



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**некоторых положений, касающихся осуществления права  
законодательной инициативы**

*(Обращение № 18a/2012)*

КИШИНЭУ

4 декабря 2012 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель,*  
Петру РАЙЛЯН, *судья-докладчик,*  
Думитру ПУЛБЕРЕ,  
Виктор ПУШКАШ,  
Елена САФАЛЕРУ,  
Валерия ШТЕРБЕЦ, *судьи,*

при участии *секретаря* судебного заседания Татьяны Оборок,  
принимая во внимание обращение, представленное 9 июля 2012 года,  
зарегистрированное тем же числом,  
рассмотрев обращение в открытом пленарном заседании, учитывая  
акты и материалы дела,

выносит следующее постановление:

#### ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Сергея Сырбу и Артура Решетникова, представленное в Конституционный суд 9 июля 2012 года, на основании ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.25 ч.(1) п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности ст.І и ст.ІІ Закона № 115 от 18.05.2012 года о внесении дополнения в статью 47 Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года, предусматривающих, что *если после регистрации в Парламенте проект законодательного акта не был рассмотрен и принят в период легислатуры, в ходе которой он был зарегистрирован, законодательная инициатива становится недействительной; что указанное положение применяется ко всем проектам законодательных актов, зарегистрированным в Парламенте.*

2. Авторы обращения утверждают, в частности, что оспариваемые положения затрагивают статус депутата Парламента, ограничивают право законодательной инициативы, сужают возможность исполнения депутатского мандата и независимость депутата в качестве представителя народа, а также, противоречат принципу необратимости закона, что не соответствует ст.1 ч.(3), ст.2, ст.4 ч.(1), ст.5, ст.7, ст.22, ст.32 ч.(1), ст.54 ч.(1)-(3), ст.60 ч.(1), ст.63 ч.(4), ст.68 ч.(1), ст.73 и ст.76 Конституции.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

3. Определением Конституционного суда от 12 июля 2012 года, без вынесения решения по существу, обращение признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд запросил мнение Парламента, Президента Республики Молдова, Правительства и Народного собрания Гагаузии.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда присутствовал автор обращения, депутат Парламента Сергей Сырбу. Парламент был представлен главным консультантом юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено заместителем министра юстиции, Владимиром Гросу.

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

### 6. Применимые положения Конституции:

#### Статья 1

##### Государство Республика Молдова

«(1) Республика Молдова - суверенное и независимое, единое и неделимое государство.

(2) Форма государственного правления - республика.

(3) Республика Молдова - демократическое правовое государство, в котором достоинство человека, его права и свободы, свободное развитие человеческой личности, справедливость и политический плюрализм являются высшими ценностями и гарантируются.»

#### Статья 2

##### Суверенитет и государственная власть

«(1) Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова, осуществляющему его непосредственно и через свои представительные органы в формах, определенных Конституцией.

(2) Ни одно частное лицо, ни одна часть народа, ни одна социальная группа, ни одна политическая партия или иное общественное объединение не могут осуществлять государственную власть от своего имени. Узурпация государственной власти является тягчайшим преступлением против народа.»

#### Статья 4

##### Права и свободы человека

«(1) Конституционные положения о правах и свободах человека толкуются и применяются в соответствии со Всеобщей декларацией прав человека, пактами и другими договорами, одной из сторон которых является Республика Молдова. [...]»

#### Статья 5

##### Демократия и политический плюрализм

«(1) Демократия в Республике Молдова осуществляется в условиях политического плюрализма, несовместимого с диктатурой и тоталитаризмом.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

(2) Никакая идеология не может устанавливаться в качестве официальной государственной идеологии.»

Статья 7

Конституция - высший закон

«Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы.»

Статья 22

Необратимость закона

«Никто не может быть осужден за действия или за бездействие, которые в момент их совершения не составляли преступления. Не может также налагаться наказание более тяжкое, нежели то, которое могло быть применено в момент совершения преступления.»

Статья 60

Парламент - высший представительный и законодательный орган

«(1) Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова и единственной законодательной властью государства. [...]»

Статья 63

Срок полномочий

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

Статья 68

Представительный мандат

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

Статья 73

Законодательная инициатива

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

Статья 76

Вступление закона в силу

«Закон публикуется в Официальном мониторе Республики Молдова и вступает в силу в день опубликования или в срок, предусмотренный в самом законе. Неопубликование закона влечет его недействительность.»

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

7. Применимые положения Закона №39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента (переопубликован в Monitorul oficial Республіки Молдова, 2005 г., №59-61, ст.201):

«Ст.19. – Право законодательной инициативы депутата гарантируется:

- а) обязательным рассмотрением внесенного в качестве законодательной инициативы предложения на заседании Парламента и принятием одного из следующих решений: о принятии закона; о направлении предложенного законопроекта на доработку в соответствующие постоянные комиссии; о разработке нового законопроекта; об обоснованном отклонении законодательного предложения;
- б) постановкой в обязательном порядке на голосование предложений и поправок к закону, внесенных депутатом с соблюдением законодательной процедуры, предусмотренной Регламентом Парламента;
- в) участием депутата в заседаниях Постоянного бюро и Правительства.

8. Применимые положения Закона №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года о принятии Регламента Парламента (переопубликован в Monitorul Oficial Республіки Молдова, 2007 г., №50, ст.237):

Статья 47

Условия осуществления права законодательной инициативы и  
субъекты такого права

«(1) В соответствии со статьей 73 Конституции право законодательной инициативы принадлежит депутатам, Президенту Республики Молдова, Правительству и Народному собранию автономного территориального образования Гагаузия, которые признаются авторами проектов законодательных актов или законодательных предложений.

(2) Осуществляя право законодательной инициативы, депутаты и Президент Республики Молдова представляют Парламенту проекты законодательных актов и законодательные предложения, а Правительство и Народное собрание автономного территориального образования Гагаузия – проекты законов и постановлений. Проекты законов, поданные Президентом Республики Молдова или Правительством, представляются на пленарном заседании Парламента одним из членов Правительства либо полномочным представителем Президента или Правительства, а поданные Народным собранием автономного территориального образования Гагаузия – Председателем Народного собрания.

(3) Депутат осуществляет право законодательной инициативы лично или совместно с другими депутатами.

[...]

(6) Проект законодательного акта и законодательное предложение представляются для обсуждения вместе с изложением задачи, цели, концепции будущего акта, его места в действующем законодательстве, а также социально-экономических и других последствий его принятия в соответствии с требованиями Закона о законодательных актах № 780-ХV от 27 декабря 2001 года. При этом указываются лица, принявшие участие в разработке проекта, и прилагаются результаты проведенных при этом экспертиз и исследований, а также результаты публичных консультаций по нему. Если реализация новых

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

положений сопряжена с финансовыми, материальными и иными затратами, прилагается финансово-экономическое обоснование.

(7) Если для исполнения принимаемого законодательного акта необходима разработка других законодательных или нормативных актов, прилагается их перечень и/или их проекты.

[...]

(11) Если законодательная инициатива составлена без соблюдения технических требований, установленных настоящим регламентом и другими законодательными актами, Постоянное бюро может предложить ее авторам привести ее в соответствие с требованиями законодательства.

*(12) Если после регистрации в Парламенте проект законодательного акта не был рассмотрен и принят в период легислатуры, в ходе которой он был зарегистрирован, законодательная инициатива становится недействительной.»*

9. Применимые положения Закона №115 от 18.05.2012 года о внесении дополнения в статью 47 Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года (Monitorul Oficial Republicii Moldova, 2012г., №131-134, ст.439):

«Ст.І. – Статью 47 Регламента Парламента, принятого Законом № 797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года (повторное опубликование: Официальный монитор Республики Молдова, 2007 г., № 50, ст.237), с последующими изменениями, дополнить частью (12) следующего содержания:

“(12) Если после регистрации в Парламенте проект законодательного акта не был рассмотрен и принят в период легислатуры, в ходе которой он был зарегистрирован, законодательная инициатива становится недействительной.”»

«Ст.ІІ. – Положение части (12) статьи 47 Регламента Парламента применяется ко всем проектам законодательных актов, зарегистрированным в Парламенте.»

## ВОПРОСЫ ПРАВА

10. 18 мая 2012 года Парламент Республики Молдова принял Закон №115 о внесении дополнения в статью 47 Регламента Парламента (принятого Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года).

11. Статьей І Закона №115, ст.47 Регламента Парламента была дополнена ч.(12) следующего содержания: *«Если после регистрации в Парламенте проект законодательного акта не был **рассмотрен и принят** в период легислатуры, в ходе которой он был зарегистрирован, законодательная инициатива **становится недействительной**».*

12. В соответствии со ст.ІІ данного закона: *«Положение ч.(12) ст.47 Регламента Парламента применяется ко **всем** проектам законодательных актов, **зарегистрированным** в Парламенте».*

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

13. Авторы обращения полагают, что оспариваемые положения закона затрагивают статус депутата Парламента, ограничивают право законодательной инициативы, сужают возможность исполнения депутатского мандата и независимость депутата в качестве представителя народа, а также, нарушают принцип необратимости закона, и, таким образом, противоречат ст.1 ч.(3), ст.2, ст.4 ч.(1), ст.5, 7, 22, 32 ч.(1), 54 ч.(1)-(3), ст.60 ч.(1), 63 ч.(4), 68 ч.(1), 73 и 76 Конституции.

14. Конституционный суд считает, что, по сути, обращение касается осуществления права законодательной инициативы и процедуры рассмотрения проектов законодательных актов.

15. Конституционный суд отмечает, что его прерогатива, согласно ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, состоит в установлении соотношения между законодательными положениями и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

16. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что ст.54 Конституции, которая устанавливает пределы ограничения некоторых прав или свобод, будет рассматриваться в соотношении с определенным основным правом, гарантированным Конституцией.

17. В этом смысле, Конституционный суд подчеркивает, что право законодательной инициативы, закрепленное в ст.73 Высшего закона, не относится к категории основных прав и свобод. Следовательно, и ст.54 Конституции, на которую ссылаются авторы обращения, не может применяться к оспариваемым положениям.

18. Конституционный суд отмечает, что принцип необратимости закона, закрепленный в ст.22 Конституции, относится, главным образом к основным правам, свободам и обязанностям будучи включен в одноименный раздел Конституции, и направлен на упрочение правопорядка, укрепление правовой определенности и устойчивости межчеловеческих отношений.

19. Конституционный суд отмечает, что, являясь процедурными правилами организации деятельности Парламента, в том числе нормами конкретизирующими механизм рассмотрения законодательных предложений в рамках всего законодательного процесса, оспариваемые положения не относятся к основным правам, свободам и обязанностям, и не нарушают стабильность правопорядка, правовую определенность и устойчивость межчеловеческих отношений.

20. В этом смысле, принимая во внимание суждения, изложенные в п.17, Конституционный суд отмечает, что конституционные нормы ст.22, а также ст.76 о вступлении закона в силу, на которые ссылаются

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

авторы обращения, не являются приемлемыми и не противопоставляемы оспариваемым положениям.

21. Конституционный суд, также, отмечает, что приведенная авторами обращения ст.73 Конституции конкретизирует субъекты, обладающие правом законодательной инициативы.

22. Конституционный суд отмечает, что положения, подвергнутые контролю конституционности, не ограничивают круг субъектов, которых конституционный законодатель наделил правом законодательной инициативы, а предусматривают лишь *срок ее действия*. Таким образом, Суд не принимает во внимание доводы авторов обращения, касающиеся нарушения ст.73 Конституции.

23. В этом же контексте, Конституционный суд отмечает, что ст.5 (Демократия и политический плюрализм), ст.32 (Свобода мнений и выражения), ст.60 (Парламент – высший представительный и законодательный орган), ст.68 (Представительный мандат) Конституции закрепляют общие принципы деятельности Парламента, которые прямо не относятся к объекту обращения.

24. В равной мере, Конституционный суд отмечает, что принципы, закрепленные в конституционных положениях ст.1 (Государство Республика Молдова), ст.2 (Суверенитет и государственная власть) и ст.7 (Конституция – Высший закон), являющиеся квинтэссенцией любых процедур о контроле конституционности нормативных актов, не имеют автономного значения.

25. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что, согласно ст.6 ч.(2) Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд сам определяет пределы своей компетенции.

26. В этом контексте, Конституционный суд отмечает наличие непосредственной связи между оспариваемыми положениями и нормами ст.63 ч.(4) Конституции.

27. В заседании Конституционного суда автор обращения высказался за осуществление контроля конституционности оспариваемых положений также и через призму ст. 63 ч.(4) Конституции.

28. Отсюда, чтобы выяснить, соответствуют ли оспариваемые положения конституционным нормам, Конституционный суд будет исходить из положений ст.63 ч.(4) Конституции, а также из своей практики.

#### ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ.63 Ч.(4) КОНСТИТУЦИИ

29. Авторы обращения считают, что положения, подвергнутые контролю конституционности, нарушают ст.63 ч.(4) Конституции, которая предусматривает следующее:



ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

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

#### **А. Аргументы авторов обращения**

30. Авторы обращения полагают, что, ограничивая права депутата Парламента, в частности, его право на законодательную инициативу, оспариваемые положения умаляют его статус и затрагивают его независимость в качестве представителя народа.

31. По мнению авторов обращения, оспариваемые положения имеют политическую подоплеку и направлены на устранение парламентской оппозиции из политической жизни. В этом смысле, авторы обращения утверждают, что практически все законодательные предложения парламентской оппозиции остаются без рассмотрения.

32. Они считают, что законодательное предложение, вне зависимости от результата, должно быть поставлено на обсуждение и голосование пленума Парламента.

#### **В. Аргументы властей**

33. По мнению Парламента, на основании положений ст.64 ч.(1) Конституции, Парламент обладает полной автономией при установлении правовых норм, касающихся его организации и деятельности.

34. В этом смысле, Парламент считает, что законодательная власть обладает в законотворчестве широкой свободой усмотрения, и что оспариваемые положения Закона №115 от 18 мая 2012 года относятся к вопросам целесообразности.

35. По мнению Правительства, право депутата на законодательную инициативу не относится к категории основных прав и свобод.

36. Правительство считает, что ст.47 ч.(12) Регламента Парламента не упраздняет право депутата на законодательную инициативу, а только устанавливает процедуру, направленную на разгрузку законодательного процесса от нерассмотренных продолжительное время проектов.

37. По мнению Правительства, Парламент устанавливает законодательный порядок по своему усмотрению, на основании принципа автономии, предусмотренного Регламентом.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

### С. Оценка Конституционного суда

38. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа и единственной законодательной властью государства.

39. Вместе с тем, по смыслу ст.2 Конституции, подлинная демократия формируется только народом путем осуществления национального суверенитета непосредственно или через свои представительные органы, избранные на демократических выборах.

40. В силу изложенного, Конституционный суд отмечает, что на Парламент возложена двоякая роль, а именно: быть высшим представительным органом народа и единственной законодательной властью государства.

41. Право законодательной инициативы закладывает основу законодательного процесса. Согласно ст.73 Конституции, данное право принадлежит депутатам Парламента, Президенту Республики Молдова, Правительству, Народному собранию автономно-территориального образования Гагаузия.

42. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что в Докладе о законодательной инициативе (CDL-AD(2008)035), принятого на 77-ой пленарной сессии, состоявшейся 12-13 декабря 2008 года в Венеции, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) подчеркнула:

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

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

43. Конституционный суд отмечает, что право законодательной инициативы состоит в возможности субъектов, указанных в ст.73 Конституции, вносить предложения *lex ferenda*, соотнесенное с обязанностью Парламента рассматривать, обсуждать и выносить решение по ним путем принятия либо отклонения их.

44. Конституционный суд отмечает, что возможность депутатов вносить, согласно Конституции, законодательные предложения является особо важным способом исполнения парламентского мандата. В этом смысле, в Постановлении №8 от 19 июня 2012 года о толковании ст.68 ч.(1), (2) и ст.69 ч.(2) Конституции Конституционный суд подчеркнул следующее:

«[...] как парламентское, так и внепарламентское содержание мандата осуществляется через политические права депутатов, а именно: через парламентскую

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

инициативу, в виде права на законодательную инициативу, законодательные предложения или поправки [...]».

45. Так как законодательное предложение ставит начало законодательному процессу, право законодательной инициативы необходимо исследовать через призму его осуществления и, следовательно, рассматривать его в рамках законодательного процесса в целом.

46. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.19 Закона №39-ХІІІ от 7 апреля 1994 года о статусе депутата Парламента, право депутата на законодательную инициативу обеспечивается:

- а) обязательным рассмотрением внесенного в качестве законодательной инициативы предложения на заседании Парламента и принятием одного из следующих решений: о принятии закона; о направлении предложенного законопроекта на доработку в соответствующие постоянные комиссии; о разработке нового законопроекта; об обоснованном отклонении законодательного предложения;
- б) постановкой в обязательном порядке на голосование предложений и поправок к закону, внесенных депутатом с соблюдением законодательной процедуры, предусмотренной Регламентом Парламента;
- в) участием депутата в заседаниях Постоянного бюро и Правительства.

47. Конституционный суд отмечает, что указанные предписания закона являются гарантиями осуществления права депутатов на законодательную инициативу, закрепленного в ст.73 Конституции.

48. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, 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.

49. В соответствии с положениями ст.64 ч.(1), ст.72 ч.(3) п.с) Конституции, на основе принципа парламентской автономии, Парламент установил механизм осуществления права законодательной инициативы в своем Регламенте, принятом Законом №797-ХІІІ от 2 апреля 1996 года.

50. Согласно положениям Регламента Парламента, законодательный процесс определяется установленными законодателем конкретными правилами процедурного порядка, касающихся его формы и сущности, которые открывают путь для

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

внесения, рассмотрения и утверждения в Парламенте любого законодательного предложения.

51. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что хотя положения ст.64, 66 и 72 ч.(3) п.с) Высшего закона и наделяют Парламент правом регламентировать свою организацию и деятельность, в том числе, определить процедурные этапы законотворчества, такие положения должны приниматься им в пределах и в соответствии с конституционными нормами.

52. В этом контексте, Конституционный суд приводит ст.63 ч(4) Конституции:

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

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

54. В этом контексте, Суд отмечает, что Высший закон делает различие между проектами, зарегистрированными в Парламенте, и теми, которые прошли этапы законодательной процедуры и были внесены в повестку дня Парламента.

55. В связи с изложенным, а также, ввиду того, что при внесении дополнений в Регламент Парламента, законодатель не обеспечил соблюдение условий однозначности, ясности и т.д. терминов, используемых в Конституции и касающихся этапов законодательной процедуры, Конституционный суд рассмотрит конституционность оспариваемых положений через призму (1) *категорий проектов законодательных актов* и (2) *срока действия законодательных предложений*.

#### *1. Проекты законодательных актов*

56. В свете ст.63 ч.(4) Конституции, положения ст.47 ч.(12) Регламента Парламента, предусматривающие, что если после регистрации в Парламенте проект законодательного акта не был *рассмотрен* и *принят* в период легислатуры, в ходе которой он был зарегистрирован, законодательная инициатива становится недействительной, следует рассматривать в аспекте:

- (a) проектов законодательных актов, которые не были *рассмотрены* в период легислатуры, и
- (b) проектов законодательных актов, которые не были *приняты* в период легислатуры,

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

на основе **общего критерия** разделения их на проекты, внесенные в повестку дня, и проекты, не внесенные в повестку дня пленума Парламента.

*а) Проекты законодательных актов, которые не были рассмотрены в период легислатуры*

57. Конституционный суд отмечает, что согласно положениям Регламента Парламента, законодательный процесс является комплексным, включает как визирование проекта законодательного акта постоянными комиссиями, Юридическим управлением Секретариата Парламента и, при необходимости, Правительством и заинтересованными учреждениями, так и этап рассмотрения его на пленарном заседании Парламента

58. В силу прерогативы Парламента являться *единственной законодательной властью*, рассмотрение какого-либо проекта закона предполагает **обсуждение его на пленарных заседаниях**, в ходе которых депутаты имеют возможность высказать свое мнение по существу соответствующего проекта.

59. Согласно положениям Регламента Парламента, если проект был внесен в повестку дня, законодательный орган обсуждает его и принимает одно из следующих решений: а) принимает закон (в случае рассмотрения ординарного закона); б) передает проект закона по предложению председательствующего на заседании на доработку постоянной комиссии или другой компетентной комиссии; с) одобряет проект закона в первом чтении и готовит его для рассмотрения во втором чтении; d) отклоняет проект закона.

60. Также, Конституционный суд отмечает, что в случае принятия конституционных и органических законов, законодательная процедура предполагает несколько этапов, а именно, принятие в первом, во втором и, при необходимости, в третьем чтении. Обсуждение проекта закона на заседании Парламента может заканчиваться принятием его только в первом или во втором чтении, а не в окончательном чтении (в случае проектов, которые рассматриваются и в третьем чтении). Таким образом, эти проекты были внесены в повестку дня Парламента, но их обсуждение не завершилось принятием окончательного решения.

61. В силу изложенного и учитывая этапы законодательной процедуры, Конституционный суд заключает, что положения ст.47 ч.(12) Регламента Парламента, которыми устанавливается *недействительность проектов законодательных актов, не рассмотренных в период легислатуры, соответствуют нормам Конституции.*

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

*в) Законопроекты, которые не были приняты в период  
легислатуры*

62. С другой стороны, Конституционный суд отмечает, что согласно ст.63 ч.(4) Конституции, законопроекты или законодательные предложения, **внесенные в повестку дня Парламента предыдущего состава, рассматриваются вновь избранным Парламентом.**

63. Данная конституционная норма обязывает новый законодательный корпус выносить на обсуждение проекты законодательных актов, которые **были внесены в повестку дня Парламента.**

64. Конституционный суд отмечает, что ст.63 ч.(4) Конституции относится к ситуации, в которой проекты законодательных актов, включенные в повестку дня пленума Парламента, были приняты в первом либо во втором чтении, но не были приняты в окончательном чтении. В этом случае идет речь о конституционных и органических законах, для принятия которых закон предусматривает два или три чтения.

65. Учитывая, что право законодательной инициативы – одна из форм проявления депутатов в роли представителей нации, конституционная норма обеспечивает переход от одной легислатуры к другой и преемственность рассмотрения проектов, прошедших несколько этапов законодательного процесса.

66. Обязывая новый Парламент рассматривать прежние проекты, достигшие этапа обсуждения пленумом предыдущего Парламента, конституционный закон устанавливает равновесие между эффективностью законодательного процесса и реализацией усилий парламентских комиссий и пленума Парламента, предпринятых ими на предыдущих этапах.

67. Так, в той мере, в какой предыдущий Парламент прошел все необходимые этапы предварительного рассмотрения, чтобы проект закона или законодательное предложение были поставлены на повестку дня, они были поставлены на повестку дня, но по различным мотивам не были рассмотрены на пленарном заседании Парламента, эта обязанность переходит к новому Парламенту.

68. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что положения о недействительности **не принятых проектов**, в том числе, **проектов, внесенных в повестку дня**, принятых в первом или во втором чтении, но не принятых в окончательном чтении, **превышают пределы, установленные ст.63 ч.(4) Конституции.** Для таких проектов конституционный законодатель четко установил, что **они рассматриваются вновь избранным Парламентом.**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

69. В свете изложенного, положения о недействительности проектов, которые **не были приняты**, хотя были **внесены в повестку дня** пленума Парламента, противоречат ст.63 ч.(4) Конституции и **подлежат применению только к законопроектам, которые не были рассмотрены и не были внесены в повестку дня пленума Парламента.**

70. В данном контексте, Конституционный суд отмечает, что при принятии ст.47 ч.(12) Регламента Парламента, законодатель использовал неточные термины, в связи с чем выносит *представление*, с тем, чтобы Парламент устранил пробелы в законодательстве.

*2) Сроки действия проектов законодательных актов, зарегистрированных в период легислатуры*

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

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

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

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

75. В свете изложенного, ограничение действия проектов законодательных актов сроком одной парламентской легислатуры не противоречит нормам Конституции, принимая во внимание выше

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

изложенные суждения относительно проектов, **внесенных в повестку дня**.

76. Конституционный суд отмечает также, что хотя формально обращение касается осуществления права законодательной инициативы, по сути, оно указывает на возникшую в результате внесения дополнения в Регламент Парламента возможность обструкции законодательных предложений парламентской оппозиции.

77. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что в период легислатуры Парламент рассматривает и принимает законопроекты для реализации избирательных программ политических формирований, образующих его состав, а также, для реализации программы деятельности Правительства, которая включает государственные политики правления, на период, на какой Парламент выразил ему вотум доверия. Как правило, программа деятельности Правительства состоит из ряда намеченных реформ, планов стратегий и других приоритетных мер, в зависимости от экономического и социального положения государства, за исполнение которых Правительство приняло на себя ответственность перед Парламентом.

78. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что в соответствии с положениями ст.42 и ст.43 Регламента Парламента, по просьбе Президента Республики Молдова, при подготовке повестки дня, Постоянное бюро отдает приоритет посланиям Президента к Парламенту, по просьбе Премьер-министра, включает в повестку дня в приоритетном порядке вопросы о выражении вотума доверия составу Правительства и программе его деятельности на период своих полномочий, а также проекты законов, признанных Правительством приоритетными.

79. Эти положения вытекают из ст.74 ч.(3) Конституции, согласно которой: «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.»

80. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что право законодательной инициативы обретает практическое значение только, если законопроект вносится в повестку дня Парламента на публичное обсуждение и голосование на пленарных заседаниях.

81. В этом контексте, Конституционный суд вновь отмечает роль оппозиции для осуществления демократии, на что обратил внимание в Постановлении №8 от 19 июня 2012 года о толковании ст.68 ч.(1), (2) и ст.69 ч.(2) Конституции.



ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

82. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что 23 января 2008 года Парламентская ассамблея Совета Европы (ПАСЕ) приняла Резолюцию 1601 (2008) «Процедурные рекомендации относительно прав и обязанностей оппозиции в демократическом парламенте». Резолюция подчеркивает роль политической оппозиции как «важнейшего компонента нормально функционирующей демократии» и призывает к предоставлению определенных прав парламентской оппозиции, предусматривая, в этом смысле, ряд руководящих принципов для парламентов государств-членов. В рекомендациях, принятых ПАСЕ, отмечается, что национальные парламенты государств-членов Совета Европы признают определенные права и обязанности оппозиции или парламентского меньшинства:

«2.2.6. Представители оппозиции имеют право через определенные промежутки времени составлять повестку дня пленарных сессий и выбирать темы для рассмотрения, включая законопроекты, представленные ими, контроль деятельности правительства и оценка государственной политики и расходов; вопросы, отобранные для обсуждения в эти дни, рассматриваются в первоочередном порядке по отношению к вопросам правительства.

5. Политическая оппозиция в парламенте должна проявлять политическую зрелость и вести себя как ответственная и конструктивная оппозиция, проявляя взаимное уважение, пользуясь своими правами с целью повышения эффективности парламента в целом».

83. Данные руководящие принципы нашли развитие в докладе Венецианской комиссии CDL-AD(210) 025 о роли оппозиции в демократическом парламенте, в котором отмечается:

«106. В первую очередь, Парламент является представительным органом, предназначенным для того, чтобы отражать разные мнения и обсуждать: слово «парламент» на французском языке означает обсуждать. Хотя принятие решений большинством является основополагающим принципом, само большинство не формирует весь парламент. Как орган, парламент состоит из всех депутатов, которые имеют право и обязаны участвовать в парламентском процессе, вне зависимости от того, относятся они к большинству или меньшинству. Следовательно, не является неожиданным тот факт, что большая часть положений о парламентариях, парламентских группах, квалифицированного меньшинства и (реже) «оппозиции» касается процедурных аспектов, которые гарантируют право парламентского меньшинства принимать участие, а не принимать решения.

108. Также, является важным, чтобы меньшинство могло сказать свое слово при составлении повестки дня, то есть выбирать темы для обсуждения, назначении даты проведения заседания, определении продолжительности дискуссий и по другим аспектам. Составление повестки дня лишь большинством, которые одобрили бы устраивающие только их дебаты, откладывали бы обсуждение и чинили препятствия другим, не может обеспечить эффективный и легитимный характер парламентской демократии».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

151. Венецианская комиссия считает, что существует связь между предоставлением формальных прав оппозиции и ожиданиями, связанными, вследствие этого, с определенным уровнем конструктивности и ответственности.  
152. [...] необходимо сделать так, чтобы действия правительства, предпринятые в государственных интересах, не сталкивались с обструкцией, вызванной второстепенными политическими мотивами.

84. В этом же смысле, Конституционный суд отмечает, что в указанном выше Докладе о законодательной инициативе Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) подчеркнула:

«106. Защита законодательной инициативы парламентского меньшинства, в свою очередь, гарантирована только тогда, когда определенное количество заседаний в год отводится для их обсуждения. Реформа Конституции Франции, которая предусматривает, в частности, консолидацию парламентских сил, включила в ст.48.3 положение о том, что один день в месяц в течение сессии будет предназначен для обсуждения повестки дня, установленной каждой палатой по инициативе оппозиции или миноритарных групп.

114. Заинтересованность в реализации программы парламентского большинства преобладает над интересами индивидуальных парламентских фракций. Несмотря на это, в противовес верховенству Правительства, процедурные нормы Парламента могут отводить определенную часть повестки дня, а также часть времени, обсуждению проектов депутатов или даже оппозиции. Например, Палата общин (Великобритания) приказом №14 отводит оппозиции 20 дней в течение каждой сессии (день оппозиции) и 13 пятниц для обсуждения законодательных предложений депутатов, блоком нерассмотренных проектов (Ballot).

115. Эти «парламентские окна» создают условия для обсуждения конкретных законодательных предложений, даже если, в конечном итоге, их принятие зависит от парламентского большинства. Эти правила не гарантируют, что законодательные предложения будут приняты, тем не менее, они обеспечивают какую-то прозрачность деятельности членов Парламента, которые не вовлечены в реализацию программы Правительства.

131. Сложность организации данного процесса состоит все-таки в трудности установления равновесия в связи с внесением проектов Правительства, качеством законодательной функции и защитой прав депутатов и, особенно, меньшинства.

132. Несмотря на то, что процедурные нормы Парламента (...) направлены на эффективное регулирование процесса по внесению и обсуждению законопроектов, многолетняя практика, политическая мудрость и зрелость членов парламентов остаются в этом смысле (...) решающими.»

85. В этом смысле, Конституционный суд считает необходимым установление механизмов, которые обеспечивали бы рассмотрение проектов законодательных актов парламентской оппозиции, в частности, обсуждение их на специально созданных в этих целях

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ  
ПОЛОЖЕНИЙ, КАСАЮЩИХСЯ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ  
ИНИЦИАТИВЫ

заседаниях, как практикуется в других странах, в связи с чем указывает на эти аспекты в представлении, направленном Парламенту.

86. В равной мере, по тем же основаниям, положения ст. II Закона №115 от 18 мая 2012 года, которые предусматривают, что **все** проекты законодательных актов, зарегистрированные в Парламенте, становятся недействительными, противоречат ст. 63 ч. (4) Конституции, так как относятся и к **проектам, внесенным в повестку дня Парламента**.

В силу изложенного, на основании ст. 140 Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ст. 61, ст. 62 п. а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

**ПОСТАНОВЛЯЕТ:**

1. *Признать конституционными* положения ст. 47 ч. (12) Регламента Парламента, в редакции ст. I Закона №115 от 18 мая 2012 года о внесении дополнения в статью 47 Регламента Парламента, принятого Законом №797-XIII от 2 апреля 1996 года, за исключением слова «и принят».

2. *Признать неконституционным* слово «и принят» из ст. 47 ч. (12) Регламента Парламента, в редакции ст. I Закона №115 от 18 мая 2012 года о внесении дополнения в статью 47 Регламента Парламента, принятого Законом №797-XIII от 2 апреля 1996 года.

3. *Признать неконституционными* положения ст. II Закона №115 от 18 мая 2012 года о внесении дополнения в статью 47 Регламента Парламента, принятого Законом №797-XIII от 2 апреля 1996 года.

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, 4 декабря 2012 года,  
ПКС №15  
Дело № 18а/2012*