



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых постановлений Правительства о принятии
ответственности за проекты законов и законов, утвержденных
Правительством путем принятия на себя ответственности**

(Обращения № 16а/2015 и 17а/2015)

КИШИНЭУ,

13 мая 2015 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ
АКТОВ, УТВЕРЖДЕННЫХ ПУТЕМ ПРИНЯТИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

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

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 10 апреля 2015 года, рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании, учитывая акты и материалы дела, проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, которое представили в Конституционный суд 10 апреля 2015 года депутаты Парламента Игорь Додон, Влад Батрынчя, Василе Боля и Григоре Новак, 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 Постановления Правительства №155 от 8 апреля 2015 года о принятии ответственности за проект Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, Постановления Правительства №156 от 8 апреля 2015 года о принятии ответственности за проект Закона о государственном бюджете на 2015 год, Постановления Правительства №157 от 8 апреля 2015 года о принятии ответственности за проект Закона о бюджете государственного социального страхования на 2015 год и Постановления Правительства №158 от 8 апреля 2015 года о принятии ответственности за проект Закона о фондах обязательного медицинского страхования на 2015 год.

2. Тем же числом депутат Парламента Игорь Врема представил в Конституционный суд обращение о контроле конституционности Постановлений Правительства №156, №157 и №158 от 8 апреля 2015 года.

3. Авторы обращений считают, что принятие на себя ответственности Правительством за указанные законопроекты

вступает в противоречие со ст.1 ч.(3), ст.2, ст.6, ст.7, ст.60, ст.64, ст.66 п.н), ст.74, ст.106¹ и ст.131 ч.(2) Конституции.

4. Определением Конституционного суда от 16 апреля 2015 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

5. Учитывая идентичность объекта, на основании ст.43 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд объединил обращения в одно производство.

6. 12 мая 2015 года автор обращения, депутат Парламента Василе Боля, в соответствии со ст.31 ч.(2) Кодекса конституционной юрисдикции, расширил объект обращения №16а/2015 и затребовал осуществить конституционный контроль Закона №71 от 12 апреля 2015 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, Закона №72 от 12 апреля 2015 года о государственном бюджете на 2015 год, Закона №73 от 12 апреля 2015 года о бюджете государственного социального страхования на 2015 год, Закона №74 от 12 апреля 2015 года о фондах обязательного медицинского страхования на 2015 год, утвержденных Правительством путем принятия на себя ответственности.

7. В ходе рассмотрения обращений Конституционный суд затребовал мнения Президента Республики Молдова, Парламента и Правительства.

8. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращения аргументировали авторы, депутаты Парламента Василе Боля и Игорь Время. Парламент был представлен начальником общего юридического управления Секретариата Парламента, Ионом Крянгэ. Со стороны Правительства присутствовали министр юстиции Владимир Гросу, заместитель министра финансов Мария Кэрэуш и начальник юридического управления Министерства финансов Валериу Секаш.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

9. 8 апреля 2015 года Правительство Республики Молдова утвердило: Постановление №155 о принятии ответственности за проект Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (*относящиеся к бюджетно-налоговой политике*); Постановление №156 о принятии ответственности за проект Закона о государственном бюджете на 2015 год; Постановление №157 о принятии ответственности за проект Закона о бюджете государственного социального страхования на 2015 год; Постановление №158 о принятии ответственности за проект закона о фондах обязательного медицинского страхования на 2015 год.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ
АКТОВ, УТВЕРЖДЕННЫХ ПУТЕМ ПРИНЯТИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

10. Вышеперечисленные постановления были опубликованы в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova» №85-88 от 8 апреля 2015 года.

11. Законопроекты, по которым Правительство приняло на себя ответственность, были внесены на рассмотрение пленума Парламента Премьер-министром 9 апреля 2015 года.

12. В связи с тем, что в трехдневный срок, до 12 апреля 2015 года, не была внесена резолюция о выражении вотума недоверия Правительству, указанные законопроекты считаются принятыми.

13. 16 апреля 2015 года и 24 апреля 2015 года указанные законы были промульжированы и опубликованы в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova» №102-104 от 28 апреля 2015 года.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

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

Статья 66

Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

- a) принимает законы, постановления и резолюции;
- b) назначает референдумы;
- c) дает толкование законов и обеспечивает единство законодательного регулирования на всей территории страны;
- d) утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства;
- e) утверждает военную доктрину государства;
- f) осуществляет парламентский контроль за исполнительной властью в формах и пределах, предусмотренных Конституцией;
- g) ратифицирует, денонсирует, приостанавливает действие и аннулирует международные договоры, заключенные Республикой Молдова;
- h) утверждает государственный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением;**
- i) осуществляет контроль за предоставлением государственных займов, экономической и иной помощи другим государствам, за заключением соглашений о государственных займах и кредитах из иностранных источников;
- j) избирает и назначает государственных должностных лиц в случаях, предусмотренных законом;
- k) утверждает ордена и медали Республики Молдова;
- l) объявляет частичную или всеобщую мобилизацию;
- m) объявляет чрезвычайное, осадное и военное положение;
- n) организует изучение и заслушивание любых вопросов, касающихся интересов общества;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АКТОВ, УТВЕРЖДЕННЫХ ПУТЕМ ПРИНЯТИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

- о) приостанавливает деятельность органов местного публичного управления в случаях, предусмотренных законом;
- р) принимает акты об амнистии;
- г) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией и законами.»

Статья 74

Принятие законов и постановлений

«(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.

[...]»

Статья 106¹

Принятие на себя ответственности Правительством

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

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

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

Статья 131

Национальный публичный бюджет

«(1) Национальный публичный бюджет состоит из государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел.

(2) Правительство ежегодно разрабатывает проекты государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования и представляет их на утверждение Парламенту. При образовании внебюджетного фонда он подлежит утверждению Парламентом.

(3) Если государственный бюджет и бюджет государственного социального страхования не приняты законом ранее трех дней до окончания текущего бюджетного года, то в дальнейшем применяются государственный бюджет и бюджет государственного социального страхования предыдущего года вплоть до утверждения новых бюджетов.

(4) Любое законодательное предложение или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, могут быть приняты только после их одобрения Правительством.

(5) Бюджеты районов, городов и сел разрабатываются, утверждаются и исполняются в соответствии с законом.

(6) Ни одни бюджетные расходы не могут быть утверждены без установления источника финансирования.»

15. Применимые положения Закона №181 от 25 июля 2014 года о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности (М.О., 2014 г., №223-230/519):

Статья 47

Бюджетный календарь

«(1) На центральном уровне бюджетный календарь содержит следующие основные мероприятия и предельные сроки:

а) Правительство утверждает бюджетный прогноз на среднесрочный период и представляет Парламенту проект закона о макробюджетных лимитах на среднесрочный период и, при необходимости, проект закона о внесении изменений в некоторые законодательные акты – до 1 июня;

б) Парламент принимает закон о макробюджетных лимитах на среднесрочный период и, по необходимости, изменения и дополнения законодательства, вытекающие из бюджетно-налоговой политики на очередной год, – до 15 июля;

в) Правительство представляет Парламенту полугодовой отчет об исполнении национального публичного бюджета и его компонентов за текущий бюджетный год – до 15 августа;

д) Правительство утверждает и представляет Парламенту проекты бюджетных законов на очередной год – до 15 октября;

е) Парламент принимает бюджетные законы на очередной год – до 1 декабря;

ф) Министерство финансов, Национальная касса социального страхования и Национальная компания медицинского страхования составляют и представляют на аудитирование Счетной палате годовые отчеты об исполнении государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования – до 15 апреля года, следующего за истекшим бюджетным годом;

г) Счетная палата проводит аудит годовых отчетов об исполнении государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования за истекший бюджетный год и представляет аудиторское заключение Правительству – до 1 июня;

h) Правительство представляет Парламенту годовые отчеты об исполнении государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования за истекший бюджетный год – до 1 июня;

и) Парламент утверждает годовые отчеты об исполнении государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования за истекший бюджетный год – до 15 июля.

[...]

ВОПРОСЫ ПРАВА

16. Из содержания обращений Конституционный суд заключает, что они, по сути, касаются утверждения Правительством законов в области национального публичного бюджета через институт принятия на себя ответственности перед Парламентом.

17. Обращения относятся к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких как полномочия Парламента,

единственного законодательного органа государства, роль Правительства и Парламента в составлении и утверждении национального публичного бюджета, институт принятия на себя ответственности. Все эти вопросы рассматриваются с точки зрения принципа разделения и взаимодействия властей в государстве.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

18. В определении от 16 апреля 2015 года Конституционный суд отметил, 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, обращения о контроле конституционности постановлений Правительства относятся к компетенции Конституционного суда.

19. 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.

20. Конституционный суд отмечает, что объектом конституционного контроля являются Постановления Правительства №155, №156, №157 и ст.158 от 8 апреля 2015 года, которыми Правительство приняло на себя ответственность перед Парламентом за законопроекты, касающиеся национального публичного бюджета, а также законы №71, №72, №73 и №74 от 12 апреля 2015 года, утвержденные путем принятия на себя ответственности.

21. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли объект конституционного контроля.

22. Таким образом, Конституционный суд заключает, что не существует никаких оснований для отклонения обращений как неприемлемых или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями статьи 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

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

24. Конституционный суд указывает на то, что в поддержку критики неконституционности авторы обращений ссылаются на предполагаемое нарушение ст.1 ч.(3), ст.2, ст.6, ст.7, ст.60, ст.64, ст.66 п.г) ст.74, ст.106¹ и ст.131 ч.(2) Высшего закона.

25. В этом смысле, относительно ссылки на ст.1 ч.(3), ст.2, ст.7, ст.60, ст.64 и ст.74 Конституции, Конституционный суд отмечает, что авторы обращений не обосновали взаимосвязь между конституционными нормами и оспариваемыми актами.

26. Для прояснения соответствия оспариваемых нормативных актов конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить из положений ст.66 п.х) и ст.131 в сочетании со ст.106¹ и ст.6 Конституции, а также из своей предыдущей практики.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.66 П.х) И СТ.131 Ч.(2) В СОЧЕТАНИИ СО СТ.106¹ И СТ.6 КОНСТИТУЦИИ

27. По мнению авторов обращений, оспариваемые положения нарушают ст.66 п.х) Конституции, согласно которой:

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

[...]

х) утверждает государственный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением;

[...]

28. Также, авторы обращений утверждают, что оспариваемые положения нарушают ст.131 ч.(2) Высшего закона, согласно которой:

«[...]

(2) Правительство ежегодно разрабатывает проекты государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования и представляет их на утверждение Парламенту. При образовании внебюджетного фонда он подлежит утверждению Парламентом.

[...]

29. По их мнению, оспариваемые положения должны рассматриваться и в свете ст.106¹ Конституции, предусматривающей:

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

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

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

30. Авторы обращений считают, что рассматриваемые положения нарушают и ст.6 Конституции, согласно которой:

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

1. Аргументы авторов обращений

31. По мнению авторов обращений, утверждение государственного бюджета Правительством путем принятия на себя ответственности грубо нарушает конституционный принцип разделения государственной власти и положения ст.66 Конституции, предусматривающие полномочия Парламента по утверждению государственного бюджета.

32. Авторы обращений считают, что ст.106¹ Конституции, которая предоставляет Правительству право принимать на себя ответственность за представленные в Парламент проекты законодательных актов, носит общий характер, а ст.66 п.х) и ст.131 Высшего закона носят специальный и императивный характер, наделяя Парламент исключительной компетенцией по утверждению государственного бюджета.

33. Также, авторы обращений утверждают, что к упрощенной законодательной процедуре необходимо прибегнуть в том случае, когда не существует условий для принятия законопроекта в обычном или экстренном порядке либо когда политическая структура Парламента не позволяет принимать законопроект в обычном или в экстренном порядке, считая, что в данном случае эти обстоятельства отсутствуют.

2. Аргументы властей

34. Президент Республики Молдова в письменном мнении отмечает, что ст.106¹ Конституции предусматривает отступление от общего законодательного процесса. В этом смысле, данная статья носит специальный характер и позволяет Правительству принимать на себя ответственность, исходя из ст.119 Регламента Парламента, за любой ординарный или органический закон, в том числе за закон о государственном бюджете. Исходя из этих соображений и учитывая, что как постановления Правительства, так и соответствующие законопроекты были опубликованы в «Monitorul Oficial», а принятие на себя ответственности осуществлено Правительством на пленарном заседании Парламента, оспариваемые акты не противоречат Конституции.

35. По мнению Правительства, решение о принятии на себя ответственности основывается на конституционные нормы и не затрагивает законодательные полномочия Парламента, исключая затягивание принятия законов, являющихся объектом

конституционного контроля, и возникновение финансового коллапса в бюджетной сфере.

36. Правительство утверждает, что не существует никаких условий, установленных Конституцией, которые ограничивали бы право Правительства оценить целесообразность и содержание своей инициативы, в частности, ст.106¹ Конституции не предусматривает каких-либо критериев и не перечисляет области, в которых Правительство может взять на себя ответственность.

37. Кроме того, Правительство считает, что критерии, установленные Конституционным судом в своей практике относительно целесообразности использования института принятия на себя ответственности, соблюдены.

38. По мнению Парламента, утверждение Правительством оспариваемых актов путем принятия на себя ответственности перед Парламентом полностью соблюдает действующее законодательство и Конституцию. Депутаты молча согласились с необходимостью принятия данных законов, считая это экстренной мерой, принимая во внимание какие риски существовали на тот момент, если бы законопроекты обсуждались в Парламенте в соответствии с положениями Регламента.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

39. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.6 Конституции в Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.

40. В этом смысле, Конституционный суд подчеркивает, что органы, которые представляют эти три власти, наделены определенными прерогативами. В соответствии с нормами Конституции, ни одна власть не может узурпировать полномочия другой власти или передавать им их исполнение.

41. В Постановлении №3 от 9 февраля 2012 года Конституционный суд постановил:

«32. 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.»

42. Конституционный суд подчеркивает, что согласно ст.60 ч.(1) Конституции Парламент является высшим представительным органом

народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства.

43. В связи с этим, Конституционный суд в Постановлении №20 от 4 июня 2014 года подчеркнул:

«б1. Основной функцией Парламента, единственного законодательного органа государства, является **законодательная функция, и заключается она в способности Парламента** составлять и принимать законы.

44. Конституционный суд отмечает, что положениями ст.106¹ и ст.106² Конституции конституционный законодатель наделил Правительство законодательными полномочиями. Так, если ст.106¹ Конституции предусматривает институт принятия на себя ответственности Правительством перед Парламентом за программу заявление общеполитического характера или проект закона, то ст.106² устанавливает процедуру делегирования законодательных полномочий.

45. Конституционный суд отмечает, что как ст.106¹, так и ст.106² были включены в Конституцию Законом №1115-XIV от 5 июля 2000 года.

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

47. Конституционный суд подчеркивает, что согласно ст.106¹ ч.(1) Конституции Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона. Также, Правительство уходит в отставку, если предложение о выражении недоверия, внесенное в трехдневный срок с момента представления программы, заявления общеполитического характера или проекта закона, принято в соответствии со статьей 106 (большинством голосов депутатов). Если Правительство не уходит в отставку, представленный проект закона считается принятым, а программа или заявление общеполитического характера – обязательными для Правительства.

48. Конституционный суд обращает внимание на то, что статья 106¹ Конституции не предусматривает в деталях процедуру принятия Правительством на себя ответственности перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона. К тому же, и статья 119 Регламента Парламента не конкретизирует эту процедуру, указывая, что принятие ответственности возможно только в отношении органических или

ординарных законов, путем вынесения Правительством соответствующего постановления.

49. Конституционный суд отмечает, что содержание ст.106¹, история возникновения конституционного института принятия на себя ответственности Правительством перед Парламентом, формы его применения в конституциях других государств проанализированы Конституционным судом в Постановлении №28 от 22 декабря 2011 года.

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

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

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

[...]

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

52. Конституционный суд отмечает, что несмотря на то, что конституционный законодатель наделил Правительство законодательными полномочиями, положения ст.106¹ Конституции не позволяют толкование в том смысле, что Правительство может заменить Парламент в любой момент и при любых обстоятельствах.

53. Так, Конституционный суд подчеркивает, что **хотя на первый взгляд принятие на себя ответственности не подвергается каким-либо условиям, и целесообразность и содержание инициативы теоретически остаются исключительно на усмотрение Правительства, это право не может иметь абсолютного характера.**

54. В связи с этим, в *Постановлении №28 от 22 декабря 2011 года* Конституционный суд определил критерии, которые необходимо принимать во внимание при применении указанного конституционного механизма, а именно:

«60. [...] процедура принятия на себя ответственности Правительством по внесенному законопроекту, как упрощенная форма законотворчества, **должна быть мерой *in extremis*, обусловленной срочностью мер, содержащихся в законе, по которому Правительство берет на себя ответственность, необходимостью принятия этих мер в экстренном порядке, важностью регулируемой сферы и необходимостью незамедлительного применения данного закона.**»

55. В дополнение к вышесказанному, Конституционный суд указывает на то, что так как процедура принятия на себя ответственности Правительством применяется *in extremis*, если речь идет о законопроекте, необходимо, чтобы положения этого законопроекта по предмету регулирования **относились четко только к одной области.**

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

57. Согласиться с тем, что Правительство может брать на себя ответственность за законопроект по своему усмотрению, в любой момент и при любых обстоятельствах равносильно его превращению в законодательный орган, сопоставимый с Парламентом.

58. Конституционный суд отмечает, что отступление Правительства от указанных принципов и критериев при принятии на себя ответственности влечет за собой нарушение конституционных норм.

59. Одновременно с принятием *Постановления №28 от 22 декабря 2011 года* Конституционный суд внес в Парламент представление, в котором указал на необходимость четкого регулирования процедуры принятия на себя ответственности Правительством, однако представление осталось неисполненным до сих пор.

60. В отсутствие конкретных законодательных положений, Конституционный суд рассмотрит в каждом конкретном случае, как соблюдаются при принятии Правительством на себя ответственности по законопроекту принципы, на которые указал Конституционный суд в своей практике.

3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

а) Конкуренция конституционных норм при утверждении национального публичного бюджета

61. Конституционный суд отмечает, что 9 апреля 2015 года Правительство приняло на себя ответственность перед Парламентом за проекты законов о государственном бюджете, бюджете государственного социального страхования, фондах обязательного медицинского страхования и бюджетно-налоговой политике.

62. Конституционный суд отмечает, что ст.66 Высшего закона предусматривает основные полномочия Парламента, одним из которых является **утверждение государственного бюджета и осуществление контроля за его исполнением.**

63. В соответствии со ст.131 ч.(2) Конституции, **Правительство ежегодно разрабатывает проекты государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования и каждого в отдельности представляет на утверждение Парламенту.**

64. Из анализа вышеуказанных положений в соотношении со ст.106¹ Конституции создается впечатление, что конституционные нормы конкурируют между собой, первая предусматривает прерогативу Парламента по утверждению государственного бюджета, а последняя предоставляет Правительству право принимать на себя ответственность за любой законопроект.

65. Для прояснения этой ситуации, необходимо дать толкование конституционных норм, используя для этого методы правового толкования.

66. В результате грамматического толкования ст.66 Конституции, Конституционный суд обращает внимание на то, что в отношении Парламента конституционный законодатель использовал синтагму «основные полномочия», а не «исключительные полномочия». Ст.66 Конституции, являясь общей нормой, определяет полномочия законодательного органа и предусматривает области его деятельности, что не исключает применение специальной нормы ст.106¹ Конституции, которая в порядке исключения наделяет Правительство законодательными полномочиями.

67. Более того, из систематического толкования ст.66 в целом следует, что п.а) предоставляет Парламенту прерогативу принимать законы, постановления и резолюции. *Per a contrario*, в случае толкования ст.66 как закрепляющую исключительные полномочия Парламента, стало бы невозможным применение института принятия

на себя ответственности Правительством в отношении всех законопроектов.

68. Если следовать суждениям авторов обращений, ст.74 Конституции (принятие законов и постановлений), предусматривающая принятие органических законов большинством голосов избранных депутатов после рассмотрения не менее чем в двух чтениях, делает невозможным применение института, закрепленного конституционным законодателем в ст.106¹, которая исключает обычный порядок принятия законов.

69. Что касается ст.131 Конституции, Конституционный суд отмечает, что данная статья содержит специальные нормы, но только не в отношении процедуры, установленной в ст.106¹. Учитывая особое значение национального публичного бюджета, конституционный законодатель предусмотрел порядок его принятия в отдельной статье и установил определенные конституционные требования, которые отсутствуют при принятии Парламентом других органических законов.

70. В случае принятия Парламентом национального публичного бюджета в обычном порядке статья 131 применяется как специальная норма.

71. В контексте вышеизложенного, Конституционный суд подчеркивает, что ст.66 п.г) и ст.131 ч.(2) в сочетании со ст.106¹ Конституции не исключают применение Правительством процедуры принятия на себя ответственности за законы о национальном публичном бюджете.

б) Утверждение национального публичного бюджета через процедуру принятия на себя ответственности

72. Конституционный суд напоминает, что процедура принятия на себя ответственности Правительством за законопроект является исключительной мерой и обусловлена: *особым значением регулируемой сферы; необходимостью срочного и оперативного утверждения закона через процедуру принятия на себя ответственности; незамедлительным применением; ограничением законов одной сферой регулирования.*

73. Конституционный суд рассмотрит конституционность актов, утвержденных Правительством путем принятия на себя ответственности, исходя из вышеперечисленных критериев.

- Особое значение регулируемой сферы

74. Конституционный суд отмечает, что в основе всей бюджетной системы лежит «государственный бюджет», который включает все доходы и расходы, необходимые для внедрения стратегии, экономических, социальных и других задач Правительства.

75. Конституционный суд отмечает, что государственный бюджет является самым важным инструментом, которым определяется государственная политика в налоговой и бюджетной сфере. Государственный бюджет способствует установлению равновесия между общественными потребностями и финансовыми средствами.

76. Кроме того, Конституционный суд подчеркивает, что консолидированный национальный публичный бюджет является главным звеном финансово-кредитной системы государства, а также главным финансовым документом на определенный период, который имеет обязательное и оперативное значение. Бюджетно-налоговые нормы имеют значительные общественно-экономические последствия, создавая условия для роста экономики и жизненного уровня.

- Необходимость срочного и оперативного утверждения законов через процедуру принятия на себя ответственности

77. Конституционный суд отмечает, что *Закон о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности №181 от 25 июля 2014 года* определяет общие правовые основы в области публичных финансов, в частности: устанавливает бюджетно-налоговые принципы и правила; определяет компоненты национального публичного бюджета и регулирует межбюджетные отношения; регламентирует бюджетный календарь и общие процедуры бюджетного процесса; разграничивает компетенции и ответственности в области публичных финансов.

78. В этом отношении, ст.47 вышеуказанного закона предусматривает бюджетный календарь, который представляет собой план действий по бюджетному процессу, сроки и органы, ответственные за его реализацию. Так, согласно данной статье, Правительство утверждает и представляет Парламенту проекты бюджетных законов на очередной год **до 15 октября**, а Парламент принимает их **до 1 декабря**.

79. В то же время, ч.(3) ст.131 Конституции предусматривает, что если государственный бюджет и бюджет государственного социального страхования не приняты законом ранее трех дней до окончания текущего бюджетного года, то в дальнейшем применяются государственный бюджет и бюджет государственного социального страхования предыдущего года вплоть до утверждения новых бюджетов.

80. Конституционный суд отмечает, что государственный бюджет, бюджет социального страхования и бюджет обязательного медицинского страхования не были приняты до апреля 2015 года. В течение этого периода, в соответствии с конституционными нормами (ст.131) и положениями Закона №181 от 25 июля 2014 года, применялся временный бюджет.

81. Согласно ст.57 ч.(2) Закона №181 от 25 июля 2014 года, временный бюджет формируется и исполняется в соответствии с положениями бюджетных законов/решений предыдущего года, принимая во внимание внесенные в течение года изменения и с учетом следующих особенностей: а) исключение или сокращение объема программ расходов, завершенных или подлежащих завершению в текущем бюджетном году; б) установление бюджетного сальдо на уровне, не превышающем утвержденный уровень предыдущего года. В то же время, в период применения временного бюджета не разрешается осуществление расходов на действия или меры, новые относительно предыдущего года.

82. Учитывая существующие в бюджетной сфере ограничения, в силу неутверждения нового бюджета, Конституционный суд считает убедительными аргументы Правительства, приведенные им при принятии на себя ответственности за законы в области национального публичного бюджета, а именно: временный бюджет не покрывает расходы, связанные с повышением заработной платы и социальными выплатами для граждан, получающих пенсии и пособия, невозможность проведения переговоров с партнерами по развитию, трудности, возникшие вследствие затягивания процесса по приведению налогового законодательства в соответствие с необходимыми требованиями, неисполнение в срок обязательств государства по внедрению многих реформ.

83. Исходя из вышеизложенного, Конституционный суд считает, что недочеты и запоздалое утверждение национального публичного бюджета способны спровоцировать экономический коллапс, безработицу и бедность.

84. Кроме того, Конституционный суд обращает внимание на роль Правительства при утверждении национального публичного бюджета. Так, согласно ст.131 ч.(4) Конституции, любое законодательное предложение или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, могут быть приняты **только после их одобрения Правительством**.

85. Конституционный суд отмечает, что вышеуказанные конституционные нормы предусматривают обязательное предварительное согласие Правительства при внесении поправок и

законодательных предложений, влекущих за собой увеличение или сокращение доходов, расходов или займов, как **императивное условие**, от которого законодательный орган в ходе принятия национального публичного бюджета не может отступать и несоблюдение которого является нарушением законодательной процедуры, установленной Конституцией в бюджетной сфере. Этот конституционный принцип распространяется на бюджетную процедуру.

86. В Постановлении №29 от 22 мая 2001 года о толковании положений ст.131 ч.(4) Конституции Республики Молдова Конституционный суд подчеркнул, что:

«Необходимое условие предварительного контроля исполнительной властью бюджетного процесса определено правом и обязанностью Правительства проводить внутреннюю и внешнюю политику государства согласно его программе деятельности, утвержденной Парламентом (ст.96, ст.98 ч.(3) Конституции).»

87. Также, в Постановлении №6 от 13 февраля 2014 года Конституционный суд указал, что:

«50. [...] ограничение порядка осуществления законодательной инициативы и ограничительное обуславливание законодательной процедуры в бюджетной сфере основаны на заинтересованности Правительства, как исполнительного органа, который, в силу положений статьи 96 Конституции, **обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.**»

88. В этом контексте, в Постановлении №2 от 28 января 2014 года Конституционный суд отметил, что «[...] ст. 131 ч. (4) Конституции является единственной конституционной нормой, которая предусматривает прямую зависимость Парламента от Правительства при принятии решений. Подобная норма [...] продиктована необходимостью согласования усилий органа, принимающего национальный бюджет, в качестве плана годовых публичных финансов, с действиями органа, исполняющего этот бюджет. Также, цель конституционной нормы состоит в предупреждении ситуаций непредвиденного законодательного вмешательства, которые могут нарушить все бюджетные процессы, запланированные исполнительным органом на основании законодательных программ.»

- Незамедлительное применение указанных законов

89. Конституционный суд отмечает, что законы, утвержденные Правительством при принятии на себя ответственности, вступили в силу сразу после их опубликования в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova».

- Ограничение утвержденных законов одной сферой регулирования

90. Как было отмечено выше, оспариваемые нормативные акты предусматривают принятие Правительством на себя ответственности перед Парламентом при утверждении законов в области национального публичного бюджета.

91. В этом смысле, даже если на первый взгляд кажется, что Закон №71 от 12 апреля 2015 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты касается многих законодательных актов и сфер регулирования, анализ этих актов свидетельствует о том, что указанным законом Правительство внесло поправки в бюджетно-налоговую политику, определяющую государственный бюджет.

- Выводы

92. Из анализа соблюдения критериев, установленных в практике Конституционного суда, следует, что применение Правительством процедуры принятия на себя ответственности по законопроектам о национальном публичном бюджете соответствует ст.106¹ Конституции.

93. Помимо этого, Конституционный суд отмечает, что хотя ст.106¹ Конституции наделяет исполнительный орган законодательными полномочиями, эта же статья предоставляет законодательному органу право признавать недействительными проекты законов, по которым Правительство приняло на себя ответственность, и отправить Правительство в отставку путем выражения вотума недоверия.

94. Возможность выражения вотума недоверия оказывает огромное давление на Правительство в процессе принятия решения о целесообразности утверждения одного или нескольких законов через институт принятия на себя ответственности перед законодательным органом.

95. Конституционный суд обращает внимание на то, что парламентские фракции, в состав которых входят авторы обращений, обладают одной четвертью голосов. Несмотря на это, они не воспользовались правом, предоставленным Конституцией, и не внесли резолюцию о выражении вотума недоверия для отправления Правительства в отставку.

96. Поскольку предложение о выражении вотума недоверия не последовало, а значит, и не проголосовано, оспариваемые законопроекты считаются принятыми.

97. В заключение, Конституционный суд отмечает, что в этой ситуации применение Правительством процедуры принятия на себя

ответственности за проекты законов о национальном публичном бюджете соответствует ст.6, ст.66, ст.106¹ и ст.131 Конституции.

На основании изложенного, руководствуясь положениями 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 необоснованными* обращения депутатов Парламента о принятии на себя ответственности Правительством за указанные законопроекты.

2. *Признать конституционными:*

- Постановление Правительства №155 от 8 апреля 2015 года о принятии ответственности за проект Закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты;

- Постановление Правительства №156 от 8 апреля 2015 года о принятии ответственности за проект Закона о государственном бюджете на 2015 год;

- Постановление Правительства №157 от 8 апреля 2015 года о принятии ответственности за проект Закона о бюджете государственного социального страхования на 2015 года;

- Постановление Правительства №158 от 8 апреля 2015 года о принятии ответственности за проект Закона о фондах обязательного медицинского страхования на 2015 год.

3. *Признать конституционными с точки зрения применения процедуры принятия на себя ответственности Правительством:*

- Закон №71 от 12 апреля 2015 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты;

- Закон №72 от 12 апреля 2015 года о государственном бюджете на 2015 год;

- Закон №73 от 12 апреля 2015 года о бюджете государственного социального страхования на 2015 год;

- Закон №74 от 12 апреля 2015 года о фондах обязательного медицинского страхования на 2015 год.

4. 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, 13 мая 2015 года

ПКС № 11

Дело № 16а/2015