



Республика Молдова

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
О ТОЛКОВАНИИ

ст. 101 ч. (2) и ч. (3) Конституции Республики Молдова
(последствия отставки Премьер-министра)

(Обращение №26b/2015)

КИШИНЭУ
17 июня 2015 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ СТАТЬИ 101 Ч.(2) И Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ
(ОТСТАВКА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА)

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, председатель,
Аурел БЭШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктор ПОПА, судьи,
при участии *секретаря заседания*, Еуджениу Осипова,
принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 16 июня 2015 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проводя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение Президента Республики Молдова Николае Тимофи, представленное в Конституционный суд 16 июня 2015 года, в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. б) Конституции, ст. 25 п.а) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании ст. 101 ч. (2) и ч.(3) Конституции Республики Молдова.

2. Автор обращения просит Конституционный суд дать толкование конституционных положений в следующих аспектах:

«a) В случае отставки Премьер-министра и всего Правительства в соответствии со ст.101 ч.(3) Конституции с какого момента вступает в силу и какую форму принимает решение об отставке, учитывая, что согласно ст.б Закона о Правительстве заявление об отставке Премьер-министра и Правительства представляется Парламенту? Означает ли, что заявление об отставке Премьер-министра автоматически приводит к отставке Правительства, безотносительно от того, вынесло Правительство или нет соответствующее постановление?

b) Принимая во внимание принцип обеспечения непрерывности исполнительной власти, в какой срок Парламент должен высказаться по заявлению об отставке Премьер-министра и всего Правительства?

c) В случае одобрения отставки Премьер-министра и Правительства обязан ли Президент Республики Молдова, согласно Конституции, назначать временно исполняющего обязанности Премьер-министра до формирования нового Правительства в условиях ст.101 ч.(2) Конституции?

d) Кроме смерти и функциональной несовместимости, какие ситуации подпадают под понятие окончательной невозможности исполнения обязанностей Премьер-министра?

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ СТАТЬИ 101 Ч.(2) И Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ
(ОТСТАВКА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА)

e) В случае отставки Премьер-министра в условиях ст.101 ч.(3) Конституции в какой срок необходимо формировать новое Правительство?».

3. Определением Конституционного суда от 16 июня 2015 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение поддержал представитель автора, генеральный секретарь Аппарата Президента Республики Молдова, Ион Пэдуруру. Со стороны Парламента принял участие начальник Общего юридического управления Секретариата Парламента, Ион Крянгэ.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

5. Премьер-министр Кирилл Габурич объявил о своей отставке 12 июня 2015 года, на пресс-конференции.

6. В связи с отставкой Премьер-министра, в соответствии с положениями ст. 100, ст.101 ч.(3) и ст.103 Конституции Республики Молдова и ст.6 Закона о Правительстве, Правительство 16 июня 2015 года приняло Постановление № 370 о сложении своих полномочий.

7. Согласно Постановлению Правительства № 370 от 16 июня 2015 года, заявление об отставке Правительства в связи с отставкой Премьер-министра было представлено Парламенту «на рассмотрение».

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 100

Прекращение полномочий члена Правительства
«Полномочия члена Правительства прекращаются в случае отставки, освобождения от должности, несовместимости должностей или смерти».

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».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ СТАТЬИ 101 Ч.(2) И Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ
(ОТСТАВКА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА)

9. Применимые положения Закона №64-XII от 31 мая 1990 года о Правительстве (переопубликован М.О., 2002 г., №131-133, ст.1018):

Статья 6

Отставка Правительства

«Правительство вправе подать в отставку по собственной инициативе.

Каждый член Правительства также имеет право подавать в отставку.

Отставка премьер-министра влечет за собой сложение полномочий Правительства в полном составе.

Заявление об отставке премьер-министра и Правительства в полном составе представляется Парламенту, который должен высказаться по нему.

Заявления об отставке отдельных членов Правительства представляются премьер-министру и доводятся до сведения Президента Республики Молдова.

Правительство подает в отставку в случаях:

- 1) выражения Парламентом недоверия Правительству в соответствии со статьями 106 и 106¹ Конституции;
- 2) **отставки или смерти премьер-министра;**
- 3) избрания нового Парламента (при созыве его первого заседания)».

ВОПРОСЫ ПРАВА

10. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается последствий отставки Премьер-министра, а именно момента наступления отставки Премьер-министра, условий формального и процедурного порядка, а также последствий отставки для деятельности Правительства в целом.

11. Таким образом, обращение относится к совокупности взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как непрерывность государственной власти, недопущение вакуума власти, функциональность государственных учреждений, правовая определенность и коллективная конституционно-политическая ответственность Правительства.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

12. В соответствии со своим определением от 16 июня 2015 года, Конституционный суд отмечает, что, на основании п. б) ч. (1) ст.135 Конституции, п. б) ч. (1) ст. 4 Закона о Конституционном суде и п. б) ч.(1) ст. 4 Кодекса конституционной юрисдикции, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

13. Положения ст. 25 п. а) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют Президента Республики Молдова правом обращения в Конституционный суд.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ СТАТЬИ 101 Ч.(2) И Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ
(ОТСТАВКА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА)

14. Конституционный суд отмечает, что Постановлением 18 от 27 апреля 1999 года дал толкование положений ст.101 Конституции, однако Законом № 1115-XIV от 5 июля 2000 года редакция данной статьи была изменена.

15. Вопросы, затронутые автором в обращении, ранее не составляли объект толкования в Конституционном суде.

16. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции. Обращение представлено в соответствии с законодательными положениями и Конституционный суд обладает компетенцией давать толкование ст. 101 ч.(2) и ч.(3) Конституции. Далее Конституционный суд рассмотрит обращение по существу.

17. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. б) Высшего закона, 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 и комплексных ситуаций, в которых применяется норма, конкретных обстоятельств, которых законодатель не мог предвидеть на момент разработки нормы, последующих положений (смежных и даже противоречивых), сложных ситуаций, в которых применяется норма, и др.

18. Для прояснения затронутых в обращении аспектов, Конституционный суд, в частности, будет исходить из положений ст.101 Конституции в соотношении с положениями ст.98, ст.99, ст.100 и ст.103 Конституции, используя все методы правового толкования, предыдущую практику и конституционные принципы, которые обеспечивают деятельность демократических институтов в условиях полного равновесия.

А. СУЩЕСТВО ДЕЛА

1. Аргументы автора обращения

19. Автор обращения считает, что расплывчатый характер положений ст.101 ч.(2) и ч.(3) Конституции создает трудности при их применении.

20. Автор обращения отмечает, что отставка представляет собой одностороннее волевое юридическое решение должностного лица, которое не подлежит проверке или одобрению. Она просто доводится до сведения необходимого органа и не требует какого-либо одобрения,

имея юридические эффекты. Тем не менее, ст. 6 Закона о Правительстве предусматривает, что заявление об отставке Премьер-министра представляется Парламенту, который должен **высказаться** по нему. По мнению автора обращения, возникает определенная неясность в связи с моментом вступления в силу акта об отставке Премьер-министра и всего Правительства. Он просит разъяснить, когда вступает в силу отставка Правительства: с момента объявления или с момента принятия соответствующего постановления Парламента.

21. Что касается окончательной невозможности исполнения обязанностей Премьер-министра, автор считает, что, кроме смерти, к этому приводят любые обстоятельства, несовместимые с дальнейшим исполнением должности.

2. Аргументы властей

22. В открытом пленарном заседании Конституционного суда представитель Парламента отметил, что в случае отставки Премьер-министра Парламент лишь принимает этот факт к сведению.

23. При этом Президент Республики Молдова не может обязать Премьер-министра, сложившего свои полномочия, исполнять служебные обязанности до назначения нового Правительства. После отставки Премьер-министра Президент в обязательном порядке назначает временно исполняющего обязанности Премьер-министра.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

24. Находясь в логико-правовой взаимосвязи, нормы Конституции, по сути, составляют единое целое. Конституция закрепляет трехстороннее разделение функций государства. Это разделение представляет собой основополагающий принцип устройства государства. Конституционные нормы отражают государство как структуру органов, включающую и Правительство под руководством Премьер-министра. Исходя из духа Конституции, необходимо обеспечить функциональность всех учреждений государства.

25. Нормы и дух Конституции преследуют цель обеспечить непрерывность государственной власти всеми учреждениями, созданными в соответствии с Конституцией, а такие ситуации, как временное исполнение обязанностей и продление срока полномочий до вступления преемников в должность, призванные исключить возникновение вакуума власти, должны быть устраниены как можно быстрее.

26. Положения ст.98 ч.(5) и ст.103 ч.(1) Конституции предусматривают продолжительность срока полномочий Правительства, а именно со дня принесения присяги всеми членами Правительства перед Президентом до признания действительными выборов нового Парламента.

27. Итак, **срок полномочий Правительства прекращается в типичной ситуации**, когда завершается мандат Парламента, назначившего его, вследствие признания действительными всеобщих парламентских выборов, либо в следующих **нетипичных ситуациях**:

1) *Парламент отзывает предоставленное Правительству доверие* путем внесения резолюции о выражении вотума недоверия (в условиях ст.106 Конституции либо в условиях ст.106/1 Конституции, когда Правительство принимает на себя ответственность);

2) *невозможность исполнения Премьер-министром своих полномочий в случае отставки или смерти* (ст.101 Конституции).

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

3.2.1. Момент наступления отставки Премьер-министра

a) Момент вступления в силу

28. Согласно ст.100 Конституции, полномочия члена Правительства прекращаются в определенных случаях, в том числе в случае **отставки**.

29. Конституционный суд подчеркивает, что **отставка – это одностороннее волевое юридическое решение**, которым должностное лицо, по собственной воле и собственным убеждениям, объявляет о прекращении своей деятельности. Отставка не подлежит проверке или одобрению, а лишь принимается к сведению.

30. Конституционный суд отмечает, что Премьер-министр занимает высокий ответственный пост в государстве, он является участником правовых отношений публичного права, к которым не применяются все правила, присущие трудовым отношениям, в том числе связанные с отставкой.

31. В случае Премьер-министра отставка не обуславливается какими-либо требованиями правового характера, она может быть объявлена публично или посредством письменного заявления в адрес Парламента.

32. Как Конституция, так и Закон № 64/1990 о Правительстве не предусматривают какой-либо срок, в пределах которого заявление об отставке становится необратимым.

33. Если считается необходимым установление срока, в рамках которого автор может пересмотреть или отозвать свое решение об

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ СТАТЬИ 101 Ч.(2) И Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ
(ОТСТАВКА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА)

отставке, следует отметить, что принятие таких положений принадлежит исключительно Парламенту.

34. В отсутствие четких законодательных положений, в случае Премьер-министра отставка объявляется публично или в письменном виде в адрес Парламента. С момента объявления/представления отставка становится необратимой. Необратимый характер отставки свидетельствует о том, что автор не может пересмотреть или отозвать свое решение.

b) Последствия отставки для Правительства

35. В предыдущих постановлениях Конституционный суд отметил, что несмотря на то, что вотум доверия выражается всему составу Правительства и его инвеститура осуществляется в целом, а не для каждого члена Правительства в отдельности, для премьер-министра выражение вотума доверия имеет особую значимость, поскольку он, как кандидат на эту должность, обратился в Парламент с просьбой выразить вотум доверия Правительству и получил его в соответствии с конституционными положениями. **Следовательно, состав Правительства является выражением доверия, оказанного Парламентом кандидату на должность премьер-министра** (Постановление № 16 от 24.04.2000 года о толковании некоторых положений ст.73, ст.82, ст.86, ст.94, ст.98, ст.100 и ст.101 Конституции Республики Молдова и Постановление № 18 от 27.04.1999 года о толковании некоторых положений ст.101 Конституции Республики Молдова).

36. Итак, отставка Премьер-министра влечет за собой отставку всего Правительства (ст.101 ч.(3) Конституции). То есть, происходит отставка Правительства по праву, и в этом случае **нет необходимости в соблюдении других формальностей, в том числе процедурного характера**. Отставка Правительства, Премьер-министр которого сложил свои полномочия, носит автоматический и необратимый характер, и Парламент не может одобрить ее или не одобрить.

37. Таким образом, отставка Премьер-министра, а значит и всего Правительства, вступает в силу с момента ее объявления:

- в случае письменного заявления в адрес Парламента – с момента подачи;
- в случае публичного заявления – с момента оглашения.

38. Как разъяснил Конституционный суд в Постановлении № 7 от 18 мая 2013 года, по смыслу ст.101 ч.(3) и ст.103 ч.(2) Конституции, с момента отставки до принесения присяги членами нового Правительства Правительство исполняет только функции управления общественными делами.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ СТАТЬИ 101 Ч.(2) И Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ
(ОТСТАВКА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА)

39. С этого же момента, по смыслу ст.85 Конституции, начинается предельный срок формирования Правительства, как было указано в Постановлении Конституционного суда № 30 от 1 октября 2013 года о толковании части (1) и части (2) статьи 85 Конституции Республики Молдова:

«48. В свете положений ст.101, ст.103, ст.106, ст.106¹ Конституции, необходимость формирования нового Правительства возникает в случае: 1) истечения срока полномочий Правительства; 2) выражения Парламентом вотума недоверия; 3) невозможности Премьер-министра осуществлять свои полномочия; 4) смерти или **отставки Премьер-министра**.

[...]

53. [...] **3-месячный срок**, предусмотренный ч.(1) ст.85, **является предельным сроком для распуска Парламента** в обоих случаях возникновения кризисной или конфликтной ситуации: как в случае невозможности формирования Правительства, так и в случае блокирования процедуры принятия законов.

[...]

64. Таким образом, **3-месячный срок является общим сроком для формирования Правительства, который начинается с даты возникновения обстоятельств, определивших необходимость формировать новое Правительство**, вне зависимости от начала процедуры формирования нового Правительства и/или осуществления процедур, предусмотренных ч.(2) ст.85 Конституции, включает период консультаций с парламентскими фракциями и проведения других законных процедур, являясь предельным сроком для формирования нового Правительства».

40. Конституция не предусматривает какой-либо срок, в пределах которого Парламент принимает к сведению отставку и приступает к формированию нового Правительства. Какой-либо срок в этом смысле не предусматривают и Закон № 64/1999 о Правительстве или Регламент Парламента.

41. В случае, если считается необходимым установление определенного срока, в пределах которого Парламент осуществляет данное полномочие, следует отметить, что такие положения принимаются исключительно Парламентом, в качестве высшего представительного органа народа и единственной законодательной власти государства, согласно ст.60 Конституции. Конституционный суд не вправе высказаться, путем толкования, относительно возможного срока или проверять пояснительные акты.

42. Конституционный суд отмечает, что решение Парламента о принятии к сведению отставки Правительства не требует признания отставки и продления ее эффектов. Итак, решение Парламента о принятии к сведению отставки Премьер-министра и всего Правительства не влияет на отставку, процесс формирования нового Правительства, а также на конституционные сроки, связанные с данным процессом.

3.2.2. Временное исполнение обязанностей Премьер-министра

43. Конституционный суд отмечает, что в целях обеспечения непрерывности исполнительной власти Правительство, в том числе Премьер-министр, сложившие свои полномочия, продолжают исполнять функции управления общественными делами до принесения присяги членами нового Правительства.

44. Служебные обязанности, возложенные на должностное лицо, могут определить необходимость оставления его в должности в течение разумного периода времени. Данный вопрос на практике решается **по взаимному соглашению сторон**.

45. Конституционный суд отмечает, что, согласно ст.101 ч.(2) Конституции, только **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.

46. В Постановлении № 4 от 22 апреля 2013 года Конституционный суд высказался по вопросу о невозможности исполнения Премьер-министром своих полномочий:

«95. Конституция содержит нормы, предусматривающие **временную или окончательную невозможность** реализации мандата или должности самого высокого ранга. В конституционном праве невозможность исполнения полномочий в широком смысле относится к главе государства, кандидатам на должность Президента, депутатам, Правительству.

96. Конституция не указывает предпосылки, при которых может возникнуть невозможность исполнения полномочий.

97. Из содержания ст. 101 ч. (2) Конституции ясно вытекает, что Высший закон делает различие между двумя четкими ситуациями, когда исполнение обязанностей Премьер-министра становится невозможным: *(a) временная невозможность, когда Премьер-министр может возобновить свою деятельность в Правительстве; (b) окончательная невозможность (кроме смерти), когда сложивший полномочия Премьер-министр больше не может возобновить свою деятельность в Правительстве «до формирования нового Правительства.»*

98. Логически, **окончательная невозможность исполнения должности Премьер-министра обусловлена любым, кроме смерти, несовместимым с исполнением этой должности обстоятельством**.

47. Следуя своей предыдущей практике, Конституционный суд отмечает, что под «окончательной невозможностью исполнения Премьер-министром своих обязанностей», по смыслу ст.101 ч.(2) Конституции, имеется в виду ситуация, возникшая в результате обстоятельств, препятствующих дальнейшему исполнению должностных обязанностей, кроме смерти, **в том числе твердого отказа подавшего в отставку Премьер-министра от исполнения должности до назначения нового Правительства.**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ СТАТЬИ 101 Ч.(2) И Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ
(ОТСТАВКА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА)

На основании ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.61, ст.62 п.б) и ст.68 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. По смыслу ст.101 ч.(3) Конституции:

- а) отставка Премьер-министра, а значит и всего Правительства, вступает в силу с момента ее объявления:
 - в случае письменного заявления в адрес Парламента – с момента подачи;
 - в случае публичного заявления – с момента оглашения.
- б) отставка Премьер-министра влечет за собой по праву отставку Правительства, без необходимости соблюдения других формальностей;
- в) Парламент принимает к сведению отставку Премьер-министра, а значит и всего Правительства. Акт Парламента, которым принимается к сведению отставка Премьер-министра и всего Правительства, не влияет на отставку, процесс формирования нового Правительства, а также на конституционные сроки, связанные с данным процессом.

2. По смыслу ст.101 ч.(2) Конституции:

- а) По Конституции Президент обязан назначить временно исполняющего обязанности Премьер-министра до формирования нового Правительства в случае окончательной невозможности исполнения должности подавшим в отставку Премьер-министром;
- б) Под окончательной невозможностью исполнения обязанностей Премьер-министра имеется в виду ситуация, возникшая в результате обстоятельств, препятствующих дальнейшему исполнению должностных обязанностей, кроме смерти, в том числе твердого отказа подавшего в отставку Премьер-министра от исполнения должности до формирования нового Правительства.

3. По смыслу ст.85 Конституции, предельный срок формирования Правительства составляет три месяца, в том числе в случае отставки Премьер-министра в условиях ст.101 ч.(3) Конституции, и начинается с момента объявления отставки Премьер-министром согласно п.1 резолютивной части.

4. По смыслу ст.101 ч.(3) и ст.103 ч.(2) Конституции, с момента объявления отставки Премьер-министром согласно п.1 резолютивной части Правительство исполняет только функции управления

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ СТАТЬИ 101 Ч.(2) И Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ
(ОТСТАВКА ПРЕМЬЕР-МИНИСТРА)

общественными делами, до принесения присяги членами нового Правительства.

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

Председатель

Александру ТЭНАСЕ

Кишинэу, 17 июня 2015 года

ПКС №16

Дело №26b/2015