



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**статьи 3 Постановления Парламента № 96 от 25 апреля 2013 года
об отзыве Председателя Парламента и Закона № 101 от 26 апреля
2013 года о внесении дополнения в статью 14 Регламента
Парламента, принятого Законом № 797-XIII от 2 апреля 1996 года**

(Обращение № 12а/2013)

КИШИНЭУ

21 мая 2013 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВРЕМЕННОГО ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПАРЛАМЕНТА

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии Татьяны Берладян, секретаря судебного заседания,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 29 апреля 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 группы депутатов Парламента Михай Гимпу, Валериу Мунтяну, Борис Виеру и Корина Фусу, представленное в Конституционный суд 29 апреля 2013 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности ст. 3 Постановления Парламента № 96 от 25 апреля 2013 года об отзыве Председателя Парламента и Закона № 101 от 26 апреля 2013 года о внесении дополнения в статью 14 Регламента Парламента, принятого Законом № 797-XIII от 2 апреля 1996 года.

2. Статья 3 Постановления Парламента № 96 предусматривает, что до избрания нового Председателя Парламента его функции исполняются заместителем Председателя Парламента.

3. Также, в новой редакции, изложенной Законом № 101 от 26 апреля 2013 года, ст. 14 ч. (3) Регламента Парламента устанавливает: *«В случае образования вакансии должности Председателя Парламента в связи со смертью, отставкой, отзывом, а также в ситуациях несовместимости или невозможности исполнения функций временное исполнение обязанностей обеспечивается заместителем Председателя Парламента. В случае наличия нескольких заместителей Председателя Парламента временное исполнение обязанностей обеспечивается заместителем Председателя Парламента, назначенным постановлением Парламента. Временное*

исполнение обязанностей осуществляется до избрания нового Председателя Парламента.».

4. Авторы обращения полагают, в частности, что статья 3 Постановления Парламента № 96 от 25 апреля 2013 и Закон № 101 от 26 апреля 2013 года вступают в противоречие с положениями ст. 2 и ст. 64 Конституции Республики Молдова.

5. Определением Конституционного суда от 14 мая 2013 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

6. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд истребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Академии наук Молдовы, но ни один из них не воспользовался этим правом.

7. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал депутат Парламента Валериу Мунтяну. Парламент был представлен депутатом Валериу Гилецки и главным консультантом юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено заместителем министра юстиции, Владимиром Гроссу. Президент Республики Молдова не направил своего представителя.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

8. Постановлением № 96 от 25 апреля 2013 года Парламент отозвал Мариана Лупу с должности Председателя Парламента.

9. Этим же постановлением Парламент установил, что до избрания нового Председателя Парламента его функции исполняются заместителем Председателя Парламента. Поскольку на тот момент единственным заместителем Председателя Парламента являлась Лилиана Палихович, полномочия Председателя Парламента были возложены на нее.

10. Не объявляя заседание закрытым, Парламент взял перерыв до следующего дня.

11. 26 апреля 2013 года Парламент принял Закон № 101, которым установил, что в случае образования вакансии временное исполнение обязанностей Председателя Парламента обеспечивается одним из его заместителей.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 1 Государство Республика Молдова

«[...]

(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 7 Конституция - высший закон

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

Статья 60 Парламент - высший представительный и законодательный орган

«(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

(2) Парламент состоит из 101 депутата.»

Статья 64 Внутренняя организация

«(1) Структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом. Источники финансирования Парламента предусматриваются в утвержденном им бюджете.

(2) Председатель Парламента избирается тайным голосованием большинством голосов избранных депутатов на срок полномочий Парламента. Он может быть досрочно освобожден от должности Парламентом тайным голосованием двумя третями голосов депутатов.

(3) Заместители Председателя избираются по представлению Председателя Парламента по согласованию с парламентскими фракциями.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВРЕМЕННОГО ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАНОСТЕЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПАРЛАМЕНТА

Статья 68

Представительный мандат

- «(1) При исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа.
(2) Всякий императивный мандат недействителен.»

Статья 72

Виды законов

«(1) Парламент принимает конституционные, органические и ординарные законы. [...]

(3) **Органическим законом** регламентируются:

[...]

с) **организация и деятельность Парламента;**»

13. Применимые положения Закона № 39-XIII от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента (М.О., № 4/78, 1994 г., перепубликован: М.О., № 59-61/201, 2005 г.):

«Ст.1. – (1) Статус депутата Парламента определяется Конституцией, настоящим законом и Регламентом Парламента.

(2) Отдельные вопросы, касающиеся исполнения мандата депутата, могут регулироваться иными нормативными актами.»

«Ст.14. – (2) Депутат пользуется своими правами и исполняет свои обязанности в течение всей легислатуры, на которую избран.»

«Ст.15. – (1) Депутат должен строго соблюдать Конституцию, законы, нормы этики и морали.

(2) Депутат обязан быть достойным доверия избирателей, собственным примером способствовать укреплению государственной дисциплины, исполнению гражданских обязанностей, обеспечению прав человека и соблюдению законодательства. [...]

«Ст.16. – (1) Депутат участвует в коллективном и свободном рассмотрении вопросов, относящихся к ведению Парламента, в обсуждении и принятии проектов, включенных в повестку дня заседания Парламента. [...]

«Ст.17. – (1) Депутат пользуется правом решающего голоса по всем вопросам, рассматриваемым Парламентом.»

14. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом № 797-XIII от 2 апреля 1996 (М.О., № 81-82/765, 1996 г., перепубликован: М.О., № 50/237, 2007 г.):

Статья 1 Выборы Парламента

«(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.[...]

Статья 7 Руководство Парламента

«После законного конституирования Парламента избираются Председатель Парламента, заместители Председателя Парламента и образуется Постоянное бюро Парламента.»

Статья 8 Комиссия по проведению выборов Председателя Парламента

«(1) Парламент по предложению парламентских фракций создает комиссию по проведению выборов Председателя Парламента, которая:

- а) принимает предложения по выдвижению кандидатов на должность Председателя Парламента;
- б) устанавливает образец и текст бюллетеня для голосования;
- с) обеспечивает подготовку и проведение голосования;
- д) подводит итоги голосования, объявляет недействительными бюллетени, в которых:
 - отсутствуют подписи и печати комиссии;
 - не отражено волеизъявление голосующего;
 - вычеркнуты имена всех кандидатов;
 - вписаны другие имена;
- е) разрешает конфликты и споры, возникающие в ходе голосования;
- ф) представляет Парламенту на утверждение результаты голосования. [...]

Статья 9 Избрание Председателя Парламента

«(1) Председатель Парламента избирается на срок полномочий Парламента тайным голосованием посредством избирательных бюллетеней, в которые вносятся фамилии и имена всех кандидатов, предложенных парламентскими фракциями. Каждая парламентская фракция может предложить только одного кандидата.

(2) Кандидат, набравший большинство голосов избранных депутатов, считается избранным Председателем Парламента.

(3) Если ни один из кандидатов не набрал требуемого числа голосов, проводится повторное голосование, в котором участвуют только два кандидата, получивших при первом голосовании наибольшее число голосов.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВРЕМЕННОГО ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАНОСТЕЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПАРЛАМЕНТА

(4) В случае, если кандидаты набрали равное количество голосов, проводятся новые выборы с выдвижением парламентскими фракциями тех же или других кандидатов.»

Статья 10

Избрание заместителей Председателя Парламента

«Заместители Председателя Парламента избираются открытым голосованием большинством голосов избранных депутатов по предложению Председателя Парламента после консультаций с парламентскими фракциями.»

Статья 11

Отзыв Председателя Парламента и заместителей Председателя Парламента

2(1) Председатель Парламента может быть досрочно отозван по предложению выдвинувшей его парламентской фракции или не менее чем одной трети избранных депутатов.

(2) Постановление об отзыве Председателя Парламента принимается двумя третями голосов избранных депутатов при тайном голосовании в порядке, предусмотренном статьей 8, применяемой соответствующим образом.

(3) Заместители Председателя Парламента могут быть досрочно отозваны по предложению Председателя Парламента после консультаций с парламентскими фракциями большинством голосов избранных депутатов.»

Статья 14

Функции Председателя Парламента

«(1) Председатель Парламента выполняет следующие функции:

- a) руководит работой Парламента и Постоянного бюро;
- b) созывает очередные, внеочередные или специальные сессии Парламента;
- c) обеспечивает соблюдение регламента и порядка на заседаниях;
- d) осуществляет прием и распределение проектов законов и законодательных предложений, а также докладов комиссий;
- e) объявляет результаты голосования и зачитывает принятые законодательные акты;
- f) подписывает законы, постановления и резолюции, принятые Парламентом;
- g) представляет Парламент в отношениях с Президентом Республики Молдова и Правительством;
- h) представляет Парламент в стране и за рубежом;
- i) назначает после проведения консультаций с парламентскими фракциями состав парламентских делегаций, кроме постоянных парламентских делегаций;
- j) распоряжается и управляет бюджетными средствами Парламента, ежемесячно информируя при этом Постоянное бюро;
- j¹) распоряжается фондом Председателя Парламента;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВРЕМЕННОГО ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПАРЛАМЕНТА

к) принимает на работу и увольняет с нее государственных служащих Секретариата Парламента и персонал кабинета лиц, занимающих ответственные государственные должности в Парламенте, в установленном порядке;

л) разграничивает функции заместителей Председателя Парламента;

м) выполняет другие функции, предусмотренные настоящим регламентом, или поручения Парламента.

(2) При выполнении функций, предусмотренных регламентом, Председатель Парламента издает распоряжения и приказы.

(3) В случае образования вакансии должности Председателя Парламента в связи со смертью, отставкой, отзывом, а также в ситуациях несовместимости или невозможности исполнения функций временное исполнение обязанностей обеспечивается заместителем Председателя Парламента. В случае наличия нескольких заместителей Председателя Парламента временное исполнение обязанностей обеспечивается заместителем Председателя Парламента, назначенным постановлением Парламента. Временное исполнение обязанностей осуществляется до избрания нового Председателя Парламента.»

Статья 15

Функции заместителей Председателя Парламента

«(1) Заместители Председателя Парламента координируют деятельность определенных постоянных комиссий, обеспечивают сотрудничество Парламента с другими органами публичной власти и осуществление парламентского контроля. Разграничение этих функций осуществляется постановлением Постоянного бюро.

(2) Заместители Председателя Парламента исполняют в порядке, установленном Председателем, функции Председателя по его просьбе либо в его отсутствие, в том числе по подписанию законов и постановлений, принятых Парламентом.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

15. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что, по сути, обращение касается временного исполнения обязанностей Председателя Парламента одним из его заместителей.

16. Так, обращение относится к совокупности взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, а именно к представительному мандату депутата, структуре, организации и деятельности Парламента, конституционным полномочиям Председателя Парламента.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

17. В соответствии со своим определением от 14 мая 2013 года (см. выше § 5) Конституционный суд отмечает, что на основании ст. 135 ч.(1) п. а) Конституции, ст. 4 ч. (1) п. а) Закона о Конституционном суде и ст. 4 ч. (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции обращение относится к компетенции Конституционного суда.

18. Положения ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутатов Парламента правом обращения в Конституционный суд.

19. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля являются ст. 3 Постановления Парламента № 96 от 25 апреля 2013 года и Закон № 101 от 26 апреля 2013 года о внесении дополнения в статью 14 Регламента Парламента.

20. Конституционный суд отмечает, что Регламент Парламента Республики Молдова имеет статус органического закона, в связи с чем может подвергаться конституционному контролю. Принимая во внимание принцип парламентской автономии по регулированию внутренней организации, положения Регламента Парламента подлежат конституционному контролю только в той мере, в какой они касаются конституционных норм и принципов.

21. Конституционный суд отмечает, что в рассматриваемом деле оспариваемые нормы, касающиеся предусмотренной в Конституции должности Председателя Парламента, подлежат конституционному контролю.

22. Таким образом, как Постановление Парламента, так и Регламент Парламента подлежат конституционному контролю.

23. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.135 ч.(1) п.а) Конституции его прерогатива предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

24. Из содержания обращения Конституционный суд усматривает два вопроса конституционной критики:

1) *по форме акта:*

- относительно статьи 3 Постановления Парламента № 96 от 25 апреля 2013 года, касающейся организации и деятельности Парламента, – необходимо ли установление соответствующей нормы в законе, или достаточно принятие постановления Парламента, если закон не предусматривает четких положений;
- относительно Закона № 101 от 26 апреля 2013 года – заместитель Председателя Парламента не имеет право подписывать законодательные акты ввиду отсутствия в этом смысле законодательной основы;

2) *по содержанию акта* – относительно ст.3 Постановления Парламента и статьи 14 Регламента Парламента, в редакции Закона № 101 от 26 апреля 2013 года, – может ли быть установлено временное исполнение обязанностей Председателя Парламента, если оно не предусмотрено Конституцией.

25. Парламент, Президент Республики Молдова и Правительство заявили ходатайство об отложении пленарного заседания Конституционного суда, ссылаясь на необходимость дополнительной подготовки, в соответствии с гарантиями справедливого судебного разбирательства, закрепленными ст.6 Европейской конвенции.

26. В этом контексте, Конституционный суд обращается к выводам, изложенным в Постановлении № 6 от 16 мая 2013 года:

«23. [...] по компетенции конституционная юрисдикция находится на стыке права и политики, будучи насыщена элементами публичного права и далека от области гражданского права, поэтому не входит в сферу применения ст.6 § 1 Европейской конвенции.

24. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что Европейский Суд, принимая во внимание, что контроль конституционности осуществляется по правилам компетенций, присущим каждому государству-участнику, и что этот контроль может быть *a priori* или *a posteriori*, и осуществляться как по прямому обращению публичных органов, других судов или частных лиц, так и в порядке исключительного случая неконституционности, в своей юриспруденции установил, что положения ст. 6 § 1 Конвенции применяются к **индивидуальным жалобам**, для защиты конкретных прав лиц, вносящих их. Они не применяются при «абстрактном контроле» актов, вынесенных публичными органами или судами, ставших объектом кассационных жалоб (определение ЕСПЧ от 22 октября 1984 года по делу *Sramek против Австрии*, Серия А № 84, § 35; определение ЕСПЧ от 6 мая 1981 года по делу *Buchholz против Германии*, Серия А № 42, § 48).

25. Конституционный суд подчеркивает, что Республика Молдова ввела лишь процедуру «**абстрактного контроля**» конституционности, в рамках которой **Конституционный суд рассматривает не содержание жалобы, а лишь соответствие принятого органом власти акта (включая нормативные акты) конституционным нормам**, в связи с чем **гарантии справедливого судебного разбирательства**, в смысле в котором они закреплены в ст.6 Европейской конвенции, **не применяются.**»

27. В связи с запросом об отложении пленарного заседания, Конституционный суд отмечает также, что в соответствии со ст.49 ч.(1) Кодекса конституционной юрисдикции неявка в заседание Конституционного суда одной из сторон, извещенных о дате, времени и месте проведения заседания, не является препятствием к рассмотрению дела и принятию решения.

28. Конституционный суд считает, что в условиях, когда отсутствует полномочное Правительство и полномочный Премьер-министр и когда на уровне основных органов государственной власти

установлено временное исполнение обязанностей, и принимая во внимание значение решения Конституционного суда для деятельности Парламента, необходимо разрешить данное дело в кратчайшие сроки.

29. Учитывая, в этом контексте, замечания представителей Правительства и Парламента, при осуществлении контроля конституционности оспариваемых положений Конституционный суд считает необходимым дать толкование положений ст. 64 Конституции с точки зрения не предусмотренной положениями Конституции возможности установления временного исполнения обязанностей Председателя Парламента, а также расширения полномочий.

30. В этом смысле, Конституционный суд использует заключения, данные в Постановлении № 4 от 22 апреля 2013 года о контроле конституционности указов Президента Республики Молдова № 534-VII от 8 марта 2013 года об отставке Правительства, в части оставления в должности Премьер-министра, отправленного в отставку резолюцией о вотуме недоверия (по подозрению в коррупции), с 8 марта 2013 года до формирования нового Правительства, и № 584-VII от 10 апреля 2013 года об утверждении кандидата на должность Премьер-министра (Обращение № 10a/2013):

«30. Конституционный суд отмечает, что в каждом случае, когда запрашивается осуществление контроля конституционности правового акта одновременно с толкованием конституционных норм, контроль конституционности включает, безусловно, и толкование соответствующих норм.»

31. При этих обстоятельствах и принимая во внимание запрос представителей Правительства и Парламента, на основании ст. 6 ч. (2) Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд отмечает, что в рассматриваемом деле обращение о контроле конституционности охватывает собой и запрос о толковании конституционных норм.

32. Заявленные два вопроса, которые вынесены на рассмотрение Конституционного суда, взаимосвязаны. Принимая во внимание, что конституционный контроль установления временного исполнения обязанностей Председателя Парламента влияет на выводы о конституционности акта о назначении замещающего лица, ст. 14 Регламента Парламента, в редакции Закона № 101 от 26 апреля 2013 года, и ст. 3 Постановления Парламента № 96 от 25 апреля 2013 года будут рассматриваться вместе, а вопрос о форме акта – отдельно.

33. Конституционный суд отмечает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции. Суд отмечает также, что обращение было представлено с соблюдением законодательных

положений и что он обладает компетенцией принимать решение по вопросу о конституционности статьи 3 Постановления Парламента №96 от 25 апреля 2013 года и Закона № 101 от 26 апреля 2013 года о внесении дополнения в статью 14 Регламента Парламента. Таким образом, далее обращение будет рассмотрено по существу.

34. Чтобы разъяснить поставленные в обращении вопросы, Конституционный суд будет исходить, в частности, из положений статей 2, 60, 64, 68 и 72 ч.(3) п. с) Конституции, из своей предыдущей практики, а также из принципов международного права, используя при этом все методы правового толкования.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

І. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЕЙ 2, 64 И 68 КОНСТИТУЦИИ

35. Авторы обращения считают, что статья 3 Постановления Парламента № 96 от 25 апреля 2013 года и статья 14 Регламента Парламента, в редакции Закона №101 от 26 апреля 2013 года, подвергаемые контролю конституционности, нарушают положения статьи 2 Конституции, предусматривающих:

«(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 тяжчайшим преступлением против народа.»

36. Также, авторы обращения ссылаются на нарушение статьи 64 Конституции, согласно которой:

«(1) Структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом. Источники финансирования Парламента предусматриваются в утвержденном им бюджете.

(2) Председатель Парламента избирается тайным голосованием большинством голосов избранных депутатов на срок полномочий Парламента. Он может быть досрочно освобожден от должности Парламентом тайным голосованием двумя третями голосов депутатов.

(3) Заместители Председателя избираются по представлению Председателя Парламента по согласованию с парламентскими фракциями.»

37. По их мнению, оспариваемые положения нарушают и нормы о представительном мандате депутата, которые закреплены в статье 68 Конституции.

1. Аргументы авторов обращения

38. Авторы обращения отмечают, что должность Председателя Парламента имеет исключительно политический характер, являясь опосредованным выражением воли избирателей.

39. По их мнению, назначение временно исполняющего обязанности Председателя Парламента – это попытка игнорировать содержание правовых норм, касающихся Председателя Парламента, а с учетом полномочий, предоставленных Председателю Парламента, и попытка присвоить полномочия Парламента, с целью сохранить длительное время положение временного исполнения обязанностей Председателя Парламента, в нарушение конституционных положений и духа Конституции.

2. Аргументы властей

40. По мнению представителей Парламента и Правительства, оспариваемые положения были внесены в соответствии с конституционными нормами и принципом парламентской автономии по регулированию внутренней организации.

41. Представитель Парламента указал на правовой вакуум в области временного исполнения обязанностей Председателя Парламента и на необходимость конкретизировать функции заместителя Председателя Парламента, который на время занимает его место.

42. В этом смысле, **представитель Парламента признал, что является недопустимым длительное временное исполнение должностей, считая необходимым применение временных ограничений**, которые не касались бы полномочий, таким образом, чтобы лицо, замещающее Председателя Парламента, исполняло все его обязанности, но лишь на короткий срок.

43. Представитель Правительства не усмотрел в этом случае законодательного вакуума, так как заместитель Председателя Парламента, на основании закона, исполняет предоставленные ему функции, которые обычно исполняются Председателем Парламента.

44. По его мнению, оспариваемыми актами (постановление и закон) Парламент вносит ясность в вопросе неоднозначного толкования временного исполнения обязанностей Председателя Парламента, когда имеются два или несколько заместителей.

45. **Представитель Правительства считает, что для выяснения спорных вопросов, поднятых в обращении, Конституционный суд, обосновывая свое решение, должен интерпретировать конституционные нормы и раскрыть какие полномочия имеет**

заместитель, временно исполняющий обязанности Председателя Парламента.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

3.1.1. Парламент – высший представительный орган

46. 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.

47. Вместе с тем, Конституционный суд считает, что при рассмотрении данного дела положения ст. 2 ч. (1) Высшего закона следует соотносить со ст. 60, согласно которой Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

48. Главная функция Парламента, как единственного законодательного органа страны, состоит в законотворчестве, то есть в способности составлять и издавать законы.

49. Благодаря этой функции, Парламент занимает центральное место в нашем конституционном строе, от его деятельности зависит эффективность всей деятельности государства, включая социально-экономическую.

3.1.2. Парламентская автономия

50. Конституционный суд отмечает, что согласно статье 64 Конституции **структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом.**

51. Законом № 797-XIII от 2 апреля 1996 года Парламент реализовал эту цель, приняв Регламент, в котором определил правила деятельности Парламента. Принятие Регламента законом предусмотрено ст. 72 ч. (3) п. с) Конституции, согласно которой организация и деятельность Парламента регламентируются **органическим законом.**

52. Парламент обладает полной автономией при принятии положений, регулирующих внутреннюю организацию и деятельность Парламента. В этом смысле, Регламент Парламента – это совокупность правовых норм, направленных на организацию и упорядочение

парламентской деятельности по изданию законов, назначению или предоставлению полномочий и инвеституре самых важных государственных учреждений или органов. В то же время, положения Регламента являются правовыми инструментами, позволяющими и обеспечивающими осуществление парламентской деятельности с целью реализации конституционных функций Парламента, представительного органа, через который народ осуществляет национальный суверенитет, в соответствии с положениями ст. 2 ч. (1) Конституции.

53. В этом контексте, Конституционный суд повторяет свои выводы из Определения № 5 от 28 сентября 2000 года:

«[...] только Парламент вправе определять порядок, процедуры и условия, соблюдаемые при принятии решений в соответствии с принципом регламентской автономии, согласно которому он самостоятельно устанавливает порядок организации своей деятельности, безусловно, в пределах конституционных норм. [...]»

54. Рассматривая закрепленную в ст. 64 ч.(1) Конституции норму об автономии Парламента по регулированию внутренней организации совместно с другими законодательными положениями, Конституционный суд отмечает, что автономия Парламента **не может быть абсолютизирована**, поскольку верховенство Конституции является общим принципом, обязательным для всех, в том числе для законодательного органа, который не имеет право принимать и утверждать не соответствующие конституционным нормам или принципам законодательные акты и парламентские процедуры. Парламентская автономия не оправдывает установление правил, которые нарушают букву и дух Высшего закона. Отсюда следует, что и положения Регламента Парламента **должны соответствовать конституционным нормам**.

55. Вместе с тем, **в вопросах, касающихся организации и внутренней деятельности Парламента, которые не регулируются Конституцией, Парламент свободен самостоятельно принимать решения. Эта автономия осуществляется выражением воли большинства членов Парламента путем голосования.**

56. В соответствии с вышеизложенным, Парламент обладает исключительной компетенцией устанавливать положения, определяющие полномочия своих руководящих органов и принимать решения относительно порядка их применения. Нарушения положений Регламента выявляются и ликвидируются исключительно парламентскими средствами и процедурами.

3.1.3. Институциональная функция Председателя Парламента

57. Конституция устанавливает ряд полномочий Председателя Парламента.

58. Исключительно в ведение Председателя Парламента входит назначение отдельных государственных официальных лиц. Так, по представлению Председателя Парламента избираются заместители Председателя (ст. 64 ч. (3) Конституции), Генеральный прокурор (ст.125 Конституции) и Председатель Счетной палаты (ст. 133 Конституции).

59. Высший закон закрепляет за Председателем Парламента приоритет в иерархической последовательности обеспечения временного исполнения обязанностей Президента Республики Молдова в случае возникновения вакансии (ст. 91 Конституции).

60. Согласно ст. 67 ч. (2) Конституции, Председатель Парламента может требовать созыва Парламента на внеочередные или специальные сессии. Это полномочие не является исключительным, так как Парламент может быть созван на внеочередные или специальные сессии и по требованию Президента Республики Молдова или одной трети депутатов.

61. Также, в соответствии с Регламентом Парламента Председатель Парламента имеет ряд организационных и административных обязанностей по упорядочению деятельности Парламента: руководит работой Парламента и Постоянного бюро; созывает очередные, внеочередные или специальные сессии Парламента; обеспечивает соблюдение регламента и порядка на заседаниях; осуществляет прием и распределение проектов законов и законодательных предложений, а также докладов комиссий; объявляет результаты голосования и зачитывает принятые законодательные акты; подписывает законы, постановления и резолюции, принятые Парламентом; представляет Парламент в отношениях с Президентом Республики Молдова и Правительством; представляет Парламент в стране и за рубежом; назначает после проведения консультаций с парламентскими фракциями состав парламентских делегаций, кроме постоянных парламентских делегаций; распоряжается и управляет бюджетными средствами Парламента, ежемесячно информируя при этом Постоянное бюро; распоряжается фондом Председателя Парламента; принимает на работу и увольняет с нее государственных служащих Секретариата Парламента и персонал кабинета лиц, занимающих ответственные государственные должности в Парламенте, в установленном порядке; разграничивает функции заместителей Председателя Парламента; выполняет другие функции, предусмотренные настоящим регламентом, или поручения Парламента [ст.14 ч.(1) Регламента Парламента].

3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

3.2.1. Установление временного исполнения обязанностей Председателя Парламента

62. Конституционный суд отмечает, что согласно изменениям, внесенным в ст.14 ч.(3) Регламента Парламента Законом № 101 от 26 апреля 2013 года, в случае образования вакансии должности Председателя Парламента в связи со смертью, отставкой, отзывом, а также в ситуациях несовместимости или невозможности исполнения функций *временное исполнение обязанностей обеспечивается заместителем Председателя Парламента*. В случае наличия нескольких заместителей Председателя Парламента временное исполнение обязанностей обеспечивается заместителем Председателя Парламента, назначенным постановлением Парламента. Временное исполнение обязанностей осуществляется до избрания нового Председателя Парламента.

63. Согласно данным положениям, при указанных выше обстоятельствах, в случае возникновения вакансии, полномочия Председателя Парламента переходят по праву к одному из его заместителей.

64. В Постановлении № 2 от 8 февраля 2011 года о толковании ст.90 ч. (4) Конституции Республики Молдова Конституционный суд установил:

«[...] в конституционном смысле, вакансия должности – это промежуток времени, когда должность никем не занята. [...] В случаях возникновения вакансии должности устанавливается временное исполнение обязанностей, являющейся промежуток времени, когда вакантная должность исполняется другим лицом. [...]»

65. Конституционный суд отмечает, что Конституция предусматривает только временное исполнение обязанностей Президента Республики Молдова и Премьер-министра (статьи 91 и 101).

66. В Высшем законе нет положений о «временном исполнении обязанностей Председателя Парламента», как и положений, касающихся других рабочих органов законодательного форума.

67. Конституционный суд повторяет, что **в вопросах, касающихся организации и внутренней деятельности Парламента, которые не регулируются Конституцией, Парламент свободен самостоятельно принимать решения**. Эта автономия осуществляется выражением воли большинства членов Парламента.

68. Конституционный суд заключает, что принятие Парламентом положений, которые устанавливают временное исполнение обязанностей Председателя Парламента, по сути, не противоречит конституционным нормам.

*3.2.2. Статус лица, временно исполняющего обязанности
Председателя Парламента*

69. Конституционный суд отмечает, что необходимость временного исполнения обязанностей состоит в преодолении возникшего положения, заключающегося в невозможности исполнения должности полномочным лицом, либо в предотвращении появления нарушений в деятельности этого органа.

70. Конституционный суд отмечает, что полномочия лица, временно исполняющего обязанности Председателя Парламента, не предусмотрены Регламентом Парламента исчерпывающим образом.

71. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что статус временно исполняющего обязанности Председателя Парламента отличается от статуса полномочного Председателя Парламента. Временно исполняющий обязанности Председателя Парламента имеет **провизорный** статус, временное исполнение должности устанавливается с целью **обеспечить непрерывность** осуществления функций Парламента. **Временно исполняющий обязанности Председателя Парламента не проходит обязательную для полномочного Председателя Парламента процедуру назначения на должность (тайное голосование), на него не распространяются гарантии исполнения этой должности (отзыв с должности 2/3 голосов членов Парламента при тайном голосовании). Указанные конституционные нормы исключают приравнивание мандата Председателя Парламента к временному исполнению этой должности,** которым обеспечивается непрерывность осуществления функций Парламента, а не начинается полный мандат Председателя Парламента.

72. В этом контексте, лицо, которое временно занимает должность Председателя Парламента, может исполнять только функции Председателя Парламента по упорядочению деятельности Парламента, предусмотренные Регламентом Парламента, включая подписание законов, созыв и председательствование на заседаниях Парламента.

73. **Исключительные полномочия Председателя Парламента, установленные Конституцией, являются *intuitu personae* и не могут быть делегированы, переходить к лицу, временно занимающему эту должность, или осуществляться им. Следовательно, лицо,**

временно занимающее должность Председателя Парламента, не может предложить заместителей Председателя Парламента (ст. 64 ч. (3) Конституции), не может обеспечить временное исполнение обязанностей Президента Республики Молдова (ст. 91 Конституции), не может предложить кандидатуру Генерального прокурора или освобождение его от должности (ст. 125 Конституции), не может предложить кандидатуру Председателя Счетной палаты или освобождение его от должности (ст. 133 Конституции).

74. Что касается подписания законов, Конституционный суд отмечает, что эта функция не предполагает принятие решения, а лишь подтверждение того, что содержание подписанного акта соответствует тому, который был принят депутатами, являясь чисто технической функцией, и по своей природе не может и не должно привести к обструкции деятельности Парламента – высшего представительного и законодательного органа государства.

75. В свете изложенного, Конституционный суд отмечает, что статья 14 Регламента Парламента, в редакции Закона № 101 от 26 апреля 2013 года, не противоречит положениям ст. 2, 64 и 68 Конституции. В этом же контексте, с точки зрения существа вопроса, и ст.3 Постановления Парламента № 96 от 25 апреля 2013 года не противоречит указанным конституционным нормам.

76. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что Регламент Парламента не содержит четких положений о **длительности** временного исполнения обязанностей Председателя Парламента.

77. Конституционный суд подчеркивает, что нормы и дух Конституции преследуют цель обеспечения непрерывности осуществления государственной власти органами, созданными в соответствии с нормами Конституции, а положение подобное временному исполнению обязанностей, которое направлено на устранение вакуума власти и установление механизмов по созданию полномочных функциональных органов, должно быть **ликвидировано как можно скорее**.

78. Принимая во внимание предоставленные полномочия, а также отсутствие императивных норм о временных ограничениях, Конституционный суд подчеркивает, что **является недопустимым установление на длительный срок положения временного исполнения обязанностей, в том числе Председателя Парламента**.

79. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что независимо от обстоятельств, которые привели к отзыву Председателя Парламента, депутаты обязаны подчиниться Конституции и, для обеспечения в полной мере функциональности государственных органов, должны приступить **незамедлительно** к избранию

полномочного Председателя Парламента, в соответствии с положениями ст.64 ч.(2) Конституции.

80. При рассмотрении вопроса о разумных сроках избрания, необходимо учитывать и тот факт, что **оба лица, имеющих право обеспечить временное исполнение обязанностей Президента страны, занимают должности временно и, таким образом, исключаются от разрешения этой возможной неординарной ситуации.**

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЕЙ 60, 64 И 72 Ч. (3) П. С) КОНСТИТУЦИИ

81. По мнению авторов обращения, статья 3 Постановления Парламента № 96 от 25 апреля 2013 года и Закон № 101 от 26 апреля 2013 года по формальным признакам нарушают положения ст.60, ст.64 и 72 ч.(3) п.с) Конституции.

1. Аргументы авторов обращения

82. Авторы обращения отмечают, что до внесения соответствующих поправок Регламент Парламента не предусматривал институт временного исполнения обязанностей Председателя Парламента.

83. В этом контексте, статья 3 Постановления на день принятия была лишена законной основы, так как структура, организация и деятельность Парламента устанавливаются **Регламентом** (ст. 64 Конституции) и относятся к **категории органических законов** (ст. 72 ч.(3) п. с) Конституции).

84. Из содержания и смысла оспариваемой нормы авторы обращения заключают, что заместитель Председателя Парламента был назначен в качестве временно исполняющего обязанности Председателя Парламента несмотря на то, что нормы закона не предусматривали этот правовой институт. То, что некоторые институты не регламентированы, не означает, что законодатель имеет право разрешить эти вопросы *ad-hoc*, а только посредством необходимых изменений и дополнений, в соответствии с установленной процедурой.

85. Авторы обращения считают статью 3 Постановления неконституционной, поскольку не соответствует категории органического закона, предусмотренной для регулирования организации и деятельности Парламента.

86. Авторы обращения отмечают, что до внесения изменений в ст.14 Регламента только Председатель Парламента мог передавать право подписания законов своему заместителю. И поскольку Председатель Парламента не сделал это, то его заместитель не имел права подписывать законы, которые были приняты после отзыва Председателя, то есть после 25 апреля 2013 года.

87. Учитывая эти обстоятельства, автор обращения считает, что подписание Закона № 101 от 26 апреля 2013 года противоречит Конституции, поскольку лицо, подписавшее закон, не имело для этого соответствующих полномочий.

2. Аргументы властей

88. Представители Парламента и Правительства отметили, что закон предоставляет заместителям Председателя Парламента в силу занимаемой им должности право подписывать законы и постановления, принятые Парламентом, по просьбе или в отсутствие Председателя Парламента. Председатель Парламента решает лишь, кто из его заместителей, если их несколько, будет подписывать.

3. Оценка Конституционного суда

89. Конституционный суд отмечает, что ст. 15 Регламента Парламента предусматривает, что заместители Председателя Парламента координируют деятельность определенных постоянных комиссий, обеспечивают сотрудничество Парламента с другими органами публичной власти и осуществление парламентского контроля. Разграничение этих функций осуществляется постановлением Постоянного бюро. Заместители Председателя Парламента исполняют в порядке, установленном Председателем, функции Председателя по его просьбе либо в его отсутствие, в том числе **по подписанию законов и постановлений, принятых Парламентом.**

90. Конституционный суд отмечает, что Высший закон предусматривает лишь условия и порядок принятия законов, то есть сколько голосов необходимо, в зависимости от категории законов (конституционных, органических и ординарных). Процедура подписания законов не входит в сферу применения конституционных норм, являясь строго административно-парламентской процедурой.

91. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что при выявлении законодательного пробела, в сходных ситуациях

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ВРЕМЕННОГО ИСПОЛНЕНИЯ ОБЯЗАННОСТЕЙ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПАРЛАМЕНТА

применяется аналогия закона, как способ правового толкования. Следовательно, в отсутствие руководителя, его функции выполняются заместителем.

92. Конституционный суд отмечает, что несмотря на то, что до даты отзыва Председателя Парламента (25 апреля 2013 года) положения Регламента Парламента не предусматривали возможность исполнения заместителем обязанностей Председателя Парламента, в том числе подписания законов, в силу автономии Парламента по регулированию внутренней организации и аналогии закона, заместитель Председателя Парламента, уполномоченный большинством депутатов, мог исполнять эту функцию и если в Регламенте не было бы такой нормы.

93. В свете изложенного, Конституционный суд отмечает, что статья 3 Постановления Парламента №96 от 25 апреля 2013 года не противоречит положениям ст.60, 64 и 72 ч.(3) п.с) Конституции.

Исходя из изложенного, на основании ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ст.60 п. а) и п. е), ст. 61, ст. 62 п.а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. Признать конституционной статью 3 Постановления Парламента №96 от 25 апреля 2013 года об отзыве Председателя Парламента.

2. Признать конституционным Закон №101 от 26 апреля 2013 года о внесении дополнения в статью 14 Регламента Парламента, принятого Законом № 797-XIII от 2 апреля 1996 года.

3. 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, 21 мая 2013 года

ПКС № 9

Дело № 12а/2013