



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о толковании ст. 64, ст. 72, ст. 73, ст. 74 и ст. 131 ч. (4) Конституции

(обращение № 59b/2020)

КИШИНЭУ

19 ноября 2020 г.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
СТ. 64, СТ. 72, СТ. 73, СТ. 74 И СТ. 131 Ч. (4) КОНСТИТУЦИИ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Домника МАНОЛЕ, *председатель*,
Николае РОШКА,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН,
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Кристины Кихай,

принимая во внимание обращение,
зарегистрированное 27 апреля 2020 года,
рассмотрев указанное обращение в совещательной комнате,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, представленное в Конституционный суд 27 апреля 2020 года депутатами Парламента Андрианом Канду и Сергеем Сырбу, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. b) Конституции, ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч. (1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции.

2. Авторы обращения просят Конституционный суд путем интерпретации ст. 2, ст. 64, ст. 68, ст. 73, ст. 74 и ст. 131 ч. (4) Конституции ответить на следующие вопросы:

«1. Вправе ли Парламент (парламентское большинство) на определенное время изменить законодательную процедуру по рассмотрению, обсуждению и принятию законов (поправок) без соответствующего изменения Регламента Парламента, утвержденного органическим законом, только, чтобы проголосовать ad hoc за временный (неписанный) регламент?»

2. Подпадает ли поправка к законопроекту, внесенная депутатом Парламента, под категорию конституционного права депутата на законодательную инициативу, согласно ст. 73 Конституции?»

3. Является ли ограничение депутата в своих полномочиях по внесению, одобрению и обсуждению поправок, без изменения соответствующего органического закона, нарушением конституционного статуса представительного мандата и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
СТ. 64, СТ. 72, СТ. 73, СТ. 74 И СТ. 131 Ч. (4) КОНСТИТУЦИИ

права депутата на законодательную инициативу, исходя из содержания ст. 68 и ст. 73 Конституции?

4. По смыслу ст. 131 ч. (4) Конституции, обязан ли Парламент истребовать заключение Правительства, а исполнительный орган выносить заключение (в разумные сроки) по предложенным депутатами поправкам, влекущих за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов?

5. Вправе ли Парламент выносить на обсуждение (одобрять или отклонять) предложенные депутатами поправки, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов, без соответствующего заключения Правительства?»

3. Определением от 13 октября 2020 года, без вынесения решения по существу дела, Конституционный суд признал обращение приемлемым.

4. На заседании по оглашению резолютивной части постановления присутствовали представители Парламента и Правительства – Раду Раду и, соответственно, Дорин Лишман.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

5. Применимые положения Конституции:

Статья 64

Внутренняя организация

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

Статья 72

Виды законов

«[...]»
(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».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
СТ. 64, СТ. 72, СТ. 73, СТ. 74 И СТ. 131 Ч. (4) КОНСТИТУЦИИ

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.

(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.

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

Статья 131

Национальный публичный бюджет

«[...]

(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.

[...]».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

6. Определением от 13 октября 2020 года Конституционный суд проверил соблюдение в настоящем деле требований приемлемости обращения, установленных в своей неизменной практике.

7. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. b) Конституции, обращение о толковании Конституции относится к компетенции *ratione materiae* Конституционного суда.

8. Согласно ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч.(1) п. g) Кодекса конституционной юрисдикции, депутаты Парламента обладают правом обращения в Конституционный суд.

9. В обращении запрашивается толкование ст. 2, ст. 64, ст. 68, ст.73, ст. 74 и ст. 131 ч. (4) Конституции.

10. Касательно толкования ст. 2 [*суверенитет и государственная власть*] и ст. 68 [*представительный мандат*] Конституции Конституционный суд не усматривает в обращении никакой связи этих статей с поставленными авторами обращения вопросами.

11. Чтобы ответить на поставленные вопросы, Конституционный суд считает необходимым исходить из ст. 72 ч. (3) Конституции.

12. По факту наличия других постановлений с этим предметом Конституционный суд выскажется при конкретном рассмотрении вопросов авторов обращения.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА**Оценка Конституционного суда**

13. Для реализации целей настоящего постановления и для более четкой интерпретации конституционных норм, содержащихся в ст. 64, ст. 72, ст. 73, ст. 74 и ст. 131 ч. (4), Конституционный суд считает уместным конкретизировать вопросы авторов обращения:

- (1) Допускает ли Конституция установление Парламентом временного регламента для рассмотрения законопроектов и поправок без изменения Регламента Парламента, утвержденного органическим законом?*
- (2) Может ли депутат, исходя из права на законодательную инициативу, вносить поправки к законопроектам? Нарушается ли право депутата на законодательную инициативу в случае отклонения Парламентом поправки на основании положений временного регламента?*
- (3) Обязан ли Парламент истребовать заключение Правительства в случае внесения депутатами поправок, предполагающих увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов? Обязано ли Правительство выносить заключение по этим поправкам?*
- (4) Допускает ли Конституция отклонение Парламентом предложенных депутатами поправок, предполагающих увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов, без истребования заключения Правительства?*

1. Допускает ли Конституция установление Парламентом временного регламента для рассмотрения законопроектов и поправок без изменения Регламента Парламента, утвержденного органическим законом?

14. Авторы обращения указывают на необходимость соблюдения в законотворчестве императивных положений Регламента Парламента, отмечая, что ст. 64 ч. (1) Конституции предусматривает, что структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом. Авторы обращения отмечают, что на практике бывают случаи, когда парламентское большинство при голосовании меняет законодательную процедуру без изменения Регламента Парламента. Своими действиями Парламент превышает пределы парламентской автономии и нарушает Конституцию. Несомненно, Парламент может решать, какими способами и в каких условиях проводить парламентские процедуры, однако парламентская автономия не носит абсолютный характер. Они

считают, что Парламент не вправе утверждать *ad hoc* процедурные правила, противоречащие как Регламенту Парламента, так и Конституции. Напротив, Парламент обязан соблюдать установленный Регламентом порядок так, как предусматривает Конституция.

15. Конституционный суд отмечает, что авторы обращения просят дать толкование первого предложения в ч. (1) ст. 64 Конституции, в соответствии с которым структура, организация и деятельность Парламента определяются регламентом. Авторы обращения поднимают вопрос напряженного соотношения между принципом парламентской автономии, с одной стороны, и принципами представительной демократии и верховенства Конституции, с другой стороны. Они считают, что в этом случае принцип парламентской автономии имеет меньшую абстрактную значимость, чем последние принципы, поскольку Парламент вправе устанавливать особые правила рассмотрения законопроектов и поправок только в действующем на постоянной основе Регламенте.

16. Конституционный суд отмечает, что принцип парламентской автономии предполагает определенную свободу усмотрения, на которую указывается в первом предложении ч. (1) ст. 64 Конституции и которая позволяет Парламенту самостоятельно определять структуру своих внутренних органов, организацию парламентской деятельности и порядок работы. Данный принцип дает возможность Парламенту определить порядок рассмотрения законопроектов и поправок, внесенных депутатами.

17. В практике ЕСПЧ указывается, что правила внутренней деятельности Парламента вытекают из конституционного принципа парламентской автономии, в соответствии с которым регулирование внутренних дел является прерогативой Парламента. Автономия Парламента распространяется на правила по обеспечению в надлежащих условиях парламентской деятельности. В принципе, правила внутренней деятельности национальных парламентов относятся к свободе усмотрения договаривающихся государств, пределы которой зависят от ряда факторов (см. *Karácsony и другие против Венгрии* [БП], 17 мая 2016 г., §§ 142-144). В действительности парламентская автономия может осуществляться только в соответствии с принципом главенства права (см. *Mugemangango против Бельгии* [БП], 10 июля 2020 г., § 88).

18. Конституционный суд отмечает, что хотя, в соответствии с принципом автономии и на основании ст. 64 ч. (1) Конституции, Парламент обладает прерогативой определять свою структуру, организацию и деятельность, принятые им положения не должны противоречить духу Конституции и правопорядку, установленному для процедуры принятия законов (см. ПКС № 20 от 4 июня 2014 г., §114). Конституционный суд вновь подчеркивает, что автономия

Парламента является проявлением правового государства, демократических принципов, однако может использоваться только в пределах, установленных Высшим законом. Парламент не может осуществлять свою автономию произвольно, неправомерно, в нарушение конституционных полномочий или императивных норм парламентской процедуры (см. ПКС № 27 от 17 ноября 2015 г., §§ 36-37).

19. Анализируя первое предложение ч. (1) ст. 64 Конституции на предмет допустимости установления парламентским большинством процедурных правил *ad hoc*, противоречащих Регламенту Парламента, Конституционный суд отмечает, что свобода усмотрения, которой Парламент располагает в силу своей автономии, должна быть совместимой с понятиями «представительной демократии» и «верховенства Конституции». Отсюда следует, что парламентская автономия может осуществляться законным образом только, если соблюдаются эти принципы. 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 права 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 (см. ПКС № 9 от 21 мая 2013 г., § 54).

20. Конституционный суд отмечает, что при установлении правил парламентской процедуры по рассмотрению законопроектов и поправок парламентское большинство должно соблюдать баланс между парламентской автономией и принципом представительной демократии. Это означает, что парламентское большинство обязано обеспечивать справедливое и адекватное отношение к парламентскому меньшинству, не злоупотребляя своим доминирующим положением. В рассматриваемом случае Конституционный суд отмечает, что первое предложение ч. (1) ст. 64 Конституции требует, чтобы парламентские процедуры проводились в соответствии с Регламентом, который, согласно ст. 72 ч. (3) п. с) Конституции, принимается органическим законом.

21. Целью данного требования является обеспечение проведения парламентских процедур по правилам, способным гарантировать действенное участие депутатов как из числа парламентского большинства, так и из числа парламентской оппозиции. В этом смысле, парламентская автономия позволяет Парламенту вносить

изменения в свой Регламент. Вместе с тем, чтобы обеспечивать справедливое и адекватное отношение к парламентскому меньшинству, является необходимым, чтобы парламентское большинство давало возможность парламентскому меньшинству участвовать в изменении Регламента и, в то же время, вводило такие правила, которые способствовали бы участию парламентского меньшинства в парламентских процедурах. В этом контексте, Конституционный суд считает, что, устанавливая в отношении парламентской процедуры временные правила, противоречащие Регламенту Парламента, парламентское большинство препятствует участию парламентской оппозиции в рассмотрении законопроектов и внесении поправок. Это может привести к нарушению равновесия между принципом парламентской автономии и принципом представительной демократии.

22. В практике ЕСПЧ указывается на преимущественный общественный интерес в эффективной деятельности Парламента и выполнении им своей миссии в демократическом обществе, соблюдая требования свободных дебатов. ЕСПЧ считает, что предоставляемая в этой области свобода усмотрения должна быть широкой. Тем не менее, существующая на национальном уровне свобода усмотрения, хотя и имеет большое значение, не безгранична и должна быть совместимой с такими понятиями, как действенная политическая демократия и главенство права. Особенно необходимо достижение равновесия, которое обеспечивает справедливое и адекватное отношение к членам парламентского меньшинства и исключает злоупотребление доминирующим положением. Правила внутренней деятельности Парламента не должны служить для большинства основанием для злоупотребления своим доминирующим положением по отношению к меньшинству. ЕСПЧ считает важной защиту парламентского меньшинства от злоупотреблений большинства (см. *Karácsony и другие против Венгрии* [БП], 17 мая 2016 г., § 147).

23. По мнению Венецианской комиссии, необходимо проследить за тем, чтобы Регламент Парламента не менялся *ad hoc*, если даже квалифицированное большинство (необходимое для изменения Регламента) является в частном случае благоприятным для определенных действий. Любые изменения процедурных норм необходимо обсуждать и принимать надлежащим образом, предпочтительно квалифицированным большинством, путем формального изменения Регламента, до того, как будут предприняты конкретные действия. Необходимо обеспечивать стабильность процедурного Регламента и не менять его при каждом новом созыве законодательного органа частыми распоряжениями или иным способом, в ущерб парламентскому меньшинству. Парламент не должен вводить специальные процедуры и создавать комиссии *ad hoc*

с целью обойти обычный порядок принятия законов и рассмотрения законопроектов существующими постоянными комиссиями (см. Показатели отношений между парламентским большинством и оппозицией в демократическом обществе: *checklist*, принятый на 119-м пленарном заседании (Венеция, 21-22 июня 2019 г.), CDL-AD(2019)015-е, §§ 38 и 91).

24. Конституционный суд отмечает, что, устанавливая правила парламентской процедуры по рассмотрению законопроектов и поправок, парламентскому большинству надлежит произвести «примирение» принципа парламентской автономии с принципом верховенства Конституции. Следовательно, правила парламентской процедуры должны соблюдать конституционные нормы. Конституционный суд указывает на неприемлемость воспринимания принципа парламентской автономии, как допускающего игнорирование Парламентом конституционных норм, определяющих парламентские процедуры. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что первое предложение ч.(1) ст. 64 Конституции допускает проведение парламентских процедур только в соответствии с нормами, установленными Регламентом, принятым, согласно ст. 72 ч. (3) п. с) Конституции, органическим законом. Конституционный суд отмечает, что в целях обеспечения «примирения» принципа парламентской автономии с принципом верховенства Конституции парламентское большинство может изменить правила парламентской процедуры по рассмотрению законопроектов и поправок только путем изменения Регламента Парламента.

25. Таким образом, Конституционный суд подчеркивает, что **Конституция не допускает принятие Парламентом временного регламента для рассмотрения законопроектов и поправок без изменения Регламента Парламента, утвержденного органическим законом.**

II. Может ли депутат, исходя из права на законодательную инициативу, вносить поправки к законопроектам? Нарушается ли право депутата на законодательную инициативу в случае отклонения Парламентом поправки на основании положений временного регламента?

26. Авторы обращения отмечают, что право депутатов на внесение поправок к законопроектам является частью их конституционного права на законодательную инициативу, гарантированного ст. 73 Конституции, ведь одобрением поправки меняется законопроект, а в случае голосования поправки – проект становится законом.

27. Что касается первой части вопроса, Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 73 Конституции, депутаты Парламента

обладают правом на законодательную инициативу. В ранее принятом постановлении Конституционный отметил, что право на законодательную инициативу состоит в возможности субъектов, указанных в ст. 73 Конституции, вносить предложения *de lege ferenda*, соотнесенное с обязанностью Парламента рассматривать, обсуждать и выносить решение по ним путем принятия либо отклонения их. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркнул, что любое 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 (см. ПКС № 15 от 4 декабря 2012 г., §§ 43 и 48).

28. В рассматриваемом случае задача Конституционного суда заключается в том, чтобы выяснить, подпадает ли право депутатов на внесение поправок к законопроектам под понятие «законодательной инициативы», предусмотренное ст. 73 Конституции.

29. Во-первых, Конституционный суд отмечает, что в случае законодательных инициатив депутаты могут возбудить процедуру принятия или изменения закона. В случае внесения поправок процедура принятия или изменения закона еще не завершена. С технической точки зрения, поправка предполагает отмену положения законопроекта, его дополнение новыми элементами, изменение существующего положения и др. Невзирая на эти различия, у права на законодательную инициативу и права на внесение поправок цель одна – законотворчество.

30. По мнению Венецианской комиссии, право на законодательную инициативу охватывает как право на внесение законопроектов, так и право на внесение предложений в ходе обсуждения проекта, известный как право на поправку (см. Доклад о законодательной инициативе, принятый на 77-м пленарном заседании (Венеция, 12-13 декабря 2008 г.), CDL-AD(2008)035, § 48).

31. Во-вторых, Конституционный суд отмечает, что поскольку Конституция предусматривает, что депутаты обладают правом на законодательную инициативу, то есть они могут предложить для рассмотрения и принятия законопроекты, с тем большим основанием они могут вносить поправки к законопроектам. Было бы неразумным считать, что Конституция позволяет депутатам предложить законопроекты, но запрещает им вносить поправки в ходе парламентских прений с тем, чтобы изменить или дополнить статью, часть статьи или положение законопроекта.

32. В-третьих, Конституционный суд отмечает, что, если бы Конституция не гарантировала право на внесение поправок к

законопроектам, вытекающее из права на законодательную инициативу, и оставила бы его на усмотрение Парламента, парламентскому большинству было бы трудно устоять, чтобы не ограничивать данное право путем изменения Регламента Парламента. В такой ситуации возникает вопрос соблюдения принципа представительной демократии.

33. Что касается второй части вопроса, то есть нарушает ли Парламент право депутата на законодательную инициативу в случае отклонения поправки на основании временного регламента, ответ Конституционного суда утвердительный. Выше, в §§ 19-25, Конституционный суд указал, что Конституция не позволяет Парламенту применять при рассмотрении законопроектов и поправок временный регламент, без изменения Регламента Парламента, утвержденного органическим законом.

34. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что **Конституция позволяет депутатам вносить поправки к законопроектам, исходя из права на законодательную инициативу, которым они обладают. Однако, Конституция запрещает Парламенту отклонять поправки депутатов, руководствуясь положениями временного регламента. Несоблюдение данного ограничения является нарушением права депутата на законодательную инициативу, гарантированного Конституцией.**

III. Обязан ли Парламент истребовать заключение Правительства в случае внесения депутатами поправок, предполагающих увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов? Обязано ли Правительство выносить заключение по этим поправкам?

35. Авторы обращения отмечают, что в ходе парламентской процедуры бывают случаи, когда поправки к законопроектам о внесении изменений в государственный бюджет или бюджетно-налоговую политику государства не были переданы Правительству для дачи заключения, хотя, по их мнению, ст. 131 ч. (4) Конституции обязывает их к этому. Авторы обращения спрашивают, если ст. 131 ч.(4) Конституции обязывает Парламент истребовать заключение Правительства по поправкам депутатов к законопроектам, предусматривающих увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов, и если обязывает Правительство высказываться по поправкам, приняв соответствующее заключение.

36. Конституционный суд предварительно отмечает, что в Постановлении № 11 от 25 марта 2014 года он определил общие принципы, связанные с положениями ст.131 ч. (4) Конституции,

которые имеют наглядное значение и при разрешении настоящего дела:

35. [...] Согласно ст.6 Конституции, в Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.

36. [...] Органы, представляющие эти три власти, наделены определенными прерогативами; согласно положениям Конституции ни одна из властей не может узурпировать полномочия другой или передавать их исполнение.

37. 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 (ПКС № 3 от 9 февраля 2012 г., § 32).

38. [...] Разделение функций в государстве, или, другими словами, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, подразумевает взаимодействие властей и взаимный контроль и устанавливает принцип их независимости.

39. [...] Конституционный законодатель установил ряд конституционных положений, которые предполагают прямое взаимодействие властей. Ярким примером воплощения на практике принципа разделения и взаимодействия законодательной и исполнительной властей в осуществление своих полномочий являются и положения ст.131 ч. (4) Конституции (ПКС № 6 от 13 февраля 2014 г., § 45).

40. [...] Согласно части (4) статьи 131 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».

41. Указанной конституционной нормой конституционный законодатель преследовал цель обязательного одобрения Правительством любого законодательного предложения или поправки, которые требуют увеличения или сокращения доходов, расходов или займов.

42. [...] Положения ст. 131 ч. (4) Высшего закона устанавливают обязательность предварительного одобрения Правительством законодательных поправок или законодательных предложений, влекущих увеличение или сокращение расходов, доходов или займов, как неперемное условие, от которого Парламент не может отступать в процессе утверждения национального публичного бюджета и несоблюдение которого является нарушением процедуры, установленной Конституцией, в части нормотворчества в бюджетной сфере. Этот конституционный принцип распространяется на бюджетную процедуру (ПКС № 2 от 28 января 2014 г., § 48).

43. [...] 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 (ПКС № 29 от 22 мая 2001 г., § 2).

44. [...] 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.

[...]

46. [...] Ст. 131 ч. (4) Конституции направлена на реальное обеспечение исполнения государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования, представленных в виде доходов и расходов. Условие, содержащееся в конституционной норме, согласно которому законодательная инициатива или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов и расходов, могут быть приняты только после их одобрения Правительством, вызвано необходимостью поддержания бюджетного баланса (ПКС № 29 от 22 мая 2001 г., § 2).

47. [...] Бюджетные и налоговые решения имеют значительные социально-экономические последствия. Они создают условия для роста экономики и жизненного уровня населения, или наоборот, провоцируют торможение экономического роста, безработицу, бедность. Здоровая экономика способствует укреплению публичных финансов, и наоборот. Поэтому ст.131 ч.(4) Конституции предусматривает одобрение Правительством законодательных инициатив по изменению положений государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования (ПКС № 5 от 18 февраля 2011 г., § 3).

48. [...] Реализация принципа разделения и взаимодействия властей в государстве в области бюджетного процесса выражается в строгом разграничении полномочий и обязанностей представителей исполнительной и законодательной властей и в обеспечении конституционным законодателем справедливого конституционного равновесия, для сдерживания широкой свободы усмотрения законодателя в бюджетно-налоговой сфере и обеспечения реальной возможности исполнительной власти осуществлять сопряженные конституционные полномочия».

37. Относительно первой части вопроса, обязан ли Парламент истребовать заключение Правительства в случае внесения депутатами поправок, влекущих за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов, Конституционный суд отмечает следующее.

38. При принятии решений по бюджетным вопросам положения ч.(4) ст. 131 Конституции предусматривают непосредственную зависимость Парламента от Правительства, то есть обязательность предварительного одобрения Правительством законодательных поправок или законодательных предложений, влекущих увеличение или сокращение расходов, доходов или займов, как непереносимое условие, от которого Парламент не может отступать в процессе утверждения национального публичного бюджета и несоблюдение которого является нарушением процедуры, установленной Конституцией, в части нормотворчества в бюджетной сфере (см. ПКС № 2 от 28 января 2014 г., §§ 48 и 74). В этом контексте, в Постановлении № 23 от 10 октября 2019 года Конституционный суд отметил, что принятие закона, влияющего на бюджет, без заключения Правительства (§ 77) приводит к нарушению процедуры, предусмотренной ст. 131 ч. (4) Конституции.

39. Из конституционной нормы однозначно следует, что согласие Правительства должно предварять принятие законопроектов, влияющих на бюджет, в окончательном чтении. Необходимость

получения предварительного согласия Правительства для принятия любого законодательного предложения или поправки, влекущих за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов, определена сложностью бюджетного процесса в целом, а также ответственностью Правительства по исполнению государственного бюджета (см. ПКС №11 от 25 марта 2014 г., §§ 62-63).

40. Конституционный суд отмечает, что Парламент обязан истребовать заключение Правительства в случае внесения поправок, предполагающих увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов. Безусловно, право на внесение изменений имеет существенное значение для депутатов в реализации их законодательной функции (см. Заключение Венецианской комиссии по проекту о пересмотре Конституции Румынии, принятое на 51-м пленарном заседании (Венеция, 5-6 июля 2002), CDL-AD(2002)012, §42). В то же время, Конституционный суд отмечает, что Парламент вправе вводить условия приемлемости поправок (к примеру, сроки и формы внесения поправок и т.д.), которые позволяют ему предотвратить затягивание процесса принятия законопроектов, предполагающих увеличение или сокращение расходов, бюджетных доходов или займов.

41. Относительно второй части вопроса, а именно, обязано ли Правительство давать заключение по поправкам, предложенным депутатами, Конституционный суд ранее подчеркнул, что Правительство не может отказаться от своей конституционной прерогативы, в том числе от выражения своего согласия или несогласия с законодательными предложениями или поправками, влияющими на бюджет (см. ПКС № 2 от 28 января 2014 г., § 66; ПКС № 6 от 13 февраля 2014 г., § 69; ПКС № 7 от 13 февраля 2014 г., § 74).

42. Конституционный суд подчеркивает, что Конституция обязывает Парламент истребовать заключение Правительства по поправкам, внесенным в рамках процедуры, предусмотренной ст.131 ч. (4) Конституции, только в том случае, если поправки отвечают требованиям приемлемости, установленным Регламентом Парламента. Также, Конституция обязывает Правительство выносить заключение по поправкам, которые были направлены ему Парламентом в соответствии с процедурой, предусмотренной ст. 131 ч. (4) Конституции.

IV. Допускает ли Конституция отклонение Парламентом предложенных депутатами поправок, предполагающих увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов, без истребования заключения Правительства?

43. Авторы обращения отмечают, что в ходе парламентских процедур бывают случаи отклонения Парламентом поправок к законопроектам о внесении изменений в государственный бюджет или бюджетно-налоговую политику без их обсуждения и без заключения Правительства. Авторы обращения спрашивают, если ст. 131 ч. (4) Конституции допускает отклонение Парламентом, без соответствующего заключения Правительства, предложенных депутатами поправок, касающихся увеличения или сокращения бюджетных доходов или расходов.

44. Конституционный суд отмечает, что авторы обращения поднимают вопрос о возможности Парламента решать самостоятельно, без участия Правительства, в отношении поправок, предложенных депутатами в соответствии со ст. 131 ч. (4) Конституции. В этом аспекте, Конституционный суд отмечает, что автономия, которой Парламент располагает в ходе законодательной процедуры, допускает лишь в одном случае отклонение поправок, внесенных депутатами на основании ст. 131 ч. (4) Конституции.

45. Конституционный суд напоминает, что на основании принципа парламентской автономии Парламент может определить в своем Регламенте условия приемлемости поправок. Парламент может обусловить внесение поправок такими требованиями, как срок подачи, формальные требования и др. (см. § 40 *выше*). Парламент вправе проверять предложенные поправки на соответствие условиям приемлемости.

46. Если поправки, касающиеся увеличения или сокращения бюджетных доходов или расходов, внесенные депутатами, не отвечают требованиям приемлемости, установленным Регламентом Парламента, по Конституции законодательный орган может их отклонить, без истребования заключения Правительства.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. b) и ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ст. 61, ст. 62 п. b) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Признать обоснованным* обращение, представленное депутатами Парламента Республики Молдова Андрианом Канду и Сергеем Сырбу.

2. По смыслу первого предложения ч. (1) ст. 64 и ст. 72 ч. (3) п. c) Конституции, запрещается принятие Парламентом временного

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О ТОЛКОВАНИИ
СТ. 64, СТ. 72, СТ. 73, СТ. 74 И СТ. 131 Ч. (4) КОНСТИТУЦИИ

регламента для рассмотрения законопроектов и поправок без изменения Регламента Парламента, утвержденного органическим законом.

3. По смыслу ст. 73 Конституции, депутаты вправе вносить поправки к законопроектам на основании права на законодательную инициативу, которым они обладают. Конституция запрещает Парламенту отклонять поправки депутатов, руководствуясь положениями временного регламента. Несоблюдение данного ограничения является нарушением права депутатов на законодательную инициативу, гарантированного Конституцией.

4. По смыслу ст. 131 ч. (4) Конституции, Парламент обязан истребовать заключение Правительства по поправкам, внесенным в рамках процедуры, предусмотренной ст. 131 ч. (4) Конституции, только в том случае, если поправки отвечают требованиям приемлемости, установленным Регламентом Парламента. Конституция обязывает Правительство выносить заключение по поправкам, которые были направлены ему Парламентом в соответствии с процедурой, предусмотренной ст. 131 ч. (4) Конституции.

5. По смыслу ст. 131 ч. (4) Конституции, если поправки, касающиеся увеличения или сокращения бюджетных доходов или расходов, внесенные депутатами, не отвечают требованиям приемлемости, установленным Регламентом Парламента, по Конституции законодательный орган может их отклонить, без истребования заключения Правительства.

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

Председатель

Домника МАНОЛЕ

Кишинэу, 19 ноября 2020 года
ПКС № 28
Дело № 59b/2020г.