



**Republica Moldova**

**CURTEA CONSTITUȚIONALĂ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

**О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ**

**положений частей 2, 3, 5 и 7 статьи IX Закона № 48 от 26 марта 2011  
года о внесении изменений и дополнений в некоторые  
законодательные акты и пунктов а), b), d), f) и l) статьи 20 Закона о  
государственном бюджете на 2011 год № 52 от 31 марта 2011 года**

*(Обращение № 11а/2011)*

**КИШИНЕВ**

25 октября 2011 года

Именем Республики Молдова,  
Конституционный суд в составе:  
Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,  
Елена САФАЛЕРУ, *судья-докладчик*,  
Думитру ПУЛБЕРЕ,  
Виктор ПУШКАШ,  
Петру РАЙЛЯН,  
Валерия ШТЕРБЕЦ, *судьи*,  
при участии секретаря судебного заседания Дины Мустьяцэ,

принимая во внимание обращение, представленное 28 апреля 2011 года и зарегистрированное тем же числом,  
рассмотрев обращение в открытом пленарном заседании, учитывая акты и материалы дела,

выносит следующее постановление:

### **ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ**

1. Основанием для рассмотрения настоящего дела послужило обращение депутатов Парламента Владимира Воронина, Сергея Сырбу, Игоря Додона и Зинаиды Гречанной о контроле конституционности положений пунктов 2, 3, 5 и 7 статьи IX Закона № 48 от 26 марта 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты («Monitorul Oficial» № 53/114, 2011) и пунктов а), b), d), f) и l) статьи 20 Закона № 52 от 31 марта 2011 года о государственном бюджете на 2011 год («Monitorul Oficial» № 63-64/151, 2011), представленное в Конституционный суд 28 апреля 2011 года в соответствии с п. g) ст. 25 Закона о Конституционном суде и п. g) ч. (1) ст. 38 Кодекса конституционной юрисдикции.

2. Авторы обращения считают, в частности, что положения о внесении изменений и дополнений в ч. (2) ст. 9, п. b) ч. (5) ст. 11, ч. (5) ст. 36 и ст. 43 Закона № 847-XIII от 24 мая 1996 года о бюджетной системе и бюджетном процессе, а также положения статьи 20 Закона № 52 от 31 марта 2011 года о государственном бюджете на 2011 год предоставляют право использовать публичные финансовые средства без утверждения Парламента, и тем самым противоречат компетенции и процедурам формирования, управления, использования и контроля за финансовыми средствами государства, нарушая статьи 1, 6, 60, 66, 72, 107, 130 и 131 Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 10 мая 2011 года обращение было принято к рассмотрению.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд запросил точки зрения Парламента, исполняющего обязанности Президента Республики Молдова, Правительства, Министерства юстиции, Министерства финансов, Счетной палаты, Академии наук Молдовы, Молдавской экономической академии, Центра по борьбе с экономическими преступлениями и коррупцией.

5. Авторы обращения не участвовали в открытом пленарном заседании Суда, запросив рассмотреть дело в их отсутствие. Парламент был представлен главным консультантом юридического управления секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Правительство было представлено министром финансов Вячеславом Негруцэ.

## ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

6. Применимые положения Конституции (М.О. № 1/1, 1994):

### 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 6

#### Разделение и взаимодействие властей

«В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих prerogatives в соответствии с положениями Конституции.»

### Статья 8

#### Соблюдение международного права и международных договоров

«(1) Республика Молдова обязуется соблюдать Устав Организации Объединенных Наций и договоры, одной из сторон которых она является, строить свои отношения с другими государствами на общепризнанных принципах и нормах международного права. [...]»

### Статья 60

#### Парламент - высший представительный и законодательный орган

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

## Статья 66 Основные полномочия

«Парламент имеет следующие основные полномочия:

- a) принимает законы, постановления и резолюции; [...]
- d) утверждает основные направления внутренней и внешней политики государства; [...]
- f) осуществляет парламентский контроль за исполнительной властью в формах и пределах, предусмотренных Конституцией;
- g) ратифицирует, денонсирует, приостанавливает действие и аннулирует международные договоры, заключенные Республикой Молдова;
- h) утверждает государственный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением;
- i) осуществляет контроль за предоставлением государственных займов, экономической и иной помощи другим государствам, за заключением соглашений о государственных займах и кредитах из иностранных источников; [...]

## Статья 72 Виды законов

- «(1) Парламент принимает конституционные, органические и обычные законы. [...]
- (3) Органическим законом регламентируются: [...]
- р) другие области, по которым Конституцией предусмотрено принятие органических законов; [...]

## Статья 96 Роль [Правительства]

- «(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 107 Центральное отраслевое публичное управление

- «(1) Центральными отраслевыми органами государства являются министерства. Основываясь на законе, они проводят в жизнь политику Правительства, его постановления и распоряжения, осуществляют руководство веренными им областями и несут ответственность за свою деятельность. [...]

## Статья 130

### Финансово-кредитная система

«(1) Формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений регламентируются законом. [...]»

## Статья 131

### Национальный публичный бюджет

«(1) Национальный публичный бюджет состоит из государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел.

(2) Правительство ежегодно разрабатывает проекты государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования и представляет их на утверждение Парламенту. При образовании внебюджетного фонда он подлежит утверждению Парламентом.

(3) Если государственный бюджет и бюджет государственного социального страхования не приняты законом ранее трех дней до окончания текущего бюджетного года, то в дальнейшем применяются государственный бюджет и бюджет государственного социального страхования предыдущего года вплоть до утверждения новых бюджетов.

(4) 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.

(5) Бюджеты районов, городов и сел разрабатываются, утверждаются и исполняются в соответствии с законом.

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

7. Применимые положения Закона № 847-XIII от 24 мая 1996 о бюджетной системе и бюджетном процессе (М.О. № 19-20/197, 1997; повторное опубликование, М.О. № 91-96/420, 2003; повторное опубликование, М.О. специальный выпуск, 2005):

## Статья 9

### Ассигнования

«[...] (2) Органы публичной власти не могут осуществлять дополнительные расходы, не предусмотренные законом о бюджете на год, за исключением расходов, связанных с оплатой сумм по исполнительным листам, выданным на основании окончательных решений судебных инстанций, а также расходов из займов на финансируемые за счет внешних источников проекты (ратифицированных Парламентом), грантов, донорских и спонсорских

**средств, полученных публичными учреждениями и не включенных в утвержденный бюджет. [...]»**

### Статья 11 Сбалансированность бюджета

«[...] (5) После принятия закона о бюджете на год: [...]»

b) ни один закон, который предусматривает уменьшение утвержденного излишка или увеличение утвержденного дефицита государственного бюджета, кроме закона о внесении изменений в закон о бюджете на год, не может быть принят. **Данное требование не распространяется на случаи, предусмотренные частью (2<sup>1</sup>) статьи 43.»**

### Статья 36 Осуществление расходов

«[...] (5) Запрещается беспспорное отвлечение финансовых средств с банковских счетов Государственного казначейства и территориальных казначейств Министерства финансов, **с изъятиями, предусмотренными настоящим законом.»**

### Статья 43 Дефицит и излишек бюджета в законе о бюджете на год

«(1) Любое решение об увеличении дефицита или уменьшении излишка бюджета осуществляется отдельными изменениями в законе о бюджете на год, при условии его соответствия внутренним и внешним обязательствам Республики Молдова.

(2) Любое изменение дефицита бюджета в законе о бюджете на год сопровождается решением Парламента о внесении изменений в иные законодательные акты, касающиеся порядка финансирования увеличенного дефицита, в соответствии с положениями части (5) статьи 131 Конституции.

**(2<sup>1</sup>) Изъятие из положений частей (1) и (2) составляет увеличение бюджетного дефицита в связи с дополнительными поступлениями и использованием сверх предусмотренного в бюджете займов на финансируемые за счет внешних источников проекты (ратифицированных Парламентом), а также с использованием остатков прошлых лет по займам на финансируемые за счет внешних источников проекты (ратифицированным Парламентом) и грантам, донорским и спонсорским средствам, полученным публичными учреждениями.**

(3) В случае излишка бюджета Парламент по предложению Правительства принимает решение о том, в какой мере и на какие цели он используется.»

8. Применимые положения Закона № 52 от 31 марта 2011 года о государственном бюджете на 2011 год (М.О. № 63-64/151, 2011):

## Статья 20

«Министерству финансов предоставляется право:

а) по обоснованным обращениям главных исполнителей бюджета изменять утвержденные показатели государственного бюджета:

- по специальным средствам (за исключением грантов, пожертвований, спонсорских и других безвозмездных поступлений) и специальным фондам вследствие аккумулирования доходов по этим компонентам сверх годовых лимитов, утвержденных в целом по главному исполнителю бюджета;

- по проектам, финансируемым из внешних источников, вследствие дополнительных поступлений внешних займов и грантов, а также использования остатков денежных средств на начало года на счетах соответствующих проектов;

- по грантам, пожертвованиям, спонсорским и другим безвозмездным поступлениям, дополнительно поступившим в распоряжение публичных учреждений, а также использованию остатков денежных средств на начало года из данных источников;

б) включать в доходы и расходы государственного бюджета накопившиеся на специальных счетах средства для оказания помощи лицам, пострадавшим в результате наводнений в июле 2010 года и других стихийных бедствий; [...]

д) разрешать на базе обоснованных предложений, исходящих от центральных публичных органов, осуществлять капитальные расходы (за исключением капитальных вложений) сверх лимитов ассигнований, предусмотренных на эти цели в бюджете, в случае возможности покрытия соответствующих расходов за счет и в пределах ассигнований на текущие расходы, утвержденных данным органам в государственном бюджете по соответствующим основным функциональным группам. В случае образования экономии по расходам на персонал разрешается перенаправление соответствующей экономии также на текущие расходы; [...]

ф) по предложениям Министерства регионального развития и строительства, основанным на решениях Национального координационного совета по региональному развитию, перераспределять средства Национального фонда регионального развития между основными функциональными группами; [...]

л) в случае роста дефицита государственного бюджета налагать секвестр на определенные расходы в размере, достаточном для поддержания дефицита на уровне утвержденного показателя, за исключением расходов на выполнение обязательств по обслуживанию государственного долга, расходов на персонал, на выплату стипендий, пенсий, пособий, компенсаций и социальной помощи.»

## ВОПРОСЫ ПРАВА

9. 26 марта 2011 года Парламент Республики Молдова принял Закон № 48 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Пунктами 2, 3, 5 и 7 статьи IX указанного закона были внесены следующие изменения и дополнения в Закон №847-XIII от 24 мая 1996 года о бюджетной системе и бюджетном процессе:

- часть (2) статьи 9 была дополнена словами:

«, а также расходов из займов на финансируемые за счет внешних источников проекты (ратифицированных Парламентом), грантов, донорских и спонсорских средств, полученных публичными учреждениями и не включенных в утвержденный бюджет.» [пункт 2];

- пункт б) части (5) статьи 11 дополнен предложением:

«Данное требование не распространяется на случаи, предусмотренные частью (2<sup>1</sup>) статьи 43.» [пункт 3];

- часть (5) статьи 36 дополнена словами:

«, с изъятиями, предусмотренными настоящим законом.»;

- части (6), (7) и (8) статьи 36 были признаны утратившими силу [пункт 5];

- статья 43 была дополнена частью (2<sup>1</sup>) следующего содержания:

«(2<sup>1</sup>) Изъятие из положений частей (1) и (2) составляет увеличение бюджетного дефицита в связи с дополнительными поступлениями и использованием сверх предусмотренного в бюджете займов на финансируемые за счет внешних источников проекты (ратифицированных Парламентом), а также с использованием остатков прошлых лет по займам на финансируемые за счет внешних источников проекты (ратифицированным Парламентом) и грантам, донорским и спонсорским средствам, полученным публичными учреждениями.» [пункт 7].

10. Вследствие внесенных поправок в Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе:

- **органы публичной власти не могут осуществлять дополнительные расходы, не предусмотренные законом о бюджете на год, за исключением расходов, связанных с оплатой сумм по исполнительным листам, выданным на основании окончательных решений судебных инстанций, а также расходов из займов на финансируемые за счет внешних источников проекты (ратифицированных Парламентом), грантов, донорских и спонсорских средств, полученных публичными учреждениями и не включенных в утвержденный бюджет** [статья 9 ч. (2)];

- после принятия закона о бюджете на год ни один закон, который предусматривает уменьшение утвержденного излишка или увеличение утвержденного дефицита государственного бюджета, кроме закона о внесении изменений в закон о бюджете на год, не может быть принят. *Данное требование не распространяется на случаи, предусмотренные частью (2<sup>1</sup>) статьи 43.* [статья 11 ч. (5) п .b)];

- любое решение об увеличении дефицита или уменьшении излишка бюджета осуществляется отдельными изменениями в законе о бюджете на год, с *изъятиями, предусмотренными ч.(2<sup>1</sup>) ст.43* [статья 43 часть (1)];

- «любое изменение дефицита бюджета в законе о бюджете на год сопровождается решением Парламента о внесении изменений в иные законодательные акты, касающиеся порядка финансирования увеличенного дефицита, в соответствии с положениями части (5) статьи 131 Конституции [статья 43 часть (2)];

- **Изъятие** этих положений составляет **увеличение бюджетного дефицита** в связи с дополнительными поступлениями и использованием сверх предусмотренного в бюджете займов на финансируемые за счет **внешних источников** проекты (*ратифицированных Парламентом*), а также с использованием остатков прошлых лет по займам на финансируемые за счет **внешних источников** проекты (*ратифицированным Парламентом*) и грантам, донорским и спонсорским средствам, полученным публичными учреждениями, **без отдельного изменения закона о годовом бюджете.** [статья 43]

11. 31 марта 2011 года Парламент принял Закон о государственном бюджете на 2011 год. Статьей 20 данного закона, Парламент предоставил Министерству финансов право осуществлять ряд действий, в том числе следующие:

«а) по обоснованным обращениям главных исполнителей бюджета изменять утвержденные показатели государственного бюджета:

- по специальным средствам (за исключением грантов, пожертвований, спонсорских и других безвозмездных поступлений) и специальным фондам вследствие аккумулирования доходов по этим компонентам сверх годовых лимитов, утвержденных в целом по главному исполнителю бюджета;

- по проектам, финансируемым из внешних источников, вследствие дополнительных поступлений внешних займов и грантов, а также использования остатков денежных средств на начало года на счетах соответствующих проектов;

- по грантам, пожертвованиям, спонсорским и другим безвозмездным поступлениям, дополнительно поступившим в распоряжение публичных учреждений, а также использованию остатков денежных средств на начало года из данных источников;

b) включать в доходы и расходы государственного бюджета накопившиеся на специальных счетах средства для оказания помощи лицам, пострадавшим в результате наводнений в июле 2010 года и других стихийных бедствий; [...]

d) разрешать на базе обоснованных предложений, исходящих от центральных публичных органов, осуществлять капитальные расходы (за исключением капитальных вложений) сверх лимитов ассигнований, предусмотренных на эти цели в бюджете, в случае возможности покрытия соответствующих расходов за счет и в пределах ассигнований на текущие расходы, утвержденных данным органам в государственном бюджете по соответствующим основным функциональным группам. В случае образования экономии по расходам на персонал разрешается перенаправление соответствующей экономии также на текущие расходы; [...]

f) по предложениям Министерства регионального развития и строительства, основанным на решениях Национального координационного совета по региональному развитию, перераспределять средства Национального фонда регионального развития между основными функциональными группами; [...]

l) в случае роста дефицита государственного бюджета налагать секвестр на определенные расходы в размере, достаточном для поддержания дефицита на уровне утвержденного показателя, за исключением расходов на выполнение обязательств по обслуживанию государственного долга, расходов на персонал, на выплату стипендий, пенсий, пособий, компенсаций и социальной помощи.»

12. По мнению авторов обращения, оспариваемые положения законов предоставляют право использования государственных финансовых средств без утверждения Парламента и, таким образом, они противоречат компетенции и процедурам формирования, управления, использования и контроля за финансовыми средствами государства, нарушая статьи 1, 6, 60, 66, 72, 107, 130 и 131 Конституции.

13. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, предоставленная ему пунктом а) части (1) статьи 135 Конституции, предполагает установление соответствия между законодательными нормами и текстом Конституции, учитывая принцип ее верховенства.

14. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что, по существу, оспариваемые нормы касаются двух аспектов: (а) возможности органов публичного управления осуществлять расходы, не включенные в утвержденный Парламентом бюджет; (б) компетенции Парламента и Министерства финансов по использованию финансовых средств государственного бюджета.

15. Конституционный суд проанализирует оспариваемые положения законодательства через призму конституционных норм, на которые ссылаются авторы обращения, с учетом выявленных двух вышеуказанных аспектов. В этом смысле, Конституционный суд

рассмотрит предполагаемое нарушение статьи 130 Конституции и нарушение статьи 6 в сочетании со статьями 66 и 131 Конституции.

## I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 130 КОНСТИТУЦИИ

16. Авторы обращения считают, что подвергнутые контролю конституционности нормы нарушают статью 130 Конституции, которая предусматривает следующее:

«(1) Формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений регламентируются **законом**. [...]»

### **A. Аргументы авторов обращения**

17. Авторы обращения считают, что измененные положения Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе, которые предоставляют право осуществлять дополнительные расходы, не предусмотренные законом о бюджете на год, из займов на финансируемые за счет внешних источников проекты, грантов, донорских и спонсорских средств, полученных публичными учреждениями и не включенных в утвержденный бюджет, без внесения Парламентом поправок в государственный бюджет на год, затрагивают полномочия Парламента и нарушают конституционные процедуры управления бюджетным дефицитом.

18. Согласно авторам обращения, внесенные в Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе изменения отступают от общей нормы, позволяя увеличение бюджетного дефицита в связи с поступлениями и использование займов из внешних источников сверх утвержденных в бюджете.

19. По мнению авторов, тем самым Правительству и Министерству финансов предоставлено право вносить поправки в государственный бюджет без принятия Парламентом соответствующего закона.

### **B. Аргументы публичных властей**

20. В открытом пленарном заседании Конституционного суда, представители Парламента и Правительства заявили, что изменения в Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе внесены с целью

упрощения налогового управления, а также консолидации и повышения эффективности использования публичных финансовых средств.

21. По утверждениям представителей Парламента и Правительства, финансовые средства, полученные из внешних финансовых источников, а также назначение грантов, донорских и спонсорских средств оговорены в договорах о финансировании, ратифицированных Парламентом. Дарители, как правило, определяют назначение грантов и донорских средств, указывая порядок и цель их использования. Имея конкретное предназначение, эти средства Парламент не может использовать **на другие цели** при утверждении или внесении поправок в государственный бюджет.

22. В то же время, представитель Парламента подчеркнул, что поправки внесены в целях упрощения использования этих средств и поощрения внутренних и внешних субъектов сделать инвестиции в экономику Республики Молдова.

23. По мнению представителя Правительства, оспариваемыми нормами Парламент регламентировал управление и использование финансовых средств государства, установив специальные правила и исключив противоречия между применяемыми нормами в данной области.

24. По утверждениям представителя Правительства, проведенный Счетной палатой аудит выявил, что прежняя практика, согласно которой в законы о годовых бюджетах включались специальные положения об использовании остатков финансовых средств на счетах специальных средств и специальных фондов, а также на счетах проектов, финансируемых из внешних источников, которые являются реальными источниками для увеличения бюджетного дефицита, и осуществление расходов из этих источников противоречили положениям ч.(2) ст.9, п.б) ч.(5) ст.11, ч.(5) ст. 36 и ч.(2) ст. 43 Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе.

25. В этом же контексте, как подчеркнул представитель Правительства, исключение из правила, предусмотренного ч.(5) ст.36, установленное ч.(2<sup>1</sup>) ст.43 Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе, обосновано положениями статьи 8 Конституции, устанавливающими принцип *pacta sunt servanda*, согласно которому Республика Молдова обязана соблюдать международные договоры, одной из сторон которых она является.

### C. Оценка Конституционного суда

26. Конституционный суд отмечает, что назначение и порядок использования финансовых средств, предоставленных в виде займов, грантов, донорских или спонсорских средств и не включенных в утвержденный бюджет на год, оговариваются соответствующими договорами финансирования, которые являются одной из категорий международных договоров.

27. В соответствии с принципом *pacta sunt servanda*, закрепленным статьей 8 Конституции, Республика Молдова обязуется соблюдать договоры, к которым присоединилась, и строить свои отношения с другими государствами на общепризнанных принципах и нормах международного права.

28. В данном контексте, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые нормы касаются исключительно использования средств из внешних источников, полученных только на основе договоров финансирования, **ратифицированных Парламентом**.

29. В соответствии с частью (1) статьи 12 Закона № 595 от 24 сентября 1999 года о международных договорах Республики Молдова (М.О. № 24-26/137, 2000):

«**Ратификация** [...] или присоединение к международному договору осуществляются Парламентом Республики Молдова посредством принятия **органического закона**.»

30. Следовательно, Конституционный суд считает, что договоры о займах на проекты, финансируемые из внешних источников, будучи ратифицированными Парламентом посредством **органических законов**, соблюдают требования, предусмотренные частью (1) статьи 130 Конституции.

## II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 6 В СОЧЕТАНИИ СО СТАТЬЯМИ 66 И 131 КОНСТИТУЦИИ

31. По утверждениям авторов обращения, оспариваемые нормы нарушают статью 6 Конституции, которая предусматривает, что:

«В Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.»

32. В этом смысле, авторы обращения считают, что оспариваемые нормы нарушают прерогативы Парламента, закрепленные статьей 66 Конституции:

«Парламент утверждает государственный бюджет и **осуществляет контроль за его исполнением**».

33. В то же время, по мнению авторов обращения, оспариваемые нормы нарушают статью 131 Конституции, предусматривающую:

«Правительство ежегодно разрабатывает проекты государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования и представляет их на **утверждение Парламенту**. При образовании внебюджетного фонда он подлежит **утверждению Парламентом**».

#### **A. Аргументы авторов обращения**

34. По мнению авторов обращения, положениями статьи 20 Закона о государственном бюджете на 2011 год Министерству финансов предоставляются несвойственные ему прерогативы в сфере управления финансовыми средствами государственного бюджета и разрешается вносить изменения в государственный бюджет без принятия Парламентом закона о внесении поправок в бюджет. Таким образом, исполнительный орган наделен полномочиями, присущими исключительно законодательной власти, в нарушение принципа разделения властей в государстве, закрепленного статьей 6 Конституции.

#### **B. Аргументы публичных властей**

35. Представитель Правительства считает, что не нарушаются конституционные нормы, так как они предусматривают только то, что управление и использование финансовых средств регламентируются законом, и не запрещают делегирование Парламентом центральным отраслевым органам публичного управления полномочий, связанных с этими процессами, при условии соблюдения запрета на утверждение бюджетных расходов без установления источников их финансирования.

36. По мнению представителя Правительства, эти условия соблюдены, поскольку положения установлены в законе о бюджете на год, а полномочия, которыми обладает Министерство финансов, не позволяют ему осуществлять бюджетные расходы без установления источников финансирования.

### **C. Оценка Конституционного суда**

37. Конституционный суд отмечает, что публичный бюджет, с одной стороны, является актом, которым законодательная власть утверждает формирование доходов и осуществление бюджетных расходов (согласно запланированным доходам), а с другой стороны, он является актом планирования бюджетных доходов и расходов на определенный период времени, ограниченный одним годом.

38. Компетенция в сфере бюджетного процесса устанавливается на основе конституционного принципа разделения властей и разграничения их полномочий.

39. Статьи 60, 66, 72, 130 и 131 Конституции предусматривают исключительное право Парламента, как единственной законодательной власти государства, утверждать государственный бюджет и осуществлять контроль за его исполнением. Таким образом, государственный бюджет, хотя и является актом финансового планирования, утверждается законодательным органом по предложению Правительства.

40. Согласно действующему законодательству, Правительство обеспечивает исполнение закона о бюджете на год. В процессе исполнения бюджета, Правительство принимает меры по сокращению бюджетного дефицита и консолидации доходной части бюджета.

41. В соответствии со статьей 107 Конституции, центральными отраслевыми органами государства являются министерства, которые проводят в жизнь политику Правительства, его постановления и распоряжения, осуществляют руководство вверенными им областями и несут ответственность за свою деятельность. В данном контексте, Конституционный суд отмечает, что компетенции Министерства финансов, оспариваемые авторами обращения, установлены именно Законом о государственном бюджете на 2011 год. Функции, делегированные Министерству финансов Парламентом, не связаны с регламентированием процесса управления и использования финансовых средств государства, а только с управлением этими средствами на основании положений законодательства.

42. Конституционные положения не запрещают Парламенту делегировать центральным отраслевым органам публичного управления некоторые компетенции, связанные с управлением и использованием финансовых средств государства, а конституционные положения, на которые ссылаются авторы обращения (статьи 1, 6, 60, 66, 72, 107, 130 и 131 Конституции), подтверждают это. Однако, они

предусматривают два условия: урегулирование этих процессов осуществляется только посредством законов, и бюджетные расходы утверждаются только после установления источника финансирования. Конституционный суд считает, что эти условия были соблюдены, так как процессы и соответствующие компетенции предусмотрены законом о бюджете на год, а полномочия, которыми обладает Министерство финансов, **не позволяют ему осуществлять финансовые расходы без установления соответствующих финансовых источников, чтобы не допускать увеличения утвержденного дефицита бюджета.**

43. Из анализа оспариваемых положений вытекает, что компетенции, предоставленные Министерству финансов законом о бюджете на год, не преследуют цель увеличения годового дефицита бюджета, а направлены на эффективное управление сэкономленных средств в процессе исполнения бюджета. Исходя из предмета регламентирования, статья 20 Закона о государственном бюджете на 2011 год **не уполномочивает Министерство финансов изменять платежный баланс или дефицит государственного бюджета,** поскольку ему не переданы компетенции Парламента утверждать государственный бюджет и осуществлять контроль за его исполнением.

44. Конституционный суд обращает внимание на то, что все более сложные отношения в современных обществах, в том числе в контексте экономического кризиса, определяют объективную необходимость иметь правительства, располагающие гибкими институциональными механизмами для управления экономикой. В этом контексте, роль Парламента – сосредоточиться на политическом подходе к принципиальным проблемам общества, и в меньшей степени на проблемы технического порядка.

45. Конституционный суд отмечает, что согласно статье 104 Конституции, Правительство несет ответственность перед Парламентом. Депутаты осуществляют свои контрольные функции над Правительством посредством вопросов, запросов, резолюций и предложений о выражении недоверия, на основании статей 105, 106 и 106<sup>1</sup> Конституции. Помимо этого, для контроля за исполнительной властью парламентские партии располагают также следственными комиссиями. Таким образом, соответствующие бюджетно-финансовые изменения, внесенные в Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе, не затрагивают сущность бюджетного контроля, осуществляемого Парламентом.

46. Следовательно, Конституционный суд считает, что законодательные положения, которыми Парламент делегирует Министерству финансов определенные полномочия, не нарушают принцип разделения и взаимодействия властей в государстве, соответствуют положениям статей 1, 6, 60, 66, 72, 107, 130 и 131 Конституции.

Исходя из изложенного, на основании ст.140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, ч.(2) ст. 61, п. а) ст. 62 и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции, Конституционный суд

### ПО С Т А Н О В Л Я Е Т:

**1. Признать конституционными:**

- положения частей 2, 3, 5 и 7 статьи IX Закона № 48 от 26 марта 2011 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты ;
- положения пунктов а), b), d), f) и l) статьи 20 Закона о государственном бюджете на 2011 год № 52 от 31 марта 2011 года.

**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, 25 октября 2011 года  
ПКК № 22,  
Дело № 11а/2011*