



Республика Молдова

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ТОЛКОВАНИИ

положений ст. 98 ч.(6) Конституции Республики Молдова
(совместное решение при кадровых перестановках в Правительстве)

(Обращение №5b/2017)

КИШИНЭУ

24 января 2017 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, председатель,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, судьи,
при участии *секретаря заседания*, Людмилы Кихай,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 10 января 2017 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, представленное в Конституционный суд 10 января 2017 года депутатами Парламента Михай Гимпу, Ион Апостол, Валериан Бежан, Роман Боцан, Лилиян Карп, Ион Касьян, Петру Косой, Юрие Дырда, Олег Огор, Штефан Влас, Алина Зотя в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. b) Конституции, ст.25 п.g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании ст. 98 ч.(4) и ч.(6) Конституции Республики Молдова.

2. Авторы обращения требуют дать толкование ст. 98 ч.(4) и ч.(6) Конституции и разъяснить следующие моменты:

«1. Обладает ли Президент Республики Молдова **правом на номинальное вето** при назначении состава Правительства, получившего вотум доверия со стороны Парламента, или при назначении отдельных членов Правительства по предложению Премьер-министра в случае обновления Правительства?

2. Какое содержание имеет термин «**назначение**», используемый в ч.(4) и ч.(6) ст.98 Конституции, каковы пределы дискреционного права Президента в исполнении обязанности по «назначению» Правительства или отдельных членов Правительства? Обязан ли Президент принять предложение Премьер-министра или он может его отклонить?

3. В какие **сроки** Президент Республики Молдова должен объявить о своем решении или исполнить свою конституционную обязанность по назначению Правительства или отдельных членов Правительства в случае обновления Правительства?

4. Если Президент отказывается назначить нового министра по предложению Премьер-министра, **сколько раз** он может отклонить другие предложения?

5. Если Президент отклоняет конкретное предложение, имеет ли право Премьер-министр вновь выдвигать **ту же кандидатуру**, и обязан ли Президент в этом случае назначить эту кандидатуру?»

3. Конституционный суд принял решение объединить разрешение вопроса о приемлемости обращения с рассмотрением дела по существу.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента и Правительства.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

5. Конституционный суд 13 декабря 2016 года подтвердил результаты выборов Президента Республики Молдова и признал действительным избрание Игоря Додона на должность Президента Республики Молдова.

6. Президент Игорь Додон принес присягу перед Парламентом и Конституционным судом 23 декабря 2016 года. Таким образом, со дня принесения присяги Президент Республики Молдова вступил в должность.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

7. Применимые положения Конституции (повторное опубликование в М.О., 2016 г., №78, ст. 140):

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 79

Признание полномочий и принесение присяги

«(1) Результаты выборов Президента Республики Молдова признаются действительными Конституционным судом.

(2) Кандидат, избрание которого признано действительным, не позднее чем в 45-дневный срок после выборов приносит перед Парламентом и Конституционным судом следующую присягу:

«Клянусь отдавать все свои силы и умение во имя процветания Республики Молдова, соблюдать Конституцию и законы страны, защищать демократию, основные права и свободы человека, суверенитет, независимость, единство и территориальную целостность Молдовы».

Статья 98 Инвеститура

«(1) После консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова выдвигает кандидатуру на должность Премьер-министра.

(2) В 15-дневный срок после выдвижения кандидат на должность Премьер-министра просит Парламент выразить вотум доверия программе деятельности и всему составу Правительства.

(3) Программа деятельности и состав Правительства обсуждаются на заседании Парламента. Парламент выражает вотум доверия Правительству большинством голосов избранных депутатов.

(4) На основании вотума доверия, выраженного Парламентом, Президент Республики Молдова назначает Правительство.

(5) Правительство осуществляет свои полномочия со дня принесения присяги его членами перед Президентом Республики Молдова.

(6) В случае необходимости кадровых перестановок или вакансии должностей в Правительстве Президент Республики Молдова по предложению Премьер-министра освобождает от должности и назначает отдельных членов Правительства».

8. Применимые положения Закона № 64-XII от 31 мая 1990 о Правительстве (повторное опубликование в М.О., 2002 г., №131-133, ст. 1018):

Статья 4 Состав и порядок образования Правительства

«Правительство образуется в составе премьер-министра, первого заместителя, заместителей премьер-министра, министров и других членов, определенных законом.

Членами Правительства могут быть только лица, имеющие гражданство Республики Молдова и место жительства в стране.

Президент Республики Молдова после консультаций с парламентскими фракциями выдвигает кандидатуру на должность премьер-министра.

Кандидат на должность премьер-министра в 15-дневный срок после выдвижения просит Парламент выразить вотум доверия программе деятельности и всему составу Правительства.

Президент Республики Молдова на основании вотума доверия, выраженного Парламентом, назначает Правительство.

В течение трех дней со дня назначения Правительства премьер-министр, его заместители, каждый из министров и других членов Правительства приносят перед Президентом Республики Молдова присягу, текст которой предусмотрен частью (2) статьи 79 Конституции.

При обновлении Правительства или появлении в нем вакантных должностей Президент Республики Молдова по предложению премьер-министра освобождает от должности и назначает на должность отдельных членов Правительства.

ВОПРОСЫ ПРАВА

9. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается процедуры обновления Правительства и

распределения полномочий в рамках этой процедуры между Президентом Республики Молдова и Премьер-министром.

10. Обращение касается взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, а именно разделения и взаимодействия властей в государстве.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

11. Конституционный суд отмечает, что, на основании ст. 135 ч. (1) п. б) Конституции, ст. 4 ч. (1) п. б) Закона о Конституционном суде и ст. 4 ч. (1) п. б) Кодекса конституционной юрисдикции, обращение о толковании Конституции относится к компетенции Конституционного суда.

12. Положениями ст. 25 п. г) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции депутаты Парламента наделяются правом обращения в Конституционный суд.

13. 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.

14. Конституционный суд отмечает, что ранее высказался по содержанию некоторых положений ст. 98 Конституции. Однако, аспекты, затронутые в обращении, ранее не составляли предмет толкования в Конституционном суде.

15. 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. Кроме того, обращение представлено в соответствии с законодательными положениями и Конституционный суд обладает полномочиями по толкованию ст.98 ч.(6) Конституции Республики Молдова. Далее Конституционный суд рассмотрит обращение по существу.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

1. Аргументы авторов обращения

16. Авторы обращения запрашивают толкование положений ст. 98 ч.(4) и ч.(6) Конституции с целью прояснения точного содержания этих положений, предусматривающих процедуру обновления

Правительства и распределения полномочий в рамках этой процедуры между Президентом Республики Молдова и Премьер-министром.

17. На их взгляд, полномочия и истинная роль Президента Республики Молдова при назначении Правительства не являются ясными и четкими.

2. Аргументы властей

18. Президент Республики Молдова в представленном мнении отмечает, что инвеститура Правительства и кадровые перестановки в Правительстве – две разные процедуры. Так, замена министров осуществляется исключительно при сотрудничестве Премьер-министра и главы государства.

19. Конституционный механизм сдержек и противовесов во взаимоотношениях Президента и Премьер-министра, установленный в ст. 98 ч.(6) Конституции, преследует цель исключить произвол и политические конфликты в рамках исполнительной власти, являющиеся недопустимыми и в парламентском режиме.

20. В представленном мнении он также отмечает, что Президент не может быть заставлен безмолвно принять предложение Премьер-министра об освобождении члена Правительства от должности и назначении на его место другого лица. Обосновывая свое решение, он может отказать и требовать, чтобы Премьер-министр выдвигал другую кандидатуру.

21. В мнении Правительства отмечается, что, согласно ст. 98 ч.(6) Конституции, в случае кадровых перестановок или возникновения вакансии должности в Правительстве Премьер-министр обязан предложить, а Президент Республики Молдова обязан назначить нового министра. Таким образом, право принимать решение в вопросах о назначении министров в полной мере принадлежит Премьер-министру, и Президент не вправе возразить, так как в этом случае он играет второстепенную роль. Его конституционная роль заключается в издании указа о назначении.

22. Парламент не представил своего мнения.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Обязанность конституционной приверженности

23. Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 77 Конституции, Президент Республики Молдова представляет государство и является гарантом суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны.

24. Конституция определяет правовой статус Президента Республики Молдова, его **полномочия, текст присяги, иммунитет и несовместимости**.

25. Конституционный суд отмечает, что обязанность Президента проявлять конституционную приверженность вытекает из присяги, которую он приносит в соответствии со ст. 79 Конституции:

«Клянусь отдавать все свои силы и умение во имя процветания Республики Молдова, соблюдать Конституцию и законы страны, защищать демократию, основные права и свободы человека, суверенитет, независимость, единство и территориальную целостность Молдовы».

26. Принесением присяги перед народом Республики Молдова Президент Республики Молдова принимает на себя правовое обязательство действовать в духе Конституции, уважать постановления Конституционного суда, в качестве гаранта верховенства Конституции, демократию и ценности правового государства.

27. **Произнося присягу, Президент Республики Молдова принимает на себя публичное, торжественное и необусловленное ничем обязательство действовать исключительно в духе приверженности Конституции и не нарушать присягу ни при каких обстоятельствах.**

28. Присяга на верность, которую приносит Президент Республики Молдова, отражает основные конституционные ценности, соотносимые с основополагающими ценностями государства Республика Молдова и ее конституционной идентичностью, которые неразрывно связаны между собой. Конституционный суд отмечает, что Президент Республики Молдова в осуществление своих полномочий не может отступать от этих основополагающих ценностей.

29. Обязанность Президента Республики Молдова проявлять конституционную приверженность рождается в момент принесения присяги. Президент Республики Молдова **не может приступить к исполнению своих обязанностей** без принесения присяги, в противном случае новые президентские выборы неизбежны.

30. Конституционный суд отмечает, что присяга не представляет собой формальный или символический акт, не означает торжественно произнести и подписать текст присяги. **Присяга, которую приносит Президент Республики Молдова, является конституционно-правовым актом** и имеет конституционно-правовые последствия.

31. Конституционный суд отмечает, что Президент Республики Молдова обязан действовать в интересах всего народа, а не только одной его части, группы или политической партии, поэтому Президент Республики Молдова не может быть членом политической партии и ни

под каким видом не может продвигать интересы какой-либо политической партии.

32. Конституционный суд подчеркивает, что, с одной стороны, нарушение присяги является грубым нарушением Конституции, а с другой стороны, грубое нарушение Конституции является нарушением присяги. Тяжесть этого нарушения может привести к несовместимости Президента с исполняемой должностью.

3.2. Распределение полномочий при необходимости кадровых перестановок в Правительстве

33. Согласно ст. 98 ч.(6) Конституции, в случае необходимости кадровых перестановок или вакансии должностей в Правительстве Президент Республики Молдова по предложению Премьер-министра освобождает от должности и назначает отдельных членов Правительства.

34. Конституционный суд считает необходимым дать толкование ст. 98 ч. (6) Конституции через призму принципа разделения и равновесия властей в государстве, закрепленного ст. 6 Основного закона. Согласно данному принципу, чтобы исключить институциональные барьеры и обеспечить свою работу в надлежащих условиях, государственные органы обязаны сотрудничать.

35. Ранее Конституционный суд подчеркнул, что, регулируя взаимоотношения Премьер-министра и Президента, Конституция предусматривает, что при принятии решений они взаимодействуют таким образом, чтобы эти полномочия обоюдно уравнивались, с целью исключить дискреционные решения и злоупотребления. Все участники этого процесса, однако, подчиняются конституционным нормам и обязаны соблюдать правила взаимодействия и совместно принимать решения по вопросам освобождения от должности или назначения на должность министров (ПКС № 7 от 18 мая 2013 года).

36. Конституционный суд отмечает, 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.

37. Тем не менее, отношения между Президентом Республики Молдова и Премьер-министром не могут носить чисто формальный характер. Поэтому контроль за соблюдением требований назначения на должности в случаях, предусмотренных в ст.98 ч.(6) Конституции, входит в компетенцию Президента Республики Молдов при изначальном осуществлении Премьер-министром своего права на выдвижение кандидатуры.

38. Вследствие применения данного вывода к настоящему делу, Конституционный суд отмечает, что **Президент Республики Молдова** в осуществление полномочий, предусмотренных в ст. 98 ч.(6) Конституции, **может отклонить** кандидатуру на вакантную должность министра, выдвинутую Премьер-министром, и **требовать, чтобы он предложил другую кандидатуру.**

39. При этом, 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. Конституционный суд рассмотрит далее, (1) сколько раз Президент вправе действовать таким образом, и (2) имеет ли право Премьер-министр на повторное выдвижение первой кандидатуры, с тем, чтобы **разногласия Президента и Премьер-министра не создавали недопустимые институциональные барьеры в надлежащем функционировании Правительства.**

а) Право Президента требовать выдвижения другой кандидатуры на должность министра

40. Конституционный суд отмечает, 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.

41. Конституционный суд отмечает, что назначением Правительства Президентом Республики Молдова приводится в исполнение постановление Правительства и, на этом основании, главой государства назначаются министры. Постановление высшего представительного органа народа Республики Молдова [ст. 60 ч. (1) Конституции] носит обязательный характер, и Президент не может не выполнить его, в противном случае он совершает грубое нарушение Конституции.

42. Конституционный суд отмечает, что Президент Республики Молдова назначает Правительство в результате выражения Парламентом вотума доверия программе деятельности и составу Правительства. Согласно конституционным нормам, Президент не вправе не назначать Правительство, и это назначение должно соответствовать требованиям, вытекающим из выражения вотума доверия Парламентом.

43. В силу взаимного контроля властей в государстве, основанного на систему «сдержек и противовесов», установление исполнительной власти невозможно без четкого выражения воли законодательной

власти в лице Парламента, в процессе инвеституры Правительства. Согласно конституционным процедурам, Правительство, как представитель исполнительной власти, является общим творением законодателя в лице высшего представительного органа, которому народ доверил высшую ценность – суверенитет и государственную власть (ст. 2 Конституции), и главы государства, гаранта суверенитета (ст. 77 Конституции).

44. В предыдущих постановлениях Конституционный суд отметил, что после выражения Парламентом вотума доверия Правительству Президент Республики Молдова не вправе не назначать Правительство, независимо от того, согласен либо не согласен он с составом Правительства, либо по другим мотивам. Решение вопроса о назначении Правительства, который получил вотум доверия Парламента, по усмотрению Президента Республики Молдова противоречило бы конституционным нормам, которые обязывают его издать акт о назначении Правительства. Невыполнение Президентом страны своих конституционных обязанностей привело бы в данном случае к нарушению принципа разделения и взаимодействия властей в государстве, предусмотренного в ст.6 Конституции (ПКС № 15 от 23 марта 1999 года).

45. Конституционный суд отмечает, что кадровые перестановки в Правительстве отличаются от назначения Правительства в условиях ст. 98 ч.(4) Конституции. В рамках этих процедур Президент исполняет разные роли.

46. Конституционный суд отмечает, что **Президент Республики Молдова имеет право проверять, если кандидатура, выдвинутая Премьер-министром, соответствует должности, но не может наложить вето на предложение Премьер-министра. Во всех случаях отклонение кандидатуры должно быть обоснованным, чтобы исключить отказ по произвольным причинам.**

47. Конституционный суд подчеркивает, что **Президент Республики Молдова может отклонить кандидатуру на вакантную должность министра, выдвинутую Премьер-министром, и требовать, чтобы он предложил другую кандидатуру, не создавая при этом институциональных барьеров и не игнорируя полномочия Премьер-министра в рамках процедуры по принятию совместного решения при кадровых перестановках в Правительстве.**

48. В случае, если Президент не согласен с выдвинутой кандидатурой, **Премьер-министр имеет право предлагать на должность министра другую кандидатуру или повторно выдвигать ту же кандидатуру, и в этом случае Президент обязан назначить эту кандидатуру.**

b) Сколько раз Президент может потребовать выдвижения другой кандидатуры

49. Чтобы ответить на этот вопрос, Конституционный суд прибегнет к аналогичному конституционному механизму разрешения правового конфликта в рамках процедуры промульгирования законов.

50. Ранее Конституционный суд отметил, что Президент Республики Молдова вправе, если у него есть замечания по закону, направить его Парламенту для пересмотра, **но только один раз** (ПКС № 9 от 26 февраля 1998 года).

51. Конституционный суд обращает внимание, что **это решение имеет принципиальное конституционное значение в разрешении правовых конфликтов между двумя или несколькими публичными органами, обладающими взаимосвязанными полномочиями в рамках процедур, предусмотренных Высшим законом, отметив, что данный принцип имеет общее применение в аналогичных случаях.**

52. Конституционный суд отмечает, что, применяемое в случае кадровых перестановок в Правительстве, **это решение способно устранить барьеры, которые могут возникать при повторном отказе Президента Республики Молдова назначить министра, предложенного Премьер-министром.**

53. Таким образом, Президент Республики Молдова **может отклонить кандидатуру, выдвинутую Премьер-министром на освободившееся место министра, только один раз, обосновывая свой отказ.**

54. Это оправдано тем, что в дальнейшем ответственность за выдвижение другой кандидатуры принадлежит исключительно Премьер-министру.

55. В этом смысле, Конституционный суд отметил, что конституционные и законодательные положения указывают на первичную роль Премьер-министра в процедуре по отзыву или назначению министров. Конституционный суд обратил внимание на важность сохранения состава Правительства на весь срок полномочий. Этот вывод подтверждается и положениями ст. 103 ч. (1) Конституции, согласно которым одновременно с прекращением полномочий Парламента прекращаются и полномочия Правительства (ПКС № 7 от 18 мая 2013 года).

56. Таким образом, отказ в назначении на должность министра кандидатуры, выдвинутой Премьер-министром, **может быть выражен только один раз и должен быть основанным на соблюдении требований об исполнении должности члена Правительства, установленных законом.**

57. Конституционный суд отмечает, что Конституция не устанавливает конкретный срок для назначения Правительства после выражения вотума доверия Парламентом, однако этот срок должен быть приемлемым, и ни в коем случае не должен отражаться на вступлении Правительства в свои полномочия в общем, и на функциях общего руководства публичной властью в частности (ПКС № 15 от 23 марта 1999 года).

58. Конституционный суд подчеркивает, что указанные суждения применимы и в случае назначения отдельных членов Правительства.

Исходя из изложенного, 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. 98 ч.(6) Конституции:

- 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.**

2. 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, 24 января 2017 года
ПКС №2
Дело № 5b/2017*