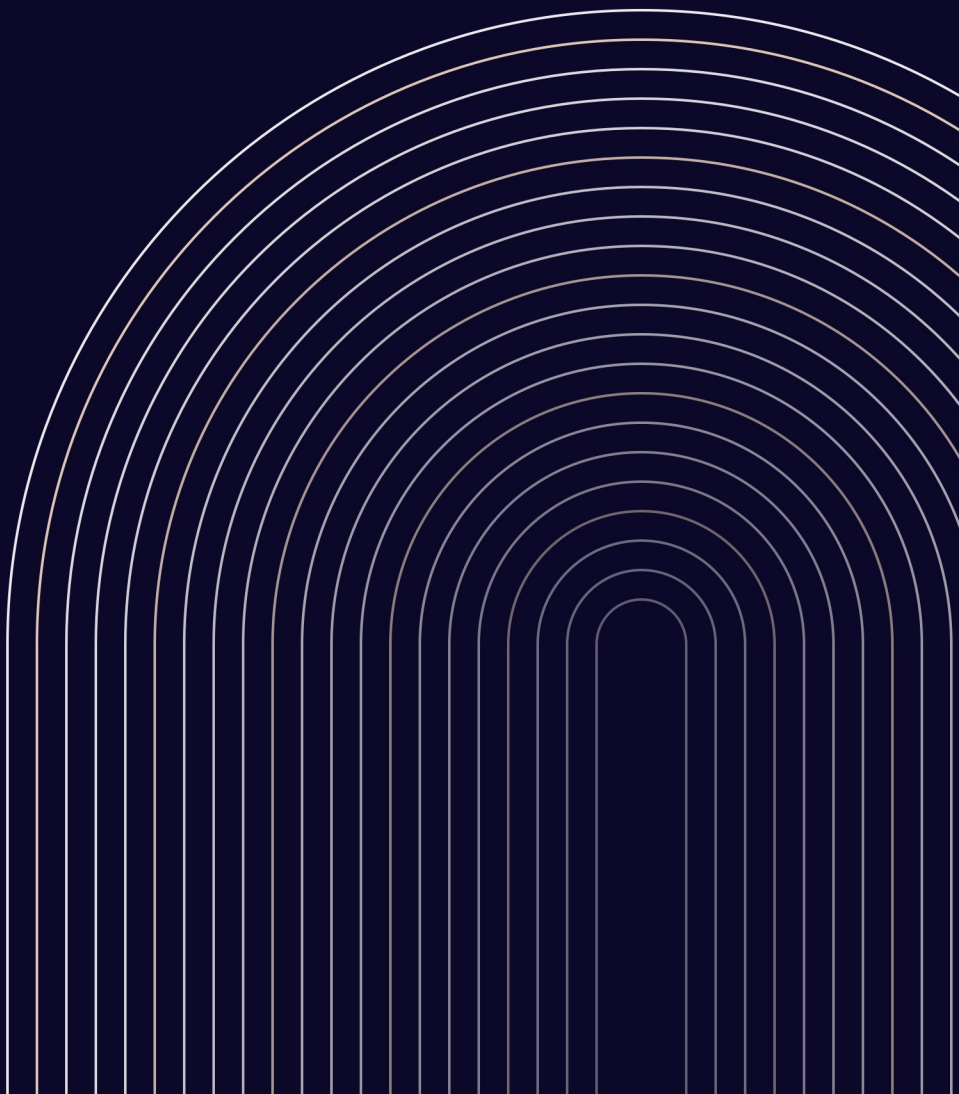
Construim
înCREDere!

ЮРИДИЧЕСКОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

по проекту закона об особых
правовых режимах
исключительного характера



I. Предмет заключения и вводные положения

Настоящее юридическое заключение посвящено анализу проекта закона об особых правовых режимах исключительного характера, разработанного Министерством обороны Республики Молдова, с точки зрения его соответствия положениям Конституции Республики Молдова, Европейской конвенции о защите прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах, стандартам Венецианской комиссии и принципам правового государства.

В частности, анализ направлен на изучение положений проекта, регулирующих основания введения осадного и военного положения, полномочия публичных органов, отступления от нормативных актов, ограничение осуществления основных прав и свобод, обязанности граждан в контексте мобилизации, а также механизмы парламентского и судебного контроля.

Необходимость обновления нормативной базы в сфере обороны и национальной безопасности обоснована. Изменения в среде безопасности, включая гибридные угрозы, риски вооружённой агрессии, уязвимость критической инфраструктуры и необходимость обеспечения непрерывности функционирования государства, оправдывают создание надлежащих правовых механизмов для управления исключительными ситуациями.

Вместе с тем регулирование осадного и военного положения предполагает непосредственное вмешательство в обычный конституционный порядок. В таких обстоятельствах публичные органы могут принимать меры, затрагивающие свободу передвижения, право собственности, экономическую деятельность, функционирование институтов и осуществление отдельных основных прав и свобод.

Следовательно, закон должен устанавливать не только полномочия, необходимые для защиты государства, но и их правовые пределы, чтобы исключительный режим не превратился в механизм чрезмерной концентрации исполнительной власти.

Исключительный характер ситуации не приостанавливает действие принципов правового государства. Напротив, он требует более строгих правовых гарантий — именно для предотвращения произвола и сохранения конституционного равновесия.

В этом контексте проект должен рассматриваться с учётом следующих основополагающих принципов:

- верховенство Конституции;
- разделение и равновесие властей в государстве;
- законность и предсказуемость норм;
- необходимость и соразмерность мер;
- временный характер исключительных режимов;
- защита основных прав и свобод;
- эффективный парламентский и судебный контроль;
- ответственность публичных органов;
- соблюдение международных обязательств Республики Молдова.

II. Соответствие проекта конституционному порядку

1. Разграничение конституционных полномочий публичных органов

Проект подлежит рассмотрению в соотношении со статьями 6, 54, 63, 66 п. l) и m), 72 ч. (3) п. m), 80, 85, 87 и 94 Конституции Республики Молдова. Статья 66 п. m) Конституции наделяет Парламент полномочием объявлять чрезвычайное, осадное и военное положение. Статья 72 ч. (3) п. m) относит регулирование режима этих положений к органическому закону. Вместе с тем статья 87 Конституции регулирует полномочия Президента Республики Молдова в области национальной обороны и в случае вооружённой агрессии. Исключение, предусмотренное ст. 87 ч. (3), подлежит строгому толкованию: оно касается исключительно военного положения, применяется только в случае начавшейся вооружённой агрессии, а его конституционное содержание ограничивается мерами по отражению агрессии и объявлением военного положения. Согласно ст. 87 ч. (2), мобилизация может быть объявлена Президентом только с предварительного одобрения Парламента. Следовательно, проект должен обеспечить чёткое разграничение полномочий Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства и органов национальной системы обороны.

Такое разграничение имеет существенное значение, поскольку исключительные режимы предполагают усиление исполнительных полномочий. Однако это усиление не может приводить к подмене Парламента при осуществлении законодательной функции или к передаче исключительных конституционных полномочий другим органам.

В особенности необходимо уточнить пределы, в которых органы исполнительной власти могут принимать акты нормативного характера, в том числе когда они необходимы для применения специальных мер.

2. Изменение определения осадного положения

Закон № 212/2004 определяет осадное положение в связи с непосредственной угрозой вооружённой агрессии и подготовкой боеспособности, населения, экономики и территории. Статья 3 проекта предлагает более широкое определение, связанное с серьёзными угрозами национальной безопасности, конституционному порядку, территориальной целостности и обороноспособности.

Различие не является лишь терминологическим. Легальное определение задаёт порог доступа к исключительному режиму: чем шире сформулированы обстоятельства его введения, тем больше ситуаций может быть подведено под режим, допускающий применение чрезвычайных мер. Следовательно, изменение может косвенно расширить сферу применения полномочий и ограничений, предусмотренных другими статьями проекта.

Национальная безопасность, конституционный порядок и территориальная целостность являются легитимными конституционными ценностями, защита которых может требовать срочного вмешательства. Эволюция угроз — включая комбинированные, скрытые действия или действия с военными и невоенными компонентами — может оправдывать модернизацию определения. Тем не менее одной лишь ссылки на серьёзную угрозу недостаточно для обоснования введения осадного положения.

Законодатель должен установить квалифицированный порог: угроза должна быть реальной, конкретной, достаточно серьёзной и фактически ставить под угрозу функционирование

конституционных институтов, территориальную целостность или обороноспособность. Необходимо также доказать, что обычных правовых инструментов недостаточно для урегулирования ситуации. Это условие субсидиарности не позволяет использовать исключительный режим в качестве замены обычных механизмов управления и обеспечения общественного порядка.

Такие формулировки, как «серьёзные угрозы национальной безопасности» или «конституционному порядку», если они не сопровождаются критериями разграничения, могут допускать чрезмерно широкое толкование. На практике существует риск того, что ситуации политической нестабильности, протесты, сбои в работе администрации, кампании дезинформации или нарушения общественного порядка будут представлены как основание для введения осадного положения, хотя на них можно реагировать обычными законодательными и институциональными средствами.

Это не означает, что подобные явления не могут иметь значения для безопасности. Ключевое правовое различие проходит между явлением, представляющим угрозу, и достижением исключительного порога, оправдывающего введение особого режима. Квалификация должна основываться на проверяемых фактах, мотивированных институциональных оценках и доказательстве серьёзности угрозы, а не на общих политических оценках.

2. Статья 6 — основания введения осадного или военного положения

Статья 6 ч. (1) проекта предусматривает возможность введения осадного положения в случае:

- непосредственной угрозы вооружённой агрессии против Республики Молдова — п. a);
- осуществления враждебных действий военного характера либо с идентифицируемым военным компонентом, включая гибридные или подрывные действия, которые серьёзно затрагивают либо создают прямую и серьёзную опасность для суверенитета, независимости, единства, территориальной целостности, конституционного порядка или обороноспособности государства — п. b);
- наличия иных серьёзных угроз национальной обороне с идентифицируемым военным компонентом, которые не могут быть устранены мерами, предусмотренными Законом № 248/2025 или другими нормативными актами, — п. c).

На первый взгляд проект стремится отграничить осадное положение от кризисных ситуаций, которые могут урегулироваться в рамках обычных механизмов, предусмотренных Законом № 248/2025 об управлении кризисными ситуациями. Такое разграничение необходимо и оправданно.

Вместе с тем положения ст. 6 ч. (1) п. b) и c) вызывают вопросы относительно степени точности оснований для введения осадного положения.

В случае п. b) понятия «гибридные действия» и «подрывные действия» используются в контексте серьёзных угроз, однако не сопровождаются достаточными законодательными критериями, позволяющими разграничить ситуации, оправдывающие применение исключительного режима.

Понятия «гибридные действия» и «подрывные действия» достаточно широки, чтобы охватывать: кибератаки; дестабилизирующие операции; диверсии; внешнее вмешательство; информационные манипуляции; скрытую деятельность; действия, затрагивающие

государственные институты. Однако не все эти действия оправдывают введение осадного положения.

Например, кампания дезинформации, политическая манифестация, кризис доверия к институтам или политический спор не должны путём расширительного толкования превращаться в основание для применения исключительного режима.

Венецианская комиссия подчеркнула, что ситуации, оправдывающие введение чрезвычайного режима, должны быть чётко определены и разграничены.[1]

Хотя проект вводит условие наличия идентифицируемого военного компонента и серьёзного ущерба либо прямой и серьёзной опасности, применение этих критериев может в значительной мере зависеть от оценки органов исполнительной власти.

В случае ст. 6 ч. (1) п. c) словосочетание «иные серьёзные угрозы с идентифицируемым военным компонентом» может носить расширительный характер, особенно при отсутствии достаточно точного определения порога серьёзности и характера угрозы.

Условие, согласно которому угрозы не могут быть устранены механизмами Закона № 248/2025, является важной гарантией. Тем не менее необходимо уточнить, каким образом оценивается и доказывается недостаточность этих механизмов.

Статья 6 ч. (5) предусматривает, что введение осадного положения на основании ч. (1) п. c) допускается только в том случае, если недостаточность мер, предусмотренных Законом № 248/2025, прямо обоснована в предложении о введении и подтверждена Парламентом.

Это условие является позитивным, однако целесообразно, чтобы аналогичная обязанность фактического и правового обоснования применялась и в отношении оснований, предусмотренных ч. (1) п. b).

Рекомендуется:

- нормативно определить или разграничить понятия «гибридные действия» и «подрывные действия»;
- установить объективные критерии серьёзности и непосредственности угрозы;
- обязать представлять конкретные фактические обстоятельства;
- указывать связь между выявленной угрозой и исключительными мерами, которые предполагается применить;
- прямо обосновывать невозможность урегулирования ситуации с помощью обычных правовых механизмов;
- усилить парламентский контроль над приводимыми основаниями.

Что касается ст. 6 ч. (2) и (3), проект регулирует основания введения военного положения и перечисляет акты вооружённой агрессии. Такой перечень важен для предсказуемости нормы и для согласования с международным правом.

Вместе с тем применение этих положений должно осуществляться в соответствии с Уставом Организации Объединённых Наций и нормами международного права, касающимися вооружённой агрессии и права на самооборону.

Кроме того, перечень актов агрессии, предусмотренный ст. 6 ч. (3), воспроизводит категории действий, перечисленные в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН № 3314 (XXIX) 1974 года

[1] Доклад Венецианской комиссии CDL-AD(2020)014-e

— документе, разработанном для определения и квалификации агрессии в международном праве. Однако включение этого перечня в национальное законодательство не должно приводить к расширению конституционных полномочий Президента Республики Молдова в части объявления военного положения.

Отсылая в ст. 7 к понятию «вооружённая агрессия» без прямого разграничения со ст. 87 ч. (3) Конституции, проект может порождать толкования, согласно которым Президент вправе единолично объявить военное положение на основании любой из ситуаций, перечисленных в ст. 6 ч. (3), в том числе в случаях, когда не выполнено конституционное условие о вооружённой агрессии, направленной против Республики Молдова.

Этот риск особенно актуален для случаев, предусмотренных п. f) и g), касающихся использования или сохранения присутствия иностранных вооружённых сил на территории государства в нарушение условий соглашения либо после его прекращения, а также предоставления территории государства в распоряжение другого государства для совершения акта агрессии против третьего государства. В подобных ситуациях квалификация деяния как акта агрессии по смыслу Резолюции ООН № 3314 сама по себе не означает наличия вооружённой агрессии, направленной против Республики Молдова, по смыслу ст. 87 ч. (3) Конституции.

Аналогичная проблема может возникнуть и в случае блокады портов или побережья (п. d), квалификация и последствия которой должны рассматриваться с учётом конкретных обстоятельств и наличия вооружённой агрессии, направленной против Республики Молдова.

В связи с этим рекомендуется пересмотреть ст. 7 таким образом, чтобы полномочие Президента объявлять военное положение осуществлялось исключительно на условиях и в пределах, установленных ст. 87 ч. (3) Конституции. В иных ситуациях, предусмотренных ст. 6 ч. (2) и (3), которые не отвечают конституционным условиям вооружённой агрессии, направленной против страны, вопрос о введении военного положения должен рассматриваться и решаться Парламентом в соответствии со ст. 66 п. m) Конституции и в порядке, предусмотренном ст. 8 проекта.

3. Статья 7 — объявление военного положения указом Президента в случае вооружённой агрессии

Статья 7 ч. (1) предусматривает, что в случае вооружённой агрессии против Республики Молдова Президент Республики Молдова как Верховный главнокомандующий Вооружёнными силами принимает необходимые меры для отражения агрессии, объявляет указом военное положение и незамедлительно информирует об этом Парламент.

Согласно ч. (2), указ контрасигнуется Премьер-министром и вступает в силу с указанных в нём даты и времени, но не ранее контрасигнации.

Статья 7 ч. (4) предусматривает созыв Парламента в силу закона в течение 24 часов, а ч. (6) устанавливает, что Парламент рассматривает обстоятельства агрессии и принимает постановление о сохранении, изменении или прекращении военного положения.

Данное регулирование направлено на обеспечение немедленной реакции государства в случае вооружённой агрессии, что оправдано характером ситуации.

Механизм в принципе соответствует ст. 87 ч. (3) Конституции, которую он воспроизводит, и заимствует решение ст. 12 ч. (2) Закона № 212/2004. Парламентское подтверждение, предусмотренное ч. (6), как раз подкрепляет системное прочтение ст. 87 ч. (3) во взаимосвязи со ст. 66 п. m): указ носит временный характер, а компетенция по существу принадлежит Парламенту. Проблемы конституционности вытекают не из текста ст. 7 как такового, а из норм, определяющих содержание указа и последующий режим военного положения (ст. 9 ч. (2) и ст. 11 ч. (2)–(3)).

Тем не менее необходимо уточнить соотношение между указом Президента и последующим постановлением Парламента, в особенности в части правовых последствий указа и пределов мер, принятых до парламентского рассмотрения.

Статья 7 ч. (5), допускающая рассмотрение указа на первом заседании Парламента после прекращения обстоятельств, препятствовавших его созыву, должна толковаться строго. Временная невозможность собраться не может приводить к неограниченному осуществлению исключительных полномочий без парламентского контроля.

Во-первых, согласно ст. 9 ч. (2), указ Президента может содержать «в применимой мере» элементы постановления Парламента, предусмотренные ч. (1), включая ограничения осуществления прав и свобод (п. f)), меры по мобилизации (п. i)), меры в сфере правосудия и принудительного исполнения (п. j)), а также наделение органов полномочием принимать решения в отступление от нормативных актов (п. k)).

Такое регулирование рискует расширить полномочия Президента за пределы, установленные ст. 87 ч. (3) Конституции, которая наделяет его правом принимать меры, необходимые для отражения вооружённой агрессии, и объявлять военное положение. Кроме того, возможность включения в указ ограничений осуществления прав и свобод вызывает вопросы о совместимости со ст. 54 ч. (2) Конституции, согласно которой осуществление прав и свобод может быть ограничено только законом и лишь при соблюдении конституционных условий. Что касается мобилизации, ст. 66 п. l) и ст. 87 ч. (2) Конституции закрепляют полномочие Парламента объявлять частичную или всеобщую мобилизацию и, соответственно, условие его предварительного одобрения для объявления мобилизации Президентом. В этом отношении проект содержит и внутреннее противоречие, поскольку ст. 24 п. c) правильно предусматривает необходимость предварительного одобрения мобилизации Парламентом.

Во-вторых, согласно ст. 11 ч. (2) и (3), после первоначального подтверждения изменение и прекращение военного положения могут быть произведены Парламентом только по предложению Президента Республики Молдова. Тем самым осуществление полномочия Парламента, предусмотренного ст. 66 п. m) Конституции, ставится в зависимость от инициативы другого публичного органа. Это решение непоследовательно и по отношению к ст. 8 ч. (8) проекта, которая позволяет Парламенту вводить осадное или военное положение в отсутствие предложения Президента. В сочетании с неопределённой продолжительностью военного положения (ст. 11 ч. (1)), запретом на проведение выборов (ст. 16) и невозможностью роспуска Парламента в период военного положения согласно ст. 85 ч. (4) Конституции такое регулирование создаёт риск того, что начало процедуры прекращения исключительного режима будет зависеть исключительно от воли Президента Республики Молдова, что необоснованно ограничивает способность Парламента самостоятельно осуществлять свои конституционные полномочия.

В-третьих, ст. 7 ч. (4) устанавливает срок созыва Парламента, но не предусматривает ни срока для рассмотрения указа Президента и принятия по нему постановления, ни правовых последствий непринятия такого постановления. Кроме того, ч. (5) допускает отсрочку рассмотрения указа до прекращения обстоятельств, препятствовавших созыву Парламента, без установления временного предела или достаточных гарантий парламентского контроля. В этих условиях указ может продолжать действовать без парламентского рассмотрения в определённый срок, хотя ст. 15 ч. (5) проекта уже предусматривает возможность созыва Парламента с использованием защищённых электронных средств связи. Следовательно, применение ч. (5) должно носить субсидиарный характер и допускаться лишь в случае, когда собрание Парламента, в том числе с помощью защищённых электронных средств, фактически невозможно.

Рекомендуется уточнить:

- характер и пределы мер, которые могут быть приняты до парламентского рассмотрения;
- эффективность периодического информирования Парламента, предусмотренного ст. 18 ч. (11)–(12), в том числе в период до рассмотрения указа;
- процедуру проверки сохранения обстоятельств агрессии;
- механизм контроля мер, принятых в период, когда Парламент не может собраться;
- ограничение содержания указа объявлением военного положения и военными мерами, необходимыми для отражения агрессии, с тем чтобы ограничения осуществления прав, отступления от нормативных актов и мобилизация вводились исключительно постановлением Парламента (изменение ст. 9 ч. (2));
- чёткий срок для принятия постановления Парламента по указу (например, 72 часа с момента созыва) и последствия его непринятия, по меньшей мере в отношении мер, затрагивающих гражданское население;
- субсидиарный характер ч. (5), применимой только после исчерпания возможности собраться с помощью защищённых электронных средств;
- право Парламента изменять или прекращать военное положение и по собственной инициативе (изменение ст. 11 ч. (2) и (3));
- то, что переход от военного положения к осадному (ст. 12) осуществляется исключительно постановлением Парламента.

4. Статья 8 — порядок введения осадного или военного положения

Статья 8 регулирует порядок введения осадного или военного положения постановлением Парламента на основании предложения Президента Республики Молдова и оценок компетентных органов. Согласно ч. (8), Парламент может ввести осадное или военное положение и в отсутствие предложения Президента — это решение соответствует ст. 66 п. m) Конституции, которая не ставит полномочие Парламента в зависимость от президентской инициативы.

Процедура включает рассмотрение предложения в срок не более 24 часов, созыв Парламента на внеочередную или специальную сессию и представление компетентными органами мотивированных докладов.

Эти положения важны для обеспечения обоснованности решения и демократического контроля.

Тем не менее, учитывая срочный характер процедуры, необходимо обеспечить обязательный минимальный уровень мотивировки, в том числе в ситуациях, когда информация засекречена.

То обстоятельство, что определённые сведения могут составлять государственную тайну, не должно препятствовать эффективному рассмотрению Парламентом оснований введения исключительного режима.

Рекомендуется прямо урегулировать доступ депутатов и профильных парламентских комиссий к информации, необходимой для осуществления конституционных контрольных полномочий, при соблюдении требований о защите секретной информации. Кроме того, следует предусмотреть механизмы, посредством которых органы исполнительной власти представляют Парламенту достаточные фактические и правовые сведения для проверки необходимости и соразмерности предлагаемых мер, без того чтобы ссылка на государственную тайну могла оправдать безусловный отказ в информировании законодательного органа.

Проект не устанавливает квалифицированного большинства для принятия постановлений о введении, продлении или прекращении осадного или военного положения. Следовательно, при отсутствии специальной нормы применяется общее правило ст. 74 ч. (2) Конституции, согласно которому постановления Парламента принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

Учитывая, что Парламент состоит из 101 депутата, а его заседания правомочны при присутствии большинства избранных депутатов, то есть не менее 51 депутата, применение этого правила при минимальном кворуме могло бы позволить принять постановление о введении исключительного режима всего 26 голосами. Такой результат не является достаточной гарантией демократической легитимности решения со столь значительными последствиями для функционирования государственных институтов, осуществления основных прав и свобод, проведения выборов и применения обычного законодательства.

Порог голосования следует рассматривать как гарантию против злоупотребления исключительными полномочиями или их чрезмерного использования. Вместе с тем установление чрезмерно высокого большинства для первоначального введения исключительного режима могло бы позволить парламентскому меньшинству заблокировать принятие мер, необходимых перед лицом реальной угрозы безопасности государства. Поэтому решение должно учитывать характер решения, продолжительность исключительного режима и интенсивность принимаемых мер, устанавливая дифференцированные пороги для соответствующих этапов и решений.

Статья 74 ч. (2) Конституции устанавливает общее правило большинства присутствующих депутатов для принятия постановлений Парламента. В этом контексте введение органическим законом более высокого большинства для отдельных парламентских постановлений вызывает вопросы конституционной совместимости, особенно при отсутствии прямой конституционной нормы, допускающей отступление от общего правила. Следовательно, возможность установления таких порогов должна быть изучена и с учётом практики Конституционного суда в отношении ст. 74 ч. (2), чтобы определить, могут ли они — и в каких пределах — регулироваться законом или же необходим пересмотр Конституции.

Сравнительная конституционная практика показывает, что ряд государств установили особые процедурные гарантии для объявления и сохранения исключительных режимов.

В Испании осадное положение объявляется Конгрессом депутатов абсолютным большинством голосов исключительно по предложению Правительства, при этом Конгресс определяет его территорию, срок и условия (ст. 116 ч. (4) Конституции).

В Германии состояние обороны констатируется Бундестагом с согласия Бундесрата большинством в две трети поданных голосов, но не менее чем большинством членов Бундестага (ст. 115a ч. (1) Основного закона). Основной закон также предусматривает альтернативный механизм на случай, когда Бундестаг не может своевременно собраться или не способен принимать решения: Объединённый комитет может осуществлять отдельные полномочия Бундестага на условиях и при большинстве, предусмотренных ст. 115a ч. (2).

В Украине указ Президента о введении военного положения подлежит утверждению Верховной Радой, решения которой согласно ст. 91 Конституции принимаются большинством от её конституционного состава. Этот механизм отражает конституционный выбор в пользу абсолютного большинства членов Парламента при принятии решений, в том числе касающихся исключительных режимов.

Эти примеры не могут быть автоматически перенесены в конституционный порядок Республики Молдова, однако они свидетельствуют о важности установления надлежащих процедурных гарантий для решений, затрагивающих функционирование государственных институтов и осуществление основных прав.

В частности, германский механизм Объединённого комитета заслуживает изучения применительно к ситуациям, когда Парламент Республики Молдова не может собраться в условиях ст. 7 ч. (5) и ст. 15 ч. (6) проекта. Подобное решение могло бы послужить ориентиром для создания альтернативного институционального механизма, обеспечивающего непрерывность парламентского контроля и предотвращающего концентрацию исключительных полномочий в руках исполнительной власти.

Рекомендуется дополнить проект требованиями о большинстве, необходимом для:

- введения осадного положения и подтверждения указа об объявлении военного положения — большинство избранных депутатов;
- продления осадного положения — большинство избранных депутатов, а по истечении совокупного срока, например, 90 дней — большинство в три пятых избранных депутатов;
- мер, существенно затрагивающих политические права и свободу выражения мнений (приостановление выборов, ограничения в информационном пространстве), — большинство в три пятых избранных депутатов;
- прекращения осадного или военного положения — большинство присутствующих депутатов по инициативе Президента Республики Молдова, Правительства или группы депутатов.

Кроме того, рекомендуется:

- прямо урегулировать доступ депутатов и профильных парламентских комиссий к секретной информации, имеющей значение для рассмотрения предложения о введении осадного или военного положения;
- установить обязанность компетентных органов представлять достаточное фактическое и правовое обоснование, в том числе при использовании секретной информации;
- предусмотреть механизмы периодической переоценки обстоятельств, оправдывающих сохранение осадного или военного положения;
- требовать прямой мотивировки каждого постановления о продлении с учётом необходимости, соразмерности и временного характера сохраняемых мер;
- рассмотреть целесообразность установления предельных сроков продления осадного положения и дополнительных гарантий при последовательных продлениях;

- усилить парламентский контроль над мерами, существенно затрагивающими основные права и функционирование демократических институтов;
- рассмотреть возможность создания альтернативного парламентского механизма для ситуаций, когда Парламент не может собраться в условиях, предусмотренных проектом.

Если будет признано необходимым установить квалифицированное большинство для принятия постановлений о введении и продлении исключительных режимов, а также для одобрения отдельных мер, существенно затрагивающих основные права, это решение должно рассматриваться в рамках возможного пересмотра Конституции, если такое отступление невозможно ввести совместимым со ст. 74 ч. (2) Конституции образом. Пересмотр должен осуществляться в порядке, предусмотренном ст. 141–143 Конституции. При этом следует учитывать, что ст. 142 ч. (3) запрещает пересмотр Конституции в период чрезвычайного, осадного или военного положения. Следовательно, любые возможные конституционные изменения в этой сфере должны быть осуществлены в обычных условиях, до введения такого исключительного режима.

III. Отступления от нормативных актов и риск расширения полномочий исполнительной власти

1. Статья 9 ч. (1) п. k) — наделение публичных органов полномочием принимать решения в отступление от нормативных актов

Статья 9 ч. (1) п. k) предусматривает, что постановление Парламента о введении осадного или военного положения включает наделение компетентных публичных органов, указанных в акте о введении, полномочием принимать решения, необходимые для применения установленных мер, в том числе в отступление от положений нормативных актов.

Это положение является одной из важнейших норм проекта с точки зрения разграничения конституционных полномочий.

Хотя наделение полномочиями предусматривается актом о введении исключительного режима, формулировка «в том числе в отступление от положений нормативных актов» может допускать расширительное толкование полномочий органов исполнительной власти.

При отсутствии прямого предметного разграничения недостаточно ясно:

- от каких категорий нормативных актов допускается отступление;
- могут ли отступления затрагивать органические или обычные законы;
- могут ли органы принимать меры общего нормативного характера;
- каковы пределы отступлений с учётом исключительных полномочий Парламента;
- какие гарантии применяются в случае отступлений, затрагивающих основные права и свободы.

Такое наделение полномочиями должно толковаться строго. Оно не может служить общим мандатом для органов исполнительной власти на изменение, приостановление или замену законодательства, принятого Парламентом.

Более того, это полномочие вступает в противоречие со ст. 18 ч. (4) проекта, согласно которой акты о введении режима «не могут сами по себе устанавливать новые ограничения осуществления прав и свобод». Если акт о введении может наделять органы правом отступать

от любого нормативного акта, гарантия ст. 18 ч. (4) может быть обойдена посредством отступающих решений уполномоченных органов. Риск усиливается ст. 9 ч. (2), которая позволяет включать такое полномочие и в указ Президента (см. раздел II п. 3).

В этой связи рекомендуется дополнить ст. 9 ч. (1) п. k) прямыми материальными и процедурными ограничениями.

В частности, следует предусмотреть, что отступления:

- допускаются только в сферах, прямо указанных в законе;
- являются строго необходимыми для применения мер обороны;
- не могут изменять или приостанавливать положения Конституции;
- не могут подменять исключительные законодательные полномочия Парламента;
- не могут затрагивать права, не допускающие отступлений;
- ограничены во времени и пространстве;
- подлежат парламентскому и судебному контролю;
- должны быть мотивированы с учётом конкретных обстоятельств.

Отдельно ст. 9 ч. (1) п. l) предусматривает установление Министерством обороны правил применения силы. Проект не уточняет ни правовую форму этих правил, ни порядок их утверждения, ни режим их опубликования — то есть будут ли они опубликованы или отдельные положения могут быть засекречены. Хотя ст. 17 регулирует опубликование актов о введении, продлении, изменении и прекращении осадного или военного положения, она прямо не устанавливает режим опубликования правил применения силы.

Этот пробел имеет значение с точки зрения защиты основных прав, поскольку правила, определяющие основания, условия и пределы применения силы, должны быть достаточно ясными и предсказуемыми, а регулирующая их нормативная база — доступной для заинтересованных лиц. В деле *«Бобок и другие против Республики Молдова»* (постановление от 7 июня 2022 года) Европейский суд по правам человека подчеркнул важность наличия надлежащей правовой и административной базы, разграничивающей обстоятельства, при которых сотрудники правоохранительных органов могут прибегать к силе и огнестрельному оружию.

Засекречивание может быть оправдано в отношении определённой оперативной информации, тактики вмешательства, планов действий или технических данных, разглашение которых могло бы поставить под угрозу безопасность операций. Однако засекречивание не должно распространяться на принципы, условия и правовые пределы применения силы, включая требования необходимости и соразмерности, гарантии защиты жизни и физической неприкосновенности и условия применения огнестрельного оружия.

Эта проблема требует особого внимания и в связи со ст. 32, 33, 37 и 39 проекта, которые предусматривают возможность перехода отдельных подразделений Министерства внутренних дел, Генерального инспектората карабинеров, Службы информации и безопасности и Службы государственной охраны под оперативное руководство Генерального штаба для выполнения задач национальной обороны или задач военного характера. Поскольку эти учреждения выполняют также функции в сфере общественного порядка и безопасности, необходимо чётко разграничить правила, применимые к военным операциям, и правила, применимые к задачам по поддержанию или восстановлению общественного порядка. Переход подразделений под оперативное руководство Генерального штаба не должен приводить ни к расширению

полномочий по применению силы при выполнении задач по охране общественного порядка, ни к ослаблению применимых к ним правовых гарантий.

Рекомендуется дополнить ст. 9 ч. (1) п. l) обязанностью утверждать правила применения силы правовым актом с надлежащим режимом опубликования, обеспечивающим доступность норм об основаниях, условиях, пределах и гарантиях применения силы. Возможные приложения или положения сугубо оперативного характера могут засекречиваться в соответствии с законом, при условии что такое засекречивание не затрагивает доступности применимой правовой базы и не допускает отступлений от конституционных и международных гарантий защиты жизни и неприкосновенности личности.

2. Статья 14 — действие актов и мер

Статья 14 ч. (1) устанавливает, что нормативные акты продолжают применяться в период осадного или военного положения, однако компетентные публичные органы, прямо указанные в акте о введении, продлении или изменении режима, могут принимать решения в отступление от положений нормативных актов.

Часть (2) предусматривает, что акты, которыми устанавливаются меры, должны быть письменными и мотивированными, с указанием правового основания, цели, содержания, территориальных и временных пределов, компетентного органа и, при необходимости, способов обжалования.

Части (3) и (4) регулируют прекращение временных мер и возможность сохранения некоторых правовых последствий после прекращения исключительного режима.

Требования к форме и мотивировке, предусмотренные ч. (2), являются позитивными гарантиями. Однако они не решают проблему по существу — вопрос об объёме полномочия на отступление, предусмотренного ч. (1).

В частности, необходимо уточнить, касается ли отступление исключительно исполнительных административных актов или же оно может иметь последствия, равнозначные изменению либо приостановлению законодательных норм.

Такое разграничение имеет основополагающее значение для соблюдения принципа разделения властей в государстве.

Кроме того, положения ст. 14 ч. (4), допускающие сохранение отдельных правовых последствий после прекращения осадного или военного положения, должны применяться строго. Последствия ограничительных мер не должны сохраняться после прекращения исключительного режима иначе как в случаях, прямо предусмотренных законом, и для определённой правовой цели.

Рекомендуется:

- прямо определить нормативные акты, от которых допускается отступление;
- уточнить правовую природу отступающих решений;
- запретить отступления, подменяющие законодательные полномочия Парламента;
- установить контроль законности и соразмерности отступлений;
- прямо урегулировать прекращение действия ограничительных мер;
- установить процедуру пересмотра актов, продолжающих действовать после прекращения исключительного режима.

IV. Продолжительность исключительных режимов и временный характер мер

1. Статья 10 — продолжительность и продление осадного положения

Статья 10 ч. (1) предусматривает, что осадное положение вводится на определённый срок, который не может превышать 30 дней.

Согласно ч. (2), оно может продлеваться постановлением Парламента на последовательные периоды не более 30 дней, если обстоятельства сохраняются.

Часть (3) обусловливает продление сохранением оснований и законных условий, а также необходимостью и соразмерностью применяемых мер.

Часть (4) предусматривает представление доклада об обстоятельствах, оправдывающих сохранение осадного положения, о применяемых мерах, их влиянии на основные права и о необходимости сохранения, изменения или прекращения мер.

Регулирование является позитивным, поскольку устанавливает определённый срок и обусловливает продление одобрением Парламента.

Тем не менее доклад о продлении не должен быть формальным. Парламент должен располагать информацией, достаточной для оценки того, остаётся ли сохранение исключительного режима необходимым.

Рекомендуется:

- публиковать общедоступную версию доклада о продлении;
- принимать постановления о продлении большинством избранных депутатов, а по истечении совокупного срока, например, 90 дней — квалифицированным большинством (см. раздел II п. 4);
- оценивать каждую ограничительную меру отдельно;
- мотивировать необходимость продолжения мер;
- отменять меры, которые больше не являются необходимыми;
- обсуждать в Парламенте периодические доклады, предусмотренные ст. 18 ч. (11)–(12), с возможностью изменения или отмены отдельных мер.

2. Статья 11 — продолжительность военного положения

Военное положение может вводиться на неопределённый срок с учётом характера вооружённой агрессии и необходимости её отражения.

Однако неопределённый характер военного положения не должен приводить к автоматическому сохранению всех ограничительных мер на протяжении всего срока действия режима.

Проект предусматривает принцип периодической переоценки (ст. 5) и доклады Правительства не реже одного раза в 15 дней в период военного положения, которые должны содержать выводы о необходимости сохранения, изменения или прекращения мер (ст. 18 ч. (11)–(12)). Рекомендуется, чтобы за этими докладами следовало прямое решение Парламента о сохранении мер, затрагивающих права граждан, экономическую деятельность или функционирование гражданских институтов.

В этой связи необходимо различать продолжительность режима военного положения и продолжительность отдельных специальных мер. Мера может стать ненужной или несоразмерной даже при продолжении военного положения.

Кроме того, ст. 11 ч. (2) и (3) обусловливают изменение и прекращение военного положения предложением Президента Республики Молдова (см. замечания в разделе II п. 3). Рекомендуется предоставить Парламенту возможность изменять или прекращать военное положение и по собственной инициативе.

V. Статья 15 — непрерывность публичной власти и пределы осуществления полномочий

Статья 15 ч. (1) устанавливает обязанность публичных органов обеспечивать непрерывность осуществления публичной власти и функционирования государства.

Части (2) и (3) регулируют непрерывность мандатов Парламента и Президента Республики Молдова в соответствии с Конституцией.

Часть (5) позволяет Парламенту собираться в любом месте на территории Республики Молдова, а в исключительных случаях — с использованием защищённых электронных средств связи.

Статья 15 ч. (6) предусматривает, что в случае временной невозможности собрания Парламента Президент Республики Молдова и Правительство продолжают осуществлять свои конституционные и законные полномочия и могут в пределах своей компетенции принимать меры, строго необходимые для обеспечения непрерывности публичной власти, национальной обороны и функционирования основных служб.

Часть (7) устанавливает, что эти меры не могут подменять исключительные полномочия Парламента и представляются ему незамедлительно после возобновления его деятельности.

Эти положения преследуют законную цель — обеспечение непрерывности государства в ситуациях временной невозможности функционирования Парламента.

Тем не менее понятие «временная невозможность собрания Парламента» должно быть разграничено достаточно чётко. При отсутствии объективных критериев оно может стать основанием для осуществления расширенных исполнительных полномочий.

Важно подчеркнуть, что временная невозможность собрания Парламента не может приводить к передаче законодательной функции Президенту или Правительству.

Рекомендуется:

- определить объективные обстоятельства, составляющие временную невозможность;
- установить процедуру её констатации и документирования;
- обязать исчерпать альтернативные способы собрания, включая собрание с использованием защищённых электронных средств, предусмотренных ч. (5);
- ограничить меры строго необходимыми;
- установить обязанность незамедлительного отчёта;
- обеспечить последующий контроль за принятыми мерами.

VI. Статья 16 — проведение выборов и референдумов

Статья 16 ч. (1) предусматривает, что в период осадного или военного положения выборы и референдумы не назначаются и не проводятся, за исключением случаев, прямо предусмотренных Конституцией или органическим законом.

Часть (2) устанавливает приостановление в силу закона избирательных процедур или процедур референдума, начатых до введения исключительного режима, а ч. (3) и (4) регулируют возобновление сроков и избирательных процедур после его прекращения.

Приостановление избирательных процессов может быть оправдано в обстоятельствах, при которых проведение выборов было бы невозможно или поставило бы под угрозу безопасность населения.

Тем не менее приостановление выборов затрагивает осуществление права на участие в политической жизни и принцип периодичности выборов.

В этом контексте положения ст. 16 должны быть согласованы с конституционными нормами о мандате публичных органов, Избирательным кодексом и международными обязательствами Республики Молдова.

Однако у проблемы есть и непосредственное конституционное измерение. Конституция допускает продление мандата Парламента (ст. 63 ч. (1)) и мандата Президента Республики Молдова (ст. 80 ч. (3)) только «в случае войны или катастрофы» и органическим законом. Статья 16 же запрещает выборы и в период осадного положения, которое может последовательно продлеваться на периоды по 30 дней без максимального предела. Если мандат истекает в период осадного положения, конституционного основания для его продления нет. Для мандатов органов местного публичного управления Конституция механизма продления не предусматривает.

В этом контексте ст. 15 ч. (4) проекта предусматривает, что, если выборы органов местного публичного управления не могут быть проведены в период осадного или военного положения, непрерывность осуществления их полномочий обеспечивается в соответствии с законом до формирования вновь избранных органов. Хотя это положение направлено на предотвращение административного вакуума, оно недостаточно проясняет правовое основание и пределы продолжения осуществления полномочий после истечения четырёхлетнего избирательного мандата. Между тем административную непрерывность не следует смешивать с продлением избирательного мандата, для которого Конституция устанавливает прямые условия в отношении Парламента и Президента, но не в отношении местных органов.

Проблема становится особенно актуальной в перспективе всеобщих местных выборов, ожидаемых осенью 2027 года, с учётом того, что проект должен вступить в силу 1 января 2027 года. Если в этот момент будет введено осадное положение, даже только на части территории Республики Молдова, общая формулировка ст. 16 ч. (1) воспрепятствует проведению местных выборов на всей территории страны, включая административно-территориальные единицы, не затронутые ситуацией, повлёкшей введение исключительного режима. Как следствие, за истечением мандатов местных органов может последовать период продолжения осуществления полномочий, при этом проект недостаточно проясняет пределы и конституционное основание такой ситуации.

Кроме того, запрет носит общий характер, хотя осадное положение может вводиться и лишь на части территории (ст. 3). Одновременно проект сужает существующую сегодня гибкость: ст. 4 ч. (2) Закона № 212/2004 допускает проведение выборов, если это предусмотрено постановлением Парламента об объявлении положения, тогда как проект допускает исключения лишь в случаях, «прямо предусмотренных Конституцией или органическим законом».

Рекомендуется:

- установить объективные критерии приостановления выборов;
- ограничить приостановление строго необходимым сроком;
- периодически переоценивать возможность проведения избирательного процесса;
- чётко урегулировать порядок возобновления выборов;
- не допускать фактического продления мандатов без конституционного обоснования;
- ограничить запрет в силу закона военным положением, а в период осадного положения определять возможное приостановление выборов постановлением Парламента и только для затронутой территории;
- сохранить возможность Парламента разрешать проведение выборов постановлением о введении режима — по образцу решения ст. 4 ч. (2) Закона № 212/2004;
- урегулировать ситуацию мандатов, истекающих в период осадного положения, во взаимосвязи со ст. 63 ч. (1) и ст. 80 ч. (3) Конституции, а также мандатов органов местного публичного управления.

VII. Статья 18 — ограничение осуществления основных прав и свобод

Статья 18 ч. (1) предусматривает, что осуществление отдельных прав и свобод может быть ограничено только в случаях, на условиях и в пределах, предусмотренных законом, с соблюдением Конституции и международных договоров.

Часть (2) устанавливает, что ограничение может быть введено только в том случае, если оно необходимо для достижения законной цели, соразмерно ситуации, ограничено во времени, пространстве и кругу затрагиваемых лиц и не затрагивает существования права.

Эти положения важны и в принципе отвечают требованиям законности и соразмерности.

Тем не менее гарантии должны быть достаточно ясными, чтобы органы власти могли их эффективно применять, а затрагиваемые лица — на них ссылаться.

В частности, проект должен обеспечить чёткое разграничение между ограничением осуществления прав по ст. 54 Конституции и отступлением от обязательств по Европейской конвенции о защите прав человека в соответствии с её ст. 15.

Однако главным ориентиром должна служить ст. 54 ч. (3) Конституции, запрещающая ограничение прав и свобод, закреплённых в ст. 20–24: свободного доступа к правосудию, презумпции невиновности, необратимости закона, права каждого знать свои права и обязанности, а также права на жизнь, физическую и психическую неприкосновенность. В этом отношении конституционная защита строже режима отступлений, предусмотренного ст. 15 Европейской конвенции о защите прав человека, которая в принципе допускает отступление от

отдельных гарантий права на справедливое судебное разбирательство, закреплённых в ст. 6, на условиях, установленных Конвенцией. Следовательно, проект должен содержать прямую отсылку к ст. 20–24 Конституции, в особенности применительно к мерам в сфере правосудия и принудительного исполнения (ст. 9 ч. (1) п. j) и ст. 54 ч. (4) п. m)).

Согласно ст. 15 Конвенции, отступление допускается только во время войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации. Кроме того, отступающие меры должны строго соответствовать остроте положения и не противоречить другим международным обязательствам государства.

Следует отметить, что проект уже содержит ряд соответствующих гарантий: перечень прав, которые не могут быть ограничены или подвергнуты отступлению, и запрет пыток (ст. 18 ч. (5)); запрет устанавливать новые ограничения актом о введении осадного или военного положения (ст. 18 ч. (4)); конституционный и судебный контроль, а также гарантию свободного доступа к правосудию (ст. 18 ч. (8)–(9)); уведомление об отступлениях (ст. 8 ч. (9)–(14)); периодические доклады и итоговый доклад Правительства (ст. 18 ч. (11)–(13)). Поэтому последующие замечания касаются не отсутствия этих гарантий, а их достаточности и эффективности механизмов их применения.

Эти гарантии необходимо дополнить в части:

- прав, которые могут быть ограничены;
- прав, не допускающих отступлений, — с прямым указанием прав, предусмотренных ст. 20–24 Конституции;
- условий применения отступления;
- обязательного характера судебного контроля (исключение слов «в соответствующих случаях» из ст. 18 ч. (8)) и парламентского обсуждения периодических докладов;
- процедуры пересмотра ограничительных мер.

Необходимо соблюдать права, не допускающие отступлений, включая запрет пыток и бесчеловечного или унижающего достоинство обращения, запрет рабства и подневольного состояния и принцип законности в уголовном праве, в соответствии с Конвенцией и применимыми международными договорами.

Кроме того, право на жизнь должно соблюдаться согласно ст. 2 Конвенции, в том числе с применением строго предусмотренных ею исключений для правомерных военных действий.

VIII. Статья 20 — обязанности физических лиц

1. Статья 20 ч. (3) — ограничения передвижения резервистов

Статья 20 ч. (3) предусматривает, что резервисты могут покидать населённые пункты, в которых они постоянно проживают или пребывают, на срок более 12 часов с момента объявления мобилизации только с письменного разрешения начальника территориального военно-административного органа, выдаваемого в обоснованных случаях.

Это положение устанавливает ограничение свободы передвижения для определённой категории лиц.

Хотя обязанности резервистов могут быть оправданы потребностями мобилизации и национальной обороны, норма должна соответствовать принципам законности и соразмерности.

Формулировка «обоснованные случаи» недостаточно точна, чтобы предсказуемо определить условия, при которых разрешение может быть выдано или в нём может быть отказано.

Кроме того, проект недостаточно проясняет:

- критерии рассмотрения заявления;
- срок его рассмотрения;
- порядок сообщения об отказе;
- возможность обжалования отказа;
- исключения в случае неотложных медицинских, семейных или профессиональных обстоятельств;
- применение ограничения в ситуациях объективной невозможности получить разрешение.

Рекомендуется дополнить ст. 20 ч. (3) чёткой процедурой и гарантиями обжалования решения.

2. Статья 20 ч. (6) — обязанности граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом

Статья 20 ч. (6) предусматривает, что граждане Республики Молдова, находящиеся за границей, на которых по закону распространяются обязанности по мобилизации и которые получили повестку либо которым была доведена обязанность явиться в связи с объявлением мобилизации, обязаны принять необходимые меры для возвращения в страну и явки в место и в срок, установленные компетентными органами.

Кроме того, они должны в срочном порядке обратиться в дипломатические или консульские представительства Республики Молдова либо в другие компетентные структуры и действовать в соответствии с полученными указаниями.

Это положение требует особенно внимательного рассмотрения, поскольку устанавливает правовые обязанности для граждан Республики Молдова, находящихся за пределами национальной территории.

Из формулировки ч. (6) следует, что обязанность распространяется не автоматически на всех граждан Республики Молдова за рубежом, а на лиц, на которых по закону распространяются обязанности по мобилизации и которые получили повестку или уведомление об обязанности явиться.

Тем не менее норма вызывает вопросы относительно порядка применения и соразмерности обязанности.

В частности, проект недостаточно проясняет:

- порядок индивидуального вручения повестки;
- срок, в течение которого лицо должно вернуться;
- процедуру, применимую к лицам, которые не могут вернуться по объективным причинам;
- положение лиц, находящихся в государствах, где транспортное сообщение прервано или доступ ограничен;
- правовые последствия невозможности вернуться;
- порядок обжалования повестки или доведённой обязанности;

- соотношение между обязанностью вернуться и правовым статусом лица в государстве проживания.

Обязанность вернуться не должна формулироваться или применяться таким образом, чтобы игнорировать объективную невозможность, обстоятельства непреодолимой силы или иные обстоятельства, не зависящие от воли лица.

Рекомендуется установить чёткую процедуру уведомления, рассмотрения индивидуальных ситуаций и обжалования, а также прямо урегулировать случаи, когда возвращение невозможно.

3. Соотношение воинских обязанностей и прав граждан

Воинские и мобилизационные обязанности должны регулироваться предсказуемыми, доступными и соразмерными нормами.

В частности, применение мер, затрагивающих свободу передвижения, частную жизнь или правовое положение лиц, должно сопровождаться достаточными гарантиями от произвола.

Рекомендуется, чтобы проект чётко устанавливал соотношение между обязанностями, предусмотренными настоящим законом, и обязанностями, установленными законодательством о мобилизации, воинском учёте и военной службе.

Необходимо также согласование со ст. 34 ч. (2) п. d) проекта, которая возлагает на Генеральный инспекторат полиции оказание содействия военно-административным органам в «установлении и доставке» лиц, не выполняющих обязанности по воинскому учёту или требования повесток. Принудительный привод лица является лишением свободы по смыслу ст. 25 Конституции и ст. 5 Конвенции и должен осуществляться в предусмотренном законом порядке, со сроками и возможностью обжалования.

IX. Статья 19 — защита лиц и право собственности

Статья 19 ч. (3) предусматривает, что реквизиция, временное изъятие, использование или иные меры, затрагивающие имущество, находящееся в частной собственности, применяются только в случаях и на условиях, предусмотренных законом, с выплатой надлежащей компенсации.

Часть (4) предусматривает возмещение ущерба, причинённого незаконными актами или мерами либо злоупотреблением или несоразмерным применением мер.

Эти положения важны для защиты права собственности.

Тем не менее понятие «надлежащая компенсация» должно быть дополнено объективными критериями оценки имущества и порядком предоставления возмещения.

Рекомендуется прямо урегулировать:

- порядок оценки имущества;
- критерии определения размера компенсации;
- срок выплаты компенсации;
- порядок возврата имущества;
- право обжаловать реквизицию;
- право оспаривать размер компенсации.

Реквизиция может быть оправдана потребностями национальной обороны, однако она не должна приводить к несоразмерному переложению расходов на оборону на отдельных физических или юридических лиц.

Та же логика применима к обязанностям юридических лиц, предусмотренным ст. 21. Согласно ч. (1) п. f), они «несут расходы, возложенные на них законом, мобилизационными планами и заданиями», при этом проект не устанавливает пределов или механизмов компенсации, а согласно ч. (2) для отдельных субъектов может устанавливаться особый режим труда, порядок организации которого определяется Правительством. Ограничение прав работников (ст. 43 Конституции) не может устанавливаться постановлением Правительства — только законом. Пояснительная записка не содержит количественной оценки влияния этих обязанностей на частный сектор.

X. Статья 28 — согласование с системой управления кризисными ситуациями

Статья 28 ч. (4) предусматривает, что при введении осадного или военного положения полномочия Национальной комиссии по управлению кризисами приостанавливаются и переходят к Высшему совету безопасности, а иерархические и оперативные связи Национального центра по управлению кризисами передаются Высшему совету безопасности.

Это положение влечёт существенное изменение механизмов институциональной координации.

В контексте Закона № 248/2025 об управлении кризисными ситуациями необходимо уточнить, достаточно ли чётко разграничена передача полномочий и оперативных связей, чтобы избежать дублирования или неопределённости в вопросах институциональной ответственности.

Рекомендуется:

- прямо определить приостанавливаемые полномочия;
- разграничить полномочия, переходящие к Высшему совету безопасности;
- уточнить оперативные связи Национального центра по управлению кризисами;
- установить процедуры передачи информации и ответственности;
- урегулировать механизм возврата к обычной институциональной структуре после прекращения исключительного режима.

XI. Статья 54 — общий режим и категории специальных мер

Статья 54 ч. (4) перечисляет сферы, в которых компетентные органы могут вводить специальные меры в период осадного или военного положения.

Эти сферы включают, в частности:

- национальную оборону и мобилизацию;
- защиту стратегических объектов и критической инфраструктуры;
- непрерывность публичной власти и основных служб;
- устойчивость финансовой и экономической системы;
- особые режимы деятельности для органов власти и хозяйствующих субъектов;

- поддержание общественного порядка и безопасности;
- эвакуацию и защиту населения;
- ограничения передвижения лиц, грузов и транспортных средств;
- защиту информационного пространства и кибербезопасность;
- реквизиции и оказание услуг в общественных интересах;
- обеспечение доступа населения к товарам и услугам первой необходимости;
- трудовые отношения и использование людских ресурсов, необходимых для обороны;
- меры в сфере правосудия и принудительного исполнения.

Статья 54 ч. (5) допускает в период военного положения принятие дополнительных мер в отношении государства-агрессора и связанных с ним субъектов, включая приостановление дипломатических, экономических или торговых отношений и введение специальных мер контроля над имуществом и имущественными интересами.

Широта перечисленных сфер объясняется характером ситуаций войны и осады. Однако очень широкий перечень сфер вмешательства может создавать риск расширительного применения полномочий органов власти.

В частности, ст. 54 ч. (4) п. e), h), i), j), k) и l) могут существенно повлиять на деятельность хозяйствующих субъектов, свободу передвижения, право собственности, доступ к товарам и услугам и трудовые отношения.

Хотя ч. (2) отсылает к принципам ст. 5 и гарантиям ст. 18, эти общие отсылки не заменяют необходимости конкретного регулирования мер и их пределов.

Особого внимания требуют меры, предусмотренные ст. 54 ч. (4) п. i), — защита информационного пространства, электронных коммуникаций и обеспечение кибербезопасности. Хотя эти сферы могут требовать специальных мер в условиях осады или войны, нынешняя формулировка носит общий характер и недостаточно разграничивает характер мер, которые могут быть введены, компетентные органы и применимые процессуальные гарантии. В сочетании с предусмотренной ст. 9 ч. (1) п. k) возможностью наделять органы правом принимать меры в отступление от нормативных актов такое регулирование может создать предпосылки для вмешательства — например, блокировки онлайн-источников, ограничения доступа к цифровым платформам или приостановления лицензий на вещание — без чёткого определения правовых оснований, условий применения и механизмов судебного контроля.

Гарантия, предусмотренная ст. 44 ч. (3), касается осуществления полномочий Центра стратегических коммуникаций и противодействия дезинформации и устанавливает, что они не могут служить основанием для ограничения свободы выражения мнений, свободы прессы или доступа к информации, представляющей общественный интерес, иначе как в случаях и на условиях, прямо предусмотренных законом. Однако это положение само по себе не регулирует ни конкретных условий, при которых такие ограничения могут вводиться другими компетентными органами, ни применимых к ним процессуальных гарантий.

Опыт чрезвычайного положения 2022 года, когда распоряжениями Комиссии по чрезвычайным ситуациям были приостановлены лицензии нескольких телеканалов и заблокированы веб-сайты, показывает, что риск подобного вмешательства не является сугубо гипотетическим. Более того, Закон № 248/2025 об управлении кризисными ситуациями уже допускает в период чрезвычайного положения запрет на публикацию определённой информации и запрет или

закрытие отдельных СМИ в целях противодействия дезинформации (ст. 32 п. f)), а также ограничение доступа к отдельным категориям информации (ст. 32 п. g)). В период режима тревоги тот же закон допускает ограничение доступа к телекоммуникационным услугам (ст. 27 п. f)).

Согласно ст. 28 ч. (1) проекта, меры и механизмы, установленные на основании Закона № 248/2025, продолжают применяться в период осадного или военного положения в той мере, в какой они совместимы с новым режимом и мерами, введёнными на основании проекта. Следовательно, меры, уже предусмотренные Законом № 248/2025, могут суммироваться с мерами, которые могут быть введены на основании ст. 54 ч. (4) п. i).

В этом контексте важно, что Закон № 248/2025 в ст. 32^1 устанавливает механизмы направления актов в Парламент в течение 72 часов, их рассмотрения постоянными комиссиями и представления итогового доклада. Проект же не содержит достаточно чёткого перечня мер, которые могут вводиться в информационном пространстве, и специальных процессуальных гарантий их применения. Тем самым возникает риск того, что в сфере, непосредственно затрагивающей свободу выражения мнений и информационный плюрализм, правовой режим, применимый в условиях осады или войны, будет предоставлять меньше гарантий, чем закон, регулирующий управление кризисными ситуациями меньшей степени тяжести.

Эти положения должны анализироваться с учётом ст. 32 и ст. 34 ч. (5) Конституции, гарантирующих свободу мнений и запрещающих цензуру средств массовой информации, а также ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека. В связи с этим рекомендуется прямо определить меры, которые могут вводиться в информационной сфере, установить конкретные основания и условия их применения, определить компетентные органы и предусмотреть эффективные гарантии парламентского и судебного контроля. Любое ограничение должно отвечать требованиям законности, необходимости и соразмерности и не может быть оправдано исключительно общей ссылкой на противодействие дезинформации или защиту информационного пространства.

Ещё одна проблема вытекает из ст. 28 ч. (4) проекта, согласно которой при введении осадного или военного положения полномочия Национальной комиссии по управлению кризисами приостанавливаются и переходят к Высшему совету безопасности. Это решение должно быть согласовано со ст. 25 ч. (2), согласно которой решения Совета не могут изменять, приостанавливать нормативные акты или отступать от них и не могут сами по себе устанавливать ограничения осуществления основных прав и свобод.

Поскольку Закон № 248/2025 наделяет Национальную комиссию по управлению кризисами полномочием вводить определённые обязательные меры, проект должен уточнить, в какой мере эти полномочия переходят к Высшему совету безопасности и какова правовая природа мер, которые он вправе принимать. Необходимо различать полномочие по стратегической координации и полномочие вводить меры, имеющие непосредственные правовые последствия для физических и юридических лиц. Переход полномочий Комиссии не может толковаться ни как подразумеваемое расширение полномочий Совета, ни как отступление от пределов, установленных ст. 25 ч. (2).

Кроме того, необходимо обеспечить согласованность между полномочиями Совета, обязанностью информировать Парламент, предусмотренной ст. 25 ч. (6), и механизмами парламентского контроля за мерами, введёнными в режиме осадного или военного положения.

Отдельно ст. 52–53 регулируют организацию и планирование национального сопротивления. Согласно ст. 53 ч. (4), Национальный план национального сопротивления утверждается постановлением Правительства по предложению Министерства обороны после согласования с Высшим советом безопасности. Проект не предусматривает ни процедуры парламентского рассмотрения или утверждения этого документа, ни прямой обязанности информировать профильную парламентскую комиссию о его содержании и обновлениях.

Проблема актуальна и с точки зрения режима секретной информации. Статья 52 ч. (6) предусматривает, что сведения о планировании, организации, возможностях и порядке осуществления национального сопротивления, отвечающие условиям законодательства о государственной тайне, засекречиваются и защищаются в соответствии с ним. Таким образом, проект не устанавливает автоматического засекречивания всего Плана, но допускает засекречивание сведений, отвечающих установленным законом условиям. В этом контексте необходимо уточнить, будет ли План засекречен полностью или частично и какие механизмы позволят осуществлять парламентский контроль над ним, в том числе над его секретными составляющими.

Этот аспект тем более важен, что национальное сопротивление предполагает участие структур и лиц, не входящих в вооружённые силы, включая формирования территориальной обороны, а также вовлечение органов центрального и местного публичного управления и операторов критической инфраструктуры. В этих условиях правовой статус участников, разграничение их функций и ответственности, применимые к ним гарантии и принципы организации национального сопротивления должны иметь достаточно чёткую законодательную основу. Это необходимо в том числе с точки зрения применения международного гуманитарного права.

Рекомендуется:

- разграничить меры, применимые в период осадного положения, и меры, применимые в период военного положения;
- определить компетентные органы для каждой категории мер и чётко разграничить их полномочия;
- урегулировать конкретные условия и критерии применения мер;
- установить временные и территориальные пределы их применения;
- ввести специальные гарантии защиты права собственности и экономической свободы;
- установить эффективные механизмы обжалования введённых мер;
- урегулировать порядок периодического пересмотра и прекращения мер, когда условия, оправдывавшие их применение, отпали;
- в отношении мер в сфере информационного пространства [ст. 54 ч. (4) п. i)] — исчерпывающе перечислить допустимые меры, установить обязанность мотивировать акты, которыми они вводятся, обеспечить их опубликование при отсутствии законных оснований для засекречивания, ограничить срок их применения и обеспечить эффективный и оперативный судебный контроль. Необходимо также предусмотреть механизмы парламентского контроля, как минимум равнозначные установленным ст. 32^1 Закона № 248/2025;
- дополнить проект надлежащими механизмами парламентского контроля над Национальным планом национального сопротивления, позволяющими профильной парламентской комиссии рассматривать его, в том числе если отдельные его составляющие засекречены, с соблюдением режима секретной информации.

Засекречивание отдельных составляющих Плана должно не исключать парламентский контроль, а определять порядок его осуществления.

XII. Статья 55 — осуществление правосудия и принудительное исполнение

Статья 55 ч. (1) предусматривает продолжение деятельности судебных инстанций и прокуратуры в период осадного или военного положения. Она также устанавливает, что правосудие осуществляется только судебными инстанциями, образованными в соответствии с законом, и запрещает создание чрезвычайных судов и чрезвычайных органов уголовного преследования.

Это положение является важной гарантией правового государства.

Тем не менее формальная непрерывность деятельности судов должна сопровождаться эффективными гарантиями доступа к правосудию, независимости судей и возможности обжалования ограничительных мер. В этой связи проект предусматривает в ч. (2)–(4) определённые организационные механизмы обеспечения непрерывности деятельности судов и прокуратуры, включая временное осуществление деятельности в других помещениях, изменение территориальной подсудности и временное перераспределение задач в прокуратуре. Вместе с тем регулирование должно обеспечивать и процессуальные гарантии, необходимые для эффективного осуществления прав лиц, участвующих в судебных разбирательствах.

Отдельная проблема вытекает из соотношения ст. 55 со ст. 43 ч. (2) п. f) проекта. Согласно этой норме, НЦБК обеспечивает переход подчинённых подразделений, выполняющих задачи национальной обороны, под оперативное руководство Генерального штаба, сохраняя за собой административное руководство ими. Однако проект не определяет, о каких подразделениях идёт речь, и не уточняет, могут ли в их число входить структуры, осуществляющие уголовное преследование.

Этот пробел существенен, учитывая, что ст. 43 ч. (2) п. b) предусматривает продолжение НЦБК деятельности по предупреждению, выявлению, документированию и расследованию коррупционных и иных преступлений, отнесённых к его компетенции, а ч. (3) гарантирует функциональную и оперативную независимость учреждения. Если подразделения, переданные под оперативное руководство Генерального штаба, будут включать органы уголовного преследования, могут возникнуть проблемы разграничения военного оперативного руководства и процессуальных полномочий органов уголовного преследования и прокурора, в том числе в части руководства уголовным преследованием и контроля за ним согласно Уголовно-процессуальному кодексу.

Следовательно, проект должен прямо определить подразделения НЦБК, которые могут быть переданы под оперативное руководство Генерального штаба, и уточнить, что такое руководство касается исключительно выполнения задач национальной обороны. Оно не может вмешиваться в деятельность по уголовному преследованию, в собирание доказательств или в осуществление процессуальных полномочий, принадлежащих прокурору в соответствии с законом. Необходимо также уточнить, как применяется гарантия функциональной и оперативной независимости НЦБК в отношении этой формы оперативного руководства.

Вместе с тем непрерывность деятельности судов и прокуратуры сама по себе недостаточна для гарантирования эффективного доступа к правосудию. Исключительный режим не может приводить ни к устранению судебного контроля за законностью мер органов власти, ни к ослаблению гарантий права на защиту.

Рекомендуется:

- уточнить процедуры, применимые в ситуациях, когда суды не могут функционировать в обычных условиях, в том числе в части доступа лиц к суду, рассмотрения срочных дел и функционирования судов в зонах, затронутых военными действиями;
- установить процессуальные гарантии обеспечения права на защиту и эффективной возможности обжалования ограничительных мер, в том числе при применении специальных процедур или мер;
- обеспечить непрерывность судебного контроля за мерами, введёнными публичными органами, без необоснованного приостановления или ограничения доступа к суду;
- уточнить режим принудительного исполнения, включая условия отсрочки или приостановления исполнения и гарантии его возобновления после прекращения препятствовавших ему обстоятельств;
- прямо определить подразделения НЦБК, которые могут переходить под оперативное руководство Генерального штаба, и исключить любое вмешательство такого руководства в деятельность по уголовному преследованию и в процессуальные полномочия прокурора.

Исключительный режим не может оправдывать создание механизмов военного руководства, затрагивающих независимость правоохранительных органов или процессуальные гарантии, предусмотренные национальным законодательством.

XIII. Согласование нормативной базы об исключительных режимах и управлении кризисными ситуациями

1. Согласование с Законом № 212/2004 и Законом № 248/2025

Проект предусматривает отмену Закона № 212/2004 о режиме чрезвычайного, осадного и военного положения и установление новой нормативной базы для осадного и военного положения.

Согласно пояснительной записке, проект был предварительно согласован с Комиссией Парламента по национальной безопасности, обороне и общественному порядку и с Аппаратом Президента Республики Молдова до начала публичных консультаций.

В этом контексте представляется целесообразным опубликовать замечания, предложения и возможные возражения этих учреждений на этапе предварительного согласования, а также информацию о том, как они были рассмотрены и отражены в окончательной редакции проекта, вынесенной на публичное обсуждение.

Доступ к этой информации позволил бы прояснить аргументы, лежащие в основе отдельных регулятивных решений, особенно касающихся разграничения конституционных полномочий Парламента и Президента Республики Молдова, а также механизмов парламентского контроля за осуществлением исключительных полномочий.

Согласно переходным положениям проекта, нормативные и административные акты, изданные на основании Закона № 212/2004, продолжают применяться в той мере, в какой они не противоречат новому закону, до их изменения, отмены или замены.

Отмена Закона № 212/2004 обусловлена необходимостью реструктуризации регулирования и согласования с Законом № 248/2025 об управлении кризисными ситуациями. Следует уточнить, что положения о чрезвычайном положении уже исключены из Закона № 212/2004 Законом № 248/2025, действующим с 1 сентября 2025 года, поэтому отмена не создаёт пробела в регулировании чрезвычайного положения, предусмотренного ст. 66 п. m) Конституции.

Тем не менее проект должен обеспечить чёткий нормативный переход — без дублирования полномочий и без неопределённости в отношении применимости действующих нормативных актов.

Рекомендуется провести подробный сравнительный анализ положений Закона № 212/2004 и проекта с прямым указанием:

- перенесённых норм;
- изменённых норм;
- перераспределённых полномочий;
- вновь вводимых мер;
- исключённых или переформулированных правовых гарантий;
- возможных пробелов в регулировании;
- нормативных актов, подлежащих соответствующему изменению.

В частности, необходимо уточнить соотношение между механизмами, предусмотренными Законом № 248/2025, и исключительными режимами, регулируемыми проектом.

Новый закон не должен создавать параллельную систему полномочий или допускать введение исключительных мер без достаточного разграничения с обычными механизмами управления кризисами.

2. Сравнительный анализ Закона № 212/2004 и предлагаемых нормативных решений

Закон № 212/2004 следует рассматривать в консолидированной редакции, включая изменения, внесённые недавним законодательством об управлении кризисными ситуациями. Приведённое ниже сравнение носит ориентировочный характер и показывает системный эффект изменений.

СФЕРА	ЗАКОН № 212/2004	ПРОЕКТ	ЭФФЕКТ / ЗАМЕЧАНИЕ
Предмет	Регулирование осадного и военного положения (положения о чрезвычайном положении отменены Законом № 248/2025)	Режимы осадного и военного положения	Нормативная специализация
Определение осадного положения	Акцент на непосредственной угрозе вооружённой агрессии и подготовке	Серьёзные угрозы, включая конституционный порядок и оборону	Расширение оснований

СФЕРА	ЗАКОН № 212/2004	ПРОЕКТ	ЭФФЕКТ / ЗАМЕЧАНИЕ
Введение	Полномочия и процедура действующего закона	Новый механизм, включая случай ст. 8 ч. (8)	Большая самостоятельность Парламента; необходима процедурная проверка
Срок осадного положения	Предел 30 дней и продление	Не более 30 дней, мотивированные продления	Усиленные процедурные гарантии
Военное положение	Прекращение после окончания военных действий и при наличии законных условий	Неопределённый срок до прекращения обстоятельств	Необходим периодический контроль
Нормативные отступления	Действующий механизм менее генерализован	Ст. 9 и 14 допускают отступления	Риск расширения усмотрения исполнительной власти
Права	Общие гарантии действующего закона	Ст. 18 более систематизирована	Требуются уточнения о недопустимости отступлений
Резервисты	Обязанности по действующему режиму	Ст. 20 ч. (3): разрешение на выезд из населённого пункта более чем на 12 часов	Ограничение передвижения; критерии / обжалование
Граждане за рубежом	Аналогичная формулировка в действующем регулировании отсутствует	Ст. 20 ч. (6): возвращение для лиц, получивших повестку / уведомление	Прямо установленная обязанность; требуется уточнение объективной невозможности
Правосудие	Более краткое регулирование	Ст. 55 детализирует непрерывность и приоритизацию	Позитивное развитие
Контроль	Общая отчётность	Периодические доклады и итоговый доклад	Усиление контроля при необходимости обеспечить его эффективность

XIV. Соотношение с Европейской конвенцией о защите прав человека

1. Статья 15 Конвенции

Статья 15 Европейской конвенции о защите прав человека допускает отступление от отдельных обязательств по Конвенции во время войны или иного чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации.

Отступление допускается только в той мере, в какой это строго обусловлено остротой положения, и при условии, что меры не противоречат другим международным обязательствам государства.

Следовательно, введение осадного или военного положения не является общим разрешением на приостановление основных прав.

Проект должен обеспечить, чтобы принимаемые меры были:

- предусмотрены законом;
- необходимы в конкретных обстоятельствах;
- соразмерны угрозе;
- ограничены во времени и пространстве;
- подконтрольны;
- совместимы с международными обязательствами Республики Молдова.

2. Права, не допускающие отступлений

Проект должен обеспечить соблюдение прав, которые не могут подвергаться отступлению согласно Конвенции.

Статья 18 ч. (5) проекта содержит такую гарантию, но в общем виде. Рекомендуется прямо перечислить права, не допускающие отступлений, включая права, предусмотренные ст. 20–24 Конституции, и запрет на принятие мер, затрагивающих их существо.

Обязанности по уведомлению компетентных международных органов об отступлениях подробно урегулированы в ст. 8 ч. (9)–(14), что является позитивным развитием.

3. Судебный контроль

В соответствии со стандартами Конвенции ограничительные меры должны подлежать эффективному судебному контролю.

Рекомендуется установить доступные и оперативные процедуры обжалования индивидуальных мер, в особенности затрагивающих свободу передвижения, право собственности, личную свободу или иные основные права.

XV. Соотношение со стандартами Венецианской комиссии: оценка проекта с точки зрения верховенства права

Венецианская комиссия последовательно подчёркивает, что исключительные режимы должны регулироваться ясными, предсказуемыми и ограниченными нормами, обеспечивающими парламентский и судебный контроль за осуществлением чрезвычайных полномочий.

Актуальным документом является CDL-AD(2020)014 «Уважение демократии, прав человека и верховенства права в условиях чрезвычайного положения. Размышления» (Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency – Reflections), а также обновлённый Перечень критериев верховенства права (Rule of Law Checklist), CDL-AD(2025)002. Обновлённый перечень был принят Венецианской комиссией в декабре 2025 года и одобрен Комитетом министров и Парламентской ассамблеей Совета Европы в мае 2026 года.

В своих документах о чрезвычайных положениях и верховенстве права Венецианская комиссия подчёркивает необходимость:

- чёткого разграничения оснований введения исключительных режимов;
- перечисления чрезвычайных полномочий, которые могут быть задействованы;
- ограничения мер во времени;

- сохранения функционирования Парламента;
- обеспечения парламентского контроля за мерами исполнительной власти;
- гарантирования судебного контроля за индивидуальными мерами;
- защиты прав, не допускающих отступлений;
- предотвращения длительной передачи законодательных полномочий исполнительной власти.

В этом контексте положения ст. 9 ч. (1) п. k), ст. 14, ст. 15 ч. (6) и (7), ст. 18 и ст. 54 проекта требуют углублённого рассмотрения, чтобы гарантировать, что исключительный режим не затрагивает несоразмерно принципы демократии и правового государства.

XVI. Выводы и рекомендации

По результатам рассмотрения проекта закона об особых правовых режимах исключительного характера установлено, что законодательная инициатива отвечает реальной необходимости обновления нормативной базы в сфере обороны и национальной безопасности.

Проект вводит важные механизмы введения, продления, изменения и прекращения осадного и военного положения, обеспечения непрерывности публичной власти, защиты населения, мобилизации и применения специальных мер.

Вместе с тем отдельные положения вызывают серьёзные вопросы в части разграничения полномочий публичных органов, предсказуемости норм и гарантий, необходимых для защиты основных прав и свобод.

Основные выявленные проблемы касаются:

1. **Ст. 6 ч. (1) п. b) и c)** — необходимость более точного разграничения оснований введения осадного положения, особенно в случае гибридных, подрывных действий и иных серьёзных угроз с военным компонентом.
2. **Ст. 7** — необходимость ограничить содержание указа Президента мерами по отражению агрессии (ст. 9 ч. (2)), установить срок парламентского рассмотрения и сузить круг случаев агрессии, допускающих объявление военного положения указом.
3. **Ст. 11 ч. (2) и (3)** — обусловленность изменения и прекращения военного положения предложением Президента вопреки ст. 66 п. m) Конституции.
4. **Ст. 8 и ст. 10** — отсутствие квалифицированного большинства для введения, продления и длительного сохранения осадного или военного положения; в нынешней редакции постановление может быть принято большинством голосов присутствующих депутатов (ст. 74 ч. (2) Конституции).
5. **Ст. 9 ч. (1) п. k)** — риск наделения органов исполнительной власти чрезмерными полномочиями на отступление.
6. **Ст. 14 ч. (1)** — необходимость чёткого определения нормативных актов, от которых органы власти могут отступать, и пределов отступлений.
7. **Ст. 10–11** — необходимость обеспечить периодическую переоценку ограничительных мер независимо от продолжительности исключительного режима.
8. **Ст. 15 ч. (6) и (7)** — необходимость уточнить условия временной невозможности собрания Парламента и пределы мер исполнительной власти.

9. **Ст. 16** — запрет выборов в период осадного положения при отсутствии конституционного основания для продления мандатов (ст. 63 ч. (1) и ст. 80 ч. (3) Конституции) и необходимость установить объективные критерии приостановления выборов и возобновления избирательных процессов.
10. **Ст. 18** — необходимость усилить гарантии в отношении ограничения осуществления основных прав и свобод и соблюдения прав, не допускающих отступлений, в том числе посредством прямой отсылки к ст. 20–24 Конституции (ст. 54 ч. (3)).
11. **Ст. 20 ч. (3)** — необходимость чёткого регулирования ограничений передвижения резервистов и порядка обжалования.
12. **Ст. 20 ч. (6)** — необходимость уточнить обязанности граждан Республики Молдова, находящихся за рубежом, в контексте мобилизации и ситуации объективной невозможности вернуться.
13. **Ст. 19 ч. (3) и (4)** — необходимость усилить гарантии при реквизиции имущества и выплате компенсации.
14. **Ст. 28 ч. (4)** — необходимость разграничения полномочий и институциональных связей в системе управления кризисными ситуациями.
15. **Ст. 54 ч. (4) и (5)** — необходимость разграничения специальных мер и полномочий органов власти в сферах, существенно затрагивающих права граждан и экономическую деятельность.
16. **Ст. 54 ч. (4) п. i)** — риск ограничения свободы прессы и доступа к информации посредством мер в информационном пространстве.
17. **Ст. 9 ч. (1) п. l) и ст. 34 ч. (2) п. d)** — установление правил применения силы ведомственным актом и принудительный привод лиц без предусмотренной законом процедуры.
18. **Ст. 21 ч. (1) п. f) и ч. (2)** — финансовое бремя и особый режим труда для юридических лиц, установленные без законодательных пределов.
19. **Ст. 52–53** — установление основ национального сопротивления исключительно постановлением Правительства.
20. **Ст. 55** — необходимость обеспечить эффективный доступ к правосудию и непрерывность судебного контроля.

Следовательно, представляется, что проект закона **не следует продвигать в нынешней редакции без существенного пересмотра положений, способных нарушить конституционное равновесие, затронуть основные права и свободы и механизмы демократического контроля.**

Автору проекта рекомендуется:

- пересмотреть нормы, наделяющие органы исполнительной власти полномочиями на отступление;
- уточнить основания введения осадного положения;
- усилить парламентский контроль за введением и применением исключительных режимов;
- установить квалифицированное большинство для введения, продления и длительного сохранения исключительных режимов;
- ограничить содержание указа Президента об объявлении военного положения и гарантировать полномочие Парламента изменять и прекращать военное положение по собственной инициативе;
- обеспечить эффективный судебный контроль;

- детально урегулировать ограничительные меры;
- ввести прямые гарантии основных прав;
- согласовать ст. 16 со ст. 63 ч. (1) и ст. 80 ч. (3) Конституции;
- ввести специальные гарантии свободы выражения мнений и свободы прессы;
- уточнить обязанности граждан, находящихся за рубежом;
- усилить гарантии при реквизиции и компенсации;
- обеспечить согласование проекта с действующим национальным законодательством и международными обязательствами Республики Молдова.

Помимо проблем по существу, проект требует и анализа с точки зрения законодательной техники.

1. Согласованность норм

Статьи 9, 14, 18 и 54 должны быть согласованы более строго, чтобы избежать противоречивых толкований полномочия органов власти принимать меры в отступление от норм. В частности, ст. 18 ч. (4), запрещающая устанавливать новые ограничения актом о введении режима, должна быть согласована со ст. 9 ч. (1) п. k) и ст. 14 ч. (1), допускающими наделение органов правом отступать от нормативных актов.

2. Ясность норм

Такие выражения, как:

- «иные серьёзные угрозы»;
- «гибридные или подрывные действия»;
- «иные обстоятельства, обусловленные осадным положением»;
- «обоснованные случаи»;
- «иные меры, прямо предусмотренные настоящим законом»,

следует использовать с осторожностью, поскольку они могут допускать слишком широкую свободу усмотрения.

3. Доступность закона

Закон об исключительных режимах должен быть достаточно ясным, чтобы затрагиваемые лица могли понять:

- когда вводится режим;
- какие у них обязанности;
- какие права могут быть ограничены;
- какие органы могут вводить меры;
- как обжаловать меры;
- когда прекращаются обязанности.

4. Переходные положения

Статья 60 ч. (3) предусматривает продолжение применения нормативных и административных актов, изданных на основании Закона № 212/2004, в той мере, в какой они не противоречат новому закону.

Это решение полезно для обеспечения правовой преемственности.

Тем не менее необходимо прямо определить, какие нормативные акты и плановые документы подлежат пересмотру, чтобы избежать сохранения норм, несовместимых с новой правовой базой.

Кроме того, срок вступления в силу (1 января 2027 года), к которому Правительство должно принять все подзаконные нормативные акты (ст. 60 ч. (2)), представляется трудновыполнимым и может привести к пробелу в регулировании.

Итоговая позиция

Необходимость обеспечения национальной безопасности и готовности государства к исключительным ситуациям бесспорна. Тем не менее национальная безопасность не может служить основанием для введения дискреционных полномочий, ослабления конституционных гарантий или ограничения основных прав сверх строго необходимых пределов.

Эффективная правовая база для осадного и военного положения должна быть достаточно прочной, чтобы позволить государству реагировать на реальные угрозы, и одновременно достаточно точной, чтобы предотвращать злоупотребления и сохранять демократический контроль над осуществлением власти.

Следовательно, проект закона может стать основой для модернизации нормативной базы в сфере обороны, однако его принятию должен предшествовать существенный пересмотр, обеспечивающий соответствие Конституции Республики Молдова, Европейской конвенции о защите прав человека, Международному пакту о гражданских и политических правах и европейским стандартам верховенства права.

> **По нашему мнению, исключительный правовой режим должен укреплять способность государства к обороне, не превращая исключение в инструмент ослабления конституционного порядка и гарантий прав человека.**

Нормативные и институциональные источники

- Конституция Республики Молдова, в частности ст. 6, ст. 54, ст. 66 п. m), ст. 72 ч. (3) п. m), ст. 85 и ст. 87.
- Европейская конвенция о защите прав человека, в частности ст. 15.
- Международный пакт о гражданских и политических правах, в частности ст. 4.
- Закон № 212/2004 о режиме чрезвычайного, осадного и военного положения.
- Закон № 248/2025 об управлении кризисными ситуациями.
- Проект закона об особых правовых режимах исключительного характера, единый номер 1031/MA/2026.
- Венецианская комиссия, *Respect for Democracy, Human Rights and the Rule of Law during States of Emergency – Reflections*, CDL-AD(2020)014.
- Венецианская комиссия, *Compilation of Venice Commission Opinions and Reports on States of Emergency*, CDL-PI(2020)003.
- Европейский суд по правам человека, Руководство по статье 15 Конвенции — отступление от обязательств в условиях чрезвычайного положения.

- Конституция Королевства Испания, ст. 116; Основной закон Федеративной Республики Германия, ст. 115a; Конституция Украины, ст. 83 и ст. 91.