



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений Регламента Парламента, принятого
Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года
(Обращения № 9а/2014, №11а/2014 и №28а/2014)**

**КИШИНЭУ,
4 июня 2014 года**

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Серджиу Стратана,

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 14 февраля 2014 года, 21 февраля 2014 года и 14 апреля 2014 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 Артура Решетникова и Игоря Время, представленное в Конституционный суд 14 февраля 2014 года, в соответствии с положениями ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности ст.27 ч.(3), ст.31 ч.(4), ст.36 ч.(1), ст.46 ч.(1)-(2), ст.47 ч.(13)-(15), ст.61 ч.(4), ст.63 ч.(3), ст.88 ч.(3), ст.102 ч.(7), ст.105 ч.(2) и ч.(6), ст.129 ч.(4), ст.132 п.д¹) и п.д²), ст.133 ч.(6) и ст.139¹ ч.(2) и ч.(3) Регламента Парламента, в редакции Закона №294 от 12 декабря 2013 года.

2. 21 февраля 2014 года депутаты Парламента Игорь Додон и Ион Чебан представили обращение о контроле конституционности ст.46 ч.(1) Регламента Парламента, в редакции Закона №294 от 12 декабря 2013 года.

3. Авторы обращения полагают, в частности, что оспариваемые положения вступают в противоречие с положениями ст.1 ч.(3), ст.2 ч.(1), ст.5 ч.(1), ст.6, ст.7, ст.32 ч.(1), ст.54 ч.(1) и ч.(2), ст.60, ст.63 ч.(1) и ч.(4), ст.67 ч.(2), ст.68, ст.70 ч.(1) и ч.(3), ст.71, ст.73, ст.74, ст.114 и ст.134 ч.(1) и ч.(3) Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

4. Определением Конституционного суда от 25 марта 2014 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым. Вместе с тем, было отклонено ходатайство о приостановлении действия оспариваемых положений.

5. Учитывая, что в части требования о контроле конституционности ст.46 ч.(1) Регламента Парламента обращения совпадают, на основании ст.43 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд объединил их в одном производстве.

6. Впоследствии, 14 апреля 2014 года, депутаты Парламента Михай Гимпу, Валериу Мунтяну и Корина Фусу представили обращение о контроле конституционности ст.60 ч.(5) Регламента Парламента, в редакции Закона №294 от 12 декабря 2013 года.

7. Определением от 19 мая 2014 года Конституционный суд признал обращение №28а/2014 приемлемым и объединил его с обращениями №9а/2014 и №11а/2014.

8. В ходе рассмотрения дела Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

9. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращения аргументировали авторы, депутаты Парламента Игорь Врема, Ион Чебан и Валериу Мунтяну, а также Максим Лебединский, в качестве законного представителя Игоря Додон. Парламент был представлен начальником общего юридического управления Секретариата Парламента, Ион Крянгэ.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

10. 12 декабря 2013 года Парламент Республики Молдова издал Закон №294 о внесении изменений и дополнений в Регламент Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года.

11. Данным законом Парламент внес ряд изменений и дополнений в положения Регламента Парламента, касающихся полномочий постоянных и следственных комиссий, законодательной процедуры, прохождения парламентских заседаний, порядка уведомления о неявке на заседаниях, запретов и санкций, применяемых по отношению к депутатам.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 1
Государство Республика Молдова

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

«[...]

(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.

[...]»

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 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 32

Свобода мнений и выражения

«(1) Каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами.

[...]»

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 63

Срок полномочий

«(1) Срок полномочий Парламента – четыре года. Он может быть продлен органическим законом в случае войны или катастрофы.

[...]

(4) Законопроекты или законодательные предложения, внесенные в повестку дня Парламента предыдущего состава, рассматриваются вновь избранным Парламентом.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

Статья 64

Внутренняя организация

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

Статья 68

Представительный мандат

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

Статья 70

Несовместимость и неприкосновенность

«(1) Положение депутата несовместимо с какой-либо другой оплачиваемой должностью, за исключением преподавательской и научной деятельности.
(2) Иные условия несовместимости устанавливаются органическим законом.
(3) Депутат не может быть задержан, арестован, подвергнут обыску, кроме случаев задержания на месте преступления, или привлечен к судебной ответственности без согласия Парламента, данного после заслушивания депутата.»

Статья 71

Независимость взглядов

«Депутат не может быть подвергнут преследованию или привлечен к юридической ответственности за голосование или за взгляды, выраженные при исполнении мандата.»

Статья 72

Виды законов

«(1) Парламент принимает конституционные, органические и обычные законы.
[...]
(3) Органическим законом регламентируются:
[...]
с) организация и деятельность Парламента;
[...]»

Статья 73

Законодательная инициатива

«Право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному Собранию автономно-территориального образования Гагаузия.»

Статья 74

Принятие законов и постановлений

«(1) Органические законы принимаются большинством голосов избранных депутатов после рассмотрения не менее чем в двух чтениях.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

(2) Ординарные законы и постановления принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

(3) Проекты законов, представленные Правительством, и законодательные предложения депутатов, одобренные им, рассматриваются Парламентом, в том числе в срочном порядке, в соответствии с установленными Правительством порядком и приоритетами. Другие законодательные предложения рассматриваются в установленном порядке.

[...]

Статья 114

Осуществление правосудия

«Правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями.»

Статья 115

Судебные инстанции

«[...]

(4) Организация и компетенция судебных инстанций, судебная процедура устанавливаются органическим законом.»

Статья 116

Статус судей

«(1) Судьи судебных инстанций независимы, беспристрастны и несменяемы согласно закону.

[...]

Статья 125

Срок полномочий прокуроров

«[...]

(5) При осуществлении своих полномочий прокуроры подчиняются только закону.»

13. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года (М.О., 2007 года, № 50, ст.237):

Статья 27

Функции постоянных комиссий

«[...]

(3) Постоянные комиссии дают также консультативные заключения в целях обеспечения единообразного применения законодательства, которые не могут использоваться в качестве доказательств в судебных инстанциях.

[...]

Статья 31

Порядок проведения расследований постоянными комиссиями

«[...]

(4) Для проведения расследования постоянная комиссия может пригласить для слушаний любое должностное лицо. **В рамках расследования не могут приглашаться представители судебной власти, прокуратуры и органа уголовного преследования для представления сведений, могущих нанести вред правильности рассмотрения дел в суде и/или тайне уголовного преследования.**

[...]

Статья 36

Функции следственных комиссий

«(1) Следственная комиссия вызывает в качестве свидетеля любое лицо, располагающее информацией о каком-либо факте или обстоятельстве, которое может оказать помощь в расследовании дела. **В рамках расследования не могут вызываться представители судебной власти, прокуратуры и органа уголовного преследования для представления сведений, могущих нанести вред правильности рассмотрения дел в суде и/или тайне уголовного преследования.**

[..]»

Статья 46

Внесение в повестку дня изменений и дополнений

«(1) **В повестку дня могут вноситься изменения и дополнения по требованию и на основании решений Постоянного бюро, парламентской фракции, постоянной комиссии, по требованию группы из пяти депутатов или автора включенного в повестку дня проекта только на первом заседании рабочей недели. Обоснованное требование о внесении изменений и/или дополнений в повестку дня, изложенное в письменном виде, вместе с соответствующим решением передаются председательствующему на заседании до начала заседания.**

(2) Обоснованные требования о внесении изменений и дополнений в повестку дня излагаются в одном **не превышающем одну минуту выступления**. Если существует иное мнение, от каждой парламентской фракции может выступить только один представитель, после чего приступают к голосованию.

[...]

(4) Не допускаются обсуждения и выступления, не относящиеся к повестке дня. Проекты законодательных актов без докладов или, по обстоятельствам, содокладов ответственных комиссий не могут включаться в проект повестки дня заседания Парламента, если только по предложению Постоянного бюро либо парламентских фракций Парламентом не принято иное решение.»

Статья 47

Условия осуществления права законодательной инициативы и субъекты такого права

«[...]

(13) Проекты законодательных актов, включенные в повестку дня пленарных заседаний Парламента, которые по истечении легислатуры вследствие очередных или досрочных выборов оставались не рассмотренными, а также проекты законов, которые были одобрены в первом чтении или подлежали голосованию в окончательном чтении, переносятся в повестку дня Парламента следующей легислатуры.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

(14) Зарегистрированные, но не включенные в повестку дня Парламента проекты законодательных актов признаются недействительными по истечении двух лет со дня их регистрации.

(15) Утратившие актуальность, а также оставшиеся без авторов проекты законодательных актов могут быть отклонены Парламентом общим списком на основании докладов профильных комиссий.»

Статья 60

Рассмотрение проектов законов в разных чтениях

«[...]»

(5) По запросу председательствующего на заседании или парламентской фракции большинством голосов избранных депутатов отдельные проекты могут обсуждаться и приниматься в срочном порядке.»

Статья 61

Обсуждение проектов законов в первом чтении

«(1) Рассмотрение проекта закона в первом чтении включает:

а) представление проекта автором в соответствии со статьей 47;
б) слушание доклада постоянной комиссии, ответственной за проект;
в) выступления депутатов с обязательным соблюдением порядка предоставления слова представителям каждой парламентской фракции.

(2) Доклад ответственной постоянной комиссии представляет ее председатель или иной член, назначенный комиссией.

(3) При обсуждении проекта закона депутат вправе задать докладчику не более двух вопросов. На вопрос и ответ на него отводится не более чем по две минуты. Представленные проекты не комментируются.

(4) Выступления, предусмотренные частями (1) и (2), не должны превышать семи минут для парламентских фракций и пяти минут для депутатов.»

Статья 63

Решения, принимаемые в результате обсуждения проекта закона в первом чтении

«(1) В результате обсуждения проекта закона в первом чтении Парламент может принять одно из следующих решений:

а) принять закон;
б) передать проект закона по предложению председательствующего на заседании на доработку ответственной постоянной комиссии или другой компетентной комиссии;
в) одобрить проект закона в первом чтении и подготовить его для рассмотрения во втором чтении;
г) отклонить проект закона.

(2) Решения Парламента, принятые в результате обсуждения проектов законов в первом чтении, вносятся в стенограмму заседания, если Парламентом не принято иное решение.

(3) После голосования в первом чтении проект законодательного акта на том же заседании может быть обсужден и поставлен на голосование во втором (или, по обстоятельствам, окончательном) чтении, если не поступили поправки, требующие дополнительного рассмотрения. Вопрос об обсуждении проекта законодательного акта во втором и/или окончательном

чтении ставится ответственной постоянной комиссией, парламентской фракцией или председательствующим на заседании.»

Статья 88

Процедура голосования на заседании

«(1) Прежде чем приступить к голосованию, председательствующий на заседании точно формулирует вопрос, который ставится на голосование, без своих пояснений. Каждое предложение ставится на голосование отдельно. Если депутат настаивает на том, чтобы его предложение было поставлено на голосование, его требование в обязательном порядке исполняется. Результаты голосования четко объявляются для их внесения в стенограмму.

(2) До начала процедуры голосования, в случае необходимости или по требованию одной из парламентских фракций, председательствующий на заседании при помощи электронных устройств или путем подсчета депутатов подсчетчиками проверяет наличие кворума, который должен отвечать конституционным и законным требованиям о голосовании проектов законодательных актов.

(3) Требование проверки наличия кворума, поступившее от парламентской фракции, удовлетворяется только в случае, если большинство депутатов соответствующей фракции присутствуют в зале заседаний.

[...]

Статья 102

Распорядок работы Парламента

«[...]

(7) Отведенные для созыва в срочном порядке рабочих групп или парламентских комиссий перерывы устанавливаются Парламентом в результате голосования. Их продолжительность может быть больше предусмотренной частью (6). Данная норма применяется и в случае, когда пленарное заседание не было закрыто и продолжается в другой день.

Статья 105

Выступления на пленарных заседаниях

«(1) Лица, выступающие в Парламенте, говорят с трибуны или у специально установленных микрофонов. Никто не может выступить иначе, как после предоставления ему слова председательствующим на заседании.

(2) Депутаты, желающие выступить по вопросам, включенным в повестку дня, регистрируются в списке выступающих у председательствующего на заседании. В этом же списке указывается вопрос из повестки дня и время, запрошенное выступающим, которое, однако, не может превышать семи минут для парламентских фракций и пяти минут для депутатов. Председательствующий на заседании может ограничить время, отведенное для записи на выступления.

(3) Выступающий обязан говорить исключительно по вопросу, для обсуждения которого он записался для выступления. В противном случае председательствующий на заседании делает ему замечание и в случае невыполнения его требования лишает слова и выключает микрофон.

(4) Президенту Республики Молдова и премьер-министру слово дается в любой момент по их требованию, если Парламентом не принято иное решение. В

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

случае необходимости указанным лицам предоставляется дополнительное время сверх предусмотренного частью (2).

(5) По вопросам, поднятым в выступлениях, Парламент может инициировать прения, установив срок и порядок их проведения.

(6) Время, отведенное на выступления, может быть ограничено по решению Парламента большинством голосов присутствующих депутатов.

(7) Если выступление касается парламентской фракции или депутата, таковые имеют право на реплику продолжительностью не более трех минут сразу же после соответствующего выступления. Запрещается реплика на реплику.»

Статья 129

Отсутствие депутата на заседании

«(1) Депутат обязан присутствовать на всех заседаниях Парламента или постоянной комиссии, в состав которой он входит, за исключением случаев отсутствия по уважительным причинам.

(2) Отсутствие депутата на заседании Парламента в связи с выполнением задания Парламента, Постоянного бюро, парламентской комиссии или фракции, в состав которой он входит, а также Председателя Парламента признается отсутствием по уважительной причине, равно как и:

а) нахождение депутата в отпуске по болезни;

б) нахождение депутата в отпуске по личным обстоятельствам;

с) неучастие депутата в заседании Парламента или постоянной комиссии в знак протеста по определенному вопросу, включенному в повестку дня соответствующего заседания.

(3) Отсутствие по причинам, иным чем указанные в части (2), считается отсутствием без уважительной причины.

(4) Депутат, выполняющий задание парламентской комиссии или фракции, в состав которой он входит, предварительно согласовывает с Председателем Парламента свое отсутствие на заседании Парламента.

(5) Депутат, который не может присутствовать на заседании по причинам, иным чем указанные в пункте с) части (2), обязан через подразделение Секретариата Парламента, ответственное за обеспечение пленарных заседаний, представить Постоянному бюро письменное заявление с указанием причин, препятствующих его участию.

(6) Постоянное бюро устанавливает порядок учета присутствия депутатов на заседаниях Парламента и на заседаниях постоянных комиссий, в состав которых они входят.»

Статья 132

Запреты

«Запрещаются:

а) произнесение оскорблений, угроз или клеветы как с трибуны Парламента, так и из зала заседаний;

б) ведение диалога между выступающим с трибуны и лицами, находящимися в зале;

с) ведение переговоров по мобильным телефонам в зале заседаний Парламента во время пленарных заседаний;

д) нарушение процедуры обсуждения или создание волнений в зале заседаний;

д¹) доступ в здание Парламента и помещения, в которых проходят пленарные заседания Парламента и заседания его рабочих органов, с переносным звукоусилительным оборудованием и/или с любыми

предметами, которые могут использоваться для нарушения порядка и/или прерывания работы Парламента;

d²) блокирование трибун, блокирование доступа в зал заседаний, блокирование или ограничение доступа к микрофонам либо создание условий, делающих невозможным продолжение пленарных заседаний Парламента;

e) любые действия, которые могут препятствовать нормальной работе Парламента.»

Статья 133

Санкции за нарушение депутатами положений регламента

«(1) Нарушение депутатами положений регламента на заседаниях Парламента влечет применение следующих санкций:

- a) предупреждение;
- b) призыв к порядку;
- c) лишение слова путем прерывания выступления;
- d) лишение слова на срок до пяти заседаний;
- e) удаление из зала заседаний;
- f) запрещение участия в пленарных заседаниях на срок до 10 заседаний.

(2) Санкции, предусмотренные пунктами a)–d) части (1), применяются председательствующим на заседании, а санкции, предусмотренные пунктами e) и f) части (1), применяются Парламентом большинством голосов присутствующих депутатов по предложению председательствующего на заседании или одной из парламентских фракций.

(2¹) Депутат обязан подчиниться требованиям председательствующего на заседании или решению Парламента и добровольно исполнить примененные в отношении него санкции.

(3) Санкции, применяемые в отношении депутатов на заседаниях Парламента, регистрируются в стенограмме заседания.

(4) Депутаты, в отношении которых предлагается применение санкций, предусмотренных пунктами d)–f) части (1), вправе представить Парламенту объяснения в течение трех минут.

(5) Исполнение санкций, предусмотренных пунктами e) и f) части (1), обеспечивается специальной службой Парламента на основании положения, утвержденного законом.

(6) Депутат, в отношении которого применена санкция запрещения участия в пленарных заседаниях, лишается вознаграждения и 10 процентов оклада за каждое заседание начиная со дня, следующего за днем назначения санкции, однако в совокупности не более 75 процентов оклада.»

Статья 139¹

Исполнение санкций удаления из зала заседаний или запрещения участия в заседаниях Парламента

«(1) Если депутат не исполняет добровольно санкцию, примененную Парламентом на основании положений пунктов e) и f) части (1) статьи 133, исполнение обеспечивается специальной службой Парламента, которая побуждает депутата покинуть зал заседаний, сопровождая его к выходу.

(2) Неисполнение депутатом требований председательствующего на заседании и сотрудника специальной службы Парламента покинуть зал заседаний наказывается лишением 25 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

(3) Оказание депутатом сопротивления или нанесение им оскорблений в адрес сотрудника специальной службы Парламента в связи с требованием покинуть зал заседаний Парламента наказывается лишением 50 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц.

(4) Санкции, предусмотренные частями (2) и (3), применяются Председателем Парламента.»

ВОПРОСЫ ПРАВА

14. Из содержания обращений, Конституционный суд заключает, что они, по сути, касаются ряда положений Регламента Парламента, предусматривающих процедуру принятия законов, функции постоянных и следственных комиссий, санкции, применяемые к депутатам и их исполнение, правила выступления на заседаниях, возможность изменения повестки дня, условия проверки наличия кворума, уведомление о неявке депутатов на заседаниях Парламента, запреты, применяемые к депутатам.

15. Обращения относятся к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как структура, организация и деятельность Парламента, представительный мандат депутатов, осуществление права на законодательную инициативу и порядок рассмотрения законопроектов, принцип независимости взглядов, демократия и политический плюрализм, парламентская автономия.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

16. В соответствии с определениями от 25 марта 2014 года и 19 мая 2014 года, 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.

17. 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.

18. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля являются положения ст.27 ч.(3), ст.31 ч.(4), ст.36 ч.(1), ст.46, ч.(1)-(2), ст.47 ч.(13)-(15), ст.60 ч.(5), ст.61 ч.(4), ст.63 ч.(3), ст.88 ч.(3), ст.102 ч.(7), ст.105 ч.(2) и ч.(6), ст.129 ч.(4), ст.132 п.d¹) и п.d²), ст.133 ч.(6) и ст.139¹ ч.(2) и ч.(3) Регламента Парламента, в редакции Закона №294 от 12 декабря 2013 года.

19. Конституционный суд отмечает, что Регламент Парламента Республики Молдова был принят органическим законом, в связи с чем подлежит конституционному контролю. Принимая во внимание

принцип парламентской автономии, положения Регламента Парламента подлежат конституционному контролю только в той мере, в какой они касаются конституционных норм и принципов.

20. Так, в Определении №5 от 28 сентября 2000 года Конституционный суд подчеркнул следующее:

«[...] 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. [...]»

21. Конституционный суд отмечает, что ранее оспариваемые положения не подвергались конституционному контролю. Таким образом, не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями ст.60 Кодекса конституционной юрисдикции. Конституционный суд отмечает, что обращение было представлено в соответствии с законодательными положениями и что он обладает компетенцией осуществлять конституционный контроль оспариваемых положений.

22. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.6 ч.(2) Кодекса конституционной юрисдикции, пределы компетенции Конституционного суда определяются Конституционным судом.

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

24. Конституционный суд также считает необходимым напомнить, что законодательные положения могут стать объектом конституционной юрисдикции лишь в том случае, когда существует неразрывная связь между содержанием оспариваемых с точки зрения конституционности положений и нормами Высшего закона.

25. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что положения ст.63 ч.(3), ст.102 ч.(7) и ст.129 ч.(4) Регламента Парламента не могут стать объектом конституционного контроля, так как они касаются вопросов целесообразного характера и авторы обращения не указали ни одной конституционной нормы в этом смысле.

26. Так, Конституционный суд отмечает, что конституционные нормы не предусматривают конкретный порядок принятия законов в разных чтениях, а лишь указывают на обязательность принятия органических законов не менее чем в двух чтениях (ст.74 ч.(1)), при этом, определение этапов законодательной процедуры, включая перерывов между чтениями, относится к исключительной

компетенции Парламента. Вместе с тем, рассмотрение предполагаемых противоречий между изменениями, внесенными в ч.(3) ст.63, и положениями ст.65 и ст.66 Регламента Парламента не вписывается в пределы конституционной юрисдикции, так как Конституционный суд не обладает компетенцией давать толкование нормативного акта, имеющего характер органического закона. Согласно ст.43 ч.(2) Закона №780 от 27 декабря 2001 года о законодательных актах, официальное толкование законодательных актов, кроме Конституции и конституционных законов, является исключительной компетенцией Парламента, как органа, издающего законодательный акт.

27. Также, возможность установления перерывов, предусмотренная ст.102 ч.(7) Регламента Парламента, для созыва в срочном порядке рабочих групп или парламентских комиссий не может считаться конституционным вопросом. Более того, авторы обращения не указали хотя бы одну конституционную норму, с которой оспариваемые положения вступают в противоречие.

28. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что разработка механизма уведомления в случае, если депутаты не могут присутствовать на заседаниях (ст.129 ч.(4) Регламента Парламента) является прерогативой Парламента. Необходимость предварительного согласования с Председателем Парламента неявки депутата на заседании следует из того, что Председатель Парламента, согласно ст.14 Регламента Парламента, имеет ряд административных обязанностей по организации и осуществлению деятельности законодательного органа, включая руководство работой Парламента, созыв очередных, внеочередных или специальных сессий. Более того, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.129 ч.(4) депутат, выполняющий задание парламентской комиссии или фракции, в состав которой он входит, обязан согласовать с Председателем Парламента свое отсутствие, в других случаях депутат уведомляет Постоянное бюро (ст.129 ч.(5)).

29. Принимая во внимание выше указанное, Конституционный суд рассмотрит по существу положения ст.27 ч.(3), ст.31 ч.(4), ст.36 ч.(1), ст.46 ч.(1)-ч.(2), ст.47 ч.(13)-ч.(15), ст.60 ч.(5), ст.61 ч.(4), ст.88 ч.(3), ст.105 ч.(2) и ч.(6), ст.132 п.d¹) и п.d²), ст.133 ч.(6) и ст.139¹ ч.(2)-ч.(3) Регламента Парламента.

30. Таким образом, для уяснения соответствия оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить из ст.63, ст.68, ст.71, ст.73, ст.74 в сочетании со ст.1 ч.(3) Конституции, ст.114, ст.116 ч.(1) и ст.125 ч.(5), а также ст.32 Конституции. Также, Конституционный суд использует суждения, изложенные в предыдущих постановлениях.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.63, СТ.68, СТ.71, СТ.73 И СТ.74 В СОЧЕТАНИИ СО СТ.1 Ч.(3) КОНСТИТУЦИИ

31. Авторы обращения считают, что положения, подлежащие конституционному контролю, нарушают ст.63 ч.(4) Конституции, согласно которой:

«(4) Законопроекты или законодательные предложения, внесенные в повестку дня Парламента предыдущего состава, рассматриваются вновь избранным Парламентом.»

32. По мнению авторов обращения, оспариваемые положения нарушают ст.68 Конституции, предусматривающую, что:

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

33. Также, авторы обращения утверждают, что нарушаются и нормы ст.71 Конституции, согласно которым:

«Депутат не может быть подвергнут преследованию или привлечен к юридической ответственности за голосование или за взгляды, выраженные при исполнении мандата.»

34. Они считают, что оспариваемые положения затрагивают и ст.73 Конституции, согласно которой:

«Право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному Собранию автономно-территориального образования Гагаузия.»

35. Конституционный суд рассмотрит оспариваемые положения и в свете ст.74 Конституции, согласно которой:

«(1) Органические законы принимаются большинством голосов избранных депутатов после рассмотрения не менее чем в двух чтениях.

(2) Ординарные законы и постановления принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

(3) Проекты законов, представленные Правительством, и законодательные предложения депутатов, одобренные им, рассматриваются Парламентом, в том числе в срочном порядке, в соответствии с установленными Правительством порядком и приоритетами. Другие законодательные предложения рассматриваются в установленном порядке.»

1. Аргументы авторов обращения

36. Авторы обращения считают, что изменения и дополнения, внесенные в ст.46 Регламента Парламента, противоречат ст.68 Конституции, закрепляющей представительный мандат и обязанность

депутата быть на службе у народа на протяжении всей парламентской деятельности.

37. Положения, обязывающие депутата представлять решения парламентских фракций по предложениям о внесении изменений и дополнений в повестку дня и предусматривающие условие подачи председательствующему до начала заседания обоснованного письменного требования с приложением решения, лишают депутата возможности участвовать в законодательном процессе и лично принимать решения.

38. Также, авторы обращения утверждают, что ограничение выступления по повестке дня до одной минуты противоречит той же конституционной норме, депутаты должны располагать достаточным временем для свободного выражения своих взглядов.

39. Вместе с тем, авторы обращения считают, что изменения, внесенные в ст.47 Регламента Парламента, вступают в противоречие с положениями ст.63 и ст.73 Конституции.

40. По их мнению, Парламент, частью (13) ст.47 Регламента Парламента, только на первый взгляд исполнил Постановление Конституционного суда №15 от 4 декабря 2012 года, потому что ч.(14) и ч.(15) данной статьи противоречат логике изложения предыдущих положений.

41. Авторы обращения утверждают, что и ст.60 ч.(5) Регламента Парламента вступает в противоречие с положениями ст.74 ч.(3) Конституции.

42. В этом смысле, авторы обращения указывают на то, что согласно ст.74 ч.(3) Высшего закона Правительство является единственным органом, который определяет приоритетность рассмотрения законопроектов, и поэтому председательствующий на заседании или председатель парламентской фракции не могут решать, какие законопроекты следует рассмотреть или принять в срочном порядке.

43. По мнению авторов обращения, не соответствует конституционным нормам и ст.88 ч.(3) Регламента Парламента. Так, выполнение председательствующим на заседании своих должностных обязанностей не может быть обусловлено дополнительными ограничительными положениями, которые обязывают его нарушать эти обязанности.

44. Авторы обращения указывают на то, что императивная обязанность председательствующего проверять наличие кворума на протяжении всего заседания следует из конституционных норм, а именно из ст.64 ч.(1), предусматривающей, что структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом, и ст.74 ч.(1) и ч.(2), в соответствии с которой органические законы принимаются

большинством голосов избранных депутатов после рассмотрения не менее чем в двух чтениях.

45. Что касается предполагаемой неконституционности ст.133 ч.(6) Регламента Парламента, авторы обращения отмечают недопустимость применения санкции лишения вознаграждения и оклада, так как нарушается принцип *non bis in idem*. Запрет участия депутата в заседаниях Парламента сам по себе является наказанием и фактически оправдывает отсутствие депутата на заседаниях, поэтому применение дополнительной санкции является неприемлемым.

46. Также, авторы обращения отмечают, что работа депутата не заключается лишь в участии в пленарных заседаниях, в результате, оспариваемая норма лишает депутата заработной платы за труд, выполненный вне пленарных заседаний.

47. Кроме того, внесенные изменения лишают депутата финансовой независимости и тем самым наносят урон эффективному исполнению служебных обязанностей и статусу мандата, который не может быть императивным.

48. Более того, финансовые санкции, установленные ст.139¹ в сочетании со ст.133 ч.(6)Регламента Парламента, по мнению авторов обращения, могут превышать 100% оклада и денежных вознаграждений депутата. Это противоречит ст.47 ч.(1) Высшего закона. Также, они отмечают, что в ст.133 Регламента Парламента предусмотрены исчерпывающим образом санкции за нарушение положений Регламента и поэтому установление других санкций является недопустимым.

49. Более того, чрезмерно строгие наказания и посягательство на неприкосновенность депутата авторы обращения расценивают как давление на независимость взглядов (ст.71 Конституции).

2. Аргументы властей

50. В представленном мнении Парламент отметил, что законодательный орган обладает полной автономией при установлении правовых норм, касающихся его организации и деятельности.

51. Так, положения ст.46 Регламента Парламента призваны дисциплинировать избранных народа на этапе внесения изменений и дополнений в повестку заседаний Парламента.

52. Что касается новых положений ст.47, упорядочивающих рассмотрение зарегистрированных в Парламенте проектов законодательных актов, при их принятии Парламент исходил из Постановления Конституционного суда №15 от 4 декабря 2012 года и приложенного к нему представления.

53. Также, Парламент отметил, что ст.60 ч.(5) Регламента Парламента, предусматривающая порядок обсуждения и принятия законопроектов в срочном порядке, не превышает конституционные нормы, так как ст.74 ч.(3) Конституции не запрещает депутатам принимать на заседаниях постоянных комиссий решения об обсуждении отдельных законопроектов в срочном порядке.

54. Вместе с тем, ст. 88 ч.(3) Регламента Парламента, согласно которой требование о проверке наличия кворума, поступившее от парламентской фракции, удовлетворяется только в случае, если большинство депутатов соответствующей фракции присутствуют в зале заседаний, не освобождает председательствующего от обязанности проверять, сколько депутатов присутствует в зале, для того, чтобы обеспечить соблюдение конституционных норм, предусматривающих порядок принятия законов.

55. Парламент отметил также, что вопрос материального наказания депутатов носит целесообразный характер, а Конституционный суд не обладает компетенцией принимать решения по таким вопросам.

56. Конституционный суд отмечает, что письменные мнения Президента Республики Молдова и Правительства содержат аналогичные суждения.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

3.1.1. Парламент – высший представительный орган

57. Согласно ст.2 ч.(1) Высшего закона национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

58. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что подлинная демократия устанавливается только народом, путем осуществления национального суверенитета непосредственно либо через своих представителей, избранных в результате демократических выборов.

59. В Постановлении №8 от 19 июня 2012 года о толковании статьи 68 ч.(1) и (2) и статьи 69 ч.(2) Конституции Конституционный суд установил:

«17. [В] условиях правового государства политическая власть принадлежит народу. Если первые два определяющие элементы государства – территория и население – носят материально-объективный характер, третий существенный элемент – национальный суверенитет – имеет волевой, субъективный характер и означает, что право властвования принадлежит народу.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

18. Как указывается в ст.2 ч.(1) Конституции, национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

19. Если на референдуме форма управления народом государства проявляется непосредственно, то при осуществлении национального суверенитета через представительные органы выявляется не прямое, или представительное управление народа, означающее, что народ передает право управления уполномоченным властям, каковыми являются законодательная, исполнительная и судебная власти.»

60. Статья 60 Конституции предусматривает, что Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства, состоит из 101 депутата, которые согласно ст.63 ч.(1) Конституции избираются сроком на четыре года.

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

3.1.2. Парламентская автономия

62. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.64 Конституции структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом.

63. Во исполнение этой цели, Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года был принят Регламент Парламента, в котором содержатся нормы, касающиеся деятельности Парламента. Принятие Регламента законом вытекает из ст.72 ч.(3) п.с) Конституции, согласно которой организация и деятельность Парламента регламентируются органическим законом.

64. В Постановлении №9 от 21 мая 2013 года Конституционный суд отметил:

«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.

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.»

3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

3.2.1. Порядок внесения изменений и дополнений в повестку дня пленарного заседания Парламента [ст.46 ч.(1)-ч.(2)]

65. Право законодательной инициативы обозначает начало законодательного процесса. Согласно ст. 73 Конституции, право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному Собранию автономно-территориального образования Гагаузия.

66. В Докладе о законодательной инициативе (CDL-AD(2008)035) принятом на 77-й пленарной сессии, состоявшейся 12-13 декабря 2008 года в Венеции, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) подчеркнула:

«110. Любое законодательное предложение становится эффективным только тогда, когда оно включено в повестку дня Парламента для обсуждения и голосования на открытых пленарных заседаниях Парламента.

111. Обсуждение законодательного предложения зависит от его внесения в проект повестки дня Парламента. **Несмотря на это, в большинстве государств внесение законодательного предложения не является автоматическим»**.

67. В Постановлении №15 от 4 декабря 2012 года Конституционный суд отметил следующее:

«43. [...] право законодательной инициативы состоит в возможности субъектов, указанных в ст.73 Конституции, вносить предложения *lex ferenda*, соотношенное с обязанностью Парламента рассматривать, обсуждать и выносить решения по ним путем принятия либо отклонения.»

68. В Постановлении №8 от 19 июня 2012 года о толковании статьи 68 ч.(1) и (2) и статьи 69 ч.(2) Конституции Конституционный суд также подчеркнул:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

«[...] политическое как парламентское, так и внепарламентское содержание мандата осуществляется через политические права депутатов, а именно: через парламентскую инициативу, в виде права на законодательную инициативу, законодательные предложения или поправки [...]»

69. Конституционный суд отмечает комплексный характер права законодательной инициативы и его последствия для всего законодательного процесса.

70. Конституционный суд подчеркивает, что согласно ст.19 Закона №39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента, право законодательной инициативы депутата гарантируется: а) обязательным рассмотрением внесенного в качестве законодательной инициативы предложения на заседании Парламента и принятием одного из следующих решений: о принятии закона; о направлении предложенного законопроекта на доработку в соответствующие постоянные комиссии; о разработке нового законопроекта; об обоснованном отклонении законодательного предложения; б) постановкой в обязательном порядке на голосование предложений и поправок к закону, внесенных депутатом с соблюдением законодательной процедуры, предусмотренной Регламентом Парламента; в) участием депутата в заседаниях Постоянного бюро и Правительства.

71. В Постановлении №15 от 4 декабря 2012 года Конституционный суд отметил:

«48. [Л]юбое законодательное предложение, для того, чтобы воплотиться в окончательный акт, проходит установленный механизм, определяющий весь законодательный процесс, в рамках которого реализуются парламентские полномочия. Так, парламентская законодательная процедура представляет собой совокупность правил, включающих подготовку к рассмотрению, обсуждение и голосование проекта закона в Парламенте.»

72. Конституционный суд обращает внимание, что процедурные правила, касающиеся формы и содержания, установленные законодателем и открывающие путь для внесения, рассмотрения и утверждения Парламентом любой законодательной инициативы, содержатся в Регламенте Парламента.

73. Условия осуществления права законодательной инициативы, субъекты, наделенные данным правом, порядок регистрации законопроектов и законодательных предложений предусмотрены в ст.47 и ст.48 Регламента Парламента.

74. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что Законом №294 от 12 декабря 2013 года Парламент изменил содержание ст.46 Регламента Парламента, согласно которой в повестку дня могут вноситься изменения и дополнения только по требованию и на основании решений Постоянного бюро, парламентской фракции, постоянной комиссии, по требованию группы из 5 депутатов или

автора включенного в повестку дня проекта. Это требование излагается в одном не превышающем одну минуту выступлении.

75. Конституционный суд отмечает, что после того, как постоянные комиссии дали своего заключения, в соответствии со ст.13 ч.(1) п.f) Регламента Парламента, Постоянное бюро Парламента подготавливает по согласованию с председателями парламентских фракций и постоянных комиссий проект повестки дня заседаний Парламента и представляет его Парламенту на утверждение.

76. На заседании Постоянного бюро, на котором рассматривается вопрос о включении в повестку дня проекта законодательного акта, ответственная постоянная комиссия представляет: а) цели, задачи и концепцию проекта, его возможные социально-экономические и иные последствия, а также вид закона; б) перечень авторов, участвовавших в разработке проекта; в) перечень лиц или организаций, проводивших экспертизу проекта; д) финансово-экономическое обоснование проекта; е) заключение постоянной комиссии (комиссий) по проекту; е¹) результаты публичных консультаций по проекту; ф) заключение Юридического управления Секретариата Парламента; г) перечень и/или, по обстоятельствам, проекты законодательных или нормативных актов, необходимых для исполнения принимаемого законодательного акта (ст.57 ч.(2) Регламента Парламента).

77. Согласно ст.45 Регламента Парламента: «Повестка дня представляется на утверждение Парламента в последний день его рабочей недели, предшествующей периоду, на который она подготовлена, и принимается большинством голосов присутствующих депутатов.»

78. Конституционный суд отмечает, что порядок, установленный ст.46 Регламента Парламента, **относится только к изменению повестки дня после ее утверждения Парламентом.**

79. Целесообразность сокращения выступления до одной минуты объясняется тем, что согласно новым положениям все предложения о внесении изменений в повестку дня излагаются в письменном виде с приведением необходимых аргументов.

80. Конституционный суд отмечает, что эти изменения направлены на повышение эффективности деятельности Парламента в пленарных заседаниях, не противоречат ст.68 и ст.73 Конституции и носят целесообразный характер.

3.2.2. Срок действия зарегистрированных, но не включенных в повестку дня Парламента проектов законодательных актов [ст.47 ч.(13)-ч.(15)]

81. Конституционный суд отмечает, что Законом №294 от 12 декабря 2013 года ст.47 Регламента Парламента была дополнена ч.(13) – ч.(15), согласно которым проекты законодательных актов, включенные в повестку дня пленарных заседаний Парламента, которые по истечении легислатуры вследствие очередных или досрочных выборов оставались не рассмотренными, а также проекты законов, которые были одобрены в первом чтении или подлежали голосованию в окончательном чтении, переносятся в повестку дня Парламента следующей легислатуры. Зарегистрированные, но не включенные в повестку дня Парламента проекты законодательных актов признаются недействительными по истечении двух лет со дня их регистрации. Утратившие актуальность, а также оставшиеся без авторов проекты законодательных актов могут быть отклонены Парламентом общим списком на основании докладов профильных комиссий.

82. Конституционный суд отмечает, что эти поправки были приняты во исполнение Постановления Конституционного суда №15 от 4 декабря 2012 года о контроле конституционности некоторых положений, касающихся осуществления права законодательной инициативы.

83. В связи с этим, Конституционный суд приводит ст.63 ч.(4) Конституции, которая гласит: «Законопроекты или законодательные предложения, внесенные в повестку дня Парламента предыдущего состава, рассматриваются вновь избранным Парламентом.»

84. В Постановлении №15 от 4 декабря 2012 года Конституционный суд отметил следующее:

«53. Из содержания данной нормы четко следует, что Высший закон обязывает новый законодательный корпус рассматривать проекты, которые не прошли до конца все этапы парламентской законодательной процедуры, но были *внесены в повестку дня Парламента*.

[...]

71. В части, касающейся установления определенных сроков действия проектов законодательных актов, **Конституционный суд готов согласиться с аргументами властей, что оспариваемые положения направлены на разгрузку законодательного процесса от проектов, которые накапливались продолжительное время, многие из которых утратили свою актуальность.**

72. В этом смысле, **Конституционный суд отмечает, что конституционные нормы не запрещают установление определенных сроков действия проектов законодательных актов.**

73. Более того, что касается предложений о пересмотре Конституции, ст.143 ч.(2) Высшего закона предусматривает: «Если в течение года после представления предложения о внесении изменений в Конституцию Парламент не принял соответствующий конституционный закон, предложение считается утратившим силу». С тем большим основанием **оправдана, по мнению Конституционного суда, возможность законодательного органа признать недействительными проекты органических или ординарных законов и**

**проекты постановлений, которые не рассматривались в период
легислатуры.**

74. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что после созыва нового Парламента, депутаты или политические формирования, переизбранные гражданами на новый срок, вправе вносить законодательные предложения, которые были зарегистрированы, но не были рассмотрены предыдущим законодательным органом.

75. В свете изложенного, ограничение действия проектов законодательных актов сроком одной парламентской легислатуры не противоречит нормам Конституции, принимая во внимание выше изложенные суждения относительно проектов, внесенных в повестку дня.»

85. Исходя из содержания предыдущих постановлений, Конституционный суд заключает, что недействительность законопроектов, зарегистрированных, но не включенных в повестку дня Парламента, не противоречит Конституции. Согласно ст.63 ч.(4) Высшего закона, новый состав законодательного органа обязан рассмотреть только законопроекты, которые не прошли все этапы парламентского законодательного процесса, но были включены в повестку дня Парламента, и не обязан рассмотреть те проекты, которые не были включены в повестку дня Парламента.

86. В этом смысле, сохранив обозначенную в своих предыдущих постановлениях линию, Конституционный суд подчеркивает, что ограничение двухгодичным сроком действия зарегистрированных в Парламенте, но не включенных в повестку дня законопроектов, по сути, не ущемляет право депутата на законодательную инициативу, так как по истечении этого времени, если законопроект не утратил своей актуальности, депутат может потребовать его регистрации.

87. Тем не менее, Парламенту следует относиться с особой осторожностью к установлению таких сроков, так как чрезмерно короткие сроки действия зарегистрированных в Парламенте законопроектов чреваты нанесению ущерба самой сущности права законодательной инициативы, закрепленного ст.73 Конституции.

88. В связи с этим, Конституционный суд обращает внимание, что согласно ст.47 ч.(15) Регламента Парламента утратившие актуальность, а также оставшиеся без авторов проекты законодательных актов отклоняются Парламентом по общему списку, на основании докладов профильных комиссий.

89. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что законопроекты отклоняются согласно изъявленной депутатами воле, на основании предложений профильных комиссий, а не в одностороннем порядке этими комиссиями.

3.2.3. Возможность обсуждения и принятия законопроектов в срочном порядке [ст.60 ч.(5)]

90. Конституционный суд отмечает, что Законом №294 от 12 декабря 2013 года ст.60 Регламента Парламента была дополнена ч.(5), согласно которой по запросу председательствующего на заседании или парламентской фракции большинством голосов избранных депутатов отдельные проекты могут обсуждаться и приниматься в срочном порядке.

91. В этом контексте, Конституционный суд приводит ст.74 ч.(3) Конституции: «Проекты законов, представленные Правительством, и законодательные предложения депутатов, одобренные им, рассматриваются Парламентом, в том числе в срочном порядке, в соответствии с установленными Правительством порядком и приоритетами. Другие законодательные предложения рассматриваются в установленном порядке.»

92. Конституционный суд обращает внимание, что, развивая конституционные нормы ст.74 ч.(3), Парламент установил в ст.43 и ст.44 собственного Регламента срочный порядок рассмотрения отдельных законопроектов.

93. Так, проекты законодательных актов, которые Правительство требует рассмотреть в срочном порядке, утверждаются Постоянным бюро. В случае утверждения срочной процедуры Постоянное бюро назначает срок для представления доклада по проекту законодательного акта, который не может превышать 10 рабочих дней, а после получения доклада ответственной комиссии Постоянное бюро вносит в приоритетном порядке проект законодательного акта в повестку дня следующего пленарного заседания.

94. В связи с этим, Конституционный суд напоминает, что согласно ст.74 ч.(3) Конституции Правительство имеет право устанавливать порядок и приоритеты рассмотрения Парламентом представленных им законопроектов, а также тех, которые исходят от депутатов и одобрены Правительством.

95. Конституционный суд отмечает, что согласно Конституции (ст.96) Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.

96. Так, Конституционный суд отмечает, что благодаря своему праву устанавливать приоритеты рассмотрения внесенных в Парламент законопроектов Правительство получает реальные возможности для эффективной реализации внутренней и внешней политики государства и исполнения одобренной депутатами программы деятельности, на основании которой Правительство получило вотум доверия Парламента.

97. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что право Правительства, предусмотренное ст.74 ч.(3) Конституции, не

предполагает, что в Регламенте Парламента не могут быть установлены положения о рассмотрении законопроектов в приоритетном порядке и по требованию других субъектов.

98. Конституционный суд отмечает, что в ст.74 ч.(3) конституционный законодатель четко указал, что другие законодательные предложения рассматриваются в установленном порядке. Положениями ст.60 ч.(5) Реглаamenta Парламента законодательный орган лишь установил рассмотрение законопроектов в срочном порядке и по запросу председательствующего на заседании или парламентской фракции.

99. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.73 Конституции, кроме Правительства, право законодательной инициативы принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова и Народному Собранию автономно-территориального образования Гагаузия.

100. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что при решении рассмотрения законопроектов в срочном порядке по запросу председательствующего на заседании или парламентской фракции могут быть сокращены только сроки, а не отменены или проигнорированы отдельные этапы законодательного процесса (дача заключений заинтересованными лицами, проведение консультаций при необходимости и др.). Таким образом, и в случае применения срочной процедуры Парламент обязан соблюдать этапы законодательного процесса, предусмотренные Регламентом Парламента и Законом №780 от 27 декабря 2001 года о законодательных актах.

101. Также, Конституционный суд отмечает, что при рассмотрении в срочном порядке законопроектов, представленных не по инициативе Правительства, законодательные предложения, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, должны быть одобрены обязательно исполнительным органом (ст.131 ч.(4) Конституции).

102. Таким образом, проанализировав ст.60 ч.(5) Реглаamenta Парламента, Конституционный суд пришел к выводу, что она не противоречит положениям ст.74 ч.(3) Высшего закона.

3.2.4. Требование парламентской фракции о проверке наличия кворума [ст.88 ч.(3)]

103. В соответствии с Постановлением Конституционного суда №4 от 22 апреля 2013 года: «Принцип правового государства,

закрепленный в преамбуле Конституции, относится к Конституции в целом.»

104. Сущность принципа правового государства предполагает **обеспечение законности**, правовой определенности, запрещение произвола, доступ к правосудию в независимых и беспристрастных судах, включая судебный контроль административных актов, соблюдение прав человека, отсутствие дискриминации и равенство всех перед законом [Доклад Венецианской комиссии о правовом государстве, CDL-AD(2011)003rev, Страсбург, 4 апреля 2011 г., § 41].

105. В этом смысле, соблюдение принципа законности в деятельности государственных властей, бесспорно, является элементом правового государства.

106. Согласно ст.74 Высшего закона, органические законы принимаются большинством голосов избранных депутатов, а ординарные законы и постановления принимаются большинством голосов присутствующих депутатов.

107. Конституционный суд отмечает, что соблюдение кворума, в качестве предпосылки для начала законодательного процесса, входит в обязанность председательствующего на заседании.

108. В этом смысле, согласно ст.103 и ст.104 Регламента Парламента, председательствующий на заседании устанавливает наличие кворума и объявляет повестку дня, руководит прениями, следит за соблюдением регламента и поддержанием порядка на заседаниях.

109. Кроме того, ст.107 ч.(1) Регламента Парламента предусматривает, что «помимо участия в законодательных или политических дебатах в рамках пленарных заседаний депутат может в порядке исключения делать замечания и вносить предложения по вопросам, касающимся соблюдения регламента.»

110. Конституционный суд проанализировал норму ст.88 Регламента Парламента, согласно которой «требование проверки наличия кворума, поступившее от парламентской фракции, удовлетворяется только в случае, если большинство депутатов соответствующей фракции присутствуют в зале заседаний», и пришел к выводу, что она противоречит сущности правового государства.

111. Уважение принципа правового государства обеспечением законности законодательного процесса является не только обязанностью председательствующего на заседании, но и обязанностью депутатов, парламентских фракций требовать его соблюдения.

112. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что в случае, если депутат замечает, что на заседании Парламента отсутствует

кворум, он, от своего имени или от имени фракции, вне зависимости от других факторов, имеет право требовать проверки явки депутатов.

113. Невозможность члена фракции требовать проверки явки депутатов на пленарном заседании Парламента, в случае, если нормативный акт принимается в отсутствие кворума, чревата нарушением не только ст.1 ч.(3), но и ст.74 Конституции.

114. Конституционный суд отмечает, что хотя Парламент, в соответствии с принципом автономии, на основании ст.64 ч.(1) Конституции, обладает прерогативой определять свою структуру, организацию и деятельность, принятые им положения не должны противоречить духу Конституции и правопорядку, установленному для процедуры принятия законов.

115. Также, эти положения вступают в противоречие с закрепленными в ст.68 Конституции принципами представительного мандата и недействительности императивного мандата.

116. По смыслу ст.68 Конституции, хотя депутаты избираются по партийным спискам, в рамках пропорциональной избирательной системы, каждый из них обладает индивидуальным мандатом, который обязывает его быть на службе у всего народа и за который несет личную ответственность.

117. В этом контексте, в Постановлении №8 от 19 июня 2012 года о толковании статьи 68 ч.(1) и (2) и статьи 69 ч.(2) Конституции Конституционный суд установил:

«34. [...] При исполнении мандата депутат подчиняется только Конституции, законам и обязан принимать те решения, которые согласно его убеждению служат общему благу. [...]

35. [...] При определении этих интересов, выбор депутата является свободным, даже в том случае, когда он состоит в партию, которую представляет в Парламенте. [...]

43. [...] Выборные лица вправе не поддерживать партию или решения их группы в Парламенте. Более того, в случае, если депутат своим поведением наносит ей вред, он может быть исключен из партии или группы, в которой он состоит, но это не приводит к утрате депутатского мандата. Однако, это не означает, что после избрания депутат не должен выполнять взятые на себя обязательства и не подчиняться дисциплине голосования парламентской группы, в которой он состоит.»

118. Иной подход по этому вопросу может вызвать равнодушие депутатов к допущенным коллегами во время голосования противозаконным действиям, бездействие или снисходительность председательствующего на заседании в связи с принятием законов в отсутствие кворума в разрез с конституционными и законодательными положениями. Эти положения вступают в противоречие с принципом правовой определенности, гарантированным ст.1 ч.(3) Конституции, в свете принципов правового государства. В этом аспекте

показательным является решение ЕСПЧ по делу *Волков против Украины*:

«Что касается соблюдения принципа правовой определенности [...] ЕСПЧ отмечает, что **резолуция Парламента [...] была принята в отсутствие парламентского большинства, депутаты противозаконно использовали для голосования карточки отсутствующих.**

Такое голосование не только нарушает национальные нормы [...] но и серьезно подрывает принцип правовой определенности».

119. Таким образом, обуславливание осуществления депутатом права требовать проверки наличия кворума присутствием в зале заседаний большинства депутатов фракции, в которой он состоит, кроме того, что нарушает конституционные положения ст.1 ч.(3), превышает принцип автономии Парламента, закрепленный Регламентом, и способствует нарушению ст.74 Высшего закона, противоречит и установленным в ст.68 Конституции принципам представительного мандата и недействительности императивного мандата.

3.2.5. Возможность наказания депутата вычетами из заработной платы [ст.133 ч.(6) и ст.139¹ ч.(2)-ч.(3)]

120. Конституционный суд отмечает, что Законом №294 от 12 декабря 2013 года Регламент Парламента дополняется ст.133 ч.(6), согласно которой депутат, в отношении которого применена санкция запрещения участия в пленарных заседаниях на срок до 10 заседаний, лишается вознаграждения и 10 процентов оклада за каждое заседание начиная со дня, следующего за днем назначения санкции, однако в совокупности не более 75 процентов оклада.

121. Этим же законом Регламент Парламента дополняется также ст.139¹, согласно которой неисполнение депутатом требований председательствующего на заседании и сотрудника специальной службы Парламента покинуть зал заседаний наказывается лишением 25 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц, а оказание депутатом сопротивления или нанесение им оскорблений в адрес сотрудника специальной службы Парламента в связи с требованием покинуть зал заседаний Парламента наказывается лишением 50 процентов оклада и иных вознаграждений за следующий месяц.

122. Конституционный суд отмечает, что ст.133 ч.(1) Регламента Парламента содержит исчерпывающий перечень применяемых к депутатам санкций за нарушение положений Регламента, а именно: а) предупреждение; б) призыв к порядку; с) лишение слова путем прерывания выступления; д) лишение слова на срок до пяти заседаний;

е) удаление из зала заседаний; ф) запрещение участия в пленарных заседаниях на срок до 10 заседаний. Таким образом, этот перечень не включает санкции в денежном выражении.

123. При этом, Конституционный суд отмечает, что санкции, предусмотренные в ст.133 ч.(6) и ст.139¹ Регламента Парламента, представляют собой подлинные дисциплинарные санкции финансового характера, применяемые к депутатам Парламента.

124. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что аргумент авторов обращения о том, что ч.(1) ст.133 Регламента Парламента не предусматривает финансовых санкций, не может служить основанием для признания данных положений неконституционными, так как этот вопрос относится к вопросам законодательной техники, а не к вопросам конституционности.

125. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.26 ч.(1) п.а) Закона о статусе депутата Парламента для эффективного исполнения мандата депутат имеет право на месячный оклад в порядке, на условиях и в размере, предусмотренных Законом о системе оплаты труда в бюджетной сфере № 355-ХVI от 23 декабря 2005 года.

126. В соответствии со ст.128 Трудового кодекса и ст.2 Закона об оплате труда №847-ХV от 14 февраля 2002 года, заработная плата является вознаграждением или заработком в денежном выражении, выплачиваемым работодателем за выполненную или подлежащую выполнению работу.

127. Вместе с тем, согласно ст.26 ч.(1) п.б) Закона о статусе депутата Парламента депутат Парламента имеет право на командировочные и другие компенсационные выплаты в размере, установленном Постоянным бюро, которые не включаются в месячный оклад и не учитываются при установлении размера выплат социального страхования.

128. Так, Конституционный суд отмечает, что если оклад депутата предполагает твердую сумму, установленную Законом №355-ХVI от 23 декабря 2005 года о системе оплаты труда в бюджетной сфере, то другие денежные вознаграждения устанавливаются Постоянным бюро и зависят от определенных факторов, непосредственно связанных с деятельностью депутата.

129. В этом смысле, согласно оспариваемым положениям депутат может быть наказан в финансовом плане, вычетами в процентном соотношении, как из заработной платы, так и из других денежных вознаграждений.

130. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что конституционные нормы не запрещают вычеты из заработной платы и/или других денежных вознаграждений депутата в случае наказания за нарушение Регламента Парламента. Тем не менее, размер

удержанных сумм должен быть, с одной стороны, соразмерным с совершаемым проступком, а, с другой стороны, не может нарушать другие конституционные принципы, как представительный мандата и запрет императивного мандата.

131. Так, при определении размера денежных санкций следует принять во внимание и тот факт, что ст.70 Высшего закона запрещает депутату занимать любую другую оплачиваемую должность, за исключением преподавательской и научной деятельности. Чрезмерный размер денежных санкций в ситуации, когда депутат не может занимать другие оплачиваемые должности, способен привести к ущемлению его финансовой независимости.

132. Проанализировав денежные санкции, предусмотренные в ст.133 ч.(6) и ст.139¹ ч.(2) и ч.(3) Регламента Парламента, Конституционный суд отмечает тот факт, что нарушения, в связи с которыми они применяются, и порядок их применения отличаются. Так, санкция, предусмотренная в ст.133 ч.(6), применяется по отношению к депутату в случае запрещения участия в пленарных заседаниях, а санкция, предусмотренная в ст.139¹ ч.(2) и (3), применяется в случае неисполнения депутатом требований председательствующего и сотрудника специальной службы Парламента покинуть зал заседаний и в случае оказания сопротивления или нанесения оскорблений в их адрес в связи с требованием покинуть зал заседаний. Более того, оспариваемые нормы четко предусматривают размер санкций [не более 75% оклада, на основании ст.133 ч.(6), и 25%/50% оклада и иных вознаграждений, на основании ст.139¹ ч.(2) и ч.(3)].

133. Конституционный суд отмечает, что в ситуации, когда за свой проступок депутат наказан в соответствии с положениями ст.139¹, вычет из заработной платы и денежных вознаграждений производится за следующий месяц, тогда как при применении ст.133 ч.(6), вычет из заработной платы производится начиная со следующего дня после назначения санкции.

134. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что санкция, предусмотренная ст.133 ч.(6), и санкции, предусмотренные ст.139¹ ч.(2) и ч.(3) Регламента Парламента, не являются чрезмерными и несоразмерными и не нарушают конституционные нормы.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.114, СТ.116 Ч.(1) И СТ.125 Ч.(5) В СОЧЕТАНИИ СО СТ.6 КОНСТИТУЦИИ

135. Авторы обращения считают, что положения, подлежащие конституционному контролю, нарушают ст.6 Конституции, согласно которой:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

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

136. По мнению авторов обращения, положения, подвергаемые конституционному контролю, нарушают ст.114 Конституции:

«Правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями.»

137. Вместе с тем, авторы обращения считают, что оспариваемые положения подпадают под действие ст.116 ч.(1) Конституции, согласно которой:

«(1) Судьи судебных инстанций независимы, беспристрастны и несменяемы согласно закону.»

138. Конституционный суд рассмотрит оспариваемые положения и в свете ст.125 ч.(5) Конституции, согласно которой:

«(5) При осуществлении своих полномочий прокуроры подчиняются только закону.»

1. Аргументы авторов обращения

139. Оспаривая положения ст.27 ч.(3) Регламента Парламента, авторы обращения отмечают, что только судебные инстанции могут решать, какие материалы использовать в качестве доказательств и какую доказательную ценность они представляют для суда.

140. Так, авторы обращения считают, что норма допускает вмешательство законодательной власти в деятельность судебной власти, тем самым нарушая принцип разделения властей в государстве, закрепленный ст.6 Конституции, а также ст.114, согласно которой судебные инстанции осуществляют правосудие.

141. По мнению авторов обращения, изменения, внесенные в ст.31 и ст.36 Регламента Парламента, запрещающие постоянным и следственным комиссиям приглашать представителей судебной власти, прокуратуры и органа уголовного преследования для представления сведений, противоречат конституционным нормам.

142. Они обращают внимание, что Высший закон не предусматривает в этом смысле никаких запретов и что ст.6 Конституции предусматривает взаимодействие властей при осуществлении своих прерогатив, следовательно, депутаты, судьи, прокуроры и другие обязаны сотрудничать.

143. По мнению авторов обращения, оспариваемые положения противоречат и ст.20 ч.(2) и ст.21 ч.(3) Закона №39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента.

2. Аргументы властей

144. В представленном мнении Парламент отметил, что законодатель, дополнив ст.27 Регламента Парламента частью (3), согласно которой постоянные комиссии дают также консультативные заключения в целях обеспечения единообразного применения законодательства, которые не могут использоваться в качестве доказательств в судебных инстанциях, установил, что парламентский рабочий орган не может заменить Парламент, в полномочиях которого, согласно ст.66 п.с) Конституции, входит толкование законов и обеспечение единства законодательного регулирования на всей территории страны.

145. Что касается положений ст.31 ч.(4) и ст.36 ч.(1) Регламента Парламента, он указал на то, что оценку соблюдения принципа разделения и взаимодействия властей в государстве должен давать Конституционный суд.

146. Президент Республики Молдова в представленном мнении отметил, что изменения, внесенные в ст.27, ст.31 и ст.36 Регламента Парламента, были приняты в результате вынесения Конституционным судом Постановления №29 от 23 сентября 2013 года о контроле конституционности некоторых положений Постановления Парламента №3 от 15 февраля 2013 года, в котором Конституционный суд отметил, что представление сведений следственной комиссии является дискреционным правом представителей судебной власти, а не обязанностью.

147. В связи со ссылкой авторов обращения на коллизию между оспариваемыми положениями и нормами ст.20 ч.(2), ст.21 ч.(3) Закона о статусе депутата Парламента, Правительство в письменном мнении отметило, что Конституционный суд рассматривает конституционность правовых норм, а не противоречия между различными законодательными актами.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

148. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.1 ч.(3) Конституции 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.

149. Конституционный суд напоминает, что концепция правового государства предполагает соблюдение и других требований Высшего закона, одним из которых является принцип разделения и взаимодействия властей в государстве.

150. В этом контексте, Конституционный суд подчеркивает, что ст.6 Высшего закона предусматривает, что в Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.

151. Конституционный суд отмечает, что каждая из трех государственных властей наделена определенными прерогативами; в соответствии с положениями Конституции, ни одна из них не имеет права узурпировать полномочия других властей или передавать им свои полномочия.

152. Вместе с тем, между органами, исполняющими исключительным образом прерогативы определенного типа власти, существует функциональное взаимодействие и даже сотрудничество, направленные на обеспечение согласованности в процессе руководства обществом и предотвращения злоупотреблений одной власти по отношению к другой.

153. В этом смысле, в Постановлении №3 от 9 февраля 2012 года Конституционный суд подчеркнул следующее:

«[...] Содержание и смысл теории разделения властей предполагает равновесие властей и относительную их независимость, систему сдержек и противовесов, оказывающих взаимное влияние на власти, не позволяя им превышать установленные Конституцией пределы в осуществление своих полномочий.»

154. В Постановлении Конституционного суда №24 от 10 сентября 2013 года отмечается:

«40. [...] Принимая во внимание, что в случае совершения злоупотреблений при осуществлении государственной власти одна общественная власть может быть сдержана только другой властью, с равными прерогативами и возможностями, Конституционный суд, в своей юриспруденции, развил принцип разделения и взаимодействия властей в государстве, гарантированный ст.6 Конституции, и заключил, что неотъемлемой частью данного принципа является **равновесие ветвей государственной власти.**

41. Равновесие трех ветвей государственной власти вытекает из конституционного запрета конкурировать между собой. Поддержание равновесия государственных властей является безусловным требованием для предотвращения подчинения одной власти другой.»

155. Конституционный суд отмечает, что основы законодательной власти заложены в конституционных нормах, которые определяют институт Парламента (ст.60-76). Выполняя законодательную функцию,

Парламент определяет правила общественного поведения для всех физических и юридических лиц.

156. Исполнительная власть формируется законодательной властью и обеспечивает исполнение законов и реализацию внутренней и внешней политики государства.

157. Конституционный суд отмечает, что судебная власть выполняет судебную функцию и состоит она в разрешении конфликтов, возникающих в процессе применения и исполнения нормативных актов.

158. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.114 Конституции правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями.

159. В этом смысле, в Постановлении №10 от 4 марта 1997 года Конституционный суд установил:

«[...] Судебная власть действует только в пределах судебных инстанций, которые являются единственными публичными властями, наделенными правом вершить правосудие в государстве.»

160. Вместе с тем, в Постановлении №18 от 11 декабря 2012 года Конституционный суд отметил следующее:

«48. Поскольку, согласно ст.114 Конституции, правосудие осуществляется именем закона только судебными инстанциями, они должны обладать полнотой процессуальных полномочий для справедливого разрешения дела, без неоправданных ограничений действий, которые будут предприняты, с тем, чтобы, при достижении конечной цели, судебное решение не стало иллюзорным.»

161. Ст.116 ч.(1) Конституции предусматривает, что судьи судебных инстанций независимы, беспристрастны и несменяемы согласно закону.

162. Конституционный суд указывает на необходимость обеспечения подлинной независимости судебной власти как неоспоримое условие для достижения идеала правового государства, закрепленного ст.1 ч.(3) Высшего закона.

163. В предыдущих постановлениях Конституционный суд выделил значение конституционного принципа независимости судебной власти, в частности, судьи – носителя судебной власти. В Постановлении №22 от 5 сентября 2013 года он отметил следующее:

«53. Независимость судебной власти включает объективную составляющую – как безусловную особенность судебной власти, и субъективную составляющую, которая относится к праву лица на восстановление его прав и свобод независимым судьей. Истинное гарантирование прав и свобод невозможно без независимых судей. Независимость правосудия не является самоцелью, или личной привилегией судьи. Она является гарантией против внешнего давления при вынесении судебных решений, и оправданна необходимостью дать судьям

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

возможности выполнять возложенную на них обязанность по защите прав и свобод человека.»

164. Так, относительно объективной составляющей судебной власти Конституционный суд в Постановлении №10 от 4 марта 1997 года подчеркнул:

«Положения статьи 114 и статьи 116 (абзац 1) Конституции устанавливают принцип независимости судей, принцип, вне которого нельзя говорить об осуществлении истинного правосудия. Независимость судьи предполагает, прежде всего, его отношения с остальными публичными властями. **Отсюда вытекает, что судьи не находятся и не должны находиться в подчинении по отношению к другим публичным властям, независимо от того, кто бы они ни были и независимо от иерархического положения этих властей в государстве.»**

165. Конституционный суд отмечает, что гарантом независимости судебной власти является Высший совет магистратуры, который, в соответствии со ст.123 Конституции, обеспечивает назначение, перемещение, откомандирование судей, повышение их в должности и применение к ним дисциплинарных мер.

166. Относительно независимости прокурора, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.125 ч.(5) Конституции при осуществлении своих полномочий прокуроры подчиняются только закону.

167. Как следует из ст.2 ч.(3) и ч.(4) Закона о прокуратуре, принцип независимости исключает подчинение Прокуратуры законодательной и исполнительной властям, а равно оказание влияния на нее со стороны других государственных органов и структур или их вмешательство в деятельность Прокуратуры.

168. В Постановлении №29 от 23 сентября 2013 года Конституционный суд подчеркнул: «[...] прокурор – лицо, которое занимает ответственную государственную должность. Деятельность прокурора основывается на конституционных нормах и положениях Закона о Прокуратуре, предусматривающих соответствующие гарантии. [...] Прокурор организует и осуществляет свою деятельность на основе принципа автономии, обеспечиваемого процессуальной независимостью и судебным контролем и дающего ему возможность самостоятельно принимать решения при рассмотрении дел.»

169. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что гарантом самостоятельности, объективности и беспристрастности прокуроров является Высший совет прокуроров – представительный орган, осуществляющий прокурорское самоуправление.

3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

3.2.1. *Запрещение использования консультативных заключений в качестве доказательств в судебных инстанциях [ст.27 ч.(3)]*

170. Конституционный суд напоминает, что согласно ст.115 ч.(4) Конституции организация и компетенция судебных инстанций, судебная процедура устанавливаются органическим законом.

171. Положениями ст.72 ч.(3) Конституции конституционный законодатель предоставил Парламенту исключительное право регламентировать органическим законом организацию и деятельность судебных инстанций.

172. В этом контексте, в Постановлении №14 от 15 ноября 2012 года Конституционный суд отметил:

«70. Согласно положениям ст.115 ч.(4) Конституции, организация и компетенция судебных инстанций, судебная процедура устанавливаются органическим законом. Следовательно, установление правил, касающихся судебного производства, является исключительной компетенцией законодателя, который, в особых случаях, может предусмотреть специальные процессуальные правила. [...]»

173. Ст.27 ч.(3) Регламента Парламента в редакции Закона №294 от 12 декабря 2013 года предусматривает: «Постоянные комиссии дают также консультативные заключения в целях обеспечения единообразного применения законодательства, **которые не могут использоваться в качестве доказательств в судебных инстанциях.**»

174. Таким образом, согласно новым положениям, консультативные заключения, вынесенные постоянными комиссиями для обеспечения единообразного применения законодательства, не могут быть использованы в судах в качестве доказательств.

175. Конституционный суд отмечает, что в целях обеспечения предсказуемости и ясности процесса отправления правосудия, а также предотвращения произвола, Парламент обязан принимать органические законы, определяющие правила рассмотрения уголовных, административных и гражданских дел.

176. В этом смысле, принятие законодателем органических законов, предусматривающих порядок разрешения судебных исков, по сути, не противоречит ст.6 и ст.114 Высшего закона, в каждом конкретном случае Конституционному суду надлежит решать и в соотношении с другими конституционными нормами.

177. Так, Конституционный суд отмечает, что оспариваемая авторами обращения норма, согласно которой консультативные заключения, вынесенные постоянными комиссиями с целью

обеспечения единообразного применения законодательства, не могут использоваться в качестве доказательств в судах, определяет процедуру отправления правосудия.

178. Конституционный суд отмечает, что в процессе отправления правосудия судья обязан применять закон. Заключение парламентских комиссий, которыми толкуются законодательные положения, не должны влиять на разрешение дела. В отличие от толковательных законов, заключения не могут иметь обязательного характера, они носят только рекомендательный характер.

179. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что ссылка авторов обращения на противоречие содержания части (3) ст.27 Регламента Парламента с частью (2) этой же статьи не относится к компетенции Конституционного суда. Конституционный суд не вправе давать толкование нормативных актов, подчиненных Конституции, и решать случаи конкуренции между ними.

180. Учитывая выше изложенные суждения, Конституционный суд заключает, что ст.27 ч.(3) Регламента Парламента, в редакции Закона №294 от 12 декабря 2013 года, является конституционной.

3.2.2. Запрет на приглашение в парламентских комиссиях представителей судебной власти, прокуратуры и органа уголовного преследования [ст.31 ч.(4) и ст.36 ч.(1)]

181. Согласно ст.60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

182. В качестве представителя народа, Парламент имеет контрольную функцию и обязан информировать народ, как осуществляются властные прерогативы народа. Так, согласно ст.66 п.п) Конституции, Парламент организует изучение и заслушивание любых вопросов, касающихся интересов общества.

183. Конституционный суд отмечает, что, в соответствии с положениями раздела I Регламента Парламента, которые развивают конституционные нормы ст.64 ч.(1), постоянные комиссии являются рабочими органами Парламента, создаваемыми им для осуществления деятельности Парламента (ст.16). В случае необходимости законодательный орган может создавать также специальные и следственные комиссии (ст.32 и ст.34 Регламента).

184. Конституционный суд указывает на то, что Законом №294 от 12 декабря 2013 года ст.31 ч.(4) и ст.36 ч.(1) Регламента Парламента были дополнены следующими положениями: «В рамках расследования не могут вызываться представители судебной власти, прокуратуры и органа уголовного преследования для представления сведений,

могущих нанести вред правильности рассмотрения дел в суде и/или тайне уголовного преследования.»

185. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что указанные поправки были приняты для исполнения Постановления №29 от 23 сентября 2013 года, которым Конституционный суд признал конституционными ч.(1) и ч.(2) ст.36 Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года, в той мере, в какой их действие не распространяется на представителей судебной власти, а следственные комиссии Парламента не высказывают суждения о виновности или невиновности лица.

186. Так, исходя из суждений, изложенных в Постановлении №29 от 23 сентября 2013 года, перед парламентскими следственными комиссиями могут предстать только субъекты права, которые находятся в особых конституционных отношениях с Парламентом.

187. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.66 п.ф) Конституции Парламент осуществляет парламентский контроль за исполнительной властью в формах и пределах, предусмотренных Конституцией. Правительство несет ответственность перед Парламентом и предоставляет Парламенту, его комиссиям и депутатам необходимую информацию и документы. В случае необходимости присутствие членов Правительства обязательно (ст.104 Конституции).

188. Конституционный суд отмечает, что поправками, принятыми 12 декабря 2013 года, Парламент исключил возможность приглашения/вызова в рамках расследования представителей судебной власти, Прокуратуры и органов уголовного преследования для представления сведений, которые могут нанести вред правильности рассмотрения дел в суде и/или тайне уголовного преследования.

189. Это объясняется тем, что судьи являются независимыми и подчиняются только закону (ст.116 Конституции), а роль дисциплинарного совета в их случае выполняет Высший совет магистратуры (ст.123 Конституции).

190. В Постановлении №29 от 23 сентября 2013 года Конституционный суд отметил: «Внешняя независимость судей не является их прерогативой или личной привилегией, она призвана служить не их личным интересам, а интересам правового государства и лиц, которые требуют и ждут справедливого суда. Независимость судьи – это гарантия свободы, соблюдения прав человека и беспристрастного применения закона. Беспристрастность и независимость судей имеют существенное значение для гарантирования равенства сторон перед судом.»

191. Согласно Рекомендации СЕ (2010)12 о судьях: независимость, эффективность и ответственность:

«14. Закон должен предусматривать санкции в отношении лиц, пытающихся неприемлемым образом воздействовать на судей.

15. Решения должны быть обоснованными и оглашены публично. Не должно существовать каких-либо иных способов, заставляющих судей оправдывать принятые решения.

16. Решения судей не подлежат пересмотру вне рамок процедур обжалования или возобновления дела, предусмотренных законом.

17. Кроме решений об амнистии, помиловании или по аналогичным вопросам, законодательная и исполнительная власти не могут принимать решений, которые отменяют судебные постановления.

18. Комментируя судебные решения, исполнительная и законодательная власти должны исключить критические замечания, которые могут подорвать независимость судебной власти и ослабить доверие населения к правосудию. Они должны отказаться и от действий, которые заставляют засомневаться в их намерении уважать судебные решения, кроме случаев, когда они намереваются обжаловать решение.»

192. Также, Бангалорские принципы поведения судей предусматривают следующее:

«1.4 В осуществление своих судейских обязанностей судья должен быть независимым по отношению к своим коллегам магистратам, он обязан принимать решения самостоятельно.»

193. Согласно комментариям к Бангалорским принципам поведения судей:

«41. Обязанность отвечать перед другими, в частности, перед лицом, которое может пострадать в результате действий судьи, противоречит независимости судебной системы. За исключением судебного обоснования или других процедур, предусмотренных законом, судья не должен оправдывать принятое решение, даже перед другими членами судебной системы. Если судебное решение является настолько некомпетентным, что может привести к возбуждению дисциплинарного дела, в этом случае судья очень редко не обязан «докладывать», а обязан отвечать по обвинению или официальному расследованию, проводимому в соответствии с законом.»

194. Также, Конституционный суд подчеркивает, что согласно международным нормам эти суждения относятся и к прокурорам. Так, согласно директивам ООН о роли прокуроров:

«4. Государства-участники должны следить за тем, чтобы прокуроры могли осуществлять свои профессиональные обязанности без запугивания, преград, давления, неоправданного вмешательства или необоснованного привлечения к гражданской, уголовной или другого рода ответственности.»

195. В этом контексте, Доклад Венецианской комиссии об европейских стандартах, касающихся независимости судебной системы: часть 2 – органы уголовного преследования, принятый на 85-м пленарном заседании (17-18 декабря 2010 года), предусматривает:

«42. Следует учитывать, что в отдельных случаях, представленных Парламенту, существует риск популистского давления, а также, что ответственность перед Парламентом может косвенно влиять на прокурора,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

который может принять непопулярные или популярные для законодательной власти решения. Поэтому следует **исключить ответственность перед Парламентом в индивидуальных случаях, связанных с решениями уголовного преследования или невозбуждения уголовного преследования.**»

196. Вместе с тем, в Постановлении №29 от 23 сентября 2013 года Конституционный суд отмечает, что единственный законный способ обсуждать в Парламенте деятельность судебной системы и прокуратуры – это рассмотрение доклада Высшего совета магистратуры о порядке организации и функционирования деятельности судебных инстанций, который представляется ежегодно Парламенту и Президенту Республики Молдова в соответствии с положениями ст.4 ч.(4) п.d) и ст.29 Закона №947-ХІІІ от 19 июля 1996 года о Высшем совете магистратуры, и доклада Генерального прокурора о состоянии законности и правопорядка в стране, а также мерах по их укреплению, представляемого ежегодно Парламенту в соответствии со ст.27 ч.(3) Закона №294-ХVІ от 25 декабря 2008 года о Прокуратуре.

197. Так, в указанном Постановлении Конституционный суд подчеркнул, что норма Регламента, которая позволяет парламентской следственной комиссии вызвать судью, прокурора, явно нарушает конституционные принципы разделения государственной власти, независимости судей и прокуроров и их подчинения только закону.

198. Конституционный суд отмечает, что, несмотря на то, что ст.6 Конституции предусматривает взаимодействие властей, это не означает, что законодательная власть может подчинить себе судебную власть или может присвоить полномочия по отправлению правосудия. Присутствие законодательной власти в этой сфере неоспоримо проявляется в форме принятия законов, которые определяют организацию и деятельность судебной системы, с одной стороны, и принятия законодательных актов, подлежащих применению для восстановления и поддержания правопорядка, с другой стороны.

199. Таким образом, исходя из выше указанного, Конституционный суд отмечает, что положения ст.31 ч.(4) и ст.36 ч.(1) Регламента Парламента соответствуют ст.6, ст.114, ст.116 ч.(1) и ст.125 ч.(5) Конституции.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.32 И СТ.68 КОНСТИТУЦИИ

200. Авторы обращения полагают, что ст.61 ч.(4), ст.105 ч.(2) и ч.(6) и ст.132 п.d¹) и п.d²) Регламента Парламента нарушают ст.32 Конституции, согласно которой:

«(1) Каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами.

(2) Свобода выражения не должна наносить ущерб чести, достоинству или праву другого лица иметь собственные взгляды.

(3) Запрещаются и наказываются законом оспаривание и опорочивание государства и народа, призывы к агрессивной войне, национальной, расовой или религиозной розни, подстрекательство к дискриминации, территориальному сепаратизму, общественному насилию, а также другие действия, посягающие на конституционный режим.»

201. Также, авторы обращения ссылаются и на нарушение ст.68 ч.(1) Конституции, предусматривающей:

«(1) При исполнении мандата депутаты находятся на службе у народа.»

1. Аргументы авторов обращения

202. По мнению авторов обращения, ст.61 ч.(4), ст.105 ч.(2) и ч.(6), и ст.132 п.д¹) и п.д²) Регламента Парламента представляют собой вмешательство в деятельность депутата по осуществлению мандата и противоречат ст.32 и ст.68 Конституции, согласно которым депутат имеет право на свободу выражения; при осуществлении своих полномочий он находится на службе у народа.

2. Аргументы властей

203. Согласно представленному Правительством мнению, оспариваемые положения преследуют правомерную цель – обеспечить эффективную деятельность Парламента и исключить случаи, мешающие нормальному проведению пленарных заседаний, в том числе предотвратить попытки депутатов чинить беспорядки в законодательном органе.

3. Оценка Конституционного суда

204. Ст.32 Высшего закона предусматривает, что каждому гражданину гарантируется свобода мысли, мнений, а также свобода публичного выражения посредством слова, изображения или иными возможными способами.

205. Свобода выражения мнений является одной из основ демократического общества, обеспечивающих его прогресс и развитие, и самоутверждение каждой личности.

206. Исходя из принципов демократии и политического плюрализма, закрепленных ст.1 ч.(3) Конституции, Конституционный суд отмечает, что гарантирование свободы выражения мнений является одним из основных компонентов депутатского мандата.

207. Конституционный суд отмечает, что депутатский мандат выражает отношения депутата с народом, которому он служит.

Содержащаяся в ст.68 ч.(1) Конституции синтагма «находятся на службе у народа» предполагает, что с момента избрания и до окончания срока полномочий каждый депутат является представителем всего народа и обязан служить общим интересам, интересам народа, а не только интересам своей партии. В осуществление своих полномочий депутат подчиняется только Конституции и законам и должен принимать такие решения, которые отвечают интересам общества.

208. Как парламентское, так и внепарламентское содержание мандата реализуется через политические права депутатов, в частности через **свободу выражения мнений**, присущими для депутатов являясь свобода слова и избирательное право.

209. Независимость взглядов депутата гарантируется. Согласно ст.71 Конституции, депутат не может быть подвергнут преследованию или привлечен к юридической ответственности за голосование или за взгляды, выраженные при исполнении мандата.

210. Конституционный суд отмечает, что согласно положениям Регламента Парламента выступления на пленарных заседаниях не могут превышать 7 минут для парламентских фракций и 5 минут для депутатов.

211. Конституционный суд отмечает, что указанные поправки определяют разные временные рамы для выступлений парламентских фракций и депутатов.

212. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что установленный промежуток времени относится к выступлениям депутатов по законопроектам, обсуждаемым в первом чтении, и по законопроектам, включенным в повестку дня.

213. Конституционный суд отмечает, что при подготовке законопроекта к обсуждению во втором чтении депутату предоставляется 10-дневный срок для того, чтобы представить поправки ответственной комиссии (ст.65 ч.(2)) и две минуты, чтобы аргументировать поправки в ходе обсуждения законопроекта по статьям, в случае, если поправки были отклонены (ст.68 ч.(2)). Также, согласно ст.70 ч.(3) Регламента Парламента, при обсуждении законопроекта в третьем чтении у депутата есть три минуты для выступления, если внесенные поправки не были приняты во внимание.

214. Так, Конституционный суд отмечает, что **временное ограничение выступления депутата не затрагивает сущность представительного мандата и не ущемляет право депутата на свободу выражения в своей сущности, а лишь подчиняет его осуществление требованию соблюдения установленного времени.**

215. Также, Конституционный суд отмечает, что новыми положениями ст.132 Регламента Парламента ограничивается доступ в

здание Парламента с переносным звукоусилительным оборудованием или предметами, которые могут использоваться для нарушения порядка, а также запрещается блокирование трибун и доступа в зал заседаний Парламента.

216. В связи с утверждением авторов обращения о том, что эти действия являются проявлением права на парламентский протест, Конституционный суд отмечает, что в Постановлении №8 от 19 июня 2012 года подчеркнул, что парламентский протест является методом политической борьбы, которым депутат или группа депутатов, оппозиция дают отпор определенным действиям большинства, **без применения насилия** выражают свою позицию против незаконных или противоречащих, по их мнению, общим интересам действий или решений, с целью добиться определенных уступок.

217. Действия депутатов, которые мешают проведению пленарных заседаний Парламента в нормальных условиях, не могут считаться парламентским протестом.

218. Исходя из изложенного, Конституционный суд отмечает, что положения ст.61 ч.(4), ст.105 ч.(2) и ч.(6) и ст.132 п.d¹) и п.d²) Регламента Парламента направлены на обеспечение эффективной деятельности законодательного органа и не затрагивают ст.32 Конституции.

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. *Считать частично обоснованным* обращение депутатов Парламента Игоря Время, Артура Решетникова, Игоря Додона, Иона Чебан, Михая Гимпу, Валерия Мунтяну и Корины Фусу о контроле конституционности некоторых положений Регламента Парламента.

2. *Признать конституционными* положения ст.27 ч.(3), ст.31 ч.(4), ст.36 ч.(1), ст.46 ч.(1)-ч.(2), ст.47 ч.(13)-ч.(15), ст.60 ч.(5), ст.61 ч.(4), ст.105 ч.(2) и ч.(6), ст.132 п.d¹) и п.d²), ст.133 ч.(6) и ст.139¹ ч.(2) и ч.(3) Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года.

3. *Признать неконституционной* ч.(3) ст.88 Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ
РЕГЛАМЕНТА ПАРЛАМЕНТА

4. *Прекратить производство по делу* о контроле конституционности положений ст.63 ч.(3), ст.102 ч.(7) и ст.129 ч.(4) Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года.

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

Председатель

Александру ТЭНАСЕ

*Кишинэу,
ПКС № 20 от 4 июня 2014 года
Дело № 9а/2014*