



Republica Moldova

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

Перевод

**ОПРЕДЕЛЕНИЕ**

**О НЕПРИЕМЛЕМОСТИ**

*обращения № 217а/2020 г.*

о контроле конституционности некоторых положений приложения № 2  
к Закону № 258 от 16 декабря 2020 года о государственном бюджете на  
2021 год

*(штрафы и санкции, как источник финансирования государственного  
бюджета)*

КИШИНЭУ

8 апреля 2021 года

Конституционный суд в составе:  
Домника МАНОЛЕ, *председатель*,  
Николае РОШКА,  
Люба ШОВА,  
Сергей ЦУРКАН,  
Владимир ЦУРКАН, *судьи*,  
при участии *помощника судьи*, Дины Мустьяца,

Принимая во внимание обращение,  
зарегистрированное 23 декабря 2020 года,  
рассмотрев приемлемость указанного обращения,  
учитывая акты и материалы дела,  
проведя обсуждение в совещательной комнате 8 апреля 2021 г.,

выносит следующее определение:

## ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение о контроле конституционности бюджетной линии № 143 в приложении №2 к Закону № 258 от 16 декабря 2020 года о государственном бюджете на 2021 год, представленное депутатом Парламента Думитру Алайба.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд 23 декабря 2020 года в порядке статьи 135 ч. (1) п. а) Конституции.

## Применимое законодательство

3. Применимые положения Конституции:

### Статья 21

#### Презумпция невиновности

«Любое лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком путем гласного судебного разбирательства, при котором ему обеспечиваются все необходимые гарантии для защиты».

### Статья 53

#### Право лица, ущемленного властью

«(1) Лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта или неудовлетворением прошения в установленный срок, может добиваться признания своего права, отмены акта и возмещения ущерба».

(2) Государство согласно закону несет материальную ответственность за ущерб, причиненный ошибками, допущенными в уголовных процессах следственными органами и судами».

Статья 131  
Национальный публичный бюджет

«[...]

(6) Ни одни бюджетные расходы не могут быть утверждены без установления источника финансирования».

4. Применимые положения Закона № 258 от 16 декабря 2020 года о государственном бюджете на 2021 год:

Приложение № 2

Состав доходов государственного бюджета и источники финансирования бюджетного сальдо

«[...]

Наименование	Код	Сумма, тыс. леев
Штрафы и санкции	143	300000,0

[...]».

## ВОПРОСЫ ПРАВА

### А. Аргументы автора обращения

5. В обоснование обращения его автор отмечает, что, планируя в государственный бюджет финансовые средства от наложения штрафов и санкций, власти *a priori* обвиняют экономических агентов и граждан в совершении правонарушений. Установленная законом обязанность констатирующих субъектов за 2021 год пополнить государственный бюджет финансовыми средствами в сумме 300 миллионов леев ставит в невыгодное положение граждан и экономических агентов, поскольку заранее считается, что в следующем году физические и юридические лица будут признаны виновными и понесут наказание в виде штрафов и иных санкций.

6. В то же время, автор отмечает, что подобная практика поощряет применение карательных мер со стороны контролирующих органов к предпринимателям и гражданам, порождает недружественное отношение со стороны государственных органов, основанное на ложных приоритетах по сбору штрафов, а не на обеспечении добровольного соблюдения существующих правил. Зачастую государство допускает злоупотребления в наложении штрафов, а наличие такого планирования на уровне бюджета может стать одной из причин, о чем говорят представители сферы бизнеса. Наличие плана по взысканию штрафов может служить одним из факторов такого поведения.

7. Кроме того, автор обращения отмечает, что практика планирования штрафов и санкций несовместима с принципами рыночной экономики.

Государство не может предвидеть и планировать количество штрафов и санкций, которые оно применит к экономическим агентам и гражданам за определенный отрезок времени. Регулирование экономической деятельности в условиях рыночной экономики, основанной на свободной конкуренции, подразумевает создание условий, стимулирующих предпринимательскую деятельность, для привлечения иностранных инвестиций и инвестиций граждан Республики Молдова.

8. Автор также отмечает нарушение статьи 131 ч. (6) Конституции, согласно которой никакие бюджетные расходы не могут быть утверждены без определения источника финансирования. В отличие от прогнозирования доходов от налогов и сборов, основанных на реальных расчетах, в зависимости от динамики национальной экономики и макроэкономических прогнозов, штрафы и санкции нельзя предусмотреть тем же методом. Автор считает, что, в отсутствие четких способов и гарантий для обеспечения этих доходов в бюджет, их планирование от штрафов и санкций не представляет собой надежный источник дохода в бюджет и может являться одним из способов скрыть часть бюджетного дефицита. Чтобы не показать чрезмерный дефицит бюджета, в отсутствие ясной методологии планирования, Правительство имеет возможность указать произвольную сумму, которая будет перечислена в бюджет за счет штрафов и санкций.

9. По мнению автора обращения, оспариваемые положения противоречат статьям 21, 53 ч. (1), 126 и 131 ч. (6) Конституции.

## **В. Оценка Конституционного суда**

10. Рассмотрев приемлемость обращения, Конституционный суд установил следующее.

11. Статья 25 п. г) Закона о Конституционном суде и статья 38 ч. (1) п. г) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутатов Парламента правом обращения в Конституционный суд.

12. В соответствии со статьей 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов, в данном случае некоторых положений Закона о государственном бюджете на 2021 год, относится к компетенции Конституционного суда.

13. Конституционный суд отмечает, что предметом обращения является бюджетная линия № 143 в приложении № 2 к Закону № 258 от 16 декабря 2020 года о государственном бюджете на 2021 год, которая ранее не составляла предмет контроля конституционности.

14. Автор обращения утверждает, что оспариваемая норма противоречит статьям 21 [*презумпция невиновности*], 53 [*право лица, ущемленного властью*], 126 [*экономика*] и 131 ч. (6) [*национальный публичный бюджет*] Конституции.

15. Что касается действия статьи 21 Конституции, Конституционный суд отмечает, что данная статья гарантирует принцип презумпции невиновности, согласно которому любое лицо, обвиняемое в совершении преступления, считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет доказана в законном порядке, путем гласного судебного

разбирательства, при котором ему обеспечиваются все необходимые гарантии для защиты. Принцип презумпции невиновности требует, среди прочего, чтобы государственные органы и судебные инстанции при осуществлении своих обязанностей не исходили из предвзятого мнения о том, что лицо совершило предосудительное деяние, которое ему вменяется. Учитывая этот принцип, Конституционный суд подчеркивает, что любое лицо считается невиновным до окончательного вступления в силу обвинительного судебного решения. Конституционный суд отмечает, что оспариваемая бюджетная линия, включенная в Закон о государственном бюджете на 2021 год, в качестве источника финансирования бюджетного сальдо указывает общую сумму штрафов и санкций, которые будут накоплены в течение 2021 года, и не предполагает презумпцию виновности лиц. Ни одно физическое или юридическое лицо не может обоснованно утверждать, что оспариваемое положение затрагивает его право считаться невиновным, поскольку данный закон не содержит никаких обвинений. Сам факт установления в годовом законе о государственном бюджете источника финансирования, будь то поступления от штрафов и санкций уголовного, правонарушительного, таможенного, финансового и иного характера, не является обвинением, точно также, как не являются таковыми положения Уголовного кодекса, предусматривающие возможность наложения штрафов за совершение преступлений. Если согласиться с доводами автора, то все законодательные положения, устанавливающие наказание уголовного характера, нарушали бы презумпцию невиновности лиц в целом. Так, Конституционный суд заключает, что оспариваемые положения не затрагивают конституционный принцип презумпции невиновности и, следовательно, статья 21 Конституции не распространяется на данное дело (см. ПКС №18 от 30 июня 2020 года, § 31; ОКС № 25 от 2 марта 2020 года, § 25; ОКС № 28 от 12 марта 2020 года, § 19).

16. Конституционный суд также не может согласиться с доводами автора о применимости статьи 53 Конституции. Согласно ч. (1) статьи 53 Конституции, государство имеет позитивную обязанность по предоставлению лицу эффективных средств для защиты своих прав и интересов в случае, если его права были ущемлены властью. В то же время, Конституционный суд отмечает, что возможное принятие в ходе выполнения государственными органами своих полномочий административных актов, противоречащих закону, относится к судебному контролю. Так, согласно статье 20 Административного кодекса, если вследствие административной деятельности нарушаются права или свободы, установленные законом, это право может быть восстановлено в рамках административного производства, решение по которому принимается судебными инстанциями, компетентными осуществлять административное судопроизводство, в соответствии с Административным кодексом и Гражданским процессуальным кодексом. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что физическое или юридическое лицо, ущемленное в каком-либо своем праве властью посредством какого-либо административного акта, обладает

достаточными законными средствами, чтобы самостоятельно или при помощи адвоката отреагировать на возможное нарушение его прав и свобод (ОКС № 85 от 20 июля 2020 года, § 22 и § 24). Лицо, считающее, что оно было ошибочно оштрафовано или санкционировано, располагает достаточными гарантиями для своей защиты.

17. Что касается предполагаемого нарушения конституционных положений ч. (1) статьи 126, которые предусматривают, что экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции, Конституционный суд отмечает, что данная статья предусматривает, среди прочего, обязанность государства по регулированию экономической деятельности, управлению принадлежащей ему публичной собственностью, созданию благоприятных условий для использования всех производственных факторов и защите национальных интересов в экономической, финансовой и валютной деятельности. Конституционный суд не установил применимость данной статьи в свете доводов автора обращения.

18. Конституционный суд выработал четкую практику в вопросе применения статьи 131 Конституции. Чтобы узнать, выполнил ли Парламент требования ч. (4) статьи 131 Конституции, Конституционному суду надлежит проверить, если были соблюдены следующие условия: (1) если законодательное предложение или поправка повлекли за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, и (2) если законодательное предложение или поправка, принятые Парламентом, были предварительно одобрены Правительством (см. ПКС № 23 от 10 октября 2019 года, § 55; ПКС № 8 от 11 марта 2021 года, § 39).

19. Конституционный суд отмечает, что, как правило, ссылка на части (4) и (6) статьи 131 Конституции делается в связи с принятием закона, оказывающего влияние на бюджет, без заключения Правительства и без установления источника финансирования. В данном случае автор обращения не указывает, что закон был принят без заключения Правительства, но отмечает, что оспариваемые положения не представляют собой надежный источник дохода в бюджет. По этому вопросу Конституционный суд отмечает, что контроль конституционности в свете частей (4) и (6) статьи 131 Конституции ограничивается проверкой воздействия оспариваемого закона на бюджет и наличия предварительного и положительного заключения Правительства. Конституционный суд не уполномочен проверять, насколько надежными являются источники, установленные Правительством в законах о бюджете. Проверка данных вопросов относится к конституционным полномочиям Парламента, который утверждает государственный бюджет и осуществляет контроль над ним (п. h) статьи 66 Конституции), регулирует законом формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства (ч. (1) статьи 130 Конституции), а также налоги, сборы и любые другие доходы в государственный бюджет (ч. (1) статьи 132

Конституции). Таким образом, Конституционный суд приходит к выводу, что положения частей (4) и (6) статьи 131 Конституции не применимы по делу.

20. Учитывая вышеизложенное, Конституционный суд заключает, что обращение не отвечает требованиям приемлемости и не может быть принято к рассмотрению по существу.

По этим основаниям, в соответствии со статьями 135 ч. (1) п. а) и 140 ч. (2) Конституции, статьей 26 ч. (1) Закона о Конституционном суде, статьями 61 ч. (3) и 64 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

**О П Р Е Д Е Л И Л:**

1. Признать неприемлемым обращение о контроле конституционности бюджетной линии № 143 в приложении № 2 к Закону № 258 от 16 декабря 2020 года о государственном бюджете на 2021 год, представленное депутатом Парламента Республики Молдова Думитру Алайба.

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

**Председатель**

**Домника МАНОЛЕ**

*Кишинэу, 8 апреля 2021 г.  
ОКС № 50  
Дело № 217а/2020 г.*