

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

изложенное в соответствии с ч. (5) ст. 27 Закона о Конституционном суде и ст. 67 Кодекса конституционной юрисдикции

1. В ходе обсуждения предмета обращения № 46а/2019 я пришла к выводу, отличному от изложенного Конституционным судом в Постановлении № 27 от 31 октября 2019 года.

2. Автор обращения оспаривает отдельные положения Закона № 172 от 27 июля 2018 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (далее – Закон № 172/2018), которым были внесены изменения/дополнения, *inter alia*, в статью 37 («Финансирование деятельности Конституционного суда») Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, статью 27 («Финансирование деятельности Высшей судебной палаты») Закона № 789 от 26 марта 1996 года о Высшей судебной палате и статью 4 («Бюджет Счетной палаты») Закона № 260 от 7 декабря 2017 года об организации и функционировании Счетной палаты.

3. Оспариваемые положения имеют аналогичное содержание и устанавливают, что (i) Конституционный суд, Высшая судебная палата и Счетная палата финансируются из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных законом о годовом бюджете, и что (ii) бюджеты вышеуказанных органов разрабатываются, утверждаются и администрируются в соответствии с принципами, правилами и процедурами, предусмотренными Законом № 181 от 25 июля 2014 года о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности.

4. Закон № 172/2018 был принят во исполнение положений статьи 85 Закона № 181 от 25 июля 2014 года о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности (далее – Закон № 181/2014). В сущности, Закон № 172/2018 приводит законодательство в соответствие с положениями Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности. Принятые в целях обеспечения устойчивого развития публичных финансов, укрепления бюджетно-налоговой дисциплины и обеспечения эффективного и прозрачного управления публичными финансовыми средствами, внесенные изменения относятся ко всем бюджетным органам, пользующихся финансовой автономией.

5. **Закон № 181/2014 является специальным законом, регулирующим исключительно общеправовую основу в области публичных финансов, то есть, разработку, утверждение, исполнение, отчетность и контроль бюджетов и фондов, составляющих национальный публичный бюджет. Эти нормы следует соблюдать всем государственным органам, включая независимые/автономные органы. Так, согласно ч. (2) ст. 1 Закона № 181/2014, законодательные акты, регулирующие определенные отрасли и/или деятельность отдельных бюджетных органов/бюджетных учреждений, не будут содержать положения, касающиеся подготовки, утверждения и исполнения бюджетов и других процедур, связанных с бюджетным процессом, которые являются исключительно предметом Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности.**

6. Что касается предмета настоящего дела, необходимо уточнить взаимосвязь этих двух законов. Так, Закон № 172/2018, содержащий отсылочные (бланкетные) нормы, был принят во исполнение Закона № 181/2014; Закон № 181/2014 может действовать и действует автономно от Закона № 172/2018, а наоборот нет. Более того, до вступления в силу Закона № 172/2018, в течение 4 лет Закон № 181/2014 обеспечивал этот процесс посредством статьи 84 заключительных и переходных положений, устанавливая, что действующие нормативные акты применяются в той мере, в которой не противоречат Закону о публичных финансах и бюджетно-налоговой отчетности. Следовательно, Закон № 172/2018 вводит в действие положения Закона № 181/2014. Другими словами, независимо от наличия или отсутствия Закона № 172/2018, Закон

№181/2014 обязателен и применяется ко всем отношениям в области публичных финансов при разработке, утверждении, исполнении, отчетности и контроле бюджетов, составляющих национальный публичный бюджет. Отсюда следует невозможность осуществления анализа конституционности Закона № 172/2018 отдельно от Закона №181/2014.

7. Одно из оспариваемых положений предусматривает, что независимые/автономные органы (*Конституционный суд, Высшая судебная палата и Счетная палата*) **финансируются из государственного бюджета в пределах бюджетных ассигнований, утвержденных ежегодным бюджетным законом.** Считаем, что эти положения устанавливают определенный и несомненный факт. Действительно, финансирование публичных органов осуществляется в соответствии и в пределах рамочного закона о годовом бюджете. Бюджеты указанных в обращении публичных органов являются частью публичной финансовой системы государства. Финансирование этих органов из государственного бюджета обязывает их соблюдать принципы и правила, установленные Законом о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности.

8. Не говоря о правовом характере закона о годовом бюджете, отмечаем, что было бы очень серьезным нарушением, если финансирование данных органов осуществлялось в разрез с положениями данного закона, ведь он является обязательным для всех, включая Парламент, Правительство, независимые/автономные органы. Конституция не исключает изменение закона о годовом бюджете в определенных ситуациях, но принцип верховенства права запрещает любые произвольные отступления от положений закона о годовом бюджете.

9. Не можем согласиться с автором обращения, который считает, что Закон №172/2018, определяя процедуру разработки бюджета указанных в обращении органов (*ссылаясь на общеправовую базу в области публичных финансов, определенную в Законе № 181/2014*), фактически создал риск нарушения принципов правового государства и независимости этих органов.

10. В этом контексте отмечаем, что установление предсказуемой общеправовой базы в области публичных финансов отвечает требованиям правового государства, ведь именно принципы правового государства требуют, чтобы регулирование основных социальных отношений осуществлялось посредством ясных и доступных законов. Требования о верховенстве права включают в себя обеспечение законности, правовой определенности, недопущение произвола, доступ к правосудию, осуществляемому независимыми и беспристрастными судебными инстанциями, включая судебный контроль административных актов, соблюдение прав человека, недопущение дискриминации и равенство перед законом (см., *mutatis mutandis*, Доклад Венецианской комиссии о правовом государстве, CDL-AD(2011)003rev, Страсбург, 4 апреля 2011 года, § 41; ПКС № 4 от 22 апреля 2013 года, § 54).

11. Автор обращения обеспокоен тем, что, согласно оспариваемым положениям, разработка государственного бюджета (включающего бюджеты учреждений, указанных в обращении) является исключительной прерогативой Правительства, а его принятие входит только в полномочия Парламента.

12. Считаем, что автор обращения неправ, поскольку подобные правила установлены Конституцией. Согласно статье 66 пункт h) **Высшего закона, единственным органом, который утверждает государственный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением, является Парламент, а согласно статье 131 ч. (2), единственным органом, уполномоченным разрабатывать государственный бюджет, является Правительство.**

13. Не можем согласиться с автором обращения и в том, что оспариваемые положения ограничивают финансовую автономию указанных в обращении публичных органов, так

как определение законом процедуры по разработке и утверждению бюджетов независимых/автономных органов **не лишает их финансовой автономии и не приводит к сокращению бюджета.** Регулируя процедуру принятия бюджета независимого/автономного публичного органа, Закон № 181/2014 в статье 51¹ предусматривает, что (i) независимый/автономный бюджетный орган разрабатывает проект бюджета в соответствии с положениями части (5) статьи 51 данного закона; (ii) проект бюджета независимого/автономного бюджетного органа **с консультативным заключением Министерства финансов утверждается этим органом и представляется Правительству в сроки, предусмотренные бюджетным календарем, для включения в проект государственного бюджета, представляемого Парламенту для принятия, и (iii) независимый/автономный бюджетный орган представляет Парламенту, по необходимости, замечания по проекту бюджета, одобренного Правительством, для разрешения разногласий.** Согласно части (5) статьи 52 указанного закона, **разногласия независимых/автономных бюджетных органов, не разрешенные в рамках бюджетных консультаций в Министерстве финансов, подлежат разрешению в рамках рассмотрения проекта ежегодного бюджетного закона в Парламенте.**

14. Из положений Закона № 181/2014, на который ссылается Закон № 172/2018, следует, что Правительство посредством Министерства финансов дает консультативное заключение по проектам бюджетов, разработанных независимыми/автономными органами, до их включения исполнительным органом в проект государственного бюджета, который впоследствии передается Парламенту для принятия. **Эта процедура предусматривает сотрудничество между независимым/автономным органом и другими органами, наделенными полномочиями по разработке и утверждению государственного бюджета.** Отмечаем, что в этом процессе заключение Правительства, хоть и является обязательным, носит консультативный характер, а окончательное решение принимает Парламент. Таким образом, в случае, если разногласия по проекту независимого органа и консультативного заключения не урегулированы в ходе консультаций с Министерством финансов, они разрешаются Парламентом в рамках рассмотрения законопроекта о бюджете, а независимый/автономный орган имеет возможность представить свои доводы.

15. Следует отметить, что, согласно внутренней правовой основе (*статья 131 Конституции, Закон № 181/2014, Закон № 797 от 02.04.1996г.*), **законодательная процедура принятия/изменения законов о бюджете (включая закон о государственном бюджете) отличается от законодательной процедуры принятия/изменения законов, влияющих на бюджет.** Хотя обе законодательные процедуры носят особый характер, между ними существуют различия, из которых, не входя в детальный анализ, отметим следующие,: i) круг субъектов, наделенных правом выдвигать подобные инициативы, и ii) порядок осуществления этих полномочий.

16. Напоминаем, что, согласно статье 131 ч. (2) Конституции, в рамках законодательной процедуры принятия/изменения закона о государственном бюджете единственным компетентным органом по разработке проекта государственного бюджета является Правительство. В ходе разработки проекта государственного бюджета Правительство, через Министерство финансов, сотрудничает со всеми бюджетными органами, в том числе с независимыми/автономными органами, указанными в обращении. Следовательно, единственным органом, который представляет проект государственного бюджета Парламенту, является Правительство.

17. Инициатива по принятию/изменению закона, влияющего на бюджет, принадлежит субъектам, исчерпывающе перечисленным в статье 73 Конституции (депутаты Парламента, Президент Республики Молдова, Правительство, Народное Собрание автономно-территориального образования Гагаузия), которые осуществляют это право в

соответствии с законом. Предложения и проекты законодательных актов по бюджету представляются в Парламент, а законодательный орган передает их на одобрение Правительству в порядке, предусмотренном ч. (4) статьи 131 Конституции.

18. Более того, ч. (4) статьи 131 Высшего закона устанавливает зависимость в принятии решений Парламента от Правительства не только в ходе утверждения, но и в процессе внесения изменений или поправок в данные законы. Изложенное в конституционной норме условие, предусматривающее, что законодательное предложение или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, могут быть приняты только после одобрения Правительством, направлено на поддержание бюджетного равновесия. Обязательное условие о предварительном контроле над бюджетным процессом со стороны исполнительной власти определяется правом и обязанностью Правительства по обеспечению реализации внутренней и внешней политики государства, изложенной в его программе деятельности и принятой Парламентом (статьи 96, 98 ч. (3) Конституции) (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 29 от 7 июня 2001 года, § 2).

19. В связи с этим, обратимся к суждениям Конституционного суда, изложенным в Постановлении № 2 от 28 января 2014 года, в котором указывалось, что ч. (4) статьи 131 Конституции является единственной конституционной нормой, предусматривающей прямую зависимость Парламента от Правительства в принятии решений. Подобная норма продиктована необходимостью согласования усилий органа, принимающего национальный бюджет, в качестве плана годовых публичных финансов, с действиями органа, исполняющего этот бюджет. Также цель конституционной нормы состоит в предупреждении ситуаций непредвиденного законодательного вмешательства, которые могут нарушить все бюджетные процессы, запланированные исполнительным органом на основании законодательных программ. Ведь бюджетные планы разработаны в долгосрочной перспективе и требуют соотнесения с публичными финансовыми средствами и возможностями как минимум на год вперед, а предварительные прогнозы составляются исполнительными органами (см., *mutatis mutandis*, § 74). Положения Высшего закона закрепляют **обязательность предварительного одобрения Правительством** законодательных поправок или предложений, влекущих увеличение или сокращение расходов, доходов или займов, **как неременное условие**, от которого законодательная власть не может отступить в процессе утверждения национального публичного бюджета, а его несоблюдение является **нарушением установленной Конституцией законодательной процедуры в бюджетной сфере**. Этот конституционный принцип распространяется на бюджетную процедуру (§ 48).

20. Исходя из изложенного, Конституционный суд отметил, что, в соответствии с конституционными требованиями, **любую законодательную инициативу или предложение, касающиеся бюджета, следует представлять только после установления источника финансирования и с предварительного одобрения Правительства** (см., *mutatis mutandis*, ПКС № 2 от 28 января 2014 года, § 63).

21. Автор обращения утверждает, что оспариваемые законодательные нормы были бы конституционными, если бы содержали положения о том, что, *inter alia*, (i) независимые/автономные органы, указанные в обращении, в проекте собственного бюджета могут предусматривать финансовые средства, которые они считают достаточными для своего надлежащего функционирования, после чего передавать проект непосредственно Парламенту, а (ii) Парламент, после запроса от исполнительной власти заключения, включает бюджет соответствующего органа в государственный бюджет и принимает его.

22. В опровержение позиции автора, дадим юридическую оценку действию, в результате которого упомянутые в обращении бюджетные органы могли бы представлять

непосредственно Парламенту проект бюджета для утверждения. Это действие не может считаться законодательной инициативой, поскольку, как было установлено выше в пунктах 15-17, в ходе особой законодательной процедуры только один субъект может разрабатывать и представлять в Парламент проект государственного бюджета, а именно – Правительство. Даже если бы это была обычная законодательная процедура, независимый/автономный орган не может представлять законопроект напрямую Парламенту, поскольку Высший закон в статье 73 не наделил его этим правом. Если данное действие не является законодательной инициативой, тогда оно оценивается как обращение, которое рассматривается в соответствии с Административным кодексом.

23. Автор желает, чтобы проекты бюджетов независимых/автономных органов, представленные непосредственно Парламенту, были внесены им в государственный бюджет и выставлены на голосование после предварительного запроса заключения Правительства. Это бы означало, что бюджетные органы в процессе разработки проекта бюджета «ведут диалог» только с Парламентом, а задача по обеспечению одобрения исполнительной власти передается от бюджетных органов к законодательной власти. В сущности, этим Правительство исключается из процесса разработки государственного бюджета в части, касающейся бюджетов отдельных независимых/автономных органов.

24. Правительство отвечает за исполнение государственного бюджета. Политическая ответственность в данном случае вытекает из полномочия Правительства по разработке государственного бюджета. Если вдруг Правительство исключается из процесса разработки государственного бюджета, его ответственность за исполнение государственного бюджета должна быть возложена на тех, кто взял на себя эту роль исполнительной власти. Даже частичное исключение Правительства из процедуры разработки государственного бюджета приравнивается к вмешательству в его деятельность.

25. Если, согласно Конституции, Парламент не может принять или изменить закон о государственном бюджете без одобрения Правительства, тогда и независимые/автономные органы не могут требовать исключения Правительства (*которое дает консультативное заключение*) из процесса разработки проектов их собственных бюджетов.

26. Принцип разделения и взаимодействия властей подразумевает конструктивный диалог по горизонтали, и никак не уклонение от любого контакта между властями. Основной закон наделил Высшую судебную палату полномочиями по отправлению правосудия, равно как наделил Парламент законодательной функцией, а Правительство – исполнительной, включая полномочия по разработке/одобрению государственного бюджета. Если каждый из этих органов будет исполнять свои обязанности в пределах закона, без злоупотреблений, то сотрудничество между ними не будет квалифицироваться как вмешательство.

Исходя из вышеизложенного, считаем, что, на основании статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции, статьи 26 Закона о Конституционном суде, статей 61 ч. (2) и 62 п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционному суду следовало признать конституционными ст. 37 ч. (1) Закона № 317 от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде, ст. 27 ч. (1) Закона № 789 от 26 марта 1996 года о Высшей судебной палате и ст. 22 ч. (1) Закона № 514 от 6 июля 1995 года о судеустройстве.

Люба Шова,
судья Конституционного суда

31 октября 2019 года