуемые цели

Проект Закона о внесении изменений в Конституцию Республики Молдова разработан в целях исполнения следующих документов политики:

- Национальный план действий по внедрению Соглашения об ассоциации между Европейским Союзом и Республикой Молдова в период 2014-2016 г.г., утвержденный Постановлением Правительства № 808 от 7 октября 2014 года (пункт 1 подпункта а) статьи 4);
- План действий по внедрению Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы, утвержденный Постановлением Парламента № 6 от 16.02.2012 года (пункт 6.1.1(2));
- Программа действия Правительства Республики Молдова, утвержденная Постановлением Парламента № 1 от 20 января 2016 года (подпункт D Главы V)
- План действий Правительства на 2016-2018 годы, утвержденный Постановлением Правительства № 890 от 20 июля 2016 года (пункт 1.2 подпункта D Главы V).

Согласно перечисленным документам, Министерство юстиции отвечает за «разработку проекта по внесению изменений в Конституцию Республики Молдова в части, касающейся состава и критериев отбора судей Конституционного суда».

В этом направлении, по приказу министра юстиции № 550 от 18.05.2016 года создана рабочая группа по пересмотру законодательства об организации и функционировании Конституционного суда, в которую входят депутаты, представители Аппарата Парламента, Аппарат Президента Республики Молдова, Министерства юстиции, Конституционного суда, эксперты проекта Европейского Союза «Поддержка Конституционного Суда Республики Молдова», университетские преподаватели и представители гражданского общества.

Рабочая группа собралась на нескольких заседаниях, в ходе которых было проанализировано законодательство других стран, а также следующие информационные источники:

1. Исследование об «Укреплении роли Конституционного суда», разработанное в целях внедрения Стратегии реформы сектора юстиции на 2011-2016 годы. Авторы исследования: *Евгений Танкев* – заместитель председателя Венецианской комиссии, бывший председатель Конституционного суда Болгарии; *Тудорел Тоадер* – член Венецианской комиссии, судья Конституционного суда Румынии; *Мирослав Гранат* – судья Конституционного суда Польши; *Виталий Катанэ* – эксперт в области конституционного права.

2. «Отчет об оценке Конституционного суда», разработанный экспертами Европейского Союза в контексте миссии по оценке в области юстиции (*Peer review*) Авторы отчета: *Доктор Александер Бальтазар* (Австрия) – председатель Института по государственному устройству и административной реформе

Австрийской федеральной канцелярии (кабинет премьер министра), член кабинета, директор комитета по демократии и управлению Совета Европы, неоплачиваемый преподаватель (Priv.-Doz.) по конституционному праву и общей политической теории Грацского университета имени Карла и Франца; г-н *Микаел Греттер (Германия)* – бывший судья Верховного административного суда Германии (Bundesverwaltungsgericht).

3. Комментарии и рекомендации экспертов из Венгрии «о правовой базе, регулирующей деятельность Конституционного суда» Авторы отчета: *Балац Мажтеньи, Андрас Пап, Габор Сулек, Балац Визи* (Академия наук Венгрии).

Таким образом, положения проекта закона включают рекомендации вышеперечисленных документов, с точки зрения гарантии независимости судьи Конституционного суда, путем обеспечения стабильности срока его полномочий.

Основные положения проекта и особенности новых элементов

В проекте конституционного закона предлагается внести изменения, касающиеся: (1) субъектов, обладающих правом обращения в Кассационный суд; (2) срока полномочий конституционных судей.

(1) Субъекты, обладающие правом обращения в Кассационный суд

Часть (1) статьи 135 Конституции устанавливает обязанности Конституционного суда. Согласно подпункту г) указанной части, конституционная инстанция «*рассматривает исключительные случаи неконституционности правовых актов, представленные Высшей судебной палатой.*»

Нужно принять во внимание, что указанная норма составляет единственную конституционную норму, которая индивидуализирует субъекта, обладающего правом обращения в Конституционный суд, а именно этим правом обладает Высшая судебная палата. Или, весь спектр субъектов, наделенных правом обращения в конституционную инстанцию, установлен в статье 25 Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, а именно: а) *Президент Республики Молдова;* б) *Правительство;* в) *министр юстиции;* д) *Высшая судебная палата;* е) *Генеральный прокурор;* ж) *депутат Парламента;* з) *парламентская фракция;* и) *парламентский адвокат;* л) *Народное Собрание Гагаузии.*

Инфраконституционное урегулирование субъектов, обладающих правом обращения в суд, следует из части (2) статьи 135 Конституции, в которой конституционный законодатель установил, что «*Конституционный суд осуществляет свою деятельность по инициативе субъектов, предусмотренных Законом о Конституционном суде.*»

Несмотря на то, что в соответствии с подпунктом г) части (1) статьи 135 Конституционный суд разрешает исключительные случаи неконституционности правовых актов, представленных Высшей судебной палатой, в Постановлении № 2 от 9 февраля 2016 года Суд установил, что как *Высшая судебная палата, так и Апелляционные палаты и суды* напрямую представляют Конституционному суду обращения, которые касаются контроля конституционности норм, применимых при рассмотрении дела.

В Постановлении № 15 от 6 мая 1997 года Суд подчеркнул, что «исключительный случай неконституционности представляет собой процедуру, инициирования **обычными судебными инстанциями**, по инициативе сторон или по собственной инициативе, контроля полного или в большинстве случаев частичного соответствия закона или нормативного акта конституционным нормам».

Исходя из сути установления исключительного случая неконституционности и с точки зрения своей предыдущей юриспруденции, в Постановлении № 2 от 9 февраля 2016 года Суд отметил, что, в то время как право отменить исключительный случай неконституционности принадлежит судьям судебных инстанций всех уровней, а также приняв во внимание формальный характер роли Высшей судебной палаты и отсутствие ее компетенции высказываться относительно исключительных случаев неконституционности, отмененных иерархически нижестоящими судебными инстанциями, положения подпункта g) части (1) статьи 135 Конституции не могут толковаться в том смысле, что право других обычных инстанций обращаться в инстанцию конституционной юрисдикции ограничено.

Приняв во внимание то, что в настоящее время все судебные инстанции являются субъектами, обладающими правом обращения в конституционный суд, в соответствии с подпунктом g) части (1) статьи 135 Конституции, предлагается заменить слова «Высшей судебной палатой» словами «судебными инстанциями». Соответствующее изменение исключит любое ошибочное толкование субъектов, наделенных правом отмены исключительного случая неконституционности и обращения в Конституционный суд.

(2) Число и срок полномочия конституционных судей

В соответствии со статьей 136 Конституции, Конституционный суд состоит из шести судей, назначаемых на шестилетний срок. Конституционные судьи могут занимать ту же должность два срока подряд. Система назначения судей включает установление органа, обладающего компетенцией назначать конституционного судью, а также его решающий акт.

Органами, обладающими компетенцией назначать конституционных судей, являются Парламент, Правительство и Высший совет магистратуры, каждый из которых назначает по двое судей.

Участие трех властей (законодательной, исполнительной и судебной) в процессе назначения конституционных судей полностью отвечает требованиям правового государства. В том же смысле, Конституционный суд принял во внимание, что процедура назначения конституционных судей «способна обеспечить более представительный и демократичный состав, поскольку выражает дискреционные права публичных властей всех трех государственных властей: законодательной, исполнительной и судебной. Разделение властей предоставляет значительные гарантии ведомственной беспристрастности и независимости судей Конституционного суда». (Постановление № 6/2013).

В то же время, изучив практику других Конституционных судов, устанавливаем, что в Республике Молдова Конституция регулирует Конституционный суд, состоящий из меньшего числа судей и с меньшим сроком полномочий, чем в квазибольшинстве государств.

a) Число судей

Что касается числа конституционных судей, практика доказывает, что их количество должно быть **непарным** в целях исключения ограничений в процессе принятия решений. Или, в настоящее время, в соответствии со статьей 27 Закона о Конституционном суде, акты Конституционного суда принимаются большинством голосов судей. В случае констатации равенства голосов судей при принятии постановления о конституционности нормативного акта или международного договора этот нормативный акт или международный договор считается конституционным, а дело прекращается.

Нужно принять во внимание, что в данном случае, норма считается конституционной не из-за того, что к этому заключению пришел суд по конституционным делам, единственный, который способен обеспечить конституционность законов, а из-за того, что голоса судей разделились поровну. Это обусловило невозможность принятия решения. С учетом этих обстоятельств может возникнуть недопустимая ситуация: с одной стороны существует заключительный акт Суда (решение о прекращении дела), что в соответствии с правовой базой обуславливает невозможность инстанции повторно постановить по тому же предмету дела, с другой стороны, акт о прекращении не предоставляет заключительное решение суда по существу дела.

Также, в соответствии со статьей 27 указанного Закона, в иных случаях констатации равенства голосов судей считается, что постановление, определение или заключение не было принято, а рассмотрение дела прекращается, за исключением случаев, предусмотренных пунктами d), e), f) и h) части (1) статьи 4, когда рассмотрение дела откладывается.

В соответствии с положениями статьи 27, отнесенной к статье 4 того же закона, нужно делать различие между следующими ситуациями:

1) в случае констатации равенства голосов при рассмотрении обращений о *толковании Конституции*, о *пересмотре Конституции*, дело прекращается без рассмотрения. В то же время, в соответствии со статьей 141 Конституции, проекты конституционных законов представляются Парламенту **только вместе с заключением Конституционного суда**. Таким образом, исследовав конституционные нормы, устанавливаем, что обращения, которыми Суд высказывается по поводу инициативы о пересмотре Высшего закона, разрешению не подлежат.

2) когда Суд должен высказать свое мнение по поводу результатов республиканского референдума, парламентских выборов и выборов Президента Республики Молдова, установления обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента, снятия Президента с должности или когда должен высказаться по поводу конституционности партии, несмотря на то, что законодатель установил, что в случае констатации равенства голосов рассмотрение дела откладывается, нет определенности, что дальнейшее рассмотрение завершится ожидаемым результатом. В то же время, не ясно, на какое время может быть отложено рассмотрение дела, в то время как Суд должен вынести свое решение в ограниченный период времени.

На основании вышеизложенного, в результате изучения хорошей практики в данной области, предлагается установить число **конституционных судей - семь**.

В результате исследования законодательства европейских стран, можем установить, что число судей колеблется между 7 и 18 (например: Латвия-7, Литва-9,

Румыния-9, Македония-9, Словения-9, Франция-9, Бельгия-12, Испания-12, Хорватия-13, Португалия-13, Италия-15, Украина-18, и т.д.).

Таким образом, приняв во внимание текущие регулирования, касающиеся компетентных органов, которые назначают судей Конституционного суда, а именно, что Парламент, Правительство и ВСМ назначают по двое судей, в проекте закона предлагается, чтобы седьмого судью назначал Президент Республики Молдова. Причина, лежащая в основании этого предложения, тем более оправдана в случае, когда Глава Государства выражает права целого народа и выбран народом в результате прямого голосования.

в) Срок полномочий судьи

Что касается срока полномочий лица и количества сроков полномочий, в результате анализа сравнительного права, принимаем во внимание, что в большинстве государств конституционные регулирования характеризуются существенной чертой. С одной стороны, обозначается, что в большинстве случаев срок полномочий судьи долговременный, как правило, девять лет или более (например, в Румынии (9 лет), Литве (9 лет), Сербии (9 лет), Германии (12 лет), Хорватии (8 лет)). С другой стороны, отмечаем, что судья назначается не более чем на один срок. Этот квази-общий подход заключается в том, что он способствует гарантии независимости конституционного судьи и его защите от любого рода влияния при осуществлении им полномочий. Считается, что ограничение должности единственным сроком освобождает судью от забот при получении им нового полномочия члена Суда и обеспечивает ему повышенную степень независимости и неподкупности.

В то же время, более длительный срок полномочий обеспечивает условия для пленарного выражения качества и профессионального исполнения конституционного судьи. Конституция Республики Молдова включается в категорию государств, в которых срок полномочий судьи составляет шесть лет, с возможностью назначения лица еще на один срок.

На основании изложенного, рекомендация эксперта заключается в освоении Республикой Молдова общей практики, согласно которой конституционный судья может быть выбран на один срок, составляющий девять лет.

Что касается статьи II проекта, речь идет об уточнении срока мандата судей Конституционного суда, находящихся в функции на момент вступления в силу настоящего закона, с продлением этого на 3 года.

Настоящая норма включена в заключительные положения проекта, с целью чтобы избежать одновременного ухода большого числа судей, а также в целях обеспечения институциональной продолжительности. Основанием внесения данной поправки послужили лучшие европейские практики, а именно Пояснительный доклад к Протоколу № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, который в пунктах 45, 50 и 51 предусмотрел подобную ситуацию для продления мандатов судей в ЕСПЧ так, чтобы не поставить под угрозу институциональную и функциональную продолжительность Европейского суда по правам человека.

Финансово-экономическое обоснование

Для внедрения проекта Закона о внесении изменений в Конституцию Республики Молдова необходимы дополнительные финансовые расходы для оплаты труда судьи.

В соответствии с частью (6) статьи 4 Закона № 328 от 23 декабря 2013 года об оплате труда судей «Должностной оклад судьи Конституционного суда устанавливается в размере 5,0 средней заработной платы по экономике».

Произведя математический расчет, приняв во внимание положения Постановления Правительства № 879 от 23 декабря 2015 года об утверждении размера среднемесячной заработной платы по экономике, прогнозируемой на 2016 год, для оплаты труда судьи необходим фонд заработной платы в размере 303 000 лей.

Расчет является оценочным, ссылаясь на текущий год, поскольку Правительство ежегодно прогнозирует и утверждает размер среднемесячной заработной платы по экономике. В то же время, законодательная инициатива по внесению изменений в Конституцию не будет внедрена в 2016 году, учитывая положения части (1) статьи 143 Конституции, согласно которым «Парламент вправе принять закон о внесении изменений в Конституцию не ранее шести месяцев после представления соответствующего предложения». Соответственно, при планировании бюджета на будущий год нужно учесть произведенные оценки.

Порядок внедрения проекта в систему действующих нормативных актов

В результате принятия проекта конституционного закона необходимо будет разработать изменения, которые нужно будет внести в Закон № 317 о Конституционном суде также в части, касающейся карьеры судей Конституционного суда: числа судей, срока полномочий, органов, обладающих компетенцией назначать судей, а также списка субъектов, имеющих право обращаться в Конституционный суд.

Соблюдение прозрачности в процессе принятия решений

Проект размещен на официальной веб-странице Министерства юстиции www.justice.gov.md и направлен на согласование Министерству финансов, Министерству труда, социальной защиты и семьи, Министерству иностранных дел и европейской интеграции, Главному юридическому управлению Парламента Республики Молдова, Аппарату Президента Республики Молдова, Народному собранию Гагаузии, Генеральной прокуратуре, Высшему совету магистратуры, Государственной канцелярии, Офису народного адвоката, Государственному университету Молдовы (Факультету Права), Международному свободному университету Молдовы (Факультету Права), Академии наук Молдовы, Академии государственного управления, Национальному совету по участию.

Таким образом, замечания и предложения включены в таблицу синтеза замечаний и предложений.

Констатирования антикоррупционной экспертизы

В результате проведения антикоррупционной экспертизы не было выявлено факторов подкупности, бланкетных норм или формально определенных норм.

Министр

Владимир ЧЕБОТАРЬ