

## ЗНАЧЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРИНЦИПА РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ

*Александру АРСЕНИ, Анна КУШНИР*

*Кафедра конституционного права и административного права*

Separarea puterilor în stat în legislativă, executivă și judecătorească, precum și influența fiecăreia din ele, în limita împuternicirilor stabilite, asupra proceselor economice are drept scop asigurarea echilibrului în realizarea politicii economice a statului. Importanța principiului separației puterilor în reglementarea relațiilor economice constă în folosirea moderată și eficientă a puterii de stat, care presupune un control reciproc al puterilor și care contribuie la protejarea intereselor persoanei de influența excesivă a organelor de stat asupra drepturilor și libertăților economice ale acesteia. Delimitarea strictă și realizarea acestui principiu este o garanție a protecției eficiente a drepturilor constituționale de natură economică.

The separation of powers into three independent branches – legislative, executive and judicial and their influence, within the bounds of their authorities, over the economic processes in the society is aimed at securing a balance during the realization of the state economic policy. The significance of the principle of separation of powers in the regulation of economic relations is in the moderate and efficient use of state power based on mutual control and limitations that makes possible protection of the individual from an excessive and forcible influence of state bodies on his or her economic rights and liberties. Clear delineation and realization of this principle is a guaranty of an efficient protection of the constitutional rights of economic nature.

Разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную является одним из основополагающих принципов функционирования правового государства. Данный принцип закреплён в статье 6 Конституции Республики Молдова, в соответствии с которой «[в] Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции» [1]. Принцип разделения властей имеет целью распределить и сбалансировать властные полномочия между государственными органами, исключить сосредоточение всех полномочий либо большей их части в ведении единого органа власти и тем самым предотвратить произвол в принятии государственных решений. При этом три независимых ветви власти сдерживают, уравнивают и контролируют одна другую посредством так называемой «системы сдержек и противовесов» в целях недопущения нарушения Конституции и других законов [2].

Разделение государственной власти на три ветви и воздействие каждой из них в пределах установленных полномочий на экономические процессы, происходящие в обществе, направлено на обеспечение баланса в ходе реализации экономической политики государства. Значение принципа разделения властей в регулировании экономических отношений как разновидности общественных отношений заключается в умеренном и эффективном использовании государственной власти на основе взаимного контроля и ограничений, позволяющем оградить лицо от чрезмерного и волюнтаристского воздействия государственных органов на его экономические права и свободы. Чёткая очерченность и действенность указанного принципа является гарантией эффективной защиты конституционных прав экономического содержания.

В развитии принципа разделения властей Конституция Молдовы определяет роль государственных органов и распределяет полномочия между ними. Так, в соответствии со статьями 60 (1) и 72 (1) Конституции, Парламент, являющийся единой законодательной властью государства, принимает законы. Конституция также содержит нормы, определяющие конкретные полномочия Парламента по регулированию отдельных видов экономических отношений. В частности, Парламент наделён полномочиями по принятию органических законов, регламентирующих порядок создания особой экономической зоны, определяющих общий правовой режим собственности, в том числе на отдельные категории вещей, например землю [3], а также порядок наследования. Законом также регулируются порядок и условия осуществления права собственности иностранными физическими и юридическими лицами и лицами без гражданства. В соответствии с Конституцией, согласно закону на лицо возлагаются требования, которые оно должно выполнять в процессе реализации права собственности, а также

законом предусматриваются любые ограничения осуществления права собственности и иных прав и свобод, в том числе экономического характера. Согласно Конституции, закон устанавливает общественную необходимость, что является одним из обязательных условий лишения собственника принадлежащего ему имущества, и кроме того закон определяет процедуру конфискации имущества.

В области налогообложения и финансов Конституция наделяет Парламент следующими полномочиями: регулирование налоговой системы, определение порядка установления налогов, сборов и любых других доходов национального публичного бюджета, а также установление налогов и иных доходов государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования. Парламент посредством принятия закона регламентирует формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений. Парламент принимает решения об осуществлении эмиссии денежных знаков, утверждает государственный бюджет, бюджет государственного социального страхования и внебюджетные фонды. Кроме того, Парламент уполномочен принимать органический закон, устанавливающий полномочия, порядок организации и деятельности Счётной палаты, а также назначает её членов. Счётная палата ежегодно представляет Парламенту доклад об управлении публичными финансовыми средствами и их использовании. Ещё одним полномочием Парламента в области экономики является утверждение основных направлений внешнеэкономической деятельности и принципов использования иностранных займов и кредитов.

В соответствии с Конституцией, органом, обеспечивающим проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляющим общее руководство публичным управлением, является Правительство. Одним из основных полномочий Правительства является организация исполнения законов, осуществляемая посредством принятия постановлений. Правительству могут быть делегированы и законодательные полномочия в соответствии со статьёй 106<sup>2</sup> Конституции. Конституция содержит нормы, устанавливающие конкретные полномочия Правительства в экономической сфере. Правительство обеспечивает защиту национальных интересов во внешнеэкономической деятельности, проводит политику свободного обмена либо политику протекционизма, исходя из национальных интересов. Правительство ежегодно разрабатывает проекты государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования и представляет их на утверждение Парламента. Любое законодательное предложение или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, могут быть приняты только после их одобрения Правительством.

Правительство не уполномочено принимать решения по вопросам, которые являются предметом органических законов, а также без соблюдения процедуры делегирования законодательных полномочий не вправе издавать акты по вопросам, подлежащим регулированию на уровне ординарных законов. Однако, как показывает практика Конституционного суда, Парламент неоднократно принимал законы, регулирующие экономические отношения и возлагающие на Правительство полномочия, которые по Конституции принадлежат исключительно Парламенту. Кроме того, Правительство также нередко принимало постановления с превышением полномочий. Некоторые из законов и постановлений Правительства были признаны неконституционными полностью или частично по причине нарушения принципа разделения властей [4].

Так, Конституционный суд признал неконституционным п.5 Постановления Правительства «О мерах по упорядочению и государственному регулированию цен (тарифов)» в редакции Постановления Правительства №1196, посчитав, что, устанавливая в п.5 постановления юридическую норму, имеющую характер законодательного положения, Правительство присвоило полномочия законодательного органа [5].

Другим постановлением Конституционный суд признал неконституционным Постановление Правительства «О чрезвычайных мерах по государственному регулированию импорта, производства, хранения и реализации алкогольной продукции, импорта и реализации табачных изделий». Конституционный суд указал, что «в свете положений ст.126 и 129 Конституции государственное регулирование импорта, производства, хранения и реализации алкогольной продукции, импорта и реализации табачных изделий является одним из основных полномочий Парламента, которое осуществляется принятием соответствующего закона. Отсутствие законодательного регулирования экономической деятельности в данных областях не является основанием для принятия Правительством постановления, относящегося к вопросам, требующим законодательного решения» [6].

Также Конституционный суд пришёл к заключению о неконституционности Постановления Правительства «О мерах по регулированию импорта, транспортировки, складирования и реализации нефтяных продуктов». Конституционный суд указал, что «государственное регулирование импорта, транспортировки, складирования и реализации нефтяных продуктов осуществляется Парламентом и только путем принятия соответствующего закона» [7].

Были признаны противоречащими Конституции и отдельные положения Постановления Правительства «О порядке возвращения имущества, возмещения его стоимости и выплате компенсации репрессированным лицам». Конституционный суд указал в своем постановлении, что «порядок возвращения жертвам политических репрессий незаконно конфискованного или национализированного имущества, порядок возмещения его стоимости в случаях, когда причиненный ущерб не может быть возвращен в натуре, а также установление размера платы за строения, относятся к общему правовому режиму собственности, [который]... регламентируется Парламентом органическим законом... Ни Правительство, ни судебный орган не могут подменить законодателя при решении данного вопроса...» [8].

Необходимо также обратить внимание на ряд законов, наделяющих Правительство полномочием по определению порядка установления некоторых доходов государственного бюджета и/или по установлению указанных доходов, а также постановлений Правительства, которыми был определён порядок установления доходов или были установлены доходы государственного бюджета, что противоречит положениям статей 6 и 132 Конституции. Речь идет о Законе «О предпринимательском патенте» в первоначальной редакции, согласно которой полномочия по установлению размера платы за патент на осуществление отдельных видов предпринимательской деятельности возлагались на Правительство. Во исполнение данного положения закона было принято Постановление Правительства «О некоторых мерах по введению в действие Закона Республики Молдова №93-XIV от 15 июля 1998 года “О предпринимательском патенте”», которым были утверждены размеры месячной платы за виды деятельности, осуществляемые на основании предпринимательского патента. Конституционный суд, рассмотрев соответствующие положения вышеназванного закона и постановления, пришел к выводу, что Парламент должен был указать в законе размеры налогов и сборов, подлежащих уплате в качестве платы за предпринимательский патент: «Парламент как высший представительный орган (ст.60 Конституции) не вправе был делегировать эти полномочия другим органам, в частности исполнительным, так как это противоречит конституционному принципу разделения властей в государстве» [9].

Другим примером закона, принятого в нарушение положений статей 6 и 132 (1) Конституции, является Закон «О внесении дополнений в статью 9 Закона об аренде». Согласно указанному закону, «для имущества, являющегося собственностью государства, порядок определения арендной платы устанавливается Правительством». Поскольку плата за аренду (наем) имущества, находящегося в собственности государства, являлась и является доходом государственного бюджета, согласно Конституции порядок установления арендной (наемной) платы должен был быть определен Парламентом, но не Правительством [10].

Другим источником дохода государственного бюджета является сбор за выдачу лицензии. На протяжении нескольких лет лицензионные сборы устанавливались в соответствии с постановлениями Правительства [11]. В 1999 году Конституционный суд признал неконституционными постановления Правительства «О регулировании отдельных видов деятельности в Республике Молдова» № 859 и «Об утверждении размера платы за лицензирование отдельных видов деятельности в Республике Молдова». Конституционный суд пришёл к выводу о том, что Правительство, принимая указанные постановления, превысило полномочия исполнительной власти [12].

Впоследствии был принят Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» № 332-XIV и позднее – одноименный закон № 451-XV [13]. Согласно статье 18 (5) действующего Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», «сбор за выдачу лицензии на предоставление услуг мобильной телефонной связи и лицензии на предоставление услуг междугородной и (или) международной фиксированной телефонной связи определяется Правительством». Правительство не является представительным органом. Следовательно, на наш взгляд, данное положение Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не соответствует статьям 6 и 132 Конституции.

Сложившаяся ситуация, когда значительная часть постановлений Правительства, подвергнутых контролю конституционности, признаются противоречащими статье 6 Конституции, свидетельствует о том, что разработчики указанных постановлений и члены Правительства неверно толкуют принцип разделения властей, в том числе разделения полномочий между законодательной и исполнительной

ветвями власти. Среди некоторых государственных служащих существует мнение о том, что Правительство вправе принимать постановления по любым вопросам в целях конкретизации существующих законодательных положений, при условии, что данные правительственные постановления не противоречат действующему законодательству.

Между тем постановления Правительства принимаются в целях организации исполнения законов. Организация исполнения законов – не есть их подмена, конкретизация, дополнение, толкование или уточнение. На наш взгляд, постановление Правительства может быть принято, в том числе по экономическим вопросам, при соблюдении ряда условий. Во-первых, закон должен указывать на необходимость принятия соответствующего постановления. При этом при принятии самого постановления необходимо в нем сделать ссылку на закон, в целях организации исполнения которого принимается постановление. Во-вторых, в законе, во исполнение которого принимается постановление Правительства, должны быть определены пределы компетенции Правительства – перечень конкретных вопросов, по которым Правительство должно принять соответствующее постановление. При разработке и принятии постановления должны быть соблюдены установленные пределы компетенции.

Согласно статье 114 Конституции, правосудие в Республике Молдова осуществляется судебными инстанциями. Споры, имеющие экономическую природу, по общему правилу подлежат рассмотрению в судебном порядке. Таким образом, законодательные положения, предусматривающие разрешение споров Правительством или другими органами публичного управления, например – по определению границ земель, находящихся в публичной собственности государства и административно-территориальных единиц, или по провозглашению общественной полезности работ общего значения для нескольких районов и/или муниципиев в целях осуществления экспроприации [14], противоречат Конституции.

В Конституции Молдовы отсутствует прямое требование осуществления принудительной экспроприации, которая предполагает возникновение спорной ситуации между экспроприатором и экспроприруемым, исключительно через суд. Например, в соответствии со статьёй 35 Конституции Российской Федерации, никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда [15]. На наш взгляд, требование соблюдения судебной процедуры принудительной экспроприации является важной гарантией защиты права частной собственности и является продолжением принципа разделения властей. В связи с этим рекомендуется включить данное требование в Конституцию Республики Молдова.

Необходимо отметить, что несмотря на предусмотренный в Законе «Об экспроприации для общественно-полезных целей» судебный порядок осуществления принудительной экспроприации, на практике имели место случаи принудительной экспроприации, минуя судебную процедуру. Речь идёт, в частности, об экспроприации некоторых видов товарных знаков, которая по существу имела место в результате принятия Закона «О внесении дополнений в Закон о товарных знаках и наименованиях мест происхождения товаров № 588-ХІІІ от 22 сентября 1995 года» [16]. Экспроприация предусмотренных в указанном законе товарных знаков была осуществлена без судебного решения.

По мнению авторов, в случае экспроприации посредством принятия закона собственник фактически лишается возможности защитить собственные права путём обращения в суд, в котором он мог бы потребовать от представителя государства, на котором лежит бремя доказывания, убедить суд в действительной общественной необходимости экспроприации, а также доказать, какой размер компенсации следует считать справедливым. Государство, разрешая потенциальные споры посредством принятия законов, тем самым нарушает ряд важных конституционных принципов: принцип разделения властей и принцип свободного доступа к правосудию. По мнению авторов, подобная законодательная практика может вылиться в то, что государство будет решать спорные вопросы, разрешение которых входит в компетенцию суда, путём принятия законов, постановлений и т.д., заранее лишая заинтересованных лиц реальной возможности отстоять собственные интересы в суде.

#### **Литература:**

1. Конституция Республики Молдова от 29 июля 1994 г. // ОМ РМ. - 1994. - № 1.
2. Кайзер, Фредерик М. Государственная власть в Америке: обзор. Доклад Конгрессу. 22 января 2001 г. [http://www.infousa.ru/government/ang\\_rus.htm](http://www.infousa.ru/government/ang_rus.htm).
3. Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности некоторых законодательных и нормативных положений о землях публичной собственности и их разграничении», № 12 от 21 апреля 2005 г., п.6 // ОМ РМ. - 2005. - № 67.

4. Барбалат П.А., Которобай М.И. Некоторые аспекты деятельности Конституционного суда Республики Молдова в области разрешения споров о полномочиях. <http://www.concourt.am/Conferences/1999/cotorobr.html>.
5. Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности п.5 Постановления Правительства № 547 от 4 августа 1995 года "О мерах по упорядочению и государственному регулированию цен (тарифов)" (в редакции Постановления Правительства № 1196 от 9 декабря 1998 года)», № 29 от 25 мая 1999 г. // ОМ РМ. - 1999. - № 56.
6. Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности Постановления Правительства № 1188 от 8 декабря 1998 года», № 34 от 24 июня 1999 г. // ОМ РМ. - 1999. - № 67.
7. Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности Постановления Правительства № 99 от 2 февраля 1999 года "О мерах по регулированию импорта, транспортировки, складирования и реализации нефтяных продуктов"», № 36 от 1 июля 1999 г. // ОМ РМ. - 1999. - № 73.
8. Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности некоторых положений Постановления Правительства № 338 от 26 мая 1995 года», № 41 от 20 июля 1999 г. // ОМ РМ. - 1999. - № 80.
9. Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности некоторых положений Закона № 93-XIV от 15 июля 1998 года и Постановления Правительства № 947 от 8 сентября 1998 года», № 7 от 11 февраля 1999 г. // ОМ РМ. - 1999. - № 22.
10. Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности Закона № 311-XIV от 10 марта 1999 года "О внесении дополнений в статью 9 Закона об аренде"», № 35 от 24 июня 1999 г. // ОМ РМ. - 1999. - № 67.
11. Постановление Правительства Республики Молдова «О регулировании отдельных видов деятельности в Республике Молдова», № 581 от 17 августа 1995 г. // ОМ РМ. - 1995. - № 59;  
Постановление Правительства Республики Молдова «О регулировании отдельных видов деятельности в Республике Молдова», № 888 от 19 сентября 1997 г. // ОМ РМ. - 1997. - № 77;  
Постановление Правительства Республики Молдова «О регулировании отдельных видов деятельности в Республике Молдова», № 110 от 2 февраля 1998 г. // ОМ РМ. - 1998. - № 24;  
Постановление Правительства Республики Молдова «О регулировании отдельных видов деятельности в Республике Молдова», № 859 от 13 августа 1998 г. // ОМ РМ. - 1998. - № 79;  
Постановление Правительства Республики Молдова «Об утверждении размера платы за лицензирование отдельных видов деятельности в Республике Молдова», № 1067 от 21 октября 1998 г. // ОМ РМ. - 1998. - № 100.
12. Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности Постановления Правительства № 859 от 13 августа 1998 года "О регулировании отдельных видов деятельности в Республике Молдова"», № 5 от 4 февраля 1999 г. // ОМ РМ. - 1999. - № 19; Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности Постановления Правительства № 1067 от 21 октября 1998 года "Об утверждении размера платы за лицензирование отдельных видов деятельности в Республике Молдова"», № 28 от 25 мая 1999 г. // ОМ РМ. - 1999. - № 56.
13. Закон Республики Молдова «О лицензировании отдельных видов деятельности», № 332-XIV от 26 марта 1999 г. // ОМ РМ. - 1999. - № 62; Закон Республики Молдова «О лицензировании отдельных видов деятельности», № 451-XV от 30 июля 2001 г. // ОМ РМ. - 2002. - № 108.
14. Постановление Конституционного суда Республики Молдова «О контроле конституционности некоторых законодательных и нормативных положений о землях публичной собственности и их разграничении», № 12 от 21 апреля 2005 г., п.6. // ОМ РМ. - 2005. - № 67; Закон Республики Молдова «Об экспроприации для общественно-полезных целей», № 488-XIV от 8 июля 1999 г. Статья 6 (1) (с) // ОМ РМ. - 2000. - № 42.
15. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.
16. Закон Республики Молдова «О внесении дополнений в Закон о товарных знаках и наименованиях мест происхождения товаров», № 588-XIII от 22 сентября 1995 г.; № 65-XV от 12 апреля 2001 г. // ОМ РМ. - 2001. - № 55.

Prezentat la 15.03.2007