



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**Указа Президента Республики Молдова № 32-ІХ от 11 февраля
2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-
министра**

(обращение № 30а/2021)

КИШИНЭУ

22 февраля 2021 года

Именем Республики Молдова,
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 12 февраля 2021 г.,
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 депутатов Парламента Республики Молдова Василия Боля, Григория Новак и Александра Суходолски, представленное в Конституционный суд 12 февраля 2021 года, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. г) Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции № 502 от 16 июня 1995 года.

2. Авторы обращения просят Конституционный суд осуществить контроль конституционности Указа Президента Республики Молдова № 32-IX от 11 февраля 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра.

3. Определением Конституционного суда от 17 февраля 2021 года, без вынесения решения по существу дела, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Института юридических, политических и социологических исследований, юридического факультета Международного независимого университета Молдовы и юридического факультета Государственного университета Молдовы.

5. На открытом заседании Конституционного суда присутствовали Василе Боля, Григоре Новак и Александр Суходолски, авторы обращения, Валериу Кучук, представитель Парламента, и Олеся Стамате, представитель Президента Республики.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Премьер-министр Республики Молдова, Ион Кику, сложил свои полномочия 23 декабря 2020 года.

7. Президент Республики Молдова и парламентские фракции 28 декабря 2020 года провели консультации с целью выявления кандидатуры на должность премьер-министра.

8. Президент Республики Молдова, Майя Санду, 27 января 2021 года издала Указ № 25-IX о выдвижении кандидатуры Натальи Гаврилица на должность премьер-министра.

9. Наталья Гаврилица 8 февраля 2021 года представила председателю Парламента ходатайство о выражении вотума доверия программе деятельности и составу Правительства в целом.

10. Пленарное заседание Парламента от 11 февраля 2021 года началось примерно в 10:00 часов. В ходе этого заседания Наталья Гаврилица представила программу деятельности и весь состав Правительства¹.

11. Тем же числом, приблизительно в 12:00 часов, в здании Парламента Игорь Додон, председатель Партии социалистов Республики Молдова, в сопровождении ряда депутатов – членов этой партии, сделал заявление для прессы², озвучив решение исполнительного комитета Партии социалистов о выдвижении кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра.

12. Тем же числом, примерно в 15:50, на пленарном заседании Парламента, во время рассмотрения программы деятельности и списка членов кабинета министров, предложенных Натальей Гаврилица, председатель фракции Партии социалистов, Корнелиу Фуркулицэ, зачитал декларацию об образовании парламентского большинства в поддержку кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра, под которой поставили свои подписи 54 депутата. Наряду с этим, он объявил, что декларация будет передана Президенту Республики Молдова.

13. На том же пленарном заседании Парламента, около 16:00 часов, предложение Натальи Гаврилица о выражении вотума доверия программе деятельности и составу Правительства не набрало ни одного голоса.

14. Тем же числом, приблизительно в 17:00 часов, Президент Республики Молдова провела одновременно консультации со всеми парламентскими фракциями³.

¹ <https://www.youtube.com/watch?v=Add7O8ueEwk>

² <https://realitatealive.md/executivul-politic-al-psrm-sus-ine-un-briefing-de-presa-de-la-tribuna-parlamentului---120988.html>

³ <https://www.facebook.com/maia.sandu/videos/2822978334656169/>

15. В ходе консультаций с парламентскими фракциями председатель фракции Партии социалистов, Корнелиу Фуркулицэ, предложил Марианну Дурлештяну в качестве кандидата на должность премьер-министра.

16. Тем же числом Президент Республики Молдова издала Указ №32-IX, которым повторно предложила кандидатуру Натальи Гаврилица на должность премьер-министра. К вечеру того же дня Президент Республики выступила перед представителями средств массовой информации⁴, отметив следующее:

«Сегодня я провела новый раунд консультаций с парламентскими фракциями и группами депутатов, как того требует Конституция. Чтобы заинтересованные граждане имели возможность узнать, как продвигаются дискуссии, они передавались онлайн. Сегодня вечером в адрес президентуры поступило письмо, подписанное 54 депутатами, с предложением кандидатуры на должность премьер-министра. В этом перечне я обнаружила подписи некоторых лиц, свободное волеизъявление которых вызывает сомнения. Я говорю о тех, которые подвергались похищению, оказывались в заложниках, были вовлечены в краже миллиарда и о тех, которые поменяли несколько политических партий и парламентских групп. И в отношении этих случаев перехода от одной партии к другой существуют разумные подозрения в коррупции и давлении извне. В этих условиях я решила выдвинуть Наталью Гаврилица кандидатом на должность премьер-министра».

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

17. Применимые положения Конституции:

Статья 98

Инвеститура

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

18. Применимые положения Указа Президента Республики Молдова № 32-IX от 11 февраля 2021 об утверждении кандидата на должность премьер-министра:

«Ст.1. – Утвердить госпожу Наталью ГАВРИЛИЦА кандидатом на должность премьер-министра и поручить ей подготовку программы деятельности Правительства и формирование его состава и представить их Парламенту на рассмотрение.

Ст.2. – Настоящий указ вступает в силу со дня подписания».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

⁴ <https://www.presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/presedintele-maia-sandu-o-inainteaza-repetat-pe-natalia-gavrilita-la-functia-de-prim-ministru-al-republicii-moldova>

19. Определением от 17 февраля 2021 года Конституционный суд подтвердил в настоящем деле соблюдение условий приемлемости обращения, установленных в его неизменной практике.

20. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, конституционный контроль указов Президента Республики Молдова, в настоящем деле Указа Президента № 32-IX от 11 февраля 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра, относится к компетенции Конституционного суда.

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

22. Предметом обращения является Указ Президента Республики Молдова № 32-IV от 11 февраля 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра. Данный указ ранее не составлял предмет конституционного контроля.

23. Авторы обращения считают, что данный указ противоречит ст. 98 ч. (1) Конституции, согласно которой после консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова выдвигает кандидатуру на должность премьер-министра.

24. Конституционный суд указал на действие ст. 98 ч. (1) Конституции в случае выдвижения Президентом Республики кандидатуры на должность премьер-министра. По данному делу Конституционный суд установил, что Президент Республики издала Указ № 32-IX от 11 февраля 2021 года о выдвижении Натальи Гаврилица в качестве кандидата на должность премьер-министра. Следовательно, ст. 98 ч. (1) Конституции подлежит применению при рассмотрении данного дела. Чтобы ответить на вопрос, соответствует ли оспариваемый указ требованиям ст. 98 ч. (1) Конституции, Конституционный суд изучит существо дела.

25. В то же время, авторы обращения просят внести ясность в вопросе, если Президент Республики своим отказом выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную парламентским большинством, нарушила: (i) положения Конституции и/или постановления Конституционного суда; (ii) свое обязательство проявлять беспристрастность и политическую нейтральность в процессе выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра.

26. Касательно этой части обращения Конституционный суд приводит Постановление № 23 от 6 августа 2020 г., в § 55 которого он указал, чтобы дать оценку факту отказа Президента Республики в выдвижении на должность премьер-министра кандидата, предложенного парламентским большинством, является ли это тяжким деянием, по смыслу ч. (1) ст. 89 Конституции, должны быть учтены следующие элементы: а) если своим действием Президент Республики

нарушает какое-либо положение Конституции и/или постановление Конституционного суда и б) если своим действием Президент Республики в ходе выдвижения кандидата на должность премьер-министра нарушает свое обязательство беспристрастности и политической нейтральности. В § 54 указанного постановления Конституционный суд отметил, что для оценки действия или бездействия Президента Республики в этом плане, то есть является ли оно тяжким нарушением, оправдывающим приостановление полномочий Президента или отстранение его от должности, необходимо, чтобы обращение было представлено в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. ф) Конституции [*констатация обстоятельств, оправдывающих отстранение от должности Президента Республики Молдова*]. В этом случае обращение было представлено в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции [*контроль конституционности указов Президента Республики Молдова*]. Отсюда Конституционный суд заключает, что в этой части обращение является неприемлемым.

27. Итак, на стадии рассмотрения обращения по существу, Конституционный суд исследует оспариваемый указ с точки зрения соответствия положениям ст. 98 ч. (1) Конституции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

А. Аргументы авторов обращения

28. Авторы обращения отмечают, что на пленарном заседании Парламента от 11 февраля 2021 года кандидатура Натальи Гаврилица, предложенная Президентом Республики на должность премьер-министра, а также ее программа деятельности и состав Правительства не получили вотума доверия Парламента.

29. В ходе того же пленарного заседания председатель парламентской фракции Партии социалистов Молдовы зачитал декларацию об образовании парламентского большинства из 54 депутатов в поддержку кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра. Авторы обращения считают, что данная декларация соответствует требованию о выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра формализованным парламентским большинством – требование, установленное в Постановлении Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года (п.3 пп.с) резолютивной части).

30. Авторы обращения отмечают, что после оглашения декларации председатель парламентской фракции Партии социалистов Молдовы оповестил Президента Республики о создании парламентского большинства и предложил Марианну Дурлештяну в качестве

кандидата на должность премьер-министра. Тем же числом, в ходе проведения консультаций парламентских фракций с Президентом Республики, была предложена кандидатура Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра. Авторы обращения считают, что в этой ситуации Президент Республики была обязана выдвинуть кандидатуру, предложенную парламентским большинством. Они ссылаются на §118 Постановления Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года и второе предложение п. 2 резолютивной части Постановления Конституционного суда № 23 от 6 августа 2020 года, в соответствии с которыми в случае образования абсолютного формализованного парламентского большинства Президент Республики обязан выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную этим большинством.

31. Авторы обращения отмечают, что Президент Республики Молдова Указом № 32-IX повторно выдвинула Наталью Гаврилица кандидатом на должность премьер-министра. На их взгляд, этим Президент Республики проигнорировала волю парламентского большинства и нарушила положения ст. 98 ч. (1) Конституции и постановления Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года и № 23 от 6 августа 2020 года.

В. Аргументы органов власти

32. В мнении Президента Республики Молдова отмечается, что положения ст. 98 ч. (1) Конституции устанавливают только одно условие, которое Президент Республики обязан соблюсти на стадии выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра: проведение консультаций с политическими партиями, представленными в Парламенте. Иных условий, а именно обязательное выдвижение кандидатуры, поддерживаемой абсолютным и формализованным парламентским большинством, не существует, так как это полномочие свойственно и принадлежит только главе государства, и исключает его деление с другим государственным органом. Президент отмечает, что Постановление Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года было вынесено в период захвата государства олигархическими силами, контролируемые Владимиром Плахотнюком. Президент считает, что позволить парламентскому большинству, созданному на конъюнктурной основе из депутатов, многие из которых имеют серьезные проблемы в плане неподкупности, выдвигать кандидатуру на должность премьер-министра означает подвергать государство огромному риску захвата олигархическими группировками. Более того, рассуждения из указанного постановления имеют в основу толкование, опирающееся на избрании Президента Парламентом, однако в настоящее время

Президент избирается народом прямым голосованием. Лишение Президента исключительного права выдвигать кандидатуру на должность премьер-министра, в угоду конъюнктурному большинству, противоречит ст. 2 ч. (1) Конституции, согласно которой национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией. Допуская, что практика Конституционного суда не вытекает из текста Конституции, указ с некоторыми оговорками не противоречит этой практике. Таким образом, Конституция не допускает назначения Правительства лишь для того, чтобы избежать роспуска Парламента, при отсутствии намерения последующей его поддержки, так как это еще больше усилит состояние неопределенности, в котором находится исполнительный орган, препятствуя развитию государства. Президент должен быть уверенным в том, что парламентские фракции, назначая Премьер-министра, не преследуют лишь цель избежать досрочных выборов. Президент Республики предлагает соблюдать три совокупные условия: (i) наличие парламентского большинства, готового поддержать Правительство; (ii) способность парламентского большинства обеспечивать государственное правление в интересах народа и (iii) избираемость предложенной кандидатуры на должность премьер-министра, в смысле Постановления Конституционного суда № 4 от 22 апреля 2013 года. Анализируя эти условия в сложившейся ситуации, следует отметить, что в декларации, подписанной 54 депутатами, ничего не говорится об обязательстве поддерживать Правительство после его назначения, а формирование переходного Правительства не может служить правдивым основанием. Более того, текст декларации не является официальным документом, свидетельствующим об абсолютном и формализованном парламентском большинстве, а лишь содержит перечень большинства избранных депутатов, разделяющих общую позицию в отношении предложенного кандидата. Относительно второго условия, назначение Правительства при решающей поддержке ряда депутатов, имена которых всплывают по некоторым уголовным делам, депутатов, причастных к краже миллиарда и вызывающих серьезные подозрения в коррупции, и даже похищенного и взятого заложником депутата, неприемлемо в принципе. Что касается избираемости кандидата в премьер-министры, Президент отмечает, что в бытность исполнения Марианной Дурлештяну должности члена административного совета «Moldindcombank» Национальный банк Молдовы применил к ней санкции. Более того, эту должность Марианна Дурлештяну занимала в период отмывания денежных средств через так-называемый «русский ландромат». В заключение, в мнении указывается на отсутствие абсолютного формализованного парламентского

большинства, на обеспечение публичных консультаций с парламентскими фракциями и на соблюдение Конституции со стороны Президента Республики Молдова.

33. В мнении Парламента отмечается, что ст. 98 ч. (1) Конституции обязывает Президента Республики Молдова проводить консультации с парламентскими фракциями для выявления кандидатуры на должность премьер-министра. В этом случае, вопреки конституционным нормам, Президент Республики Молдова не проявила максимального рвения в реализации своих конституционных полномочий по назначению нового Правительства. Президент продвигает идею досрочных парламентских выборов. Кроме того, последующие действия Президента Республики Молдова не соблюдают волю формализованного парламентского большинства и тем самым подрывают всю процедуру назначения Правительства, нарушая конституционные нормы и постановления Конституционного суда. Парламент подчеркивает, что конституционно-правовой конфликт, искусственно вызванный Президентом Республики исполнением по своему усмотрению своих полномочий, выражается в повторном выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра. Помимо этого, Парламент утверждает, что Президент Республики провела консультации формально, у нее не было намерения продвигать кандидатуру, которая могла бы набрать большинство голосов депутатов. Президент Республики проигнорировала заявление формализованного парламентского большинства, а значит, и законодательного органа. Таким образом, действия Президента идут в разрез с конституционными принципами добросовестного сотрудничества с государственными органами. Кроме того, в нарушение ст. 98 ч. (1) Конституции, Президент вновь выдвинула на должность премьер-министра ту же кандидатуру. Выдвижение этой кандидатуры представляется провокационным единоличным решением, выходящим за грань отношений разделения и равновесия властей в государстве. Пренебрежение к мнению парламентских партий свидетельствует о недобросовестном поведении Президента. Целью повторного выдвижения предложенной ранее кандидатуры является роспуск Парламента. Игнорируя волю Парламента, сформировавшего парламентское большинство, отвергая предложение парламентского большинства и повторно выдвигая ту же кандидатуру, Президент Республики не исполнила свои полномочия, как требуют конституционные нормы. Президент Республики нарушила свои обязательства о проявлении беспристрастности и политической нейтральности в процессе выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра. Следовательно, Президент исполнила свои прерогативы, предусмотренные ст. 98 ч. (1) Конституции, в неправомерной и дискреционной форме.

34. Институт юридических, политических и социологических исследований в представленном мнении отмечает, что в связи с отсутствием абсолютного формализованного парламентского большинства Президент Республики не была обязана выдвинуть кандидатуру, предложенную 54 депутатами. Парламентское большинство, чтобы оно было, следовало формализовать до выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра. Согласно ст. 4 ч. (12) Регламента Парламента, парламентским большинством считается фракция или коалиция фракций, объявленная в соответствующей декларации, охватывающая более половины избранных депутатов. Из письма 54 депутатов о выдвижении кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра следует, что такой декларации не было. В мнении Института отмечается, что Президент Республики избирается гражданами и, с точки зрения закона, он находится на одной ступени с Парламентом. Вследствие того, что мандат Президента исходит от народа, он обладает более широкими прерогативами. Конституционный суд должен пересмотреть пределы дискреционного права Президента Республики оценивать качества, компетентность, опыт и способности лица руководить Правительством и заручиться политической поддержкой парламентского большинства, и аргументированно отказывать в выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра. Основанием для этого пересмотра являются декларации Парламента о признании Республики Молдова захваченным государством и об осуждении феномена перехода из одной партии в другую и политической коррупции.

35. В Конституционный суд поступило три мнения *amicus curiae* от Александра Арсени, доктора хабилитат права, профессора юридического факультета Государственного университета Молдовы, Иона Гучак, академика, профессора юридического факультета Государственного университета Молдовы, и от Института европейских политик и реформ.

36. В представленном мнении Александру Арсени отметил, что консультации с парламентскими фракциями носят императивный характер, Президент Республики будучи обязан проводить их со всеми зарегистрированными в установленном порядке фракциями. В ходе консультаций могут быть предложены несколько кандидатур, тем не менее, Президент Республики обладает дискреционным правом выдвигать только одну из них. Право выбора кандидатуры остается за Президентом страны, а консультации с парламентскими фракциями не обязывают его подчиниться их взглядам. Президент Республики свободен в выборе кандидата. В плюралистических политических системах парламентское большинство состоит из нескольких фракций, объединенных в официально объявленную коалицию, и включает

более половины от числа депутатов. Решение и протокол о создании коалиции зачитываются на пленарном заседании Парламента и вручаются Президенту Республики. Таким образом коалиция берет на себя всю ответственность за акт правления. Список депутатов в поддержку кандидатуры на должность премьер-министра, составленный в один момент, не считается парламентским большинством. Такой список не производит никаких юридических эффектов. Александру Арсени считает, что Указ Президента Республики № 32-IX от 11 февраля 2020 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра соответствует ст. 98 ч. (1) Конституции.

37. В представленном Ионом Гучак мнении отмечается положение Конституции, согласно которой Парламент является высшим представительным органом народа (ст. 60 Конституции). Президент Республики также представляет народ и действует от его имени. Представительный характер органа главы государства следует из волеизъявления избирателей. Таким образом, Парламент и Президент Республики обладают равной демократической легитимностью, исходящей от избирателей. Конституция наделяет Президента Республики прерогативой выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра после проведения консультаций с парламентскими фракциями (ст. 98 ч. (1) Конституции). В этих положениях, составляющих основу власти в правовом государстве, прослеживается необходимость проведения консультаций с парламентскими фракциями до определения кандидатуры на должность премьер-министра. Из содержания ст. 98 ч. (1) Конституции в сочетании с другими нормами, касающимися главы государства, следует, что право выбора кандидатуры на должность премьер-министра остается за Президентом Республики. Конституция не ограничивает данное право, включая право на повторное выдвижение той же кандидатуры или новой кандидатуры. Большинство голосов избранных депутатов Парламент принимает участие в назначении Правительства либо в его отклонении. Конституция не содержит ограничений в реализации участниками данного процесса своих полномочий. Положения ст. 98 Конституции не устанавливают обстоятельства, при которых определенное парламентское большинство выдвигает кандидатуру на должность премьер-министра, или что процедура проведения консультаций с парламентскими фракциями предполагает лишь выяснение мнения этих фракций, формулирование каких-то вопросов, изучение политического вектора с тем, чтобы Президент смог остановить свой выбор на самой подходящей в политических, социальных и экономических условиях государства кандидатуре. Скорее всего, прерогатива выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра носит дискреционный характер и принадлежит

исключительно Президенту Республики. По Конституции Президент Республики обязан выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, соответствующую условиям закона и требованиям неподкупности. Президент не навязывает, а предлагает Парламенту сделать выбор в пользу лица, которое, на его взгляд, достоин этой должности. Выражение или не выражение вотума доверия остается на усмотрение Парламента. Следовательно, парламентское большинство имеет значение не во время выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра, а во время обсуждения программы деятельности и состава Правительства. Интерпретация Конституции, изложенная в Постановлении № 32 от 29 декабря 2015 года, создала отличный от установленного в Конституции механизм, и поэтому не исключено, что Конституционный суд пересмотрит свои прежние суждения.

38. В мнении Института европейских политик и реформ отмечается факт совместного участия Парламента и Президента Республики, у которых свои конкретные функции, в процедуре назначения Правительства. По Конституции Президент страны обязан проводить консультации с парламентскими фракциями и выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра. В результате выражения вотума доверия Президент назначает Правительство. Парламент, являясь участником консультаций, может предложить Президенту Республики кандидатуру на должность премьер-министра. После определения Президентом кандидатуры Парламент рассматривает на своем заседании состав Правительства и голосует. Данная процедура предполагает участие как Парламента, так и Президента Республики. Кроме того, Конституция предусматривает ряд последствий в случае несоблюдения Парламентом и Президентом Республики своих конституционных обязанностей. Институт европейских политик и реформ отмечает, что процедура формирования Правительства предполагает принятие совместного решения, и поэтому Президент и Парламент должны достичь консенсуса по этому вопросу. Прерогатива выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра, которая принадлежит Президенту, может встретить отпор со стороны Парламента в форме невыражения вотума доверия предложенной кандидатуре. Кроме того, отсутствие консенсуса со стороны Парламента в отношении кандидатуры, предложенной Президентом Республики, может привести к роспуску Парламента. Институт отмечает, что Постановление Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года было принято в период, когда Президент Республики избирался Парламентом, а Постановление Конституционного суда № 23 от 6 августа 2020 года основывалось на Постановлении №32/2015. Прямые президентские выборы укрепляют позицию Президента, как гаранта суверенитета, и обеспечивают ему в процедуре назначения Правительства равную с Парламентом роль.

Институт европейских политик и реформ считает целесообразным пересмотр практики Конституционного суда. В случае сохранения нынешней интерпретации ст. 98 ч. (1) Конституции чаша весов склоняется в сторону Парламента и суть процедуры принятия совместного решения не реализовывается.

С. Оценка Конституционного суда

Общие принципы

39. В Постановлении Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года были установлены общеприменяемые принципы в области выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра.

40. Так, в указанном постановлении Конституционный суд отметил, что ст. 98 ч. (1) Конституции предусматривает исключительные полномочия Президента Республики по выдвижению кандидата на должность премьер-министра. В то же время, Конституционный суд отметил, что, несмотря на исключительность, данное право не может быть дискреционным, поскольку Президент выдвигает кандидатуру премьер-министра только после проведения консультаций с парламентскими фракциями. В процессе формирования и назначения Правительства голосование Парламента является существенным. Правительство несет политическую ответственность только перед Парламентом, который может отправить его в отставку. Принцип, действующий в демократических государствах, независимо от формы правления, заключается в том, что Правительство выражает волю политического большинства в Парламенте и для правления оно должно заручиться поддержкой этого парламентского большинства. Проанализировав значение каждой из двух публичных властей при формировании Правительства, Конституционный суд заключил, что, по сравнению с ролью Президента, роль Парламента является решающей. В этом заключается суть парламентской формы правления (см. §§ 58, 84, 88 и 89 приведенного постановления). Вместе с тем, Конституционный суд отметил, что, согласно положениям ч. (1) ст. 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова (см. ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 17).

41. В Постановлении № 32 от 29 декабря 2015 года Конституционный суд дал толкование синтагмы «консультации с парламентскими фракциями», содержащейся в ч. (1) ст. 98 Конституции, и указал, что целью консультаций является выявление политической поддержки депутатами конкретного лица, способного сформировать Правительство, пользующееся доверием Парламента. При проведении консультаций важное значение играет то, чтобы будущий кандидат на должность премьер-министра заручился

политической поддержкой Парламента. Конституционный суд также отметил, что Президент Республики при проведении консультаций вправе предложить собственную кандидатуру, которая может быть принята. Также возможно, что при проведении этих политических консультаций кандидатура, предложенная Президентом на должность премьер-министра, будет отклонена партнерами, с которыми он консультируется. В этом контексте, Конституционный суд отметил, что Президент не может подчинить себе партнеров по политическому диалогу. В этой роли Президент действует лишь как представитель государства, наделенный правом и обязанностью по выявлению пути к диалогу и оценке воли и способности депутатов поддержать конкретного кандидата в Парламенте. При выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра Президент должен проявить свою беспристрастность и политическую нейтральность, как и равное отношение ко всем парламентским группам. У Президента нет конституционного права противопоставлять себя парламентским группам (см. §§ 91-94 указанного постановления; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 18).

42. В то же время, Конституционный суд отметил, что нельзя отрицать право Президента Республики оценивать качества, компетентность, опыт и, по сути, способности лица, вовлеченного или не вовлеченного в политику, руководить Правительством и заручиться политической поддержкой парламентского большинства на всем протяжении деятельности законодательного органа. Однако у него нет конституционного права навязывать своего кандидата. Итак, Президент действует исключительно как представитель государства, который значимостью и официальностью своей должности, а также своим авторитетом способствует установлению и сохранению равновесия между Парламентом и будущим Правительством. Конституционный суд подчеркнул, что толкование Конституции в том смысле, что Президент страны обладает дискреционным правом выдвижения кандидата на должность премьер-министра, может спровоцировать институциональные конфликты (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., §§ 95 и 117; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 19).

43. Конституционный суд отметил, что не существует никаких конституционных и демократических оснований для того, чтобы Президент Республики не выдвигал на должность премьер-министра кандидата, пользующегося поддержкой парламентского большинства, даже если у него отличные от Президента взгляды. Если ни одна из партий не обладает абсолютным большинством в Парламенте, Президент обязан выдвинуть кандидатуру, пользующуюся поддержкой большинства, а не проводить формальные консультации, даже если партия, которой симпатизирует Президент, не входит в состав парламентского большинства. Итак, Президент выдвигает на

должность премьер-министра кандидата, отвечающего требованиям для выдвижения и назначения и пользующегося поддержкой парламентского большинства (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., §§118-120; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 20).

44. Президент страны должен действовать как власть, которая констатирует, а не толкует и изменяет результаты выборов, будучи обязан, в соответствии со ст. 98 ч. (1) Конституции, выдвинуть кандидата на должность премьер-министра согласно воле, выраженной избирателями на парламентских выборах, и назначить лицо, предложенное той партией или коалицией, которая получила абсолютное большинство мандатов. Иное толкование положений Конституции натолкнуло бы граждан на мысль, что они фактически не осуществляют свой национальный суверенитет, что их голос не имеет значения, что результаты выборов в любое время могут быть опровергнуты Президентом страны. Когда смена Правительства осуществляется спустя некоторое время после выборов и соотношение политических сил изменилось, Президент Республики должен возобновить консультации с парламентскими фракциями для определения большинства, способного поддержать назначение Правительства (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., §§ 122-124; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 21).

45. Конституционный суд отметил, что это единственное решение, способное в этой ситуации устранить угрозу институционального конфликта и прояснить полномочия Президента Республики по выдвижению кандидатуры премьер-министра в условиях обеспечения верховенства Парламента, как основного института демократии. В случае создания абсолютного парламентского большинства Президент Республики выдвигает кандидатуру, которую поддерживает это большинство. Исходя из этих суждений, на должность премьер-министра следует выдвигать только ту кандидатуру, которую предлагает партия или коалиция, составляющая парламентское большинство, будь это кандидатура независимого депутата, лидера небольшой партии, лидера крупной партии или просто члена какой-либо партии. Также не имеет значения, является ли он членом партии с наибольшим количеством депутатов (если депутаты от этой партии не составляют абсолютное большинство в Парламенте). Только в случае невозможности создания абсолютного парламентского большинства Президент страны, после проведения консультаций с парламентскими фракциями, обязан выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра, даже если парламентские фракции не согласны с предложением Президента (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., §§116, 125, 130 и 131; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 22).

46. Конституционный суд заключил, что осуществление Президентом Республики именно таким образом полномочий по

выдвижению кандидата на должность премьер-министра, установленного ч. (1) ст. 98 Конституции, способно сохранить в парламентской республике равновесие во взаимоотношениях между Парламентом и Президентом на уровне, предусмотренном Конституцией. Конституционный суд посчитал, что в этом заключается смысл взаимодействия Парламента с Президентом, которое следует из ст. 98 Конституции. Обе публичные власти, переплетением политических действий, способствуют формированию будущего Правительства. Действия Парламента основываются на подлинных политических критериях, которые косвенно выражают согласие граждан на формирование Правительства под руководством пользующегося доверием и поддержкой парламентского большинства будущего премьер-министра (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., § 132; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 23).

47. Конституционный суд отметил, что **порядок избрания Президента Республики (путем всеобщего, равного, прямого, тайного и независимого голосования либо Парламентом) ни в коей мере не затрагивает исполнение главой государства конституционных полномочий, регламентированных ч. (1) ст. 98 Конституции** (ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 24).

48. В Постановлении № 23 от 6 августа 2020 года Конституционный суд также отметил, что **дискреционная власть Президента Республики при выдвижении кандидата на должность премьер-министра ограничена. В случае существования абсолютного формализованного парламентского большинства Президент Республики обязан выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную этим большинством.** В случае, если не сформировано абсолютное парламентское большинство, Президент Республики обязан после консультаций с парламентскими фракциями выдвинуть кандидатуру на должность премьер-министра, даже если парламентские фракции не согласны с его предложением (см. п. 2 резолютивной части).

Применение принципов при рассмотрении данного дела

49. Конституционный суд напоминает, что **толкование конституционных норм носит официальный и обязательный характер для всех субъектов правовых отношений.** Постановление, в котором дается толкование текста Конституции, включая изложенные в нем суждения, имеет силу конституционного закона и является обязательным для всех конституционных органов Республики Молдова. **Оно имеет прямое действие и применяется без каких-либо других формальных требований** (см. ПКС № 33 от 10 октября 2013 г., § 47; ПКС № 2 от 20 января 2015 г., § 143; ОК № 4 от 26

февраля 2016 г., § 13; ОКС № 51 от 6 июня 2017 г., § 26). Соблюдение постановлений Конституционного суда является необходимым и важным условием для надлежащего функционирования государственных органов и для утверждения правового государства (см. ПКС № 33 от 10 октября 2013 г., § 52; ПКС № 26 от 11 ноября 2014 г., § 72).

50. Чтобы ответить на вопрос, соответствует ли оспариваемый указ требованиям, установленным в ст. 98 ч. (1) Конституции, исходя из ее толкования в конституционной практике, Конституционному суду надлежит проверить: а) если кандидатура на должность премьер-министра была предложена абсолютным формализованным парламентским большинством; б) если Президент Республики выдвинул на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную абсолютным формализованным парламентским большинством.

а) О том, если кандидатура на должность премьер-министра была предложена абсолютным формализованным парламентским большинством

51. Конституционный суд отмечает, что ст. 98 ч. (1) Конституции предусматривает, что после консультаций с парламентскими фракциями Президент Республики Молдова выдвигает кандидатуру на должность премьер-министра. В Постановлении Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года, содержащем толкование данной статьи, отмечается, что **Президент Республики Молдова обязан выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную абсолютным сформированным парламентским большинством** (см. п. 3 пп. а), пп. б) и пп.с) резолютивной части). В §114 указанного постановления Конституционный суд подчеркнул, что выражение «**парламентское большинство**» означает **абсолютное большинство избранных депутатов Парламента**, которые на основании конституционных положений могут выразить вотум доверия Правительству, *i.e.* не менее 51 депутата. В § 128 и п. 3 пп. с) резолютивной части указанного постановления Конституционный суд отметил, что парламентское большинство должно быть не только заявлено, но и документально оформлено, с указанием поименно депутатов, их готовности поддержать конкретную кандидатуру на должность премьер-министра и официальным уведомлением Президента Республики Молдова.

52. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что **требование о наличии абсолютного формализованного парламентского большинства, предлагающего кандидатуру на должность премьер-министра, не следует интерпретировать в зависимости от**

положений соподчиненных Конституции актов, к примеру, Регламента Парламента. Из анализа п. 3 пп. с) резолютивной части Постановления Конституционного суда № 32 от 29 декабря 2015 года ясно следует, что это условие выполнено, если: (i) акт, удостоверяющий образование парламентского большинства, содержит данные, отражающие количество и имена депутатов, сформировавших абсолютное парламентское большинство; (ii) акт отражает готовность депутатов поддержать конкретную кандидатуру на должность премьер-министра; (iii) акт официально доведен до сведения Президента Республики Молдова.

53. По рассматриваемому делу Конституционный суд отмечает, что 11 февраля 2021 года 54 депутата подписали декларацию об образовании парламентского большинства в поддержку кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра. Декларация была зачитана на пленарном заседании Парламента и доведена до сведения Президента Республики Молдова. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что **требование о выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра абсолютным формализованным парламентским большинством было выполнено.**

б) О том, если Президент Республики выдвинул на должность премьер-министра кандидатуру, предложенную абсолютным формализованным парламентским большинством

54. Для соблюдения данного требования **Президент Республики обязан издать указ о выдвижении на должность премьер-министра кандидатуры, предложенный формализованным парламентским большинством (см. ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., п. 2 резолютивной части).**

55. Конституционный суд отмечает, что 11 февраля 2021 года, после уведомления Президента Республики об образовании парламентского большинства в поддержку кандидатуры Марианны Дурлештяну на должность премьер-министра, Президент Республики провела консультации с парламентскими фракциями и издала Указ № 32-IX о выдвижении кандидатуры Натальи Гаврилица на должность премьер-министра.

56. В своей практике Конституционный суд указал, что **Президент Республики вправе оценивать качества, компетентность, опыт и, по сути, способности кандидата, предложенного парламентским большинством, руководить Правительством и заручиться политической поддержкой парламентского большинства (см. ПКС № 32 от 29 декабря 2015 г., § 95; ПКС № 23 от 6 августа 2020 г., § 19).** По данному делу Президент Республики, издав Указ № 32-IX от 11

февраля 2021 года, **не оспорила личные и профессиональные качества кандидата, предложенного парламентским большинством.** Возражения Президента Республики были направлены против депутатов, поддержавших кандидатуру на должность премьер-министра (см. выше § 16).

57. В связи с тем, что на должность премьер-министра не была выдвинута кандидатура, предложенная абсолютным формализованным парламентским большинством, **оспариваемый указ противоречит ст.98 ч. (1) Конституции**, исходя из ее толкования в конституционной практике.

58. Вместе с тем, Конституционный суд обращает внимание на недостаточность взаимодействия между Президентом Республики и Парламентом в ходе второго раунда консультаций по вопросу выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра (см. выше §§ 11-16).

59. Конституционный суд подчеркивает, что целью консультаций является выявление политической поддержки со стороны формализованного парламентского большинства лица, способного формировать Правительство и пользующегося доверием Парламента (см. выше § 41).

60. Консультации, о которых говорится в конституционной норме ст. 98 ч. (1), предполагают реализацию подлинного диалога сторон. Чтобы достичь поставленной цели, диалог необходимо вести добросовестно, искренне и с ответственностью. На таком диалоге должно опираться решение Президента Республики о выдвижении кандидатуры на должность премьер-министра. В этом случае консультации являются правовым инструментом, предусмотренным Конституцией, который не может быть лишен эффективности (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 7 от 18 мая 2013 г., § 50).

61. Конституционный суд отмечает следующий вывод Венецианской комиссии: «Соблюдение принципа верховенства права не ограничивается применением четких и формальных законодательных или конституционных положений. Соблюдение верховенства права предполагает конституционное поведение и конституционную практику, призванные способствовать подчинению формальным нормам всех конституционных органов и их взаимное уважение». (см. Заключение Венецианской комиссии № 685/2012 от 17 декабря 2012 г., CDL-AD(2012)026, § 72).

62. По данному делу Конституционный суд пришел к выводу, что для выдвижения кандидатуры на должность премьер-министра представителям государственных органов, в том числе лицам, принимающим участие в консультациях, необходимо уделить внимание требованию развития политической культуры. В этом смысле, особое значение имеют выводы Венецианской комиссии,

согласно которым «[...] необходимо развивать политическую и конституционную культуру. Не всегда высокопоставленные лица преследуют государственные интересы во всей совокупности. [...] Государственные органы не могут рассматриваться отдельно от их руководителей. Отсутствие уважения к государственным органам тесно связано с другой проблемой политической и конституционной культуры – с нарушением принципа добросовестного взаимодействия. [...] Только взаимоуважение может привести к установлению взаимоприемлемой практики, которая соответствует европейским конституционным ценностям и позволяет государству избежать кризисов и достойно их преодолеть» (см. Заключение Венецианской комиссии № 685/2012, CDL-AD(2012)026, § 73).

63. Президент Республики Молдова и депутаты Парламента должны проявлять добросовестное поведение, конституционную приверженность и взаимоуважение с целью обеспечения сотрудничества, имеющего существенное значение в процессе назначения Правительства, а значит, и надлежащего функционирования государства.

64. Для предотвращения институционального блокирования из-за отсутствия между Президентом Республики и Парламентом диалога, основанного на взаимоуважении и ответственности, Конституционный суд считает необходимым проведение сторонами новых консультаций, с соблюдением Конституции и практики Конституционного суда.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. а) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ст. 61, ст. 62 п. а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Признать частично обоснованным обращение, представленное депутатами Парламента Республики Молдова Василием Боля, Григорием Новак и Александром Суходолски.

2. Признать неконституционным Указ Президента Республики Молдова № 32-IX от 11 февраля 2021 года об утверждении кандидата на должность премьер-министра.

3. С целью соблюдения ст. 98 ч. (1) Конституции парламентские фракции и Президент Республики Молдова должны проводить новые консультации.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ УКАЗА ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ
МОЛДОВА № 32-IX ОТ 11 ФЕВРАЛЯ 2021 ГОДА

4. Признать неприемлемым обращение по вопросу, если Президент Республики Молдова своим отказом выдвинуть на должность премьер-министра кандидатуру Марианны Дурлештяну, предложенную парламентским большинством, совершила тяжкое деяние, в смысле ст.89 ч. (1) Конституции.

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

Председатель

Домника МАНОЛЕ

*Кишинэу, 23 февраля 2021 года
ПКС № 6
Дело № 30а/2021*