



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ

обращения № 31b/2020 г.

о толковании ст. 77 и ст. 86 в сочетании со ст. 2, ст. 6, ст. 96
и ст. 101 Конституции

*(полномочия Президента Республики Молдова
в области внешней политики)*

КИШИНЭУ

6 августа 2020 г.

Конституционный суд в составе:

Домника МАНОЛЕ, *председатель,*

Николае РОШКА,

Люба ШОВА,

Сергей ЦУРКАН,

Владимир ЦУРКАН, *судьи,*

при участии *помощника судьи,* Думитру Аворника,

Принимая во внимание обращение,

зарегистрированное 6 марта 2020 г.,

рассмотрев приемлемость указанного обращения,

учитывая акты и материалы дела,

проведя обсуждение в совещательной комнате 6 августа 2020 г.,

выносит следующее определение:

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Республики Молдова Андриана Канду, Сергея Сырбу, Владимира Чеботарь, Корнелиу Падневич, Елеоноры Граур, Григория Репещук и Георгия Брашовски, представленное в Конституционный суд 6 марта 2020 года, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. б) Конституции, ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции.

2. Авторы обращения просят Конституционный суд прояснить следующие вопросы, исходя из ст. 77 и ст. 86 в сочетании со ст. 2, ст. 6, ст. 96 и ст. 101 Конституции:

а) Какую роль и место занимает глава государства в системе органов государственной власти в свете последних событий конституционного развития, исходя из формы и режима правления, существующего в Республике Молдова, в частности, в контексте необходимости обеспечения разделения государственной власти?

б) Подразумевает ли статус главы государства, предусмотренный в ст. 77 Конституции, право Президента предпринимать по собственной воле любые действия, в том числе в области внешней политики, не принимая во внимание волеизъявление Парламента и установленные высшим представительным органом народа отношения, а также отношения и полномочия исполнительной власти?

с) Может ли глава государства подменить Правительство и Премьер-министра в осуществляемых ими полномочиях в области внешней политики государства и контроля за исполнением международных договоров, стороной которых является Республика Молдова, только на основании того, что может представлять государство, не обладая всем объемом полномочий?

д) Обязан ли глава государства соблюдать конституционные и законодательные положения по исполнению полномочий в области внешней политики, которые четко определены в Конституции и законодательстве, не допуская вторжения в сферу, определяющую обязанности Премьер-министра?».

Применимое законодательство

3. Применимые положения Конституции:

Статья 2

Суверенитет и государственная власть

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

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

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

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

Статья 7

Конституция – высший закон

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

Статья 66

Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

а) принимает законы, постановления и резолюции;

[...]

д) утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства;

[...]]».

Статья 77

Президент Республики Молдова – глава государства

«(1) Президент Республики Молдова является главой государства.

(2) Президент Республики Молдова представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны».

Статья 86

Полномочия в области внешней политики

«(1) Президент Республики Молдова ведет переговоры, участвует в ведении переговоров, заключает международные договоры от имени Республики Молдова и представляет их Парламенту для ратификации в порядке и сроки, установленные законом.

(2) Президент Республики Молдова по предложению Правительства аккредитует и отзывает дипломатических представителей Республики Молдова и утверждает учреждение, упразднение или изменение ранга дипломатических миссий.

(3) Президент Республики Молдова принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей других государств в Республике Молдова».

Статья 94
Акты Президента

«[...]

(2) Указы, изданные Президентом при осуществлении его полномочий, предусмотренных частью (2) статьи 86, частями (2), (3) и (4) статьи 87, контрассигнуются Премьер-министром».

Статья 96
Роль [Правительства]

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

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

Статья 101
Премьер-министр

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

(2) В случае невозможности исполнения Премьер-министром своих обязанностей либо в случае его смерти Президент Республики Молдова назначает одного из членов Правительства временно исполняющим обязанности Премьер-министра до формирования нового Правительства. Временное исполнение обязанностей Премьер-министра прекращается, если Премьер-министр возобновляет работу в Правительстве.

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

ВОПРОСЫ ПРАВА

Оценка Конституционного суда

4. Рассмотрев с точки зрения приемлемости обращение, Конституционный суд отмечает следующее.

5. Согласно ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, депутаты Парламента обладают правом обращения в Конституционный суд.

6. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. b) Конституции, толкование Конституции относится к компетенции *ratione materiae* Конституционного суда.

7. Ранее Конституционный суд отметил, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. b) Конституции, предполагает установление подлинного и полного смысла конституционных норм путем текстуального или функционального толкования, в той мере, в какой этот смысл можно вывести из текста Конституции, с учетом первоначального характера нормы, конкретных ситуаций, которых законодатель не мог предвидеть на момент разработки нормы, последующих положений, комплексных ситуаций, в которых применяется норма, и др. (см. ПКС № 2 от 24 января 2017 г., § 13; ПКС № 14 от 2 мая 2017 г., § 142; ПКС № 11 от 7 мая 2020 г., § 14).

8. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что цель любого толкования конституционных норм состоит в обеспечении единства и правильного понимания их подлинного содержания и смысла. Официальное толкование является необходимым в тех случаях, когда неопределенность не может быть разрешена посредством другой судебной

процедуры. Необходимость толкования должна подтверждаться сутью правового вопроса, вытекающего из отсутствия единообразия конституционных норм. Поскольку толкование конституционных норм имеет большое значение, Конституционный суд рассматривает такие обращения с особой требовательностью. Они могут быть приняты к рассмотрению по существу только в том случае, если конституционные нормы, толкование которых запрашивается, являются неясными, неоднозначными или неполными (ОКС № 69 от 27 июня 2017 г., §§ 22-23; ОКС № 125 от 15 декабря 2017 г., §§ 19-20).

9. Что касается существования других постановлений, Конституционный суд выскажется по этому факту на стадии рассмотрения вопросов, поставленных авторами обращения.

10. Для более ясной интерпретации ст. 2, ст. 6, ст. 77, ст. 86, ст. 96 и ст. 101 Конституции Конституционный суд считает необходимым уточнить вопросы авторов обращения, сформулировав их следующим образом:

- (1) *Какую роль и место занимает Президент Республики Молдова в системе органов государственной власти?*
- (2) *Допускает ли Конституция, чтобы в области внешней политики Президент Республики действовал самостоятельно, не считаясь с волеизъявлением Парламента и полномочиями Правительства в этой сфере?*
- (3) *Допускает ли Конституция, чтобы Президент Республики заменил Правительство в выполнении им функции по проведению внешней политики?*
- (4) *Допускает ли Конституция, чтобы Президент Республики не считался с конституционными и законодательными положениями, регулирующими область внешней политики?*

I. Роль и место Президента Республики в системе органов государственной власти

11. Авторы обращения спрашивают, какова роль главы государства в системе органов государственной власти, учитывая, что конституционные полномочия главы государства в период после провозглашения независимости государства до настоящего времени изменились.

12. Парламент в представленном мнении отмечает, что в Постановлении № 7 от 18 мая 2013 года Конституционный суд указал, что до 5 июля 2000 года Президент Республики Молдова, в соответствии со ст. 78 Конституции, избирался гражданами и, с точки зрения представительства, занимал одинаковую с законодательным органом положение, располагая широкими прерогативами. Парламент считает, что после вынесения Постановления Конституционного суда № 7 от 4 марта 2016 года, которым были восстановлены конституционные нормы об избрании Президента Республики на всеобщих выборах, Президент страны обладает статусом высшего представительного органа также, как и Парламент. Вместе с тем, исходя из ст. 77 ч. (1) Конституции, которая предусматривает, что Президент Республики Молдова является главой государства, Парламент приходит к выводу, что Президент страны занимает более высокое положение, являясь *primus inter pares*. Парламент отмечает, что сейчас

политическая система правления в Республике Молдова является полупрезидентской. Парламент полагает, что, поскольку Президент страны избирается непосредственно народом, занимаемая им должность по определению не может считаться символической. Что касается роли Президента Республики в системе органов государственной власти, Парламент считает, что должность Президента страны относится к исполнительной ветви государственной власти, чем обеспечивается равновесие властей в государстве. Так как Президент является представителем государства и его главой, в его сферу компетенции может входить разрешение любой внутренней или внешней проблемы. Президент может их разрешить в силу своих конституционных полномочий.

13. В мнении Президента отмечается, что полномочия главы государства перечислены в Высшем законе. Так, Президент Республики выполняет функцию посредника между государственными властями, представляет государство на внутреннем и внешнем уровне и является представительным органом, так как он избран народом.

14. В мнении Института юридических, политических и социологических исследований отмечается, что глава государства входит в исполнительную власть, которая представляет собой двухвластную систему, и обязан сотрудничать со всеми органами государственной власти, в том числе с другим представителем исполнительной власти.

15. Первый вопрос авторов обращения касается роли и места Президента Республики в системе органов государственной власти.

16. Так, в Постановлении № 35 от 12 декабря 2017 года Конституционный суд подчеркнул, что Президент Республики Молдова должен стать объединяющим фактором для государственных институтов, общества и политических партий. Глава государства не может быть фактором политического или институционального блокирования или возникновения конфликтных ситуаций. В отношениях между властями в государстве, а также между государством и обществом, Президент выполняет посредническую функцию. Разрешение разногласий, возникших между государственными властями, а также между политическими партиями, возможно только в случае, когда Президент Республики Молдова является арбитром, отождествляющим себя с национальным интересом, а не с политической партией. Президент Республики Молдова обязан действовать в интересах всего народа, а не только одной его части, группы или политической партии. В парламентских режимах глава государства играет роль арбитра, или нейтральной власти, и должен держать дистанцию по отношению к политическим партиям. Вопреки тому, что никто не может мешать главе государства придерживаться определенных политических воззрений и симпатий, его мандат носит ограниченный характер. Президент – важная составляющая политической системы, однако он не является сторонником конкретных политических движений. Политическая нейтральность Президента Республики Молдова способствует доверию населения к этой должности (см. §§ 56-57 и 61-63 указанного постановления).

17. Конституционный суд в Постановлении № 17 от 12 июля 2010 года отметил, что Президент Республики Молдова исполняет две существенные функции: представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности

страны. Конституционный суд подчеркнул, что обе функции не позволяют Президенту принимать какие-либо действия без учета волеизъявления Парламента. Представлять государство не означает устанавливать собственную волю. В этом же плане проявляется и вторая функция Президента, которая предусматривает гарантирование уже утвержденных национальных ценностей, а не установление единоличной воли. Так, вторая функция обязывает Президента гарантировать суверенитет, закрепленный в актах высшего представительного органа народа, гарантировать национальную независимость, единство и территориальную целостность страны в установленных границах и условиях, согласно актам и международным договорам, которыми государство Республика Молдова признано международным сообществом. Президент исполняет свою функцию гаранта суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны, руководствуясь конституционными нормами, закрепляющими полномочия Президента, и актами высшего представительного органа в соответствующих областях (см. § 6 указанного постановления).

18. В Постановлении № 32 от 29 декабря 2015 года Конституционный суд проанализировал роль Президента Республики в контексте процедуры выдвижения кандидатуры на должность Премьер-министра. В этом постановлении отмечается, что Президент действует лишь как представитель государства, у кого есть право и обязанность проложить путь к диалогу и оценить волю и способность депутатов поддержать одного кандидата. Президент не может навязать Парламенту кандидатуру Премьер-министра, что способно привести к искусственным институциональным конфликтам. Исходя из логики конституционного строя в правовых государствах, глава государства не выражает политическую волю. Президент должен проявить беспристрастность и политическую нейтральность, одинаковое отношение ко всем парламентским группам. У Президента нет конституционного права на проявление пренебрежения по отношению к парламентским группам (см. §§ 80, 93, 94 и 117 указанного постановления).

19. В Постановлении № 15 от 23 марта 1999 года Конституционный суд высказал свою позицию в отношении роли Президента Республики в контексте процедуры назначения Правительства. В этом постановлении Конституционный суд отметил, что Президент Республики Молдова не вправе не назначать Правительство, независимо от того, согласен либо не согласен он с составом Правительства, либо по другим мотивам (см. § 4 указанного постановления). Конституционный суд впоследствии подтвердил, что в ситуации, предусмотренной в ст. 98 ч. (4) Конституции, на основании вотума доверия, выраженного Парламентом, Президент Республики Молдова назначает Правительство. Положения ч. (4) ст. 98 Конституции носят императивный характер и, независимо от воли Президента страны, являются обязательными для исполнения (ПКС № 2 от 24 января 2017 г., § 40).

20. Роль Президента в контексте процедуры кадровых перестановок в Правительстве или вакансии должности члена Правительства была детально описана в Постановлении Конституционного суда № 2 от 24 января 2017 года. В этом постановлении Конституционный суд отметил, что в парламентском режиме Президент Республики Молдова имеет

определенные полномочия, четко установленные в Конституции. Поскольку Президент не несет политической ответственности за деятельность Правительства, его роль в структуре полномочий Правительства ограничена. Конституционный суд подчеркнул, что, Президент Республики должен сотрудничать с Премьер-министром и совместно принимать решения по вопросам освобождения от должности или назначения министров на должность. Президент Республики Молдова может отклонить только один раз и обоснованно выдвинутую Премьер-министром кандидатуру на вакантную должность министра, если считает, что эта кандидатура не соответствует требованиям об исполнении должности члена Правительства, установленным законом. Премьер-министр может предложить на должность министра другую кандидатуру или повторно выдвинуть ту же кандидатуру, в этом случае Президент обязан назначить эту кандидатуру. Политическая воля Президента не может, с одной стороны, стать источником блокирования, и, с другой стороны, отменить полномочия Премьер-министра в рамках процедуры по принятию совместного решения при обновлении Правительства (см. §§ 35-36, 39 и п. 1 резолютивной части указанного постановления).

21. В Постановлении № 9 от 26 февраля 1998 года Конституционный суд отметил, что в контексте процедуры промульгации законов Президент Республики Молдова вправе, если у него есть замечания по закону, направить его Парламенту для пересмотра, но только один раз. Если Парламент проголосует за прежнее решение, Президент обязан промульгировать закон (см. п. 2 резолютивной части указанного постановления).

22. Свои рассуждения о роли Президента Республики в области обороны Конституционный суд изложил в Постановлении № 33 от 21 декабря 2018 года, отметив, что принятие национальной стратегии обороны входит в сферу компетенции Парламента, а обеспечение ее реализации делегировано Конституцией Правительству, и осуществляется посредством разработки политики в области обороны. Конституция не наделяет Президента Республики Молдова прерогативой утверждения и реализации публичных программных документов. Конституционный суд указал, что ст. 87 Конституции не предусматривает ответственность Президента Республики Молдова за обороноспособность государства и что в области национальной безопасности и обороны Президент Республики Молдова вправе принимать только меры, предусмотренные и допускаемые законом (см. § 43 и п. 1 резолютивной части указанного постановления).

23. Конституционный суд отмечает, что на место и роль Президента Республики в системе органов государственной власти влияет не порядок его избрания (на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном и свободном голосовании либо голосованием в Парламенте), а полномочия, которыми Конституция наделила главу государства. Исходя из того, что конституционные полномочия Президента Республики не были изменены после пересмотра Основного закона конституционным Законом № 1115 от 5 июля 2000 года, не может идти и речи об изменении конституционного статуса главы государства. Конституционный суд подчеркивает, что, согласно ст. 60 ч. (1) Высшего

закона, Парламент был и остается высшим представительным органом народа Республики Молдова.

24. Ранее Конституционный суд подчеркнул, что избрание Президента прямым голосованием не превращает его в оппонента Парламента. Хотя избрание Президента на всеобщих выборах направлено на укрепление его позиции, в аналогичных конституционных системах президенты, избранные народом, продолжают исполнять роль нейтральной власти, не обладая при этом широкими полномочиями, а необходимый механизм сдержек и противовесов обеспечивается парламентаризмом. Мандат, полученный от народа, сам по себе не меняет полномочия главы государства (см. ПКС № 24 от 27 июля 2017 г., §§ 113, 121; ПКС № 35 от 12 декабря 2017 г., § 63).

25. Эту точку зрения разделяет и Венецианская комиссия, и изложена в заключении по предложениям Президента Республики Молдова о внесении изменений в Конституцию с целью расширения полномочий по роспуску Парламента, которое было принято на 111-ой пленарной сессии, 16-17 июня 2017 года, CDL-AD(2017)014. Так, Венецианская комиссия отметила, что избрание Президента Республики на всеобщих выборах не превращает его в политического оппонента Парламента. Действительно, избрание на всеобщих выборах укрепляет позицию Президента, но существует ряд конституционных режимов, где Президент, избранный народом, играет роль *pouvoir neutre* (нейтральной власти) и не обладает широкими полномочиями, а в качестве механизма сдержек и противовесов служит парламентаризм. Более убедительными для Республики Молдова являются примеры новых парламентских демократических государств, которые стали членами Европейского Союза, где Президент избирается прямым голосованием и у которого ограниченные исполнительные прерогативы. В результате реформы 2000 года Республика Молдова стала парламентской республикой. Президент является главой государства, но не является главой исполнительного органа, обладая ограниченными исполнительными полномочиями. В парламентском режиме глава государства играет роль арбитра или *pouvoir neutre*, дистанцируясь от политики партии (см. указанное Заключение, §§ 26-27, 56)

26. В связи с тем, что в своей практике Конституционный суд уже разрешил этот вопрос, и поскольку не возникли новые элементы, способные обусловить пересмотр практики Конституционного суда, обращение в этой части признается неприемлемым.

II. О том, если Конституция допускает, чтобы Президент Республики действовал в области внешней политики самостоятельно, не считаясь с волеизъявлением Парламента и полномочиями Правительства в этой сфере

27. Авторы обращения отмечают, что ст. 86 Конституции четко устанавливает основные полномочия главы государства в области внешней политики. Так, Президент Республики Молдова: 1) ведет переговоры, участвует в ведении переговоров, заключает международные договоры от имени Республики Молдова и представляет их Парламенту для ратификации в порядке и сроки, установленные законом; 2) по предложению Правительства аккредитует и отзывает дипломатических

представителей Республики Молдова и утверждает учреждение, упразднение или изменение ранга дипломатических миссий; и 3) принимает верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей других государств в Республике Молдова. Самые важные полномочия в области внешней политики глава государства не может осуществлять самостоятельно, а только при участии Парламента или Правительства. Согласно ст. 96 ч. (1) Конституции, Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства. Закон № 136 от 7 июля 2017 года о Правительстве присваивает Правительству существенные полномочия в проведении внешней политики государства. Статья 23 Закона № 595 от 24 сентября 1999 года о международных договорах Республики Молдова предусматривает, что Правительство Республики Молдова принимает необходимые меры для обеспечения выполнения международных договоров. Авторы обращения считают, что в области внешней политики объем и пределы полномочий главы государства по отношению к другим органам государственной власти не являются ясными.

28. В точке зрения Президента Республики отмечается, что пределы полномочий главы государства в области внешней политики определены в ст. 86 Конституции. В осуществление своих полномочий в области внешней политики Президент страны взаимодействует с Парламентом и Правительством. Полномочия Президента Республики в области внешней политики носят абсолютный характер и не могут быть ограничены другими органами государственной власти.

29. В мнении, представленном Институтом юридических, политических и социологических исследований, отмечается, что Конституция не позволяет Президенту страны предпринимать в области внешней политики любые действия, а лишь те действия, которые были одобрены Парламентом. В этом смысле, Институт приводит Постановление Конституционного суда № 17 от 12 июля 2010 года, в котором подчеркивается, что обе функции не позволяют Президенту принимать какие-либо действия без учета волеизъявления Парламента и уже установленных высшим представительным органом отношений (см. § 6 указанного постановления).

30. Второй вопрос авторов обращения касается автономии Президента Республики в своей деятельности в области внешней политики. Чтобы ответить на этот вопрос, Конституционный суд подвергнет анализу полномочия органов государственной власти в области внешней политики, установленные Высшим законом.

31. В предыдущем постановлении Конституционный суд установил, что понятие «внешняя политика» обозначает совокупность целей и мер, принятых государством в рамках международных отношений, а также совокупность способов и средств, направленных государством на реализацию взятых обязательств (ПКС № 7 от 18 мая 2013 г., § 145).

32. Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 66 п. d) Конституции, Парламент утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства. В свою очередь, Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением [ст. 96 ч. (1) Конституции]. При осуществлении своих полномочий Правительство

руководствуется программой деятельности, одобренной Парламентом [ст.96 ч. (2) Конституции]. Отсюда следует, что основные полномочия в области внешней политики Высший закон разделяет между Парламентом и Правительством.

33. Конституционный суд повторно отмечает, что полномочия Президента Республики Молдова в области внешней политики четко и ограничительно обозначены в ст.86 Конституции (см. ПКС № 17 от 12 июля 2010 г., § 10). В области международных договоров ст. 86 ч. (1) Конституции предусматривает, что Президент Республики Молдова ведет переговоры, участвует в ведении переговоров, заключает международные договоры от имени Республики Молдова и представляет их Парламенту для ратификации в порядке и сроки, установленные законом.

34. В области дипломатических миссий Республики Молдова, согласно ст. 86 ч. (2) Конституции, Президент Республики Молдова по предложению Правительства аккредитует и отзывает дипломатических представителей Республики Молдова и утверждает учреждение, упразднение или изменение ранга дипломатических миссий.

35. В области иностранных дипломатических миссий ст. 86 ч. (3) Конституции наделяет Президента Республики Молдова полномочиями принимать верительные и отзывные грамоты дипломатических представителей других государств в Республике Молдова.

36. Конституционный суд предварительно отмечает, что, распределяя полномочия в области внешней политики между Парламентом, Правительством и Президентом Республики Молдова, Конституция требует, чтобы государственные органы действовали в унисон. Поскольку Парламент утверждает основные направления внешней политики государства, у Правительства или Президента Республики не должна быть собственная внешняя политика, которая отличалась бы от той политики, которую утвердил для государства Республика Молдова Парламент, высший представительный орган народа Республики Молдова. Соблюдая это требование, органы государственной власти имеют возможность сохранить доверие внешних партнеров к себе, наращивать усилия, направленные на достижение определенных целей в области внешней политики, и избежать конфликтных ситуаций или институционального блокирования.

37. Конституционный суд отмечает, что в вопросах, связанных с заключением международных договоров, Конституция не позволяет Президенту Республики игнорировать волю Парламента или полномочия Правительства. Напротив, почти весь процесс заключения международных договоров необходимо согласовать с парламентской Комиссией по внешней политике и европейской интеграции, с Министерством иностранных дел и европейской интеграции и, в частности, с Министерством юстиции [см. ст. 7 ч. (2) и ч. (3), ст. 8 ч. (2), ст. 8¹ ч. (1) и ч.(2), ст. 14 ч. (1), ст. 17 и ст. 18 Закона о международных договорах Республики Молдова № 595 от 24 сентября 1999 г.]. Ведь по Конституции ратификацию международных договоров, заключенных Республикой Молдова, осуществляет Парламент [ст. 66 п. g) и ст. 86 ч. (1) Конституции].

38. Что касается полномочий Президента в области дипломатических представительств Республики Молдова, Конституционный суд отмечает, что аккредитацию, отзыв дипломатических представителей Республики

Молдова, учреждение, упразднение или изменение ранга дипломатических миссий Президент не может осуществлять самостоятельно. Конституция устанавливает, что Президент предпринимает эти действия только по предложению Правительства, учитывая, что, согласно ст. 96 Высшего закона, Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства. Более того, Закон № 761 от 27 декабря 2001 года о дипломатической службе в ст. 10 ч. (6) предусматривает, что в этой процедуре участвует министр иностранных дел и европейской интеграции и парламентская Комиссия по внешней политике и европейской интеграции. Кроме того, в соответствии с положениями ст. 94 ч. (2) Конституции, указы, изданные Президентом при осуществлении его полномочий, предусмотренных ч. (2) ст. 86, контрастируются Премьер-министром. В ранее принятом постановлении Конституционный суд указал, что под контрастированием указов Президента Республики Молдова премьер-министром как основное условие их действительности следует понимать политическую ответственность Правительства перед Парламентом и юридическую ответственность премьер-министра за их исполнение (ПКС № 14 от 18 марта 1999 г., п. 1 резолютивной части).

39. В отношении полномочий Президента Республики в области иностранных дипломатических миссий Конституционный суд отмечает, что они ограничиваются получением верительных и отзывных грамот дипломатических представителей других государств в Республике Молдова. В этой области основная обязанность возложена, согласно ст. 10 Венской конвенции о дипломатических сношениях от 18 апреля 1961 года, на Министерство иностранных дел и европейской интеграции.

40. Принимая во внимание конституционные полномочия Парламента, Президента Республики и Правительства в области внешней политики, Конституционный суд заключает, что для надлежащего функционирования правового государства особое значение имеет разделение и взаимодействие властей в государстве, которые должны проявляться в духе норм конституционной приверженности (см. ПКС № 7 от 18 мая 2013 г., § 49; ПКС № 33 от 10 октября 2013 г., § 50; ПКС № 30 от 8 декабря 2015 г., § 43; ОКС № 3 от 17 февраля 2014 г., § 30).

41. Поскольку конституционные нормы, определяющие полномочия Президента Республики Молдова в области внешней политики, являются ясными, Конституционный суд считает обращение в этой части неприемлемым.

III. О том, если Конституция допускает, чтобы Президент Республики Молдова заменил Правительство в выполнении им функции по проведению внешней политики

42. Авторы обращения отмечают, что за последнее время Президент Республики стал активным игроком во внешней политике государства, начиная с определением направлений развития внешней политики, осуществлением контроля за исполнением международных договоров и программных документов в области внешней политики и заканчивая присвоением роли Правительства во внешних связях. В этом смысле, авторы обращения просят уточнить пределы полномочий Президента страны в области внешней политики.

43. В мнении Парламента отмечается, что Президент Республики является составной частью исполнительной власти. Глава государства не обладает такими полномочиями, чтобы заменить Правительство или Парламент, или наоборот, чтобы Правительство или Парламент заменили Президента. Конституция в ст. 77-95 и ст. 96-106² четко определяет место каждого государственного органа исполнительной власти, однако она ставит главу государства на более высокую ступень. Участие Президента страны в разрешении вопросов, связанных с внешней политикой государства, составляет специфическое измерение его деятельности, направленной на представление государства на внешнем уровне. Прерогативы в области внешней политики глава государства осуществляет по своему усмотрению, при необходимости привлекая другие органы.

44. В представленном Президентом Республики Молдова мнении отмечается, что в области внешней политики глава государства взаимодействует с Правительством. В этом смысле, не существует никакого подчинения.

45. В мнении, представленном Институтом юридических, политических и социологических исследований, отмечается, что Президент страны не может заменить Правительство и Премьер-министра в проведении государственной внешней политики. Институт ссылается на Постановление Конституционного суда № 17 от 12 июля 2010 года, в котором отмечалось, что конституционные нормы ст. 86 не наделяют Президента Республики Молдова, государства с парламентским режимом, полномочием принимать юридические акты в иных областях внешней политики, входящих в компетенцию высшего представительного органа, который, согласно ст.66 Конституции, утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства посредством принятия законов, постановлений и резолюций (см. § 10 указанного постановления).

46. Третий вопрос авторов обращения относится к возможности Президента Республики заменить Правительство в области проведения внешней политики.

47. Выше, в §§ 32-39, Конституционный суд отметил, что, в соответствии с конституционными нормами, Правительство является ответственным за обеспечение проведения внешней политики государства. Президент Республики обладает четко установленными полномочиями в таких областях, как международные договоры, дипломатические представительства Республики Молдова и иностранные дипломатические представительства. Следовательно, Конституция ясно разграничивает полномочия этих органов в области внешней политики.

48. В этом контексте, Конституционный суд считает необходимым напомнить, что принцип разделения властей предполагает организацию и функционирование учреждений в правовом государстве с демократической системой правления, которая, с одной стороны, обеспечивает осуществление каждым органом власти своих полномочий без узурпации полномочий других органов, а с другой стороны, способствует прекращению злоупотреблений других органов власти, обеспечивая институциональное равновесие (см. ПКС № 7 от 16 апреля 2015 г., § 40; ПКС № 27 от 31 октября 2019 г., § 52).

49. Так как конституционные нормы, определяющие полномочия Президента Республики в области внешней политики, являются ясными и

нет необходимости в дополнительном толковании, Конституционный суд признает обращение в этой части неприемлемым.

IV. О том, если Конституция допускает, чтобы Президент Республики не считался с конституционными и законодательными положениями, регулирующими область внешней политики

50. С учетом предыдущих вопросов, авторы обращения спрашивают, если Конституция позволяет Президенту Республики не принимать во внимание конституционные и законодательные нормы, регулирующие область внешней политики.

51. В представленном мнении Парламент отмечает безусловность обязанности главы государства исполнять свои полномочия в соответствии с конституционными и законодательными нормами, регулирующими область внешней политики.

52. В мнении Института юридических, политических и социологических исследований отмечается, что Президент Республики обязан соблюдать конституционные и законодательные положения в области внешней политики.

53. Четвертый вопрос авторов обращения относится к возможности Президента страны игнорировать конституционные и законодательные положения, регламентирующие область внешней политики государства.

54. Конституционный суд отмечает, что обязанность Президента Республики соблюдать Конституцию и законы вытекает, во-первых, из ст. 1 ч. (3) Конституции, согласно которой Республика Молдова является демократическим правовым государством. Во-вторых, эта обязанность вытекает из присяги, которую Президент Республики приносит при вступлении в должность и в которой содержатся такие слова, как «клянусь соблюдать Конституцию и законы страны» [ст. 79 ч. (2) Конституции]. Ранее Конституционный суд указал, что правовое государство предполагает, что общественный и государственный строй основывается на нормах и основных принципах права. Важной чертой правового государства является строгое подчинение всех, включая государственные учреждения, ясным, предсказуемым и установленным правовым нормам (см. ПКС № 7 от 24 мая 2012 г., § 31; ПКС № 22 от 16 июля 2015 г., § 51; ПКС № 24 от 27 июля 2017 г., § 78; ПКС № 12 от 7 мая 2020 г., § 45).

55. В этом случае обязанность соблюдать Конституцию и законы следует и из ст. 6 Конституции, которая провозглашает принцип разделения и взаимодействия властей в государстве. В ранее принятом постановлении Конституционный суд отметил, что равновесие трех ветвей государственной власти вытекает из конституционного запрета конкурировать между собой. Этот запрет следует из требования взаимодействия, установленного ст.6 Конституции. Поддержание равновесия государственных властей является безусловным требованием для предотвращения подчинения одной власти другой (ПКС № 24 от 10 сентября 2013 г., § 41).

56. Учитывая ясный характер конституционных норм, Конституционный суд приходит к выводу, что обращение в этой части является неприемлемым.

57. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд заключает, что обращение об исключительном случае неконституционности не отвечает требованиям приемлемости и не может быть принято к рассмотрению по существу.

Руководствуясь положениями со ст. 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, ст. 61 ч. (3) и ст. 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

О П Р Е Д Е Л И Л:

1. *Признать неприемлемым* обращение депутатов Парламента Республики Молдова Андриана Канду, Сергея Сырбу, Владимира Чеботарь, Корнелиу Падневич, Елеоноры Граур, Григория Репещук и Георгия Брашовски о толковании положений ст. 2, ст. 6, ст. 77, ст. 86, ст. 96 и ст. 101 Конституции.

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

Председатель

Владимир ЦУРКАН

*Кишинэу, 6 августа 2020 г.
ОКС № 96
Дело № 31В/2020 г.*