

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

город Сухум

18 ноября 2022 года

Конституционный суд Республики Абхазия в составе: Председателя Ходжашвили Л.П., судей: Тания Н.А. и Бигуаа А.З.,

рассмотрел в открытом судебном заседании вопрос о соответствии требованиям главы 7 Конституции Республики Абхазия проекта Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия «О законодательной и исполнительной власти».

Поводом для дачи настоящего Заключение явился запрос Президента Республики Абхазия, а основанием – предусмотренная пунктом 6 статьи 72¹ Конституции Республики Абхазия, пунктом 6 части 1 статьи 46 Конституционного закона Республики Абхазия «О судебной власти» и пунктом 6 части 1 статьи 3, статьями 111 – 114 Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции, обязанность Конституционного суда Республики Абхазия дать заключение о соответствии (несоответствии) главе 7 Конституции Республики Абхазия положений проекта Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия «О законодательной и исполнительной власти».

Руководствуясь статьями 72¹ и 83 Конституции Республики Абхазия, статьей 46 Конституционного закона Республики Абхазия «О судебной власти», статьями 3, 72 – 77 и 111 – 114 Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции, Конституционный суд Республики Абхазия (далее – Конституционный суд)

у с т а н о в и л :

1. В проекте Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия «О законодательной и исполнительной власти» Президент Республики Абхазия предлагает:

«Статья 1

Внести в Конституцию Республики Абхазия, принятую Верховным Советом Республики Абхазия 26 ноября 1994 года, одобренную всенародным голосованием 3 октября 1999 года, с изменениями от 3 октября 1999 года; 30 апреля 2014 года, 3494-с-V, 03 февраля 2016 года, № 4028-с-V, 29 марта 2016 года, № 4067-с-V, следующие поправки:

1) в части 2 статьи 38 слова «Должности Президента Республики Абхазия, члена Кабинета Министров» заменить словами «Должность Президента Республики Абхазия»;

2) статью 47:

дополнить пунктами 9¹ – 9² следующего содержания:

«9¹) дает согласие Президенту Республики Абхазия на назначение министров;

9²) рассматривает вопрос о доверии министру, назначенному Президентом Республики Абхазия в соответствии с частью 4 статьи 56¹»;

пункт 11 исключить;

3) главу 3 дополнить статьей 47¹ следующего содержания:

«Статья 47¹. Парламент Республики Абхазия может быть распущен Президентом Республики Абхазия в случае, предусмотренном статьей 56¹ настоящей Конституции.

В случае роспуска Парламента Республики Абхазия Президент Республики Абхазия назначает дату выборов с тем, чтобы первое заседание вновь избранного Парламента Республики Абхазия было созвано не позднее чем через четыре месяца с даты роспуска.»;

4) статью 53 дополнить пунктами 17¹ – 17³ следующего содержания:

«17¹) утверждает структуру центральных органов исполнительной власти, вносит в нее изменения;

17²) назначает с согласия Парламента Республики Абхазия министров и освобождает их от должности;

17³) назначает руководителей центральных органов исполнительной власти, за исключением руководителей, указанных в пункте 17² настоящей статьи, и освобождает их от должности»;

5) статью 55 дополнить частью 2 следующего содержания:

«Полномочия Вице-президента Республики Абхазия устанавливаются законом.»;

6) изложить статью 56 в следующей редакции:

«Статья 56. Президент Республики Абхазия осуществляет руководство исполнительной властью на всей территории Республики Абхазия, обеспечивает согласованную деятельность органов исполнительной власти Республики Абхазия.»;

7) главу 4 дополнить статьей 56¹ следующего содержания:

«Статья 56¹. Министр назначается Президентом Республики Абхазия по согласованию с Парламентом Республики Абхазия.

Представление о кандидатуре министра вносится в Парламент Республики Абхазия Президентом Республики Абхазия не позднее двухнедельного срока после вступления в должность вновь избранного Президента Республики Абхазия либо в течение недели со дня отклонения кандидатуры министра Парламентом Республики Абхазия или освобождения от должности министра.

Парламент Республики Абхазия рассматривает представленную кандидатуру министра в течение недели со дня внесения представления в Парламент Республики Абхазия.

После трехкратного отклонения Парламентом Республики Абхазия представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур министра Президент Республики Абхазия вправе назначить министра. Если после трехкратного отклонения Парламентом Республики Абхазия представленных в соответствии с частью 2 настоящей статьи кандидатур более одной трети должностей министров остаются вакантными, Президент Республики Абхазия вправе распустить Парламент Республики Абхазия и назначить новые выборы.

По истечении шести месяцев со дня назначения министра Президентом Республики Абхазия в соответствии с частью 4 настоящей статьи Парламент Республики Абхазия вправе рассмотреть вопрос о доверии министру. В случае, если Парламент Республики Абхазия отказывает в доверии министру, Президент Республики Абхазия освобождает его от должности.»;

8) исключить статьи 57, 58;

9) в статье 59 после слова «ропуска» дополнить словами «, за исключением случаев, предусмотренных статьей 56.¹ настоящей Конституции,»;

10) в статье 66:

слова «к Премьер-министру Республики Абхазия» заменить словами «к Спикеру Парламента»;

третье предложение исключить;

11) в статье 72¹:

в подпункте «а» пункта 1 части 2 слова «, Кабинета Министров Республики Абхазия» исключить;

в пункте 4 части 2 слова «, Кабинета Министров Республики Абхазия» исключить.

Статья 2

Настоящий Конституционный закон Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия вступает в силу с даты прекращения полномочий действующего на дату принятия настоящего Конституционного закона Республики Абхазия Кабинета Министров Республики Абхазия по основаниям, установленным Конституционным законом Республики Абхазия от 13 августа 1996 года, № 290-с «О Кабинете Министров (Правительстве) Республики Абхазия».

Основанием для внесения изменений в Конституцию Республики Абхазия, по мнению главы государства, является необходимость проведения конституционной реформы, обоснование которой дается им в запросе и прилагаемой пояснительной записке.

Внесение в Конституцию Республики Абхазия изменений, по мнению автора, направлено на:

1) закрепление на конституционном уровне порядка согласования с Парламентом Республики Абхазия назначения на должность министров;

2) установление права Президента Республики Абхазия на роспуск Парламента Республики Абхазия;

3) определение порядка назначения даты выборов в Парламент Республики Абхазия;

4) закрепление за Президентом Республики Абхазия полномочия по утверждению структуры центральных органов исполнительной власти Республики Абхазия;

5) определение полномочий Вице-президента Республики Абхазия отдельным законом.

Предусмотренное проектом Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия упразднение Кабинета Министров направлено на:

- институционализацию центра принятия административных и управленческих решений;

- упрощение процедуры принятия отдельных актов и решений;

- усиление ответственности руководителей центральных органов исполнительной власти;

- сокращение количества государственных органов, что, в свою очередь, влечет сокращение расходов республиканского бюджета на их содержание.

Предлагаемые изменения в Конституцию Республики Абхазия обосновываются следующими аргументами:

Закрепление на конституционном уровне порядка согласования с Парламентом Республики Абхазия назначения на должность министров повышает эффективность взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти, предусматривает необходимость согласованных действий Президента Республики Абхазия и Парламента Республики Абхазия. Указанная процедура предполагает поиск согласия между ними с целью устранения возникающих противоречий по поводу кандидатуры на должность министра, что возможно на основе форм взаимодействия, складывающихся в процессе реализации полномочий главы исполнительной власти.

Одновременно с этим, в целях достижения баланса между законодательной и исполнительной ветвями власти проект Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия закрепляет право Президента Республики Абхазия распустить Парламент Республики Абхазия.

В связи с тем, что по вопросу назначения министров между Президентом Республики Абхазия и Парламентом Республики Абхазия могут возникать разногласия, проект Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия предусматривает механизмы преодоления таких разногласий. Так, если после трехкратного отклонения Парламентом Республики Абхазия представленных кандидатур министров более одной трети должностей министров остаются вакантными, Президент Республики Абхазия вправе распустить Парламент Республики Абхазия и назначить новые выборы.

Наделение Президента Республики Абхазия таким правом связано с тем, что при отсутствии одной трети министров исполнительная власть не может эффективно исполнять свои обязанности, что может привести к кризису исполнительной власти.

По мнению автора, закрепление за Президентом Республики Абхазия права на роспуск Парламента Республики Абхазия, наряду с правом Парламента Республики Абхазия согласовывать кандидатуры министров, обеспечит баланс в системе сдержек и противовесов между законодательной и исполнительной властью.

Предлагаемое законопроектом упразднение Кабинета Министров Республики Абхазия обосновывается проведенным анализом организационно-правового механизма функционирования исполнительной власти с момента принятия Конституции Республики Абхазия 1994 года, который выявил высокую динамику изменения структуры и состава Кабинета Министров Республики Абхазия. Как утверждает автор проекта, частая смена состава Кабинета Министров Республики Абхазия негативно сказывалась на эффективности деятельности исполнительной власти.

Принятие проекта Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия приведет к ликвидации Аппарата Кабинета Министров Республики Абхазия и, тем самым, повлечет сокращение расходов республиканского бюджета.

Заявитель просит в соответствии с положениями статей 3, 113 и 114 Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции дать заключение о соответствии проекта Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия «О законодательной и исполнительной власти» требованиям главы 7 Конституции Республики Абхазия.

2. Конституционный суд, рассмотрев обращение Президента Республики Абхазия, пришел к следующему.

Конституционный суд при оценке положений проекта Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия решает исключительно вопросы права (часть 2 статьи 3 Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции).

Согласно части 3 статьи 73 Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции Конституционный суд при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

В соответствии со статьей 83 главы 7 Конституции Республики Абхазия Президент Республики Абхазия наделен правом на внесение в Народное Собрание – Парламент Республики Абхазия предложения о поправках или пересмотре Конституции Республики Абхазия. Конституционный суд рассматривает такое предложение в виде запроса на основании статей 111 – 114 Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции и, по итогам рассмотрения дела, дает одно из следующих заключений:

1) о соответствии проекта Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия требованиям главы 7 Конституции Республики Абхазия;

2) о несоответствии проекта Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия требованиям главы 7 Конституции Республики Абхазия.

Процедура пересмотра и внесения поправок к Конституции регламентирована главой 7 Конституции Республики Абхазия, а также Конституционным законом Республики Абхазия от 30.04.2014 № 3494-с-V о поправке к Конституции Республики Абхазия «О судебной власти и новом порядке внесения поправок и пересмотре Конституции Республики Абхазия» и Конституционным законом Республики Абхазия от 05.02.2004 № 858-с-XIV «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Республики Абхазия».

Согласно статье 2 Конституционного закона Республики Абхазия «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Республики Абхазия» под поправкой к Конституции Республики Абхазия понимается любое изменение текста Конституции Республики Абхазия: исключение, дополнение, новая редакция какого-либо из положений Конституции Республики Абхазия. Конституционным законом Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия должны охватываться взаимосвязанные изменения конституционного текста. Конституционный закон Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия получает наименование, отражающее суть данной поправки.

В соответствии с частью 5 статьи 3 Конституционного закона Республики Абхазия «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Республики Абхазия» вместе с проектом Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия представляются обоснование необходимости принятия данной поправки, а также перечень законов Республики Абхазия, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует принятия данной поправки.

Таким образом, требования о присвоении законопроекту наименования, отражающего суть поправки к Конституции Республики Абхазия, наличии обоснования необходимости принятия законопроекта в виде пояснительной записки и перечня законов Республики Абхазия, отмены, изменения, дополнения или принятия которых потребует внесение данной поправки, инициатором законопроекта выполнены.

Специфика указанной категории дел обусловлена обязательным характером осуществляемого в отношении таких запросов конституционного контроля, предусмотренного статьями 111 – 114 Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции, в связи с чем суд оценивает правовую цель (правовую целесообразность) рассматриваемого проекта в сложившихся обстоятельствах, с точки зрения конституционных ценностей, определенных главой 7 Конституции Республики Абхазия.

Конституция Республики Абхазия, из содержания статьи 83 главы 7 Конституции Республики Абхазия, не может быть изменена или пересмотрена, если поправки или пересмотр Конституции Республики Абхазия предусматривают упразднение или ограничение прав и свобод человека и гражданина; ликвидацию независимости или нарушение территориальной целостности Республики Абхазия; направлены против принципа народовластия, разделения властей или на изменение государственной формы собственности на землю и другие природные ресурсы, а также статуса государственного языка Республики Абхазия.

Данные конституционные принципы являются основополагающими при рассмотрении Конституционным судом обращения о даче заключения о соответствии предложения о поправках и пересмотре Конституции Республики Абхазия требованиям главы 7 Конституции Республики Абхазия. Соответственно, анализ и конституционно-правовая оценка положений главы 7 Конституции Республики Абхазия по отношению к предлагаемым поправкам к Конституции Республики Абхазия являются основой для принятия решения в соответствии с Конституцией Республики Абхазия и требованиями Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции.

Предметом конституционно-правовой оценки является вопрос соответствия предлагаемых поправок к Конституции Республики Абхазия принципам народовластия и разделения властей. Принцип разделения властей предусмотрен статьей 7 Конституции Республики Абхазия, согласно которой государственная власть в Республике Абхазия осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Законодательная, исполнительная и судебная власти самостоятельны. Полномочия и государственный статус исполнительной власти определены в статьях 48 – 67 главы 4 Конституции Республики Абхазия. Согласно этим положениям Конституции Республики Абхазия исполнительная власть в Республике Абхазия предоставляется Президенту Республики Абхазия, который является главой государства. В соответствии с пунктом 2 и пунктом 17 статьи 53 Конституции Республики Абхазия Президент Республики Абхазия определяет основные направления внутренней и внешней политики, рассматривает вопросы об организации и деятельности органов исполнительной власти. Статья 56 Конституции Республики Абхазия наделяет Президента Республики Абхазия полномочиями осуществлять общее руководство исполнительной деятельностью на всей территории страны, руководить Кабинетом Министров Республики Абхазия, который ему подотчетен и формируется им.

Учитывая изложенное, Президент Республики Абхазия, наделенный указанными конституционными полномочиями, вправе осуществлять реорганизацию и изменение формы деятельности этой власти при условии соблюдения всех необходимых конституционных процедур для достижения государственных, социально значимых целей и задач, изменяющихся общественных условий и отношений, адекватных времени.

В то же время, Конституционный суд обращает внимание на отсутствие в пояснительной записке и запросе убедительных аргументов в вопросе необходимости упразднения Кабинета Министров Республики Абхазия. Так, автор проекта, приводя в качестве одного из аргументов частую смену состава Кабинета Министров Республики Абхазия, которая негативно сказывалась на деятельности исполнительной власти, в то же время не раскрывает, в чем конкретно это заключалось. К тому же, возникает вопрос, является ли частая смена состава Кабинета Министров и изменение его структуры, аргументом в пользу упразднения Кабинета Министров, тогда как указанные действия осуществляются решением Президента Республики Абхазия в рамках предоставленных ему полномочий по формированию Кабинета Министров и утверждению его структуры. Также, автором не излагается, как видится дальнейшее функционирование исполнительной власти в отсутствие коллегиального органа, при признании утратившим силу Конституционного закона Республики Абхазия от 13.08.1996 № 290-с «О Кабинете Министров (Правительстве) Республики Абхазия» и внесении изменений в иные связанные с ним нормативные акты.

Роспуск представительного органа, как института конституционного права, всегда выражает принудительную меру конституционно-правового характера, направленную на досрочное прекращение деятельности этого органа, осуществляемую главой государства. Также роспуск выступает в качестве конституционно-правового средства преодоления кризиса власти, разрешения возможных конфликтов между главой исполнительной власти и законодательной властью при назначении министров. В свою очередь роспуск преследует конституционную цель по обеспечению беспрепятственной деятельности исполнительной власти. Необходимо отметить упреждающее значение конституционно-правовых последствий возможного роспуска Парламента Республики Абхазия, которое заключается также в том, что они призваны удерживать Президента Республики Абхазия и Парламент Республики Абхазия от обстоятельств, препятствующих консенсуальному функционированию и взаимодействию органов государственной власти. Роспуск Парламента Республики Абхазия предлагается как крайнее средство преодоления разногласий между законодательной и исполнительной ветвями власти. В проекте Конституционного закона Республики Абхазия о поправках к Конституции Республики Абхазия устанавливаются и пределы указанного полномочия главы государства, он не имеет и не может иметь никаких других дополнительных оснований роспуска, помимо тех, которые установлены непосредственно в Конституции Республики Абхазия (проект статьи 59 Конституции Республики Абхазия).

Предлагаемый проект Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия «О законодательной и исполнительной власти» не противоречит принципу разделения властей, содержит правовые механизмы системы сдержек и противовесов, призванных защитить страну и граждан от доминирования одной из ветвей власти.

Проектом Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия не нарушается принцип народовластия, который предоставляет народу право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, право на свободу слова, организацию референдумов, митингов, шествий, сходов граждан и иных публичных мероприятий.

Таким образом, Конституционный суд находит, что предлагаемый проект Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия «О законодательной и исполнительной власти» соответствует требованиям главы 7 Конституции Республики Абхазия.

На основании изложенного, руководствуясь статьями 72¹ и 83 Конституции Республики Абхазия, статьей 46 Конституционного закона Республики Абхазия «О судебной власти», статьями 3, 6, 72 – 77 и 111 – 114 Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции, Конституционный суд Республики Абхазия

пришел к заключению:

1. О соответствии проекта Конституционного закона Республики Абхазия о поправке к Конституции Республики Абхазия «О законодательной и исполнительной власти» требованиям главы 7 Конституции Республики Абхазия.

2. Заключение Конституционного суда Республики Абхазия по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. В соответствии с частью 2 статьи 76 Кодекса Республики Абхазия о конституционной юрисдикции направить заключение Конституционного суда Республики Абхазия инициатору запроса, а также другим заинтересованным лицам и органам.

4. Настоящее заключение подлежит опубликованию на официальном интернет-сайте Конституционного суда Республики Абхазия.

Конституционный суд
Республики Абхазия