



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**положений статей 25 ч.(1), 26 и 27 п. 1) и п.7) Закона № 64-XII от
31 мая 1990 года о Правительстве, с последующими изменениями и
дополнениями**

(Обращение № 26а/2011)

КИШИНЭУ

8 декабря 2011 года

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ART. 25 (1), 26, 27 PCT.1) ȘI 7) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA GUVERN

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 Дины Мустяцэ,

принимая во внимание обращение, представленное 28 июля 2011 года, зарегистрированное 1 августа 2011 года и дополненное 29 сентября 2011 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании, учитывая акты и материалы дела,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение, представленное в Конституционный суд 1 августа 2011 года на основании пункта а) части (1) статьи 135 Конституции, пункта g) части (1) статьи 25 Закона о Конституционном суде и пункта g) части (1) статьи 38 Кодекса конституционной юрисдикции депутатами Парламента Тудор Делиу, Валериу Стрелец, Георге Мокану, Григоре Кобзак, Нае-Симион Плешка, Елена Фрумосу, Мария Насу, Лилия Запорожан, о контроле конституционности статьи 26 Закона № 64-XII от 31 мая 1990 года о Правительстве, регламентирующей образование и деятельность Президиума Правительства.

2. Авторы обращения утверждают, в частности, что Президиум Правительства лишен конституционной базы и является инструментом подрыва деятельности Премьер-министра и Правительства, подмены их обязанностей в целом в принятии решений, так как оспариваемые положения противоречат статьям 1 ч.(3), 2 ч.(1), 96 ч.(1), 97, 101 ч.(1) и 102 ч.(5) Конституции.

3. 29 сентября 2011 года предмет обращения был расширен, включая положения статей 25 ч. (1) и 27 п. 1) и п.7) Закона о Правительстве как связанных с положениями статьи 26 названного закона.

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ART. 25 (1), 26, 27 PCT.1) ȘI 7) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA GUVERN

4. Определением Конституционного суда от 25 августа 2011 года, без вынесения решения по существу, обращение признано приемлемым.

5. В процессе рассмотрения обращения Конституционный суд запросил мнения Парламента, Правительства и министерств.

6. В открытом пленарном заседании Конституционного суда авторы обращения были представлены депутатом Парламента Тудор Делиу. Парламент был представлен главным консультантом юридического управления секретариата Парламента Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено министром юстиции Олег Ефрим.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

7. Применимые положения Конституции:

Статья 1

Государство Республика Молдова

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

Статья 2

Суверенитет и государственная власть

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

Статья 5

Демократия и политический плюрализм

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

Статья 7

Конституция – высший закон

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

Статья 60

Парламент - высший представительный и законодательный орган

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

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ART. 25 (1), 26, 27 PCT.1) ȘI 7) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA GUVERN

Статья 66

Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

- a) принимает законы, постановления и резолюции;
- c) дает толкование законов и обеспечивает единство законодательного регулирования на всей территории страны;
- d) утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства; [...]
- f) осуществляет парламентский контроль за исполнительной властью в формах и пределах, предусмотренных Конституцией;»

Статья 72

Виды законов

«(1) Парламент принимает конституционные, органические и обычные законы. [...]

(3) Органическим законом регламентируются:

- d) организация и деятельность Правительства; [...]

Статья 74

Принятие законов и постановлений

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

Статья 96

Роль

«(1) Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.

(2) При осуществлении своих полномочий Правительство руководствуется программой деятельности, одобренной Парламентом.»

Статья 97

Структура

«Правительство состоит из Премьер-министра, первого заместителя и заместителей Премьер-министра, министров и других членов, определенных органическим законом.»

Статья 101

Премьер-министр

«(1) Премьер-министр руководит Правительством и координирует деятельность его членов, уважая предоставленные им полномочия. [...]

Статья 102

Акты Правительства

«(1) Правительство принимает постановления, ордонансы и распоряжения. [...]

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ART. 25 (1), 26, 27 PCT.1) ȘI 7) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA GUVERN

(5) Распоряжения издаются Премьер-министром для организации внутренней деятельности Правительства.»

8. Применимые положения Закона № 64-ХІІ от 31 мая 1990 года о Правительстве:

Статья 25

Заседания Правительства

«Заседания Правительства проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал. Повестка дня заседаний Правительства **утверждается им по предложению Президиума Правительства.**»

Статья 26

Президиум Правительства

«Для координации внутренней деятельности Правительства и с целью утверждения **проекта** повестки дня заседаний Правительства образуется Президиум Правительства в составе премьер-министра и заместителей премьер-министра.

Заседание Президиума Правительства созывается премьер-министром и признается правомочным при условии участия в нем всех членов Президиума. В случае отсутствия одного из заместителей премьер-министра таковой делегирует для полномочного участия в заседании другого члена Правительства.

Решения Президиума Правительства принимаются на основе консенсуса.»

Статья 27

Премьер-министр Республики Молдова

«Премьер-министр руководит Правительством и координирует деятельность его членов с учетом предоставленных им полномочий;

Премьер-министр Республики Молдова:

1) председательствует на заседаниях Правительства и его Президиума; [...]

7) вносит на рассмотрение Президиума Правительства или ставит перед Президентом Республики Молдова вопрос о поощрении или наложении на члена Правительства дисциплинарного взыскания; [...]

ВОПРОСЫ ПРАВА

9. 31 мая 1990 года Парламент Республики Молдова принял Закон № 64-ХІІ о Правительстве.

10. Статья 26, в редакции закона, действовавшего до 12 января 2011 года, предусматривала образование Президиума для организации внутренней деятельности Правительства в составе премьер-министра, первого заместителя, заместителей премьер-министра и министра юстиции

11. Законом № 5 от 12 января 2011 года о внесении изменений и дополнений в Закон № 64-XII от 31 мая 1990 года о Правительстве были внесены поправки в статьи 25 и 26, которыми был изменен состав Президиума, а именно исключен министр юстиции, а также введена компетенция Президиума по утверждению проекта повестки дня заседаний Правительства, а синтагма «*организации* внутренней деятельности Правительства» была заменена синтагмой «*координации* внутренней деятельности Правительства».

12. Вместе с тем, нормы пунктов 1) и 7) статьи 27, предусматривающие компетенцию Премьер-министра председательствовать на заседаниях Президиума и вносить на рассмотрение Президиума Правительства или ставить перед Президентом Республики Молдова вопрос о поощрении или наложении на члена Правительства дисциплинарного взыскания, не претерпели изменений.

13. Авторы обращения полагают, что Президиум Правительства не обладает конституционной базой и является инструментом подрыва деятельности Премьер-министра и Правительства в целом и подмены их обязанностей в принятии решений, так как оспариваемые положения противоречат статьям 1 ч.(3), 2 ч.(1), 96 ч.(1), 97, 101 ч.(1) и 102 ч.(5) Конституции.

14. Конституционный суд отмечает, что полномочие, которым он наделен в силу пункта а) части (1) статьи 135 Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции с учетом ее верховенства.

15. В этом контексте Конституционный суд подвергнет анализу оспариваемые положения закона в свете конституционных норм, на которые ссылаются авторы обращения. В этом смысле, Конституционный суд рассмотрит предполагаемое нарушение части (3) статьи 1 и статьи 97 Конституции – в части, касающейся образования Президиума Правительства, и предполагаемое нарушение статей 2 ч.(1), 96 ч.(1), 101 ч.(1) и 102 ч.(5) Конституции – в части, касающейся его компетенции.

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ ЧАСТИ (3) СТАТЬИ 1 И СТАТЬИ 97 КОНСТИТУЦИИ

16. По мнению авторов обращения, Конституция не предусматривает такой орган как Президиум Правительства, следовательно, его образование нарушает статью 97 Конституции, которая устанавливает следующую структуру Правительства:

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ART. 25 (1), 26, 27 PCT.1) ȘI 7) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA GUVERN

«Правительство состоит из Премьер-министра, первого заместителя и заместителей Премьер-министра, министров и других членов, определенных органическим законом.»

17. В этом контексте, авторы обращения считают, что нарушаются положения части (3) статьи 1 Конституции, провозглашающие Республику Молдова правовым государством.

A. Аргументы авторов обращения

18. По мнению авторов обращения, Конституция не регламентирует статус вспомогательного органа для координации деятельности Правительства посредством принятия решений, противопоставляемых всему кабинету министров, следовательно, оспариваемые нормы лишены конституционной базы.

B. Оценка Конституционного суда

19. Конституционный суд отмечает, что принцип верховенства Конституции основывается на вышестоящей позиции Основного закона в иерархии системы права, что порождает конституционную надзаконность, применимую для всей системы, таким образом, закон выражает общую волю только при условии соблюдения конституционной нормы.

20. Вместе с тем, Конституционный суд обращает внимание, что нормы Конституции, следует отметить – соответствующие нормам других конституций, были направлены только на уточнение, на принципиальном уровне, структуры, организации и создания Правительства и органов, формирующих центральное отраслевое публичное управление. Таким образом, структура, роль и функции этих органов не были регламентированы полностью и исчерпывающе, также, как конституционные нормы не регламентируют полностью роль и функции местных органов публичной власти. В этих случаях законодатель является тем субъектом, который устанавливает ситуации, в которых формируются такие органы, и определяет их роль.

21. Более того, даже если разнообразие и специализация областей внешней и внутренней политики требовали бы детализации конституционных положений, относящихся к роли и структуре Правительства, подобный подход выходил бы за пределы норм Конституции, норм, регламентирующих основные социальные отношения, существенные для установления, сохранения и осуществления власти.

22. Исходя из этой предпосылки, положения пункта d) части (3) статьи 72 и статьи 97 Высшего закона закрепляют принцип парламентской автономии, подчиненной определенному регламенту, применимый к сфере организации и деятельности Правительства, на основе которого Парламент развивает органическим законом конституционные нормы об его организации и деятельности.

23. В этом контексте, появляется четко очерченная возможность (и даже обязанность Парламента) вмешиваться в организацию деятельности Правительства посредством издания законодательных актов с целью развития конституционных норм об организации и деятельности Правительства.

24. Не ставя себе задачи проведения политического анализа целесообразности принятых мер и их последствий, Конституционный суд считает, что в данных условиях положения статей 72 и 97 Конституции не только не исключают *de plano*, а, напротив, предусматривают возможность Парламента вмешиваться законодательным путем в деятельность Правительства, при условии соблюдения исходных конституционных положений.

25. Более того, в статье 97 Конституции указаны только члены Правительства, но не указаны возможные структуры, которые могут быть созданы для координации деятельности Правительства. Впрочем, очевидно, что по своей сути Президиум является частью органа публичной власти, а не органом публичной власти, в юридическом смысле этого термина.

26. В этом смысле, очевиден тот факт, что возможность Парламента – в качестве исходного законодательного органа – закрепить в законе Президиум Правительства *входит в поле его деятельности*.

27. Следовательно, образование Президиума, хотя оно не предусмотрено непосредственно конституционной нормой, нельзя расценивать как определяющим его неконституционность, а значит не нарушен и принцип правового государства, закрепленный частью (3) статьи 1 Конституции.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЕЙ 2 Ч. (1), 96 Ч. (1), 101 Ч.(1) и 102 Ч. (5) КОНСТИТУЦИИ

28. По мнению авторов обращения, положения статей 25 и 26 Закона о Правительстве, согласно которым Президиум утверждает проект повестки дня заседаний Правительства, подрывают

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ART. 25 (1), 26, 27 PCT.1) ȘI 7) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA GUVERN

деятельность Правительства и подменяют его обязанности, установленные статьей 96 Конституции:

«(1) Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.

(2) При осуществлении своих полномочий Правительство руководствуется программой деятельности, одобренной Парламентом.»

29. Авторы обращения считают также, что оспариваемые нормы статей 25, 26 и 27 п.7) Закона о Правительстве, согласно которым Президиум предлагает проект повестки дня заседаний Правительства, координирует внутреннюю деятельность Правительства и рассматривает предложение Премьер-министра о поощрении или наложении на члена Правительства дисциплинарного взыскания, нарушают часть (1) статьи 101 Конституции, которая предусматривает следующее:

«(1) Премьер-министр руководит Правительством и координирует деятельность его членов, уважая предоставленные им полномочия.»

30. В этом же контексте, авторы обращения отмечают, что Президиум нарушает компетенцию Премьер-министра, установленную частью (5) статьи 102 Конституции, издавать распоряжения для организации внутренней деятельности Правительства.

A. Аргументы авторов обращения

31. Авторы обращения считают, что Президиум Правительства стал инструментом подрыва деятельности Премьер-министра и Правительства в целом и подмены их обязанностей в принятии решений, а установление, какие политики являются приоритетными и какими можно пренебречь, остается на усмотрение избранных членов Правительства.

32. По мнению авторов обращения, тот факт, что чиновники – члены Президиума, помимо должности заместителя премьер-министра являются одновременно и министрами, руководящими в пределах своей компетенции доверенными им областями, свидетельствует о высокой степени лоббирования в пользу управляемого сектора при принятии решений, поскольку, помимо целей, вытекающих из Программы деятельности, получившей вотум доверия Парламента, министерства могут выдвигать и другие инициативы, значение и резонанс которых дозволено оценивать только некоторым членам Правительства, а не всему кабинету министров. Подобная ситуация, считают авторы обращения, противоречит принципам демократии,

предполагающим полновесное представительство, участие и прозрачность.

33. Авторы обращения считают, что оспариваемые положения противоречат демократическим принципам принятия решений, утверждая, что постановления Правительства принимаются большинством голосов членов Правительства, присутствующих на заседании, в то время как ордонансы могут приниматься большинством голосов членов Правительства.

34. Помимо этого, авторы обращения полагают, что только Премьер-министр обладает компетенцией организовывать внутреннюю деятельность Правительства, поскольку он издает соответствующие распоряжения.

В. Оценка Конституционного суда

35. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые нормы о деятельности Президиума касаются следующих его полномочий: (а) предложение проекта повестки дня заседаний Правительства; (б) координация внутренней деятельности Правительства; (с) рассмотрение предложений Премьер-министра о поощрении или наложении на члена Правительства дисциплинарного взыскания. В этом контексте, Конституционный суд будет рассматривать отдельно каждое из указанных полномочий.

1. Предложение проекта повестки дня заседаний Правительства

36. Конституционный суд отмечает, что роль Правительства, как она предусмотрена в статье 96 Конституции, характеризуется тем, что излагается четко конституционными нормами, будучи дихотомической – политической и административной. Закон о Правительстве излагает, *expressis verbis*, механизмы и функции, которыми наделяется Правительство для реализации программы правления.

37. В этом смысле, Конституционный суд указывает, что положения, регламентирующие образование и деятельность Президиума Правительства, не свидетельствуют о цели подрыва деятельности Премьер-министра или подмены его роли или роли Правительства в принятии решений. Это подтверждается и тем, что заседания Президиума созываются по инициативе Премьер-министра, который председательствует как на заседаниях Правительства, так и на заседаниях Президиума, а решения в рамках Президиума принимаются на основе консенсуса.

38. Конституционный суд отмечает также, что нет никаких оснований считать, что функции Президиума противоречат роли Правительства.

39. Так, статьи 25 и 26 Закона о Правительстве императивным образом устанавливают порядок утверждения повестки дня заседаний Правительства, а именно: (1) Президиум утверждает проект повестки дня заседаний Правительства; (2) Правительство утверждает повестку дня своих заседаний по предложению Президиума.

40. Из анализа этого текста вытекает, что данными нормами устанавливаются следующие правила: (1) проект повестки дня, утвержденный Президиумом, носит характер предложения; (2) окончательное решение принимает Правительство.

41. В связи с этим Конституционный суд отмечает, что Правительство, в силу своей роли, установленной законом, не только может, но и является единственной властью, обладающей правом принятия окончательного решения по повестке дня своих заседаний. Поэтому роль кабинета министров является исключительно решающей в установлении приоритетов в повестке дня своих заседаний, как условие *ad validitatem*, которую невозможно умалить или свести на нет подготовкой Президиумом проекта повестки дня.

42. Учитывая вышеизложенные мотивы, необоснованна также критика авторов обращения о том, что оспариваемые нормы содержат положения, противоречащие демократическим принципам принятия решений.

43. В этом смысле, Конституционный суд указывает, что решения Президиума Правительства принимаются на основе консенсуса, также как на заседаниях Правительства применяется правило большинства.

44. В этом же смысле, Конституционный суд обращает внимание на тот факт, что в многообразной деятельности Правительства, как коллективного органа принятия решений, осуществление права голоса является ее основой.

45. Следовательно, даже если создается впечатление, что возможность составления повестки дня Президиумом ограничивается узким кругом членов Правительства, право Правительства принимать решения по целесообразности и содержанию повестки дня является дискреционным, и кабинет министров может высказываться по изменениям или дополнениям повестки дня, предлагаемыми членами Правительства в ходе его заседания.

46. Поскольку кабинет министров может высказываться по предложению, изложенному одним из членов Правительства, очевидно, что в случае необходимости, оно может оказывать реальное влияние на составление повестки дня заседания Правительства. Конституционный суд не усматривает никаких причин, препятствующих членам Правительства осуществлять свои полномочия и вносить предложения по изменению или дополнению повестки дня непосредственно на заседаниях Правительства, что и имело место на протяжении существования и деятельности Президиума.

47. В ходе открытого заседания Конституционного суда установлено, что не отмечалось ни единого случая отклонения какого-либо предложения Премьер-министра, внесенного для рассмотрения на заседании Правительства, но не включенного в утвержденный Президиумом проект повестки дня.

48. Также, в открытом заседании Конституционного суда было установлено, что деятельность Президиума Правительства не вызывала каких-либо нарушений в нормальной повседневной деятельности министерств и Правительства ни в 2011 году, когда действовали оспариваемые нормы в редакции Закона №5 от 12 января 2011 года, ни в предыдущие годы существования Президиума Правительства.

49. Более того, Конституционный суд отмечает, что нормы, устанавливающие утверждение Президиумом, на основе консенсуса, проекта повестки дня заседаний Правительства, заменили предыдущие нормы, согласно которым Премьер-министр в одностороннем порядке утверждал проект повестки дня заседаний Правительства. В сравнении с ныне действующими, эти нормы вызывали больше поводов для подозрений в политических пристрастиях при продвижении определенных инициатив.

50. Таким образом, принимая во внимание вышеизложенное, Конституционный суд не считает обоснованным аргумент авторов обращения о подрыве деятельности Премьер-министра и блокировании Правительства.

51. Конституционный суд отмечает также, что Президиум Правительства создан в результате переговоров между лидерами парламентских групп, сформировавших Правительство, с соблюдением, в принципе, политической конфигурации Парламента. Таким образом, в естественной связи с формированием Правительства, Президиум отражает, в составе своей структуры, политические

взгляды Парламента, обеспечивающего политическую поддержку Правительства. Следовательно, Премьер-министр располагает рычагами воздействия на формирование правительственной команды, а значит и состава Президиума, поскольку, в соответствии с частью (2) статьи 98 Конституции, кандидат на должность Премьер-министра, в 15-дневный срок после выдвижения, просит Парламент выразить вотум доверия программе деятельности и всему составу Правительства, в том числе заместителям Премьер-министра, которые входят в состав Президиума.

52. Поскольку в коалиционном правлении, в условиях политического плюрализма и многопартийности, необходимо постоянное, выраженное в различных формах и действиях, взаимодействие между представителями его различных компонентов, имеет большое значение фактор взаимного «сдерживания», чтобы не допустить проявления тенденций к господству, которые могут привести к замене конституционной демократии диктатурой.

53. Следовательно, нельзя считать, что этим механизмом игнорируются конституционные полномочия Премьер-министра по руководству Правительством, координированию деятельности его членов и изданию распоряжений по организации внутренней деятельности Правительства, так как этот способ деятельности является, среди механизмов, присущих правовому государству, коллегиальным консультативным механизмом в узком формате.

54. Вместе с тем, Конституционный суд не может согласиться с аргументом авторов обращения, что оспариваемые нормы противоречат части (1) статьи 2 Конституции, которая закрепляет осуществление суверенитета народом, непосредственно или косвенно, в формах, определенных Конституцией, поскольку данная норма находит свое выражение в голосовании (выборы и референдум) и представительных мандатах.

55. В этом смысле Конституционный суд отмечает, что в соответствии со статьей 60 Конституции, Парламент является высшим представительным органом народа Республики Молдова. После своего избрания Парламент обязан сформировать государственные органы.

56. В этом контексте, Правительство назначается Президентом Республики Молдова, который является гарантом суверенитета, на основании вотума доверия и программы деятельности, утвержденной Парламентом, являющимся представительным органом, которому народ делегирует осуществление части принадлежащего ему суверенитета, выражающим суверенную волю народа и

представляющим его интересы, претворяя в политические решения высшую волю народа. Таким образом, в силу конституционных норм, несмотря на то, что источником правомочности Правительства является воля большинства электората, оно не обладает мандатом народа на осуществление суверенитета от его имени, и, следовательно, часть (1) статьи 2 Конституции не относится к настоящему делу.

2. Координация внутренней деятельности Правительства

57. Конституционный суд считает неприемлемым и аргумент авторов обращения о том, что оспариваемая норма противоречит части (1) статьи 101 Конституции, которая предусматривает, что Премьер-министр руководит Правительством и координирует деятельность его членов, уважая предоставленные им полномочия.

58. По мнению Конституционного суда, очевидно, что оспариваемая норма закона и конституционная норма, на которую ссылаются авторы обращения, относятся к разным субъектам: конституционная норма о полномочиях Премьер-министра касается «членов [Правительства]», как индивидуальных представителей, а законодательная норма о компетенции Президиума касается «Правительства», как коллегиального органа.

59. В этом смысле, координирование Премьер-министром деятельности членов Правительства, предусмотренное частью (1) статьи 101 Конституции, относится к политической составляющей их деятельности по реализации программы Правительства, находясь во взаимосвязи с общей политической ответственностью, закрепленной частью (3) этой же статьи, которая предусматривает отставку *всего* Правительства в случае отставки Премьер-министра.

60. В отношении утверждения авторов обращения о том, что Премьер-министр обладает исключительным полномочием по организации внутренней деятельности Правительства, так как, согласно части (5) статьи 102 Конституции, издает соответствующие распоряжения, Конституционный суд указывает, что данная норма не устанавливает компетенцию Премьер-министра, которая закреплена в статье 101 Конституции, а отражает задачу законодателя определить категории правовых актов, издаваемых исполнительным органом.

61. Вместе с тем, если конституционный законодатель посчитал необходимым урегулировать основным законом полномочия главы государства, то в отношении Правительства, обязанность закреплять

его полномочия и деятельность принадлежит ординарному законодателю.

62. Так, в отношении Правительства, внимание конституционного законодателя, а также ординарного законодателя, было направлено преимущественно на его правовые акты, с учетом того, что Правительство осуществляет общее руководство публичным управлением – административная составляющая конституционной роли, даже если взаимозависимость между административной и политической составляющими этой роли нельзя отрицать, тем более игнорировать. Однако, следование политическим ценностям, реализация обязательств, изложенных в программе правления, являются одной из задач назначенного Правительства, которая выполняется не только им, имеющим определенные общие полномочия, но и целым аппаратом, состоящим из органов публичной власти. Вследствие этого, конституционный законодатель, прежде всего, стремился урегулировать режим правовых актов, которые вправе издавать Правительство, как с целью применения закона в качестве правового акта, изданного законодательным органом, так и в области отведенной последнему.

63. Как и большинство конституций других государств, Конституция Республики Молдова не содержит положений, касающихся возможности министерств и других центральных отраслевых органов публичной власти, а также местных органов публичной власти, включая их руководителей, издавать или принимать правовые акты, нормативного или индивидуального характера, обязанность устанавливать правовой режим этих актов отведена ординарному законодателю. Положения Конституции, равно как и положения Закона о Правительстве, признают определенную область ответственности министров, что означает признание их права издавать нормативные акты для осуществления своих полномочий. Однако, следует отличить акты, изданные министрами, от актов, в принятии которых министры участвуют в качестве членов Правительства, таким же образом как последние следует отличать от решений, принимаемых Президиумом.

3. Рассмотрение предложения Премьер-министра о поощрении или наложении на члена Правительства дисциплинарного взыскания

64. Конституционный суд отмечает, что оспариваемая статья 27 Закона о Правительстве предусматривает полномочия Премьер-министра, а не Президиума. Так, часть 7) статьи 27 закона наделяет

Премьер-министра полномочием вносить на рассмотрение Президиума Правительства или ставить перед Президентом Республики Молдова вопрос о поощрении или наложении на члена Правительства дисциплинарного взыскания.

65. Эту общую норму закона развивает Регламент Правительства, утвержденный Постановлением Правительства № 34 от 17 января 2001 года, с последующими изменениями и дополнениями (М.О. № 8-10/73, 2001).

66. Анализ текста оспариваемой нормы закона свидетельствует о том, что она оставляет на усмотрение Премьер-министра полномочие вносить или не вносить на рассмотрение Президиума Правительства вопрос о поощрении или наложении на члена Правительства дисциплинарного взыскания.

67. В то же время, эта безусловная возможность является альтернативной, поскольку предоставляет Премьер-министру два варианта в части поощрения или наложения на члена Правительства дисциплинарного взыскания: либо внесение вопроса на рассмотрение Президиума Правительства, либо прямое обращение к Президенту Республики Молдова.

68. Следовательно, и эта норма не нарушает конституционные полномочия Премьер-министра.

69. В свете изложенного, Конституционный суд считает, что полномочия Президиума по координированию внутренней деятельности Правительства, предложению проекта повестки дня заседаний Правительства, рассмотрению предложения Премьер-министра о поощрении или наложении на члена Правительства дисциплинарного взыскания не могут вызвать институциональное блокирование, если они не сопряжены с действиями или бездействием, способными воспрепятствовать выполнению конституционных полномочий публичных властей.

70. В этом смысле, оспариваемые нормы не ущемляют полномочия Премьер-министра по координированию политической составляющей деятельности членов Правительства по реализации программы правления, по осуществлению административных полномочий, касающихся внутренней деятельности Правительства и составления повестки дня заседаний Правительства.

71. Следовательно, полномочия Президиума Правительства, в редакции Закона №5 от 12 января 2011 года, находятся в

HOTĂRÂRE PRIVIND CONTROLUL CONSTITUȚIONALITĂȚII
ART. 25 (1), 26, 27 PCT.1) ȘI 7) DIN LEGEA CU PRIVIRE LA GUVERN

конституционных пределах, являясь механизмом, соответствующим системе институтов, установленных Конституцией.

Исходя из изложенного, на основании статей 140 Конституции, 26 Закона о Конституционном суде, статей 6, 61, 62 п.а) и 68 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Признать конституционными* оспариваемые положения статей 25 ч. (1), 26 и 27 п.1) и п.7) Закона № 64-XII от 31 мая 1990 года о Правительстве, в редакции Закона № 5 от 12 января 2011.
2. 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, 8 декабря 2011 года
ПКК № 25
Дело № 26а/2011