



Республика Молдова

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О ТОЛКОВАНИИ

статьи 106¹ ч.(1) Конституции Республики Молдова
(принятие на себя ответственности Правительством)

(Обращение №24b/2015)

КИШИНЭУ

2 марта 2016 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, председатель,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА, судьи,
при участии *секретаря заседания*, Теодора Папук,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 4 июня 2015 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 депутатов Парламента Михай Гимпу и Валериу Мунтяну, представленное в Конституционный суд 4 июня 2015 года в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. b) Конституции, ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, о толковании ст. 106¹ ч. (1) Конституции Республики Молдова.

2. Авторы обращения просят Конституционный суд дать толкование данной статьи в следующих аспектах:

«1. Ограничено ли количество законодательных актов, за которые за короткий промежуток времени Правительство может принять на себя ответственность?»

2. Какую законную процедуру необходимо соблюдать в случае, если Президент Республики Молдова не осуществляет промульгацию законов, за которые Правительство приняло на себя ответственность?»

3. Определением Конституционного суда от 4 сентября 2015 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

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

5. В открытом пленарном заседании, на котором была оглашена резолютивная часть постановления, присутствовал Еуджен Бешлиу, представитель авторов обращения, и Эдуард Сербенко, представитель Правительства в Конституционном суде, заместитель министра юстиции.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Конституция Республики Молдова в ст.106¹ предусматривает институт принятия на себя ответственности Правительством. Согласно ч.(1) данной статьи, Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона.

7. В соответствии со ст.74 ч.(4) Конституции, законы передаются для промульгации Президенту Республики Молдова. Статья 93 ч.(2) Конституции предусматривает, что Президент Республики Молдова вправе, если у него есть замечания по закону, не позднее чем в двухнедельный срок направить его Парламенту для пересмотра.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

«В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции».

Статья 74

Принятие законов и постановлений

«[...] (4) Законы передаются для промульгации Президенту Республики Молдова».

Статья 93

Промульгация законов

«[...]»

(2) Президент Республики Молдова вправе, если у него есть замечания по закону, не позднее чем в двухнедельный срок направить его Парламенту для пересмотра. Если Парламент проголосует за прежнее решение, Президент осуществляет промульгацию закона».

Статья 106¹

Принятие на себя ответственности Правительством

«(1) Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона.

(2) Правительство уходит в отставку, если предложение о выражении недоверия, внесенное в трехдневный срок с момента представления программы, заявления общеполитического характера или проекта закона, принято в соответствии со статьей 106.

(3) Если Правительство не уходит в отставку согласно части (2), представленный проект закона считается принятым, а программа или заявление общеполитического характера – обязательными для Правительства».

ВОПРОСЫ ПРАВА

9. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается: (1) количества законопроектов, за которые Правительство может принять на себя ответственность одновременно, и (2) непроступки Президентом законов, за которые Правительство приняло на себя ответственность.

10. Обращение относится к совокупности взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как роль Правительства, Парламента и Президента Республики Молдова в процессе принятия ответственности и принцип разделения властей в государстве.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

11. В соответствии со своим определением от 4 сентября 2015 года, Конституционный суд отмечает, что, на основании п. б) ч. (1) ст. 135 Конституции, п. б) ч. (1) ст. 4 Закона о Конституционном суде и п. б) ч. (1) ст. 4 Кодекса конституционной юрисдикции, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

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

13. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен положениями ст. 135 ч. (1) п. б) Высшего закона, предполагает установление подлинного и полного смысла конституционных норм, путем текстуального или функционального толкования, в той мере, в какой этот смысл можно вывести из текста Конституции, с учетом первоначального характера нормы и комплексных ситуаций, в которых применяется норма.

14. Конституционный суд отмечает, что вопросы, затронутые в обращении, касаются: (1) количества законопроектов, за которые Правительство может принять на себя ответственность одновременно, и (2) законной процедуры, которую Президент Республики Молдова должен соблюдать в случае, если не осуществляет проступки закона, утвержденного Правительством путем принятия на себя ответственности.

15. Конституционный суд отмечает, что ранее дал толкование некоторых положений ст. 106¹ Конституции в процессе осуществления конституционного контроля некоторых законов, утвержденных

Правительством путем принятия на себя ответственности. Тем не менее, вопросы, поднятые в обращении, ранее не составляли объект толкования Конституционного суда.

16. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции. Конституционный суд отмечает, что обращение представлено в соответствии с законодательными положениями и что он обладает компетенцией давать толкование ст. 106¹ Конституции Республики Молдова. Далее Конституционный суд рассмотрит обращение по существу.

17. Для разрешения настоящего дела Конституционный суд будет исходить из предыдущих постановлений о толковании данных положений.

A. СУЩЕСТВО ДЕЛА

1. Аргументы авторов обращения

18. Авторы обращения указывают на то, что Правительство неоднократно воспользовалось своей прерогативой о принятии ответственности одновременно за несколько законопроектов. Они утверждают, что Правительство может принять на себя ответственность лишь за один законопроект, в противном случае существует риск неоправданного и произвольного применения данной процедуры.

19. Более того, они утверждают, что отсутствуют нормативные положения, которые определили бы последствия непромульгации сразу законов, за которые Правительство приняло на себя ответственность. Они спрашивают, если необходима повторная процедура принятия на себя ответственности Правительством, или разрешение такой ситуации возможно путем голосования в Парламенте, подтверждающего первоначальное решение.

2. Аргументы властей

20. Парламент Республики Молдова не считает, что существуют какие-либо ограничения в отношении количества законопроектов, которые могут быть утверждены Правительством путем принятия на себя ответственности, если в этом есть острая необходимость. Что касается возможного отказа Президента промульгировать законы, утвержденные Правительством путем принятия на себя ответственности, Парламент считает, что это прерогатива Президента.

Он может требовать пересмотра закона, утвержденного Правительством путем принятия на себя ответственности, только один раз.

21. Президент Республики Молдова отмечает, что Высший закон не содержит каких-либо положений, которые определили бы количество законопроектов, за которые Правительство может принять на себя ответственность одновременно. Президент считает, что Правительство может принять на себя ответственность за один или несколько законопроектов одновременно в случае экстренной необходимости, соблюдая требования, обусловленные безотлагательностью и важностью регулируемой сферы, срочного введения принятых законов. Президент считает, что он может требовать от Парламента пересмотра любого закона.

22. Правительство считает, что конституционные нормы не ограничивают исполнительный орган в применении процедуры принятия на себя ответственности перед Парламентом. По мнению Правительства, промульгация закона – ключевой элемент, который завершает законодательный процесс, а также элемент предварительного контроля закона. Следовательно, Президент может потребовать, чтобы Парламент пересмотрел закон.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

23. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.60 ч.(1) Конституции Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

24. В Постановлении №20 от 4 июня 2014 года Конституционный суд подчеркнул:

«61. **Основной функцией Парламента**, единственного законодательного органа государства, **является законодательная функция**, и заключается она в способности Парламента составлять и принимать законы».

25. Положениями ст.106¹ и ст.106² Высшего закона конституционный законодатель наделил Правительство законодательными полномочиями. Так, если ст.106¹ Конституции закрепляет институт принятия на себя ответственности Правительством перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона, то ст.106² предусматривает процедуру делегирования законодательных полномочий.

26. В Постановлении № 11 от 13 мая 2015 года Конституционный суд подчеркнул следующее:

«46. [...] Высший закон предусматривает три способа законодательного процесса: обычный, или текущий, который, согласно ст.60 Конституции, принадлежит Парламенту, и два исключительных способа, предоставленные в распоряжение Правительства, которые позволяют ему вторгаться в сферу первичного регулирования общественных отношений путем принятия на себя ответственности перед Парламентом (ст.106¹) либо вынесения ордонансов (ст.106²)».

27. Конституционный суд обращает внимание на то, что принятие Правительством на себя ответственности за законопроект является косвенным законодательным способом утверждения закона.

51. Относительно процедуры принятия на себя ответственности Правительством Конституционный суд в *Постановлении №28 от 22 декабря 2011 года* отметил следующее:

«55. [...] процедура принятия на себя ответственности Правительством перед Парламентом является особенностью законодательной процедуры, согласно которой проект закона уже не подвергается законодательной процедуре, предусмотренной Регламентом Парламента, он подвергается строго политическому обсуждению, с последующим сохранением или отставкой Правительства путем отзыва выраженного ему доверия Парламентом.

[...]

58. [...] сама по себе процедура принятия на себя ответственности Правительством перед Парламентом, будучи юридической реальностью, не затрагивает «законодательную монополию Парламента» до тех пор, пока эта законодательная процедура применяется в условиях, предусмотренных Основным законом. Процедура принятия на себя ответственности Правительством не исключает и не может использоваться для исключения парламентского контроля посредством инициирования процедуры выражения недоверия. Данная конституционная процедура исключает обсуждение проекта закона как такового, однако это не является неконституционным последствием, как вытекает из статьи 106¹ Конституции.»

29. Принимая во внимание свою предыдущую практику, Конституционный суд отмечает, что и в случае принятия Правительством на себя ответственности Парламент остается единственным законодательным органом в государстве. Ведь положения ст.106¹ Конституции представляют собой исключение из правила, установленного в ст.60 Конституции, что не освобождает Парламент от исполнения своей роли, так как Правительство осуществляет процедуру принятия на себя ответственности перед Парламентом под его наблюдением и контролем. Высший законодательный орган может отправить Правительство в отставку, имея в свое распоряжение конституционное средство – резолюцию о выражении вотума недоверия.

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

*3.2.1. Количество законопроектов, которые могут быть приняты
Правительством одновременно путем принятия на себя
ответственности*

30. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.106¹ Конституции Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона.

31. В части, касающейся принятия ответственности за «проект закона» - в румынском варианте «*unui proiect de lege*» -, Конституционный суд отмечает, что в этом случае «*unui*» обозначает либо определенный артикль, либо числительное. В случае, если это определенный артикль, используется текстуальный метод толкования, согласно которому слово, применяемое в единственном числе, предполагает и множественное число. То есть один законопроект может означать и множество законопроектов. Поэтому текстуальное толкование данного положения является недостаточным.

32. Конституционный суд считает неприменимым в этом случае правило *in claris non fit interpretatio*. Этот вопрос Конституционному суду надлежит рассмотреть в качестве гаранта верховенства Конституции и в качестве органа, наделенного правом давать толкование конституционных норм, используя при этом необходимые методы толкования.

33. Конституционный суд отмечает, что для **достижения необходимой общественно-значимой цели Правительство вправе принять на себя ответственность за несколько законопроектов одновременно.** Конституционный суд пришел к этому выводу, используя не только телеологический, но и логический метод. **Формальное требование о принятии лишь одного законопроекта можно обойти путем внесения нескольких законопроектов под видом одного.**

34. Прежде Конституционный суд указал на то, что Правительство вправе принять на себя ответственность одновременно за несколько законопроектов (ПКС № 11 от 13 мая 2015 года).

35. Наряду с этим, Конституционный суд подчеркивает, что законопроекты, представленные Парламенту Правительством, приняв на себя ответственность, **должны ограничиться одной сферой регулирования.**

36. Конституционный суд отмечает, что, вне зависимости от количества законопроектов, представленных Правительством, приняв на себя ответственность перед Парламентом, в случае несогласия с их содержанием законодательный орган имеет возможность выдвинуть инициативу о выражении вотума недоверия Правительству.

37. Учитывая, что принятие на себя ответственности Правительством перед Парламентом является своеобразной формой законодательной процедуры, Конституционный суд отмечает, что для применения указанного конституционного механизма **должна существовать настоятельная необходимость в принятии законодательной меры.**

38. В этом смысле, Конституционный суд приводит повторно свои выводы из Постановления №28 от 22 декабря 2011 года, согласно которым процедура принятия на себя ответственности Правительством по внесенному законопроекту, как упрощенная форма законотворчества, **должна быть мерой *in extremis*, обусловленной срочностью мер, содержащихся в законе, по которому Правительство берет на себя ответственность, необходимостью принятия этих мер в экстренном порядке, важностью регулируемой сферы и необходимостью незамедлительного применения данного закона.**

39. В заключение Конституционный суд отмечает, что Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за несколько законопроектов одновременно при условии, что эти законы **носят безотлагательный, настоятельный характер, относятся к одной общественно-значимой сфере регулирования и подлежат незамедлительному исполнению.**

3.2.2. Отказ Президента Республики Молдова промульгировать закон, утвержденный Правительством путем принятия на себя ответственности

40. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.74 ч.(4) Конституции законы передаются для промульгации Президенту Республики Молдова.

41. В предыдущих постановлениях Конституционный суд подчеркнул, что промульгация закона – это завершающая операция законодательной процедуры и она позволяет главе государства придать закону исполнительную силу, обязав публичные власти приступить к исполнению его положений (ПКС № 3 от 28 февраля 1996 года).

42. Статья 93 ч.(2) Конституции предусматривает, что Президент Республики Молдова вправе, если у него есть замечания по закону, не позднее чем в двухнедельный срок направить его Парламенту для пересмотра. Если Парламент проголосует за прежнее решение, Президент осуществляет промульгацию закона.

43. Конституционный суд отмечает, что, в отличие от обычной законодательной процедуры, утверждение Правительством законопроекта путем принятия на себя ответственности **не**

предполагает обсуждение законопроекта в парламентских комиссиях и в пленуме Парламента. В этом случае, законопроекты подвергаются строго политическому обсуждению, в результате чего Правительство либо остается, либо уходит в отставку, если Парламент отказывается ему в доверии.

44. Учитывая особенности данного института, Конституционный суд отмечает, что **Президент Республики Молдова не может направить Парламенту для пересмотра, до промульгации, закон, утвержденный Правительством путем принятия на себя ответственности, потому как это может повлечь за собой на практике упразднение данного конституционного механизма.**

45. Обязанность Президента осуществлять промульгацию закона, утвержденного Правительством путем принятия на себя ответственности, следует и из реальной и настоятельной необходимости принять закон.

46. Конституционный суд подчеркивает, что **настоятельная необходимость и важность закона, утвержденного Правительством путем принятия на себя ответственности, не терпит отлагательства со стороны других органов.**

47. В Постановлении № 9 от 14 февраля 2014 года Конституционный суд подчеркнул, что контроль закона, осуществляемый Президентом в рамках процедуры промульгации, состоит из трех компонентов (направлений): процедуры принятия, целесообразности и **конституционности.**

48. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что, если Президент считает, что закон, утвержденный Правительством путем принятия на себя ответственности, является неконституционным, он может обратиться в Конституционный суд.

49. В Постановлении № 9 от 14 февраля 2014 года Конституционный суд указал также следующее:

«67. [...] исходя из императивной нормы ст.93 Конституции, [...] обращение о контроле конституционности закона до его опубликования непосредственно не влияет на процедуру промульгации. В случае промульгации оспариваемого закона до вынесения постановления Конституционного суда, превентивный конституционный контроль закона переходит в последующий контроль конституционности».

50. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд обращает внимание на исключительный характер процедуры промульгации закона, утвержденного Правительством путем принятия на себя ответственности. Положения ст.93 ч.(2) Конституции являются неприменимыми в случае законов, утвержденных Правительством путем принятия на себя ответственности перед Парламентом.

На основании 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. По смыслу ст.106¹ ч.(1) Конституции, Правительство вправе принять на себя ответственность за несколько законопроектов одновременно при условии, что их утверждение является мерой *in extremis*, обусловленной:

- настоятельной необходимостью принятия мер, предусмотренных законом/законами, утвержденных Правительством путем принятия на себя ответственности;
- необходимостью безотлагательного принятия соответствующих мер;
- незамедлительным применением закона/законов;
- ограничением законов одной сферой регулирования.

2. По смыслу ст.106¹ ч.(1) и ст.93 ч.(2) Конституции, Президент Республики Молдова не вправе направить в Парламент для пересмотра, до промульгации, закон, утвержденный Правительством путем принятия на себя ответственности. Если Президент считает, что закон, утвержденный Правительством путем принятия на себя ответственности, является неконституционным, он может обратиться в Конституционный суд.

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, 2 марта 2015 года
ПКС №5
Дело №24b/2015*