



Республика Молдова

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ТОЛКОВАНИИ

ЧАСТИ (1) И ЧАСТИ (2) СТАТЬИ 85
Конституции Республики Молдова
(ропуск Парламента)

(Обращение №22b/2013)

КИШИНЭУ

1 октября 2013 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:
Александру ТЭНАСЕ, председатель,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, судьи,
при участии секретаря заседания, Еуджениу Осипова,

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 28 мая 2013 года, рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании, учитывая акты и материалы дела, проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Парламента Сергея Сырбу, представленное в Конституционный суд 28 мая 2013 года в соответствии с положениями статьи 135 ч.(1) п.б) Конституции, статьи 25 п.г) Закона о Конституционном суде и статьи 38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании ст.85 ч.(1) и ч.(2) Конституции Республики Молдова.

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

- *Основание для роспуска Парламента, предусмотренное ст.85 ч.(2) Конституции, является продолжением оснований, перечисленных в части (1), или может применяться и самостоятельно?*
- *Невозможность формирования Правительства в течение 3 месяцев становится основанием для роспуска Парламента вне независимости от причин, вызвавших его? Когда начинается исчисление 3-месячного срока?*
- *В случае возникновения обстоятельств для роспуска Парламента и отсутствия какого-либо другого способа преодоления политического конфликта между государственными властями, синтагму «вправе распустить Парламент» следует понимать как **дискреционное право** главы государства, который может и отказаться принимать это решение, или все-таки глава государства обязан распустить Парламент?*

- *Констатация обстоятельств, определяющих необходимость роспуска Парламента, может проводиться Конституционным судом **только по запросу** Президента Республики Молдова или, во избежание каких-либо злоупотреблений, инициаторами этого процесса могут быть и другие субъекты с правом обращения в Конституционный суд?*

3. Определением Конституционного суда от 25 июня 2013 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд запросил мнение Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Института государства и права Академии наук Молдовы.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал Сергей Сырбу, депутат Парламента. Парламент представлял Ион Крянгэ, начальник Главного юридического управления Секретариата Парламента.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Статья 85 часть (1) Конституции определяет обстоятельства, при которых Президент Республики Молдова вправе распустить Парламент, а именно, в случае невозможности формирования Правительства или блокирования процедуры принятия законов в течение 3 месяцев.

7. Согласно части (2), Парламент может быть распущен в случае, если он не выразил вотум доверия Правительству в 45-дневный срок после внесения первого предложения, и только после отклонения предложения не менее двух раз.

8. Части (3) и (4) данной статьи определяют обстоятельства, при которых Парламент не может быть распущен, а именно, в последние шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента Республики Молдова, за исключением случая, предусмотренного частью (5) статьи 78, а также в период действия чрезвычайного, осадного или военного положения. Также, в течение одного года Парламент может быть распущен один раз.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 1

Государство Республика Молдова

«(1) Республика Молдова – суверенное и независимое, единое и неделимое государство.

[...]

(3) Республика Молдова – демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.»

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 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 78

Избрание президента

«(1) Президент Республики Молдова избирается Парламентом тайным голосованием.

(2) Президентом Республики Молдова может быть избран гражданин, имеющий право избирать, достигший 40-летнего возраста, проживавший или проживающий на территории Республики Молдова не менее 10 лет и владеющий государственным языком.

(3) Избранным считается кандидат, набравший три пятых голосов избранных депутатов. Если ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводится второй тур голосования по первым двум кандидатурам, установленным в порядке убывания числа голосов, полученных в первом туре.

(4) Если и во втором туре голосования ни один из кандидатов не набрал необходимого количества голосов, проводятся повторные выборы.

(5) Если и после повторных выборов Президент Республики Молдова не избран, действующий Президент распускает Парламент и назначает дату выборов нового Парламента.

(6) Процедура избрания Президента Республики Молдова устанавливается органическим законом.»

Статья 85

Роспуск Парламента

(1) В случае невозможности формирования Правительства или блокирования в течение трех месяцев принятия законов Президент Республики Молдова после консультаций с парламентскими фракциями вправе распустить Парламент.

(2) Парламент может быть распущен в случае, если он не выразил вотум доверия Правительству в 45-дневный срок после внесения предложения, и только после отклонения предложения не менее двух раз.

(3) В течение одного года Парламент может быть распущен один раз.

(4) Парламент не может быть распущен в последние шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента Республики Молдова, за исключением случая, предусмотренного частью (5) статьи 78, а также в период действия чрезвычайного, осадного или военного положения.»

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.»

Статья 100

Прекращение полномочий члена Правительства

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

Статья 103

Прекращение полномочий

«(1) Правительство осуществляет свои полномочия до признания действительными выборов нового Парламента.

(2) В случае выражения Парламентом вотума недоверия Правительству, отставки Премьер-министра или в случае, предусмотренном частью (1), Правительство до принесения присяги членами нового Правительства исполняет только функции управления общественными делами.»

Статья 134

Статус

«(1) Конституционный суд – единственный орган конституционной юрисдикции в Республике Молдова.

(2) Конституционный суд независим от любой другой публичной власти и подчиняется только Конституции.

(3) Конституционный суд гарантирует верховенство Конституции, обеспечивает реализацию принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и гарантирует ответственность государства перед гражданином и гражданина перед государством.»

Статья 135

Полномочия

«(1) Конституционный суд:

а) осуществляет по запросу контроль конституционности законов и постановлений Парламента, указов Президента Республики Молдова, постановлений и ордеров Правительства, а также международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова;

б) дает толкование Конституции;

[...]

г) констатирует обстоятельства, оправдывающие роспуск Парламента, отстранение от должности Президента Республики Молдова или временное исполнение его обязанностей, а также невозможность исполнения Президентом Республики Молдова своих обязанностей в течение более чем 60 дней.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

10. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается срока, в течение которого, в случае невозможности формирования Правительства, Президент Республики Молдова вправе распустить Парламент, момента, с которого начинается исчисление этого срока, а также обязанности Президента распустить Парламент при обстоятельствах, предусмотренных статьей 85 Конституции.

11. Обращение относится к совокупности взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как правовое государство, разделение и взаимодействие властей, демократия и пределы исполнения власти.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

12. В соответствии со своим определением от 25 июня 2013 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.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента правом обращения в Конституционный суд.

14. Конституционный суд отмечает, что предметом обращения является толкование положений ст.85 ч.(1) и ч.(2) Конституции, которые предусматривают основания для роспуска Парламента.

15. Одновременно, Конституционный суд отмечает, что толкование конституционных норм носит официальный и обязательный характер для всех субъектов правовых отношений.

16. В ряде своих постановлений Конституционный суд отметил, что цель любого толкования конституционных норм заключается в обеспечении единства и правильного понимания их содержания и подлинного смысла.

17. В этом контексте, для раскрытия истинного смысла положений ч.(1) и ч.(2) статьи 85 Конституции, Конституционный суд обращается и к другим конституционным нормам, а также к рассуждениям, изложенным в своем предыдущем судопроизводстве, применяя все методы толкования, с целью выяснения воли конституционного законодателя.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

1. Аргументы автора обращения

18. Автор обращения приводит ч.(1) ст.85 Конституции, согласно которой в случае невозможности формирования Правительства или блокирования в течение трех месяцев принятия законов Президент Республики Молдова после консультаций с парламентскими фракциями вправе распустить Парламент.

19. Автор обращения отмечает, что из анализа конституционной нормы не следует со всей очевидностью, что 3-месячный срок, предусмотренный в случае блокирования принятия законов, применяется и в ситуации невозможности формирования Правительства.

20. В связи с синтагмой «вправе распустить Парламент» из ч.(1) ст.85, автор обращения полагает, что при наличии всех обстоятельств для роспуска Парламента Президент Республики Молдова не только вправе, но и обязан распустить Парламент.

21. Также, он полагает, что Конституционный суд должен высказываться по обстоятельствам роспуска Парламента и по обращению других субъектов или по собственной инициативе, а не только по обращению Президента Республики Молдова

2. Аргументы органов власти

22. В письменном мнении Президента Республики Молдова отмечается, что из грамматического анализа части (1) статьи 85 Конституции следует, что синтагма «*в течение трех месяцев*» относится лишь к блокированию процедуры принятия законов, а не к «*невозможности формирования Правительства*». Поэтому этот срок не применяется в случае роспуска Парламента в соответствии с частью (2) статьи 85.

23. Также, на его взгляд, конституционное положение «Президент Республики Молдова» [...] вправе распустить Парламент» обозначает не только право, но и обязанность главы государства. Конституционный законодатель не обязывает Президента императивным образом распустить Парламент сразу же по истечении 45-дневного срока. Исходя из общих принципов конституционного права, которые предусматривают, среди прочего, соблюдение и добросовестное исполнение Конституции, это право превращается в обязанность Президента распустить Парламент, когда он посчитает это своевременным, после истечения 45 дней.

24. Что касается субъекта с правом обращения в Конституционный суд с целью констатации обстоятельств роспуска Парламента, Президент Республики Молдова приводит ст.38 ч.(2) п.б) Кодекса конституционной юрисдикции, согласно которой данная прерогатива принадлежит исключительно главе государства.

25. В представленном мнении Правительство отметило, что 3-месячный срок относится только к блокированию принятия законов на заключительном этапе законодательного процесса.

26. Также, Правительство считает, что Президент может представлять больше двух предложений о выражении вотума доверия. Конституционная норма не ограничивает Президента в отношении количества предложений в Парламент по инвеституре Правительства, единственным условием остается соблюдение 45-дневного срока.

27. В случае возникновения обстоятельств для роспуска Парламента, синтагма «*вправе распустить Парламент*» предполагает дискреционное право главы государства распустить Парламент, а обращение о констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента, является его прерогативой.

28. В публичном заседании Конституционного суда представитель Парламента отметил, что ч.(1) ст.85 Конституции четко предусматривает две ситуации для роспуска Парламента, а именно: невозможность формирования Правительства и блокирование процедуры принятия законов, считая, что 3-месячный срок применим только ко второй ситуации. Совокупность условий и срок роспуска

Парламента в связи с невозможностью формировать Правительство детально изложены в части (2) этой статьи.

29. При этом, представитель Парламента подчеркнул, что «право» Президента распустить Парламент носит двойной характер, являясь как дискреционным правом, так и обязанностью, которое применяется соответствующим образом в зависимости от предусмотренного Конституцией основания для роспуска Парламента.

30. Также, по его мнению, исходя из конституционных и законодательных положений, обращение в Конституционный суд для констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента, может быть представлено исключительно Президентом Республики Молдова.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

31. Конституционный суд отмечает, что, согласно статье 2 Конституции, национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией. Так, в соответствии со ст.60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова.

32. Являясь выражением национального суверенитета, воли народа – единственного носителя политической власти, Парламент занимает в государственной системе особое место. В связи с этим, его полномочия должны отвечать требованию создания необходимых условий для выражения волеизъявления избравшего его народа, которого он представляет непосредственно.

33. Конституционный суд отмечает, что для реализации сотрудничества и взаимного контроля в процессе осуществления национального суверенитета Конституция Республики Молдова определяет отношения между Парламентом (законодательной властью), главой государства и Правительством (исполнительной властью), которые проявляются в процессе взаимодействия при осуществлении полномочий, строго регулируемых конституционными положениями (статьи 72, 78, 79, 80, 81, 84, 85, 86, 87, 89, 93, 95, 98, 104, 105, 106 Конституции).

34. Относительно конституционного принципа разделения и взаимодействия властей в государстве Конституционный суд в Постановлении №23 от 9 октября 2011 года о толковании ст.116 ч.(4) Конституции отметил следующее:

«19. Принцип институционального равновесия, известный ныне под названием «*checks and balances*» (что в переводе с английского языка означает «*система сдержек и противовесов*»), лежит в основе демократии и предполагает равновесие властей и их взаимный контроль, с тем, чтобы государственные власти обладали примерно одинаковой силой, то есть, были уравновешенными, могли взаимно ограничивать друг друга, исключая тем самым возможность злоупотребления государственной властью.

20. Эта *система сдержек и противовесов* является непреложным, *sine qua non* условием современной демократии, препятствующим всемогуществу законодательной, исполнительной или судебной власти.»

35. В этой связи и с учетом принципа разделения властей, как механизма взаимного контроля и обеспечения функционального равновесия между властями, Конституционный суд отмечает, что в основе этого равновесия лежит идея **предотвращения гегемонии одной конституционной власти в ущерб другой и исключения нарушения конституционного порядка, установленного свободным волеизъявлением народа.**

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

36. Конституционный суд вновь подчеркивает, что, по своей сущности, Парламент является представительным органом, который состоит из 101 депутата, избранных сроком на четыре года и находящихся на службе у народа.

37. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что несмотря на неизменный характер срока полномочий Парламента (4 года), Высший закон предусматривает ряд обстоятельств, которые могут привести к роспуску Парламента досрочно.

38. Так, статья 85 Конституции четко и исчерпывающее определяет ситуации и основания роспуска Парламента до истечения срока полномочий, а именно невозможность формирования Правительства и блокирование процедуры принятия законов в течение 3 месяцев. При этих обстоятельствах, после проведения консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова распускает Парламент.

39. Конституционный суд отмечает, что эта специальная норма не является единственной в Конституции, которая предусматривает случаи и обстоятельства, ввиду которых Парламент подвергается **конституционной санкции роспуска.**

40. Одно из обстоятельств роспуска Парламента – повторное избрание Президента Республики Молдова – установлено в части (5) статьи 78 Конституции. В этом случае *действующий Президент распускает Парламент* и назначает дату выборов нового Парламента.

41. Конституционный суд подчеркивает, что санкция **роспуска Парламента**, предусмотренная Конституцией, применяется в

установленном Конституцией порядке, в ситуации, когда высший законодательный и представительный орган не в состоянии исполнять свои обязанности, а значит и выражать мнение избирателей. В результате возникшей дисфункции, **избирателям предоставляется возможность решать в конституционном порядке конфликт между властями** путем роспуска Парламента и проведения досрочных выборов.

42. Вместе с тем, прерогатива главы государства по роспуску Парламента является конституционной гарантией, которая позволяет разрешить и деблокировать институциональный кризис.

43. Конституционный суд подчеркивает, что конституционные положения являются выражением закрепленного в ст.6 Конституции принципа разделения и взаимодействия властей в государстве, то есть противовеса, при помощи которого решается конфликт между властями, связанный с конституционными прерогативами.

44. В этом контексте, исходя из того, что в Постановлении №40 от 24 декабря 1998 года Конституционный суд высказался относительно роспуска Парламента при блокировании принятия законов, далее Конституционный суд рассмотрит *вопрос о сроках и природе прерогативы Президента по роспуску Парламента в случае невозможности формирования Правительства*, который является предметом обращения.

а) Сроки роспуска Парламента

45. Конституционный суд отмечает, что одним из предусмотренных в ст.85 Конституции оснований для роспуска Парламента является **невозможность формирования Правительства**.

46. Конституционный суд отмечает, что в части (1) и части (2) статьи 85 Конституции содержится ряд положений, касающихся невозможности формирования Правительства Парламентом, которые необходимо рассматривать и интерпретировать в совокупности, исходя из воли конституционного законодателя и в соотношении с другими конституционными нормами в данной области.

47. Конституционный суд подчеркивает, что под невозможностью формирования Правительства имеется в виду ситуация, когда Парламент отказывает Правительству в выражении вотума доверия.

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.

49. В Постановлении №7 от 18 мая 2013 года Конституционный суд отметил:

«106. В силу взаимного контроля властей в государстве, который основывается 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).

107. Только обладая мандатом Парламента, Правительство может осуществлять свои полномочия в качестве исполнительной власти, которые, в конечном итоге, заключаются в исполнении законов, принятых тем же Парламентом.

108. Конституционный суд отмечает исключительное значение этого мандата для существования и деятельности Правительства. Согласно установленному конституционным законодателем правилу, Правительство назначается Президентом Республики Молдова только на основании вотума доверия Парламента и в строгом соответствии с положениями ст. 98 Конституции.»

50. Конституционный суд отмечает, что по своей сути, характеристикам и атрибутам Правительство является одним из самых важных органов в государстве. Роль Правительства состоит в обеспечении проведения внешней и внутренней политики и в претворении в жизнь законов, независимо от регулируемой ими области; в осуществлении общего руководства и контроля за деятельностью центральных отраслевых органов; в реализации программ экономического и социального развития страны; в обеспечении безопасности государства и его граждан путем выполнения функций управления общественными делами.

51. Конституционный суд подчеркивает, что деятельность законодательной власти прямо зависит от деятельности исполнительной власти, в противном случае организация исполнения законов стала бы невозможной, а законы действовали бы не в полной мере. Также, лица, ответственные за акт правления, лишились бы Программы деятельности.

52. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что конституционный механизм, предусмотренный в ст.85, целью которого является предотвращение парламентского кризиса и конфликта между законодательной и исполнительной властями, утратил бы своей силы в случае отсутствия четко установленного срока, по истечении которого Парламент подлежит роспуску.

53. Исходя из приведенных выше соображений, Конституционный суд заключает, что **3-месячный срок, предусмотренный ч.(1) ст.85, является предельным сроком для роспуска Парламента** в обоих случаях возникновения кризисной или конфликтной ситуации: как в

случае невозможности формирования Правительства, так и в случае блокирования процедуры принятия законов.

54. В свете конституционных норм, Конституционный суд отмечает, что срок формирования Правительства исчисляется с даты возникновения обстоятельств, определяющих необходимость формирования нового Правительства (см. §48).

55. Конституционный суд подчеркивает, что предельный 3-месячный срок, установленный для роспуска Парламента в случае блокирования процедуры принятия законов, тем более оправдан в случае невозможности формирования Правительства, учитывая, что **неполномочное Правительство, согласно ст.103 ч.(2) Конституции, выполняет только функции управления общественными делами.**

56. В Постановлении №7 от 18 мая 2013 г. Конституционный суд дал толкование способа применения статьи 103 части (2) Конституции:

«113. [...] управление публичными делами подающим в отставку Правительством относится к трем категориям: (1) *текущие, повседневные*, дела, обеспечивающие жизнедеятельность государства; (2) *дела, находящиеся в процессе исполнения*, которые были начаты полномочным Правительством и которые необходимо завершить; (3) *неотложные дела*, которые необходимо решить в срочном порядке, чтобы избежать тяжелых последствий для государства и граждан, для социальной и экономической жизни.

114. Правительство, которое управляет общественными делами, *тем более* не может выступать с важными политическими инициативами по вопросам, создававшим затруднения до отставки или приведшим в результате к отставке. В особенности исключаются решения, которые впоследствии могут наложить долгосрочные политические обязательства на будущее Правительство. В этом смысле в соответствии с практикой других стран в аналогичных ситуациях Правительство, сложившее полномочия, например, может разработать проект годового бюджета, однако, только полномочное Правительство может представить его Парламенту на утверждение, взяв на себя ответственность за его исполнение. Это одна из основ конституционного права. Важность этого вопроса заключается в том, что одной из основных прерогатив полномочного Правительства является именно разработка бюджета.

115. Одним из оснований для ограничения деятельности отправленного в отставку Правительства является то, что Парламент не может привлечь его к ответственности. Очевидно, что невозможно низложить отправленное в отставку Правительство. Следовательно, наделение отправленного в отставку Правительства такими важными полномочиями представляет угрозу для парламентаризма.

116. В этом контексте с точки зрения конституционного равновесия предпочтительнее, чтобы такие важные полномочия, как представление Парламенту бюджета, новых программ деятельности на утверждение, осуществлялись полномочным, подконтрольным Парламенту Правительством.»

57. В дополнение к вышесказанному, Конституционный суд отмечает, что в части (1) статьи 85 используется синтагма «формирование Правительства», которая предполагает возбуждение и осуществление ряда конституционных процедур.

58. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что в случае, когда Правительство временно исполняет свои обязанности, согласно части (1) статьи 98 Конституции Президент Республики Молдова, после консультаций с парламентскими фракциями, **выдвигает кандидатуру** на должность Премьер-министра. Проведение консультаций с парламентскими фракциями обусловлено как необходимостью дальнейшей политической поддержки со стороны законодательного органа кандидата, которого выдвинул Президент, так и вероятностью конструктивного сотрудничества оппозиционного меньшинства. Ведь именно программа деятельности Правительства, представленная кандидатом на должность Премьер-министра, отражает избирательные программы парламентского большинства, получившие на выборах вотум доверия граждан.

59. Также, согласно ч.(2) и ч.(3) ст.98, в 15-дневный срок после выдвижения кандидат на должность **Премьер-министра просит Парламент выразить вотум доверия** программе деятельности и всему составу Правительства. Программа деятельности и состав Правительства обсуждаются на заседании Парламента, который выражает вотум доверия Правительству большинством голосов избранных депутатов.

60. Конституционный суд отмечает, что выражение вотума доверия влечет за собой следующее: 1) программа деятельности становится официальной политической программой правления; 2) список будущего состава Правительства, указанный в Постановлении Парламента об инвеституре, становится обязательным для Президента, в компетенции которого входит принятием указа назначить Правительство.

61. Одновременно, Конституционный суд отмечает, что в случае, когда кандидат на должность Премьер-министра не получает вотум доверия Парламента, **начинает действовать конституционный механизм**, предусмотренный ч.(2) ст.85 Конституции: «Парламент может быть распущен в случае, если он не выразил вотум доверия Правительству в 45-дневный срок после внесения предложения, и только после отклонения предложения не менее двух раз.»

62. Конституционный суд подчеркивает, что согласно данной норме Президент Республики Молдова может распустить Парламент в случае, если Парламент не выразил вотум доверия Правительству, **только при соблюдении двух совокупных условий**, а именно: 1) в 45-дневный срок после внесения предложения и 2) только после отклонения предложения не менее двух раз.

63. Конституционный суд отмечает, что 45-дневный срок, установленный в ч.(2) ст.85, не рассматривается отдельно от 3-месячного срока, предусмотренного ч.(1) той же статьи, первый срок поглощается вторым.

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.

65. Кроме того, **45-дневный срок – это срок, в течение которого Президент может распустить Парламент**, если за это время, помимо первой кандидатуры, была отклонена хотя бы еще одна кандидатура.

66. Конституционный суд приходит к выводу, что конституционная синтагма *«отклонение предложения не менее двух раз»* позволяет главе государства выдвинуть на должность Премьер-министра больше двух кандидатов, однако сроки для выдвижения кандидатов, а также для внесения предложений о выражении вотума доверия, независимо от их количества, не могут превысить предельный 3-месячный срок, предусмотренный ч.(1) ст.85 Конституции.

67. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что, исходя из того, что конституционные нормы не указывают конкретно срок, в течение которого Президент предлагает первого кандидата на должность Премьер-министра, в пределах общего 3-месячного срока, Президент должен учитывать срок, установленный Конституцией для внесения в Парламент кандидатом на должность Премьер-министра предложения о выражении вотума доверия (15 дней - часть (2) статьи 98 Конституции).

3.3. Обязанность главы государства распустить Парламент в условиях, предусмотренных ст.85 Конституции

68. Согласно части (1) статьи 85 Конституции, в случае невозможности формирования Правительства или блокирования процедуры принятия законов в течение трех месяцев Президент Республики Молдова после консультаций с парламентскими фракциями **вправе распустить Парламент**.

69. Чтобы раскрыть точный смысл положений статьи 85, Конституционный суд рассмотрит их в соотношении с изменениями, внесенными в ст.78 Конституции.

70. В этом контексте, Конституционный суд приводит повторно свои суждения об отличиях правового статуса полномочий Президента Республики Молдова до и после конституционной реформы, проведенной Законом №1115-XIV от 5 июля 2000 г., изложенные в Постановлении №17 от 12 июля 2010 г:

«Согласно ст.1 ч.(2) Конституции форма государственного правления – республика. Согласно правовой доктрине порядок избрания главы государства определяет форму государственного правления: парламентскую или президентскую республику, и с точки зрения права, ставит главу государства на определенный уровень по отношению к Парламенту и в частности к народу.

В президентской республике глава государства избирается гражданами и, с точки зрения права, находится на том же уровне, что и Парламент, и располагает широкими полномочиями ввиду того, что они исходят от всей нации, от народа.

Для парламентской республики характерно избрание главы государства Парламентом и благодаря этому, с точки зрения права, положение главы государства ниже и подчинено Парламенту.

На основании этих утверждений Конституционный суд считает, что конституционное развитие Республики Молдова, форма государственного правления, определяющая конкретный порядок образования органов государственной власти, их характеристики и принципы деятельности, отношения между ними и другими органами государственной власти, а также другими институтами политической системы, в частности статус Президента Республики Молдова, четко обозначают два периода.

Первый период конституционного развития, в котором Республика Молдова, согласно правовой доктрине, может быть признана как президентская (по мнению некоторых авторов, полупрезидентская) республика, характеризуется избранием Президента страны всем народом и наделение его широкими полномочиями, поскольку эти полномочия исходили непосредственно от народа, который делегировал главе государства часть принадлежащего ему суверенитета.

В контексте изложенного Конституционный суд отмечает, что до 05.07.2000 года, согласно ст.78 Конституции, Президент Республики Молдова избирался гражданами и, с точки зрения представительства, занимал равную позицию с законодательным органом и обладал широкими полномочиями. Президент имел право инициировать пересмотр Конституции (ст.141 ч.(1) п.с), выдвигать кандидатуру на должность премьер-министра, не проводя консультации с парламентскими фракциями (ст.98 ч.(1), принимать участие в заседаниях Правительства, председательствовать на заседаниях Правительства, в котором участвовал, проводить консультации с Правительством по неотложным и особо важным вопросам (ст.83 Конституции) и т.д.

Второй период конституционного развития, согласно правовой доктрине, носит характер парламентской республики, в которых полномочия Президента страны были ограничены. Изменение формы государственного правления определяет иной юридический статус президентских указов и, соответственно, иные предметы (области) урегулирования.

Законом № 1115-XIV от 05.07.2000 года 10 законодатель изменил ст.78 Конституции и предоставил Парламенту прерогативу избирать Президента. В результате, с точки зрения права, положение главы государства по отношению к Парламенту стало ниже, в то же время Президент был лишен ряда прерогатив, перечисленных выше

[...] Конституционный суд полагает, что в парламентской республике, в которой статус главы государства ниже уровня статуса Парламента, **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.»**

71. Конституционный суд отмечает, что вследствие внесенных изменений (Законом №1115-XIV от 05.07.2000 г.), согласно положениям части (5) статьи 78, действующий Президент **обязан распустить Парламент**, если после повторных выборов Президент Республики Молдова не был избран.

72. Конституционный суд отмечает, что, учитывая функцию Президента Республики Молдова как гаранта суверенитета, национальной независимости, единства и территориальной целостности страны (статья 77 Конституции), обязательный роспуск Парламента, предусмотренный частью (5) статьи 78, применяется *mutandis mutandis* и в случаях, указанных в статье 85 Конституции.

73. Конституционный суд отмечает, что, в целом, **статья 85 выполняет функцию уравнивающего в осуществление государственной власти механизма, применяемого для предотвращения и преодоления парламентского кризиса или конфликта между законодательной и исполнительной властями.**

74. Конституционный суд подчеркивает, что глава государства может воспользоваться **дискреционным правом** распускать или не распускать Парламент в случае неполучения Правительством вотума доверия Парламента **только по истечении 45 дней с даты внесения первого предложения и только после отклонения предложения об инвеституре не менее двух раз до истечения 3-месячного срока.**

75. В случае, если Парламенту не удастся сформировать Правительство в 3-месячный срок, **глава государства обязан распустить Парламент**, в результате – его дискреционное право на роспуск Парламента становится обязанностью, согласно воле конституционного законодателя. Исходя из принципа взаимодействия и взаимного контроля законодательной и исполнительной властей, задача главы государства состоит в том, чтобы способствовать преодолению политического кризиса и конфликта между властями, а не сохранению кризисной ситуации в течение неопределенного времени, что не соответствует общим интересам граждан, носителей национального суверенитета.

76. Конституционный суд подчеркивает, что, вне зависимости от обстоятельств отказа в доверии Правительству, невозможность формирования нового Правительства в 3-месячный срок неизбежно влечет роспуск Парламента. Полномочия отправленного в отставку Правительства во главе с временно исполняющим обязанности Премьер-министра не могут быть бессрочными, учитывая, что временное Правительство исполняет только функции управления общественными делами (§ 56).

77. Конституционный суд отмечает, что положениями ч. (1) и ч.(2) статьи 85 Конституции преследуется цель обеспечить функциональность конституционных органов государства, а правом

Президента по роспуску Парламента **предотвращается обструкция деятельности одной из государственных властей.**

78. Вместе с тем, учитывая принцип единства конституционной материи, Президент обязан распустить Парламент с соблюдением положений ч.(3) ст.85 Конституции, согласно которым в течение одного года Парламент может быть распущен один раз. Также, в соответствии с частью (4), Парламент не может быть распущен в последние шесть месяцев до истечения срока полномочий Президента Республики Молдова, за исключением случая, предусмотренного частью (5) статьи 78, а также в период действия чрезвычайного, осадного или военного положения.

3.3. Субъекты с правом обращения в Конституционный суд в случае возникновения обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента

79. Согласно ст.135 Конституции, констатация обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента, является прерогативой Конституционного суда.

80. Вместе с тем, в контексте ст.78 и ст.85 Конституции, при возникновении таких обстоятельств, только Президент Республики Молдова обладает правом и, одновременно, обязанностью распустить Парламент.

81. Конституционный суд отмечает, что, на основании заключения Конституционного суда о констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента, вынесенного в соответствии с п.ф) ч.(1) ст.135 Конституции, Президент обязан издать указ о роспуске Парламента и назначении даты досрочных выборов в сроки, предусмотренные ч.(3) ст.76 Кодекса о выборах.

82. Таким образом, поскольку согласно конституционным нормам единственный, кто наделен правом распустить Парламент, является Президент Республики Молдова, то и обращение в Конституционный суд для оценки обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента, **его исключительное право.**

На основании ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, статей 6, 60, 61, 62 пункта а) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. По смыслу части (1) статьи 85 Конституции:
 - 3-месячный срок, предусмотренный для роспуска Парламента, относится к блокированию принятия законов и к невозможности формирования Правительства;

- 3-месячный срок исчисляется с даты возникновения обстоятельств, определяющих необходимость формирования нового Правительства, вне зависимости от начала процедуры формирования нового Правительства и/или осуществления процедур, предусмотренных частью (2) статьи 85 Конституции, и включает период консультаций с парламентскими фракциями и проведения других законных процедур, являясь предельным сроком для формирования нового Правительства.

2. 45-дневный срок, предусмотренный частью (2) статьи 85 Конституции, включается в 3-месячный срок, предусмотренный частью (1) статьи 85 Конституции.

3. По смыслу части (1) и части (2) статьи 85 Конституции:

- правом роспуска Парламента в случае невыражения Парламентом вотума доверия Правительству Президент Республики Молдова может воспользоваться по истечении 45 дней с даты внесения первого предложения и отклонения не менее двух предложений об инвеституре до истечения 3-месячного срока;

- по истечении 3-месячного срока Президент Республики Молдова обязан распустить Парламент, если формирование Правительства заканчивается неудачей, в том числе, если Парламент не выразил вотум доверия Правительству.

4. По смыслу статьи 85 Конституции, право обращения в Конституционный суд для констатации обстоятельств, оправдывающих роспуск Парламента, принадлежит исключительно Президенту Республики Молдова.

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, 1 октября 2013 года
ПКС №30
Дело №22b2013*