



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**Закона № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в
статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți»
№26/2010**

(принятие на себя ответственности Правительством)

(обращение № 161а/2019)

КИШИНЭУ

29 октября 2019 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНА № 17 ОТ 15 ФЕВРАЛЯ 2019
ГОДА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 1 ЗАКОНА О ЗОНЕ СВОБОДНОГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА «VĂLȚI» № 26/2010

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Владимир ЦУРКАН, *председатель*,
Эдуард АБАБЕЙ,
Домника МАНОЛЕ,
Николае РОШКА,
Люба ШОВА,
Сергей ЦУРКАН, *судьи*,
при участии *помощника судьи*, Алены Балабан,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 9 сентября 2019 г.,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутата Парламента Игоря Мунтяну, представленное в Конституционный суд 9 сентября 2019 года, в соответствии со 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 Закона № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» № 26/2010.

2. Автор обращения считает, что оспариваемые положения, составляющие предмет конституционного контроля, нарушают ст. 6 и ст. 106¹ Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 10 октября 2019 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства, Института юридических, политических и социологических исследований, Государственного университета Молдовы и Международного свободного университета Молдовы.

5. В открытом заседании Конституционного суда обращение было рассмотрено при участии автора обращения, Игоря Мунтяну. Со стороны Парламента принял участие начальник службы

представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента, Валериу Кучук. Правительство было представлено государственным секретарем, Виорикой Михайлов-Морару, и начальником управления институционального менеджмента Министерства экономики и инфраструктуры, Александром Отгон.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. Закон № 440 о зонах свободного предпринимательства был принят Парламентом 27 июля 2001 года. Согласно ст. 1 ч. (1) закона, зона свободного предпринимательства (в дальнейшем - *свободная зона*) является экономически обособленной, строго отграниченной по периметру частью таможенной территории Республики Молдова, на которой отечественным и иностранным инвесторам разрешены на льготных условиях виды предпринимательской деятельности в соответствии с законом. Данная же статья предусматривает, что свободные зоны создаются в целях ускорения социально-экономического развития отдельных территорий и страны в целом. В отношении создания зон свободного предпринимательства закон устанавливает определенные требования. Одним из таких требований является строгое отграничение законом границ и конфигурации зоны. Территория свободной зоны должна быть отделена от остальной территории страны надежным ограждением. Охрана границы свободной зоны по всему периметру обеспечивается специализированными охранными предприятиями Республики Молдова на основе договоров, заключенных между ними и администрацией свободной зоны. Для физических лиц и транспортных средств действует пропускная система пересечения границы свободной зоны, порядок функционирования которой устанавливается постановлением Правительства.

7. Закон № 26 от 4 марта 2010 года о зоне свободного предпринимательства «Bălți» был принят Парламентом во исполнение положений Закона № 440 от 27 июля 2001 года о зонах свободного предпринимательства.

8. В Законе № 26 от 4 марта 2010 года обозначены земельные участки, входящие в зону свободного предпринимательства «Bălți».

9. Парламент Законом № 187 от 26 июля 2018 года внес изменения в Закон № 26 от 4 марта 2010 года о зоне свободного предпринимательства «Bălți». Пункт VII данного закона предусматривает дополнение части (2) статьи 1 Закона № 26 о зоне свободного предпринимательства «Bălți» пунктом р), в соответствии с которым в свободную зону входил земельный участок площадью 4,823 га, кадастровый номер 0100212178, с расположенными на нем

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНА № 17 ОТ 15 ФЕВРАЛЯ 2019
ГОДА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 1 ЗАКОНА О ЗОНЕ СВОБОДНОГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА «VĂLȚI» № 26/2010

строениями с кадастровыми номерами 010021217801–010021217823, по ул. Спрынченоая, 1, муниципий Кишинэу.

10. Законом № 302 от 30 ноября 2018 года Парламент изменил ст. 1 ч. (2) Закона № 26/2010 о зоне свободного предпринимательства «Vălți», изложив п. р) в новой редакции:

«р) земельный участок площадью 2,238 га, кадастровый номер 0100212178, по ул. Спрынченоая, 1, муниципий Кишинэу, а также расположенные на нем строения с кадастровыми номерами 010021217801–010021217806 и 010021217819».

11. Правительство 15 февраля 2019 года, в соответствии с положениями ст. 106¹ Конституции, возложило на себя ответственность за принятие Закона № 17 о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» №26/2010.

12. Законом № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» №26/2010 пункт р) в части (2) статьи 1 был признан утратившим силу.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

13. Применимые положения Конституции:

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

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

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».

14. Применимые положения Закона № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» № 25/2010:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНА № 17 ОТ 15 ФЕВРАЛЯ 2019
ГОДА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 1 ЗАКОНА О ЗОНЕ СВОБОДНОГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА «BĂLȚI» № 26/2010

«Ст. I. – Пункт р) части (2) статьи 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți» № 26/2010 (Официальный монитор Республики Молдова, 2010 г., № 39–40, ст.105), с последующими изменениями, признать утратившим силу.
[...].»

15. Применимые положения Закона № 302 от 30 ноября 2018 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты:

«Ст. XIV. – В часть (2) статьи 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți» № 26/2010 (Официальный монитор Республики Молдова, 2010 г., № 39–40, ст.105), с последующими изменениями, внести следующие изменения:

[...]

пункт р) изложить в следующей редакции:

«р) земельный участок площадью 2,238 га, кадастровый номер 0100212178, по ул. Спрычченоая, 1, муниципий Кишинэу, а также расположенные на нем строения с кадастровыми номерами 010021217801–010021217806 и 010021217819;».

16. Применимые положения Закона № 187 от 26 июля 2018 года о внесении изменений в некоторые законодательные акты:

«Ст. VII. – В часть (2) статьи 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți» № 26/2010 (Официальный монитор Республики Молдова, 2010 г., № 39–40, ст.105), с последующими изменениями, внести следующие изменения:

дополнить пункт а) словами «, муниципий Бэлць и два смежных земельных участка: площадью 1,32380 га, кадастровый номер 0300205284, по ул. Доватора, 86а, муниципий Бэлць, и площадью 1,2307 га, кадастровый номер 03002050074, по ул. Доватора, 86, муниципий Бэлць;»;

в пункте с) цифры «110,00» заменить цифрами «90,00»;

пункт f) изложить в следующей редакции:

«f) земельный участок площадью 6,0158 га, состоящий из секторов участков с кадастровыми номерами 8001105079, 8001105110, 8001105092, по ул. Мирон Костин, 2, муниципий Стрэшень, и земельный участок площадью 16,33 га, кадастровый номер 8028113003, в коммуне Пэнэшешть, район Стрэшень;»;

в пункте k) слова «г. Кахул.» заменить словами «муниципий Кахул, и два смежных земельных участка: площадью 0,27030 га, кадастровый номер 1701124076, по ул. Мунчий, 4а, муниципий Кахул, и площадью 0,13240 га, кадастровый номер 1701124077, по ул. Мунчий, 4б, муниципий Кахул.»;

дополнить часть пунктами l)–q) следующего содержания:

«l) земельный участок площадью 8,92 га, кадастровый номер 8501211111, по ул. Четатя Албэ, г. Штефан Водэ;

m) земельный участок площадью 20,00 га, кадастровый номер 2901321001, по ул. Николае Йорга, г. Чимишлия;

n) три земельных участка: площадью 0,95570 га, кадастровый номер 4310207371, площадью 0,22430 га, кадастровый номер 4310207036, и площадью 0,32270 га, кадастровый номер 4310207058, село Албинецул Векь, район Фэлешть;

o) земельный участок площадью 8,715 га, кадастровый номер 67012060023, по ул. Дачия, 40, г. Резина;

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНА № 17 ОТ 15 ФЕВРАЛЯ 2019
ГОДА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 1 ЗАКОНА О ЗОНЕ СВОБОДНОГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА «BĂLȚI» № 26/2010

р) земельный участок площадью 4,823 га, кадастровый номер 0100212178, с расположенными на нем строениями с кадастровыми номерами 010021217801–010021217823, по ул. Спрынченоая, 1, муниципий Кишинэу;

q) земельный участок площадью 13,2245 га, состоящий из секторов участков с кадастровыми номерами 0100302053, 0100302904, 0100302905 и 0100302906, по ул. Узинелор, 104, муниципий Кишинэу.».

ВОПРОСЫ ПРАВА

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

17. В Определении от 10 октября 2019 года Конституционный суд указал, что предметом обращения является Закон № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți» № 26/2010, отметив, что конституционный контроль данного вида нормативных актов относится к компетенции *ratione materiae* Конституционного суда, в соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции.

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

19. Конституционный суд указал, что оспариваемый закон ранее не подвергался конституционному контролю. Вместе с тем, Конституционный суд отметил, что автор не оспорил содержание закона, а подверг критике процедуру принятия Правительством ответственности за данный закон.

20. По мнению автора обращения, издание Правительством Закона № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți» № 26/2010 противоречит положениям ст. 6 и ст. 106¹ Конституции. Он считает, что издание Правительством Закона № 17 о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți» №26/2010 путем принятия на себя ответственности противоречит роли и месту Парламента в системе государственных органов и его законотворческой функции, и нарушает принцип разделения властей в государстве, а также положения ст. 106¹ Конституции.

21. Исходя из того, что автор обращения считает, что в рассматриваемом случае подлежат применению ст. 6 и ст. 106¹ Конституции, Конституционный суд рассмотрел относимость указанных положений.

22. Касательно ст. 6 Конституции, Конституционный суд отметил, что, поскольку принятие ответственности Правительством за проект закона является одной из форм законодательной процедуры, он проведет анализ закона в свете принципа разделения властей в государстве, а также рассмотрит, если Правительство не превысило

свои полномочия и не присвоило законодательные полномочия, принадлежащие Парламенту.

23. Касательно принципа разделения властей в государстве, Конституционный суд отметил, что, в соответствии с данным принципом, государственные органы обязаны осуществлять свои полномочия в пределах, установленных Конституцией и законом, без вмешательства в полномочия других органов (ПКС № 21 от 24 июня 2015 года, § 41). Конституционный суд отмечает, что, согласно данному принципу, все ветви государственной власти должны осуществлять свою деятельность в строгом соответствии с конституционными требованиями, ни одна из них не может совершать вмешательство или присвоить полномочия других властей. Таким образом, Конституционный суд считает, что в основе принципа разделения властей в государстве лежит требование, запрещающее властям присвоение конституционных полномочий других властей.

24. Относительно ст. 106¹ Конституции, Конституционный суд отметил, что конституционные нормы предусматривают возможность возложения Правительством на себя ответственности за издание законов.

25. Автор обращения указал на отсутствие настоятельной необходимости в принятии Правительством Закона о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bāļņi» № 26/2010. В этом контексте, Конституционный суд отметил, что 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 (ПКС № 5 от 2 марта 2016 г., § 38; ПКС № 11 от 13 мая 2015 г., § 54, § 72; ПКС № 28 от 22 декабря 2011 г., § 60).

26. Конституционный суд отметил, что вопрос, затронутый в обращении, подлежит рассмотрению в свете ст. 106¹ Конституции, с точки зрения требований и принципов, которые необходимо соблюдать при применении конституционного механизма по изданию законов Правительством путем принятия на себя ответственности.

27. При контроле конституционности оспариваемого закона Конституционный суд будет оперировать положениями ст. 6 и ст. 106¹ Конституции.

28. Конституционный суд пришел к выводу, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 6 И СТ. 106¹ КОНСТИТУЦИИ

1. Аргументы автора обращения

29. В обоснование обращения автор отметил, что издание Правительством Закона №17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» № 26/2010 путем принятия на себя ответственности нарушает конституционный принцип разделения ветвей государственной власти, а также положения ст.106¹ Конституции. Он считает, что Правительство превысило свои полномочия и совершило вмешательство в сферу деятельности законодательной власти.

30. Автор обращения ссылается на отсутствие срочности в принятии данного закона Правительством. Кроме того, он считает, что не были соблюдены требования и принципы, установленные в практике Конституционного суда по данному вопросу.

31. В судебном заседании Конституционного суда автор обращения отметил, что, приняв оспариваемые положения, Правительство руководствовалось меркантильными интересами и проигнорировало общие интересы. На взгляд автора обращения, это привело к приостановлению инвестиционных проектов, созданию нестабильной обстановки и нанесло ущерб государственным интересам.

2. Аргументы органов власти

32. В представленном мнении Президент Республики Молдова отметил, что, согласно практике Конституционного суда, принятие на себя ответственности Правительством дискреционным образом и при любых обстоятельствах равносильно превращению данного органа в законодательный орган, тем более, что на момент издания оспариваемого закона Парламент исполнял лишь оперативные функции по обеспечению управления текущими делами.

33. Президент уточнил, что Закон № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» № 26/2010 не носил неотложный характер и не регулировал особо значимую отрасль, и поэтому не требовал незамедлительного приведения его в действие. Правительство проигнорировало принципы и требования процедуры принятия ответственности и тем самым нарушило конституционные нормы ст. 106¹.

34. В мнении Института юридических, политических и социологических исследований отмечается, что принятие Закона № 17 от 15 февраля 2019 года путем применения процедуры, предусмотренной ст.106¹ Конституции, затрагивает конституционные нормы ст. 6 о разделении и взаимодействии властей. Кроме того, было проявлено пренебрежение к практике Конституционного суда по вопросу применения конституционных норм о принятии ответственности Правительством.

35. Смысл указанной процедуры заключается в неотложности вмешательства Правительства с целью регулирования определенных социальных отношений или разрешения общественно значимых потребностей, для чего в обычных условиях законодательной деятельности понадобилось бы больше времени. Данная мера не носила неотложный, срочный характер и никак не могла оправдать принятие Правительством Закона № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» № 26/2010.

36. В публичном заседании Конституционного суда представитель Правительства отметил, что, согласно конституционным и законодательным положениям, Парламент, в качестве единственной законодательной власти, может делегировать Правительству регулирование определенных вопросов с целью конкретизации законов нормативными актами.

37. Представитель Правительства отметил, что для обеспечения эффективного администрирования земельных участков, являющихся публичной собственностью государства, 15 февраля 2019 года Правительство предложило исключить из зоны свободного предпринимательства «Vălți» земельный участок площадью 2,238 га по ул. Спрынченоая № 1 в муниципии Кишинэу, а также расположенные на нем строения, и в этих целях издало Закон № 17 о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» № 26/2010 путем принятия ответственности перед Парламентом. Он подчеркнул, что в информационной справке Правительства отсутствует заключение об экономической обоснованности данной поправки, хотя это предусмотрено ст. 4 Закона № 440 от 27 июля 2001 года о зонах свободного предпринимательства. Согласно ст. 4 ч. (13) данного закона, установленная законодательством процедура создания свободных зон применяется соответствующим образом и в случае изменения конфигурации свободных зон, изменения срока их функционирования, а также в случае создания субзоны.

38. Вместе с тем, Правительство подчеркнуло, что, включив земельный участок по ул. Спрынченоая № 1 в зону свободного предпринимательства «Vălți», Министерство экономики и

инфраструктуры совместно с администрацией зоны свободного предпринимательства «Vāļī» планировали развивать и расширять исследовательскую работу всемирно известных компаний, действующих в свободной зоне, с целью привлечения инвестиций, создавая центр по проведению экспертиз и лабораторию по тестированию изделий, производств и поддержке инновационных работ.

39. Представитель Правительства подчеркнул, что исключение земельного участка из зоны свободного предпринимательства «Vāļī» неблагоприятно повлияло на вышеуказанные инициативы.

40. В открытом заседании Конституционного суда представитель Парламента отметил, что Постановление № 101 от 11 февраля 2019 года о принятии ответственности за проект Закона о внесении изменений в статью 1 Закона № 26/2010 о зоне свободного предпринимательства Бэлць было вынесено Правительством на основании ст. 106¹ ч. (1) Конституции и ст. 119 Регламента Парламента. Вместе с тем, представитель Парламента отметил, что представленная к законопроекту информационная справка была недостаточно обоснована с точки зрения императивных требований, предусмотренных в решениях Конституционного суда. Как следует из информационной справки, Правительство не приняло во внимание положения ст. 4 ч. (13) Закона № 440 от 27 июля 2001 года о зонах свободного предпринимательства, которые касаются изменения конфигурации свободных зон, изменения срока их функционирования, а также создания субзоны.

41. В заключение, представитель Парламента указал на то, что в этом случае не было созвано пленарное заседание законодательного органа. В связи с тем, что политическую ответственность Правительство не приняло на пленарном заседании Парламента, депутаты лишились возможности вносить резолюцию о выражении вотума недоверия, чтобы отправить Правительство в отставку.

3. Оценка Конституционного суда

42. Согласно ст. 6 Конституции, законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции. Конституционный суд отмечает, что принцип разделения государственной власти призван создавать такую систему правления, которая обеспечивала бы равновесие между ветвями государственной власти, а также предотвращала и исключала злоупотребления со стороны какой-либо из властей.

43. В своих решениях Конституционный суд развил принцип разделения и взаимодействия властей в государстве, закрепленный в

ст. 6 Конституции. Согласно данному конституционному принципу, между законодательной, исполнительной и судебной властями не может быть конкуренции, каждая из них обязана самостоятельно исполнять свои полномочия в пределах, установленных Конституцией, взаимодействуя при осуществлении государственной власти (ПКС №24 от 10 сентября 2013 г., § 38).

44. Таким образом, в демократической системе по применению принципа разделения трех ветвей государственной власти важное значение имеет взаимодействие властей и исполнение полномочий в пределах, установленных Конституцией.

45. Конституционный суд отмечает, что, согласно ст. 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа, его главная функция – законодательная. При этом, статьей ст.106¹ Конституции Парламент наделил Правительство законодательными полномочиями. В соответствии со ст. 106¹ Конституции, Правительство вправе принять на себя ответственность перед Парламентом за программу, заявление общеполитического характера или проект закона.

46. Конституционный суд отмечает, что принятие ответственности Правительством является особой парламентской процедурой, в рамках которой Правительство, чтобы справиться с определенными трудностями, которые требуют срочных мер, относящихся к ведению Парламента, издает законопроект в максимально короткие сроки.

47. В своей практике Конституционный суд отметил, что процедура принятия на себя ответственности Правительством перед Парламентом является особой формой 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 (ПКС № 28 от 22 декабря 2011 г., § 55). Таким образом, принятие ответственности за проект закона – это законодательная инициатива Правительства в форме законопроекта, представленного Парламенту, который может утвердить его без обсуждения и голосования, или может возбудить вопрос о выражении вотума недоверия Правительству и отправить его в отставку.

48. Конституционный суд отмечает, что такой способ принятия закона носит исключительный и упрощенный характер, к нему прибегают в экстренных случаях, когда законопроект не может быть принят в обычном или срочном порядке. Такая процедура является приемлемой, когда Правительство желает продвигать в срочном порядке закон, имеющий важное жизненное значение для реализации своей программы деятельности, получившей вотум доверия при назначении.

49. Проанализировав обращение, Конституционный суд отмечает, что в этом случае автор обращения затронул вопрос о несоблюдении конституционных норм при возложении Правительством на себя ответственности за Закон № 17 о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» № 26/2010. Конституционный суд отмечает, что в результате признания утратившим силу пункта р) в ч. (2) ст. 1 данного закона из зоны свободного предпринимательства «Vălți» был выведен земельный участок площадью 2,238 га, кадастровый номер 0100212178, по ул. Спрынченоая, 1, муниципий Кишинэу, а также расположенные на нем строения с кадастровыми номерами 010021217801–010021217806 и 010021217819.

50. Конституционный суд подчеркивает, что издание закона Правительством путем возложения на себя ответственности – это не только мера, которая заменяет собой правила законодательной процедуры, но и быстрый способ, вызванный чрезвычайными обстоятельствами, принять закон при соблюдении определенных требований.

51. По этому вопросу Конституционный суд отметил, что положения ст.106¹ Конституции не позволяют толкование в том смысле, что Правительство может заменить Парламент в любой момент и при любых обстоятельствах. 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 (ПКС № 11 от 13 мая 2015 г., §§ 52-53).

52. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что в предыдущих решениях определил критерии, которые подлежат применению при задействовании данного конституционного механизма. Процедура принятия 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 (ПКС № 5 от 2 марта 2016 г., § 38; ПКС № 11 от 13 мая 2015 г., § 54, § 72; ПКС № 28 от 22 декабря 2011 г., § 60).

53. В информационной справке к Закону № 17 от 15 февраля 2019 года отмечается, что «для обеспечения эффективного администрирования земельных участков, составляющих публичную собственность государства, является целесообразным исключить из зоны свободного предпринимательства «Vălți» весь земельный участок

с оставшейся нетронутой площадью в 2,238 га, а также расположенные на нем строения». Исходя из критериев, установленных Конституционным судом в предыдущих решениях в отношении конституционного механизма о принятии ответственности Правительством за проект закона, и анализируя отрасль применения данного закона, Конституционный суд отмечает, что, согласно информационной справке, издание Закона № 17 о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți» № 26/2010 не было вызвано настоятельными общественными или социальными потребностями, предусмотренными законом или вытекающими из программы деятельности Правительства.

54. Более того, Конституционный суд отмечает, что Закон № 440 от 27 июля 2001 года о зонах свободного предпринимательства в ст. 4 предусматривает, что свободная зона создается законом, принимаемым Парламентом по предложению Правительства в соответствии с данным законом. В качестве свободной зоны законом может быть определена часть или несколько частей территории Республики Молдова. В законе должны быть четко определены граница и конфигурация свободной зоны.

55. Помимо этого, согласно ст. 4 ч. (13) Закона № 440 от 27 июля 2001 года о зонах свободного предпринимательства, установленная законодательством процедура создания свободных зон применяется соответствующим образом и в случае изменения конфигурации свободных зон, изменения срока их функционирования, а также в случае создания субзоны.

56. Конституционный суд отмечает, что ст. 4 Закона № 440 от 27 июля 2001 года о зонах свободного предпринимательства предусматривает условия создания свободной экономической зоны и обязательное составление заключения об экономической целесообразности создания свободной зоны.

57. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что, согласно информационной справке, Правительство не приняло во внимание требования закона, а также изменение конфигурации зоны свободного предпринимательства. Кроме того, в информационной справке не упоминается о наличии заключения об экономической целесообразности данной меры. При этих обстоятельствах, Конституционный суд приходит к выводу, что Правительство проигнорировало положения Закона № 440 от 27 июля 2001 года о зонах свободного предпринимательства.

58. Как указал ранее Конституционный суд, 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 (ПКС № 11 от 13 мая 2015 г., § 57).

59. Конституционный суд подчеркивает, что Правительство, приняв на себя ответственность за указанный законопроект, **не продемонстрировало, что существовала реальная и настоятельная необходимость** в том, чтобы исключить из зоны свободного предпринимательства «Vălți» земельный участок площадью 2,238 га, кадастровый номер 0100212178, по ул. Спрынченоая № 1 муниципия Кишинэу, а также расположенные на нем строения с кадастровыми номерами 010021217801–010021217806 и 010021217819, Правительство не представило **веских аргументов в пользу принятия в срочном порядке этих положений и не доказало, что незамедлительное приведение их в действие является объективно необходимым.**

60. Конституционный напоминает, что отступление Правительства от указанных принципов и требований при принятии на себя ответственности влечет за собой нарушение конституционных норм (ПКС № 11 от 13 мая 2015 г., § 58), в этом случае были нарушены положения ст. 6 и ст. 106¹ Конституции.

61. Наряду с этим, Конституционный суд обращает внимание на то, что Правительство обязано уведомлять Парламент о своем намерении возложить на себя ответственность за проект закона в условиях ст.106¹ Конституции.

62. В предыдущих решениях Конституционный суд подчеркнул, что политические дебаты по поводу отставки Правительства путем отзыва выраженного ему доверия возможно только в условиях, предусмотренных статьей 106¹ Конституции, в пленарном заседании Парламента. Следовательно, внесение в Секретариат Парламента постановления Правительства о принятии на себя ответственности с прилагаемыми материалами, без представления в пленарном заседании этого политического акта, не соответствует конституционным нормам о принятии на себя ответственности «перед» Парламентом. В противном случае, подобное обсуждение становится невозможным, поскольку, согласно части (4) статьи 37 Регламента Парламента, созыв Парламента на внеочередную или специальную сессию осуществляется в течение трех дней со дня регистрации заявления, если законом не предусмотрено иное. Исходя из этих соображений, за пределами парламентских сессий процедура принятия на себя ответственности Правительством обусловлена созывом внеочередной или специальной сессии, а 3-дневный срок для подачи резолюции о выражении вотума недоверия начинается с момента представления в пленарном заседании Парламента проекта закона, по которому Правительство приняло на себя ответственность (ПКС № 28 от 22 декабря 2011 г., §§ 56-57).

63. Исходя из своей предыдущей практики, 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 (ПКС № 5 от марта 2016 г., § 29).

64. Таким образом, согласно выводам Конституционного суда, процедура возложения на себя ответственности за проект закона влечет за собой сохранение полномочий Правительства либо отстранение его Парламентом путем выражения ему вотума недоверия, осуществляемого в условиях ст. 106¹ Конституции **только перед Парламентом.**

65. Конституционный суд отмечает, что Закон № 17 о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» № 26/2010 был принят Правительством при возложении на себя ответственности и как следует из информации, размещенной на официальной странице Парламента, при фактическом отсутствии представителя Правительства на пленарном заседании Парламента, что привело к невозможности внесения резолюции о выражении вотума недоверия и публичного обсуждения вопроса о сохранении или отзыве доверия, полученного Правительством при назначении.

66. При этих обстоятельствах, Конституционный суд считает, что Правительство, действуя подобным образом при возложении на себя ответственности за проект закона, реально лишило Парламент, в качестве высшего представительного органа народа Республики Молдова и единственной законодательной власти государства, права осуществления контроля за предпринятыми исключительными законодательными мерами.

67. Конституционный суд заключает что Закон № 17 о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Vălți» № 26/2010 был издан Правительством при применении процедуры принятия на себя ответственности в разрез с положениями ст.6 и ст. 106¹ Конституции.

68. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что одновременно с Постановлением № 28 от 22 декабря 2011 года, признающим неконституционным Закон № 184 от 27 августа 2011 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты на основании нарушения процедуры его принятия, Конституционный суд внес в Парламент представление, в котором указал, что процедура принятия Правительством ответственности перед Парламентом,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ ЗАКОНА № 17 ОТ 15 ФЕВРАЛЯ 2019
ГОДА О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯ В СТАТЬЮ 1 ЗАКОНА О ЗОНЕ СВОБОДНОГО
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА «BĂLȚI» № 26/2010

предусмотренная ст. 106¹ Конституции, недостаточно детализирована в ст. 119 Регламента Парламента. Конституционный суд указал на то, что необходимо изменить и дополнить Регламент Парламента в соответствии с поправками, внесенными в Конституцию Законом №1115-XV от 5 июля 2000 года, и четко регулировать процедуру принятия ответственности Правительством перед Парламентом и процедуру законодательного делегирования.

69. До настоящего времени представление Конституционного суда от 22 декабря 2011 года не было исполнено, в связи с чем Конституционный суд напоминает Парламенту о необходимости разрешения изложенных в нем вопросов.

Руководствуясь положениями ст. 135 ч. (1) п. а) и 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. *Признать обоснованным* обращение депутата Парламента Игоря Мунтяну о контроле конституционности Закона № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți» № 26/2010, который был принят Правительством путем возложения на себя ответственности.

2. *Признать неконституционным* Закон № 17 от 15 февраля 2019 года о внесении изменения в статью 1 Закона о зоне свободного предпринимательства «Bălți» № 26/2010, который был принят Правительством путем возложения на себя ответственности.

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

Председатель

Владимир ЦУРКАН

*Кишинэу, 29 октября 2019 года
ПКС № 25
Дело № 161а/2019*