

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

изложенное на основании ч. (5) ст.27 Закона о Конституционном суде и ст.67 Кодекса конституционной юрисдикции

1. 25 октября 2011 года Конституционный суд принял 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, которым признал оспариваемые законодательные нормы конституционными.

2. Не согласившись с выводами Конституционного суда о конституционности положений частей 2, 3, 5 и 7 статьи IX Закона № 48 от 26 марта 2011 года, излагаю особое мнение.

3. В пленарном заседании Конституционного суда представители Парламента и Правительства подчеркнули, что изменения и дополнения внесены **с целью упрощения использования** в срок средств займов на финансируемые за счет внешних источников проекты (ратифицированных Парламентом), поступивших сверх предусмотренных лимитов в утвержденном бюджете на соответствующий год, остатков прошлых лет по грантам, донорским, спонсорским и другим средствам специального назначения, исключив постоянное формальное внесение поправок в Закон о государственном бюджете, а также с целью поощрения внутренних и внешних субъектов сделать инвестиции в экономику Республики Молдова.

4. Бесспорно, законодатель вправе выбирать различные решения для достижения намеченных целей, в том числе для конкретизации и осуществления экономических прав, для установления правил управления и использования финансовых средств государства, однако эти решения не должны выходить за пределы установленных конституционных принципов и норм.

5. Считаю, что при принятии Закона № 48 не были учтены **императивные** положения ч.(1) ст.130 Конституции, согласно которым формирование, управление, **использование** и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений регламентируются **законом**.

Проигнорированы также и положения статьи 129 Конституции, согласно которым Парламент утверждает основные направления внешнеэкономической деятельности, принципы использования иностранных займов и кредитов.

6. Поддержав мнение Правительства и Парламента, Конституционный суд в своем постановлении подчеркнул, что оспариваемые нормы Закона №847-ХІІІ «касаются исключительно использования средств из внешних источников, полученных только на основе договоров финансирования, ратифицированных Парламентом». Договоры займа, будучи международными

договорами, обязательны для исполнения, и в этих договорах оговариваются назначение и порядок использования финансовых средств.

7. Действительно, согласно законодательству, договоры займа и финансирования ратифицируются Парламентом посредством закона и передаются Правительству для исполнения. В данном контексте отмечаю, что нередко в этих договорах не указывается назначение финансовых средств, поступивших из внешних источников (например, законы № 57 от 25 марта 2010 года, № 203 от 16 июля 2010 года, № 125 от 18 июня 2010 года), более того, считаю, что законы о ратификации договоров займа не входят в пределы требований, предусмотренных ч.(1) ст.130 Конституции.

8. В Постановлении № 29 от 22 мая 2001 года «О толковании положений ч. (4) ст.131 Конституции Республики Молдова» Конституционный суд подчеркнул: «Государственные интересы определяют в целом компетенцию Правительства и в частности его полномочия в области финансов, кредитов, налогов, цен и денежного обращения. Право Правительства утверждать (либо не утверждать) увеличение или сокращение бюджетных доходов и расходов путем внесения законодательной инициативы или поправки, вытекающее непосредственно из толкуемой нормы, обусловлено конституционными положениями о системе национальных публичных финансов, формирование, управление, использование и осуществление контроля которых на основании ст.130 ч.(1) Конституции регламентируются законом».

9. Таким образом, по моему мнению, законы о ратификации договоров о займах (международных договоров) нельзя считать законами, регламентирующими управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, публичных учреждений.

10. Подчеркиваю, что использование, без внесения поправок в государственный бюджет, денежных средств специального назначения, в частности, 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**, которые, фактически, составляют реальные источники увеличения бюджетного дефицита, является существенным отступлением от правил управления бюджетным дефицитом влияет на осуществление бюджетно-финансового контроля Парламентом.

11. Дополнив ст.43 Закона № 847-ХІІІ частью (2¹), Парламент допустил **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 в связи 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**.

Каковы причины отступлений от общего правила, касающегося бюджетного дефицита и излишек, неясно.

Считаю, что положения ч.(2¹) ст.43 нарушают ч.(5) ст.131 Конституции и ч.(2) ст.43 Закона № 847-ХІІІ. Согласно этой статье закона, 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.

12. Внесенные изменения в Закон о бюджетной системе и бюджетном процессе, на мой взгляд, грубо нарушают **принцип бюджетной универсальности**.

Согласно этому принципу, государственный бюджет должен включать все бюджетные доходы и расходы, из чего следует, что ни одни бюджетные доходы или расходы не должны осуществляться вне бюджета.

Речь идет о строгом и точном правиле, касающемся формирования целостного бюджета, в целях упрощения **финансового контроля** за публичными службами государства.

Этот принцип не может применяться надлежащим образом в случае бюджетов, финансируемых и за счет внебюджетных средств, когда не принимаются законы о внесении поправок в годовой государственный бюджет.

13. Внесенные изменения затрагивают и принцип единства, согласно которому все бюджетные расходы должны быть включены в единый государственный бюджет.

Принцип единства требует, чтобы «все доходы и все расходы государства включались в *один бюджетный документ*, для обеспечения эффективного использования и контроля за расходующимися публичными фондами». Его цель – избежать разбросанность финансовых операций государства по многочисленным документам, и таким образом обеспечить эффективность контроля, осуществляемого Парламентом, и четкость формирования бюджета и управления им. Этот принцип исходит из элементарного правила прозрачности, позволяя законодателю видеть глобальную и полную картину всех операций.

14. По моему мнению, в результате изменений, внесенных в Закон № 847-ХІІІ, Министерство финансов, роль которого состоит в обобщении и координировании бюджетного процесса, становится органом, принимающим законодательные положения о бюджетных процессах и бюджетной политике, что противоречит положениям ст.6 Конституции.

15. Оспариваемые изменения нарушают также положения ч.(2) ст.3 и п.а) ч.(3) ст.4 Закона № 780-ХV от 27 декабря 2001 года «О законодательных актах», согласно которым законодательный акт должен соответствовать требованиям законности, доступности, точности...; при разработке, принятии и применении законодательных актов должны соблюдаться принципы

целесообразности, согласованности, последовательности и соотносимости конкурирующих норм. Измененные положения ч.(2) ст.9, п.б) ч.(5) ст.11, ст.43 Закона № 847-ХІІІ вступают в противоречие с другими статьями этого закона, касающихся сбалансированности бюджета, исполнения бюджета, внесения поправок в государственный бюджет и др.

16. Таким образом, считаю, что положения частей 2, 3, 5 и 7 статьи ІХ Закона № 48 противоречат части (1) статьи 130 и статье 6 Конституции.

Елена САФАЛЕРУ
Судья Конституционного суда

25 октября 2011 года