



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**некоторых положений Приложения №1 к Разделу IV Налогового
кодекса, в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 года**

(Обращение № 20а/2014)

КИШИНЭУ
25 марта 2014 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ НАЛОГОВЫХ
ПОЛОЖЕНИЙ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИХ АКЦИЗНЫЕ СТАВКИ НА ТАБАЧНЫЕ ИЗДЕЛИЯ

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии секретаря заседания, Корины Попа,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 17 марта 2014 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Михай Гимпу, Валериу Мунтяну, Георге Брега и Корина Фусу, представленное в Конституционный суд 17 марта 2014 года, в соответствии с положениями ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.25 п.г) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.г) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности положений товарной позиции «240220» из Приложения №1 к Разделу IV Налогового кодекса, в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

2. Авторы обращения считают, в частности, что положения Приложения №1 к Разделу IV Налогового кодекса, в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 года, которым была изменена акцизная ставка на сигареты с фильтром, содержащие табак, по товарной позиции «240220», нарушают положения ст.131 ч.(4) и ч.(6) Конституции.

3. Определением Конституционного суда от 19 марта 2014 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд истребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал Валериу Мунтяну, депутат Парламента, один из авторов обращения. Парламент был представлен главным консультантом общего юридического управления Секретариата Парламента, Серджиу Кирикэ. Со стороны Правительства участвовал заместитель министра юстиции, постоянный представитель Правительства в Конституционном суде – Николае Ешану.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. 23 декабря 2013 г. Парламент принял Закон №324 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, предусматривающий бюджетно-налоговую политику на 2014 год. Данным законом были внесены изменения в том числе в Налоговый кодекс.

7. При внесении изменений в Приложение №1 к Разделу IV Налогового кодекса была повышена акцизная ставка на сигареты с фильтром, содержащие табак, по товарной позиции «240220», и применена новая формула для исчисления акцизной ставки «75 леев + 24%», вместо «45 леев + 24%».

8. Проект бюджетно-налоговой политики был утвержден Постановлением Правительства №959 от 3 декабря 2013 г. и под №491 тем же числом был зарегистрирован в Парламенте.

9. Поправки, внесенные в Налоговый кодекс, в редакции, принятой законодательным органом в окончательном чтении, не были предусмотрены в законопроекте, утвержденном Правительством. Проект бюджетно-налоговой политики Правительства предусматривал увеличение акцизной ставки на товары, указанные в позиции «240220», по формуле «50 леев + 31%», вместо «45 леев + 24%».

10. Оспариваемые положения были включены Парламентом при принятии законопроекта в окончательном чтении (23 декабря 2013 г.), будучи предложены вначале депутатами Оксаной Доменти и Олегом Рейдман и предусматривали формулу «70 леев + 24%», а впоследствии в окончательном варианте «75 леев + 24%» – Комиссией по экономике, бюджету и финансам (согласно докладу по проекту во втором чтении №СЕВ №6/755 от 23 декабря 2013 г.).

11. Относительно предложенных поправок, которые касаются бюджетно-налоговой политики государства, не было истребовано одобрения Правительства, как того требует ст. 131 ч.(4) Конституции, учитывая, что не был принят вариант Правительства, а положения закона были изменены в соответствии с законодательной инициативой Комиссии по экономике, бюджету и финансам.

12. Необходимость запроса согласия Правительства была установлена после принятия законопроекта в окончательном чтении. Таким образом, по письменному запросу Председателя Парламента №DDP/C-6/243 от 24 декабря 2013 г., Правительство приняло *post factum* Постановление №1051 от 24 декабря 2013 г. о проекте закона о государственном бюджете на 2014 год. В данном постановлении отмечается следующее:

«Учитывая утверждение Парламентом 23 декабря 2013 г. проекта закона о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты (№491 от 3 декабря 2013 г. о бюджетно-налоговой политике на 2014 г.) и, впоследствии, проекта закона о государственном бюджете на 2014 г. (№488 от 3 декабря 2013 г.), с внесенными поправками, одобряется увеличение доходов и расходов государственного бюджета на 2014 г. с 25 682 041,6 тыс. леев и 28 085 074,8 тыс. леев до 25 814 830,3 тыс. леев и, соответственно, 28 217 863,5 тыс. леев.»

13. Закон №324 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты был опубликован в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova» 31 декабря 2013 года и вступил в силу 1 января 2014 г.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

14. Применимые положения Конституции (М.О., 1994 г., № 1):

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

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

Статья 96

Роль [Правительства]

«(1) Правительство обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.
[...].»

Статья 131

Национальный публичный бюджет

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

(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.
[...]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ НАЛОГОВЫХ ПОЛОЖЕНИЙ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИХ АКЦИЗНЫЕ СТАВКИ НА ТАБАЧНЫЕ ИЗДЕЛИЯ

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

Статья 132

Налоговая система

«(1) Налоги, сборы и любые другие доходы государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел устанавливаются согласно закону соответствующими представительными органами.

[...]»

15. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом №797-XIII от 2 апреля 1996 г. (М.О., 2007 г., №50, ст. 237):

Статья 47

Условия осуществления права законодательной инициативы и субъекты такого права

«[...]

(6) Проект законодательного акта и законодательное предложение представляются для обсуждения вместе с изложением задачи, цели, концепции будущего акта, его места в действующем законодательстве, а также социально-экономических и других последствий его принятия в соответствии с требованиями Закона о законодательных актах № 780-XV от 27 декабря 2001 г., года. При этом указываются лица, принявшие участие в разработке проекта, и прилагаются результаты проведенных при этом экспертиз и исследований. Если реализация новых положений сопряжена с финансовыми, материальными и иными затратами, прилагается финансово-экономическое обоснование.

[...]»

Статья 58

Заключения Правительства на проекты законодательных актов и законодательные предложения

«[...]

(2) Заключение Правительства является согласно положениям статьи 131 Конституции обязательным в отношении проектов законодательных актов и законодательных предложений или поправок, которые влекут за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов.»

Статья 59

Представление поправок к проектам законодательных актов

«[...]

(2) Поправки представляются в форме изменения редакции пунктов, частей, статей, в форме дополнения проекта новыми статьями или в форме предложений по исключению некоторых слов, пунктов, частей, статей проекта.

(3) Поправки должны быть обоснованы.

[...]».

16. Применимые положения Закона №847-ХІІІ от 24 мая 1996 г. о бюджетной системе и бюджетном процессе (повторно опубликованного в М.О., 2005 г., специальный выпуск):

Статья 2

Бюджетная система

«Бюджетная система представляет собой единую систему бюджетов и фондов, образующих национальный публичный бюджет, который состоит из:

- а) государственного бюджета;
- б) бюджета государственного социального страхования;
- с) бюджетов административно-территориальных единиц;
- д) фондов обязательного медицинского страхования.»

Статья 6

Бюджетно-налоговая политика

«(1) Выполняя определенные настоящим законом функции, Министерство финансов, Правительство и Парламент осуществляют свою деятельность, обеспечивая:

- а) составление бюджета в условиях:
 - стабильности национальной валюты;
 - стабильности цен и заработных плат;
 - стабильного развития экономики;
 - б) согласование поступления доходов и осуществления расходов по времени;
- [...].»

Статья 7

Бюджетная классификация

«(1) Бюджеты составляются и исполняются на основе единой системы бюджетной классификации.

(2) Бюджетная классификация включает классификацию доходов бюджета, функциональную, организационную и экономическую классификации расходов бюджета, представляющие собой:

- а) классификация доходов бюджета – группировку доходов бюджета, предусмотренных законодательством, определяющим источники их формирования;
 - б) функциональная классификация расходов бюджета - группировку расходов бюджета, отражающих использование финансовых средств на выполнение государством его основных функций;
- [...].»

Статья 8

Доходы бюджета

«(1) Доходы бюджета формируются из налогов, сборов, грантов и прочих поступлений.

[...].»

Статья 11

Сбалансированность бюджета

«(1) Сбалансированность бюджета выражается в равновесии между общей суммой доходов и общей суммой расходов.

[...]

(3) Превышение расходов над доходами составляет дефицит бюджета.
[...].»

Статья 13⁴

Принцип единства

«(1) Все доходы и расходы должны быть включены в государственный бюджет.

(2) Доходы и расходы для каждого элемента бюджета консолидируются в национальном бюджете.

[...].»

Статья 14

Цели государственного бюджета

«Целями государственного бюджета являются:

[...]

с) обеспечение бюджетного равновесия, необходимого для сохранения стабильной макроэкономической ситуации в государстве;

д) обеспечение эффективного, качественного и ответственного управления финансами, находящимися в распоряжении Правительства.

[...].»

Статья 16

Основы составления государственного бюджета

«В соответствии с частью (2) статьи 15 Министерство финансов составляет проект государственного бюджета, основанный на:

а) целях, определенных статьей 14;

б) источниках доходов и назначении расходов;;

[...].»

Статья 18

Бюджетная база на среднесрочный период

«(1) На основании оценок Министерства финансов, осуществленных на базе положений ст.17, Правительство, ежегодно, утверждает в сжатые сроки прогноз бюджетной базы на среднесрочный период, включая цели бюджетно-налоговой политики на ближайший бюджетный год и на 2 следующих за ним года, а также базу соответствующих ежегодных бюджетных доходов и расходов, в том числе предельные расходы по органам центральной публичной администрации.»

Статья 29

Рассмотрение в первом чтении

«(1) В ходе первого чтения Парламент заслушивает доклад Правительства и содоклад Комиссии по бюджету и финансам по проекту закона о бюджете на год и рассматривает:

а) основные направления бюджетно-налоговой политики;

б) основные концепции проекта.

[...].»

Статья 30

Рассмотрение во втором чтении

(1) В ходе второго чтения Парламент по представлению Комиссии по бюджету и финансам рассматривает:

- а) прогноз доходов в виде расчетов и их структуру;
 - б) прогноз расходов, их структуру и назначение;
 - с) дефицит или излишек государственного бюджета.
- [...]

Статья 31

Рассмотрение в третьем чтении

«[...]

(2) До 5 декабря каждого года Парламент принимает закон о бюджете на год.»

Статья 32

Ответственность за исполнение государственного бюджета

«(1) Общая ответственность за исполнение государственного бюджета возлагается на Правительство.

[...].»

17. Применимые положения Налогового кодекса №1163-XIII от 24 апреля 1997 г. (повторно опубликованного в М.О., 2007 г., стр. 4):

Статья 119

Понятия

«В целях настоящего раздела применяются следующие понятия:

- 1) *Акциз* – государственный налог, установленный на отдельные потребительские товары.

[...].»

Приложение 1 [Раздела IV]

Товары, облагаемые акцизами

Товарная позиция	Наименование товара	Единица измерения	Ставка акциза
240220	Сигареты, содержащие табак:		
	– с фильтром	1000 шт./ стоимость в леях	75 леев + 24%
	– без фильтра	1000 шт.	50 леев

ВОПРОСЫ ПРАВА

18. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается налоговых положений, увеличивающих акцизную ставку на сигареты с фильтром, содержащие табак, по товарной позиции «240220», положения, которые были изменены в

результате бюджетно-налоговой политики, принятой Законом №324 от 23 декабря 2013 года.

19. Так, обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, а именно: системы национального публичного бюджета, порядка его формирования, взаимодействия властей в осуществление своих полномочий и обязанностей и соблюдения конституционных норм.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

20. В соответствии со своим определением от 19 марта 2014 года, Конституционный суд отметил, что, на основании ст.135 ч.(1) п.а) Конституции, ст.4 ч.(1) п.а) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(1) п.а) Кодекса конституционной юрисдикции, представленное обращение относится к компетенции Конституционного суда.

21. Положения ст. 25 п. g) Закона о Конституционном суде и ст.38 ч.(1) п.g) Кодекса конституционной юрисдикции наделяют депутата Парламента правом обращения в Конституционный суд.

22. Конституционный суд подчеркивает, что объектом контроля конституционности являются положения, предусматривающие акцизную ставку на сигареты с фильтром, содержащие табак, по товарной позиции «240220» из Приложения №1 к Разделу IV Налогового кодекса, в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Внесенными поправками была увеличена акцизная ставка с «45 леев + 24%» до «75 леев + 24%».

23. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения Приложения №1 к Разделу IV Налогового кодекса, в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 г., ранее не являлись предметом конституционного контроля.

24. Таким образом, Конституционный суд заключает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии с положениями статьи 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

25. Конституционный суд отмечает, что прерогатива, которой он наделен конституционными нормами, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и текстом Конституции, с учетом принципа ее верховенства.

26. В силу изложенного, Конституционный суд рассмотрит оспариваемый текст через призму конституционных норм.

27. Чтобы выяснить, соответствуют ли оспариваемые положения конституционным нормам, Конституционный суд будет оперировать, в частности, положениями ст.131 ч.(4) в сочетании со ст.6 Конституции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 131 Ч.(4) В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 6
КОНСТИТУЦИИ

28. Авторы обращения утверждают, что оспариваемые положения нарушают ст.131 ч.(4) Конституции, согласно которой:

«[...]

(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.

[...]».

1. Аргументы авторов обращения

29. Авторы обращения утверждают, что положения, подвергаемые контролю конституционности, были приняты с нарушением процедуры, установленной статьей 131 ч.(4) Конституции, которая предусматривает принятие поправок, влекущих за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов, только после их одобрения Правительством.

30. Так, авторы обращения отмечают, что первоначальный проект, предложенный Правительством, об установлении акцизной ставки «50 леев + 31%» на сигареты с фильтром, содержащие табак, по товарной позиции «240220», предусматривал увеличение доходов национального публичного бюджета и устанавливал равновесие необходимое для обеспечения защиты местных производителей.

31. По мнению авторов обращения, проигнорировав предложение Правительства об изменении акцизной ставки на сигареты с фильтром, содержащие табак, и приняв в окончательном чтении законодательный акт, законодательный орган лишил национальный публичный бюджет запланированных дополнительных доходов и поставил местных производителей в невыгодном положении по сравнению с импортерами табачных изделий.

2. Аргументы властей

32. В открытом заседании Конституционного суда представитель Парламента указал на отсутствие необходимости в дополнительных комментариях, учитывая предыдущую юриспруденцию Конституционного суда (Постановления №2 от 28 января 2014 года, №6 от 13 февраля 2014 года, №7 от 13 февраля 2014 года, №8 от 14 февраля 2014 года).

33. В связи с рассматриваемым делом, представитель Правительства отметил, что конституционные нормы следует толковать в том смысле, что Парламент не имеет права изменить текст закона, предусматривающего бюджетные доходы или расходы, если Правительство не внесло соответствующие предложения об изменении текста, но, в то же время, согласно Конституции, Парламент может изменить законопроект, предложенный Правительством, не будучи обязанным принимать предложения Правительства в полной мере. Парламент может отступить от поправок, предложенных Правительством, при условии, что новый текст не повлечет за собой сокращение доходов, что означало бы выйти за пределы конституционного поля.

34. Представитель Правительства отметил, что, если в рассматриваемых ранее Конституционным судом случаях Парламент внес изменения в бюджетно-налоговую политику в отсутствие соответствующих предложений Правительства, в настоящем деле идет речь о законопроекте, в котором Правительство предлагало увеличить акцизную ставку на сигареты с фильтром, а Парламент лишь изменил предложенную ставку.

3. Оценка Конституционного суда

3.1. Общие принципы

35. Конституционный суд отмечает, что согласно ст.6 Конституции в Республике Молдова законодательная, исполнительная и судебная власти разделены и взаимодействуют при осуществлении своих прерогатив в соответствии с положениями Конституции.

36. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что органы, представляющие эти три власти, наделены определенными прерогативами; согласно положениям Конституции ни одна из властей не может узурпировать полномочия другой или передавать их исполнение.

37. Так, в Постановлении №3 от 9 февраля 2012 года Конституционный суд подчеркнул:

«32. Содержание и смысл теории разделения властей предполагает равновесие властей и относительную их независимость, систему сдержек и противовесов, оказывающих взаимное влияние на власти, не позволяя им превышать установленные Конституцией пределы в осуществление своих полномочий.»

38. Конституционный суд отмечает, что разделение функций в государстве, или, другими словами, разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, подразумевает взаимодействие властей и взаимный контроль и устанавливает принцип их независимости.

39. В соответствии с Постановлением №6 от 13 февраля 2014 года, Конституционный суд обращает внимание на то, что конституционный законодатель установил ряд конституционных положений, которые предполагают прямое взаимодействие властей. Ярким примером воплощения на практике принципа разделения и взаимодействия законодательной и исполнительной властей в осуществление своих полномочий являются и положения ст.131 ч.(4) Конституции.

40. В связи с этим, Конституционный суд отмечает, что согласно части (4) статьи 131 Конституции: «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**».

41. Указанной конституционной нормой конституционный законодатель преследовал цель обязательного одобрения Правительством любого законодательного предложения или поправки, которые требуют увеличения или сокращения доходов, расходов или займов.

42. В соответствии с предыдущей юриспруденцией (Постановление №2 от 28 января 2014 г.), Конституционный суд вновь подчеркивает, что положения ст.131 ч.(4) Высшего закона устанавливают обязательность предварительного одобрения Правительством законодательных поправок или законодательных предложений, влекущих увеличение или сокращение расходов, доходов или займов, как **непременное условие**, от которого Парламент не может отступить в процессе утверждения национального публичного бюджета и несоблюдение которого является нарушением процедуры, установленной Конституцией, в части нормотворчества в бюджетной сфере. Этот конституционный принцип распространяется на бюджетную процедуру.

43. В Постановлении №29 от 22 мая 2001 г. о толковании положений ст. 131 части (4) Конституции Республики Молдова Конституционный суд подчеркнул:

«Необходимое условие предварительного контроля исполнительной властью бюджетного процесса определено правом и обязанностью Правительства проводить внутреннюю и внешнюю политику государства, согласно его программе деятельности, утвержденной Парламентом (ст.96, ст.98 ч.(3) Конституции).»

44. Конституционный суд вновь обращает внимание на то, что ограничение порядка осуществления законодательной инициативы и ограничительное обуславливание законодательной процедуры в бюджетной сфере основаны на заинтересованности Правительства, как исполнительного органа, который, в силу положений статьи 96

Конституции, обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.

45. Также, в развитие конституционных норм, непереносимое условие о предварительном контроле исполнительной властью законодательных предложений или поправок, влияющих на доходы и расходы бюджета, следует и из статьи 32 части (1) Закона №847 от 24 мая 1996 г. о бюджетной системе и бюджетном процессе, согласно которой **ответственность за исполнение государственного бюджета возложена на Правительство.**

46. В этом смысле, Конституционный суд высказался ранее в Постановлении №29 от 22 мая 2001 года:

«[...] ст.131 ч.(4) Конституции, направлена на реальное обеспечение исполнения государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования, представленных в виде доходов и расходов. Условие, содержащееся в конституционной норме, согласно которому законодательная инициатива или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов и расходов, могут быть приняты только после их одобрения Правительством, вызвано необходимостью поддержания бюджетного баланса.»

47. Также, в Постановлении №5 от 18 февраля 2011 года Конституционный суд отметил следующее:

«Бюджетные и налоговые решения имеют значительные социально-экономические последствия. Они создают условия для роста экономики и жизненного уровня населения, или наоборот, провоцируют торможение экономического роста, безработицу, бедность. Здоровая экономика способствует укреплению публичных финансов, и наоборот. Поэтому ст.131 ч.(4) Конституции предусматривает одобрение Правительством законодательных инициатив по изменению положений государственного бюджета и бюджета государственного социального страхования.»

48. Так, Конституционный суд заключает, что реализация принципа разделения и взаимодействия властей в государстве в области бюджетного процесса выражается в строгом разграничении полномочий и обязанностей представителей исполнительной и законодательной властей и в обеспечении конституционным законодателем справедливого конституционного равновесия, для сдерживания широкой свободы усмотрения законодателя в бюджетно-налоговой сфере и обеспечения реальной возможности исполнительной власти осуществлять сопряженные конституционные полномочия.

3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

49. Учитывая положения ст.7 Закона №847-ХІІІ от 24 мая 1996 года о бюджетной системе и бюджетном процессе, Конституционный суд подчеркивает, что государственный бюджет, как неотъемлемая часть бюджетной системы, формируется и основывается на две большие группы бюджетных показателей: доходы и расходы бюджета.

50. В этом смысле, доходы бюджета имеют в основу источники, установленные в соответствии с законодательством, главное функциональное назначение этих доходов является покрытие бюджетных расходов в целях реализации основных функций государства.

51. В соответствии с положениями ст.8 ч.(1) Закона №847-ХІІІ от 24 мая 1996 года, доходы бюджета формируются из налогов, сборов, грантов и прочих поступлений, а согласно ст.119 п.1) Налогового кодекса, **акциз – государственный налог**, установленный на отдельные потребительские товары.

52. Подвергая комплексному толкованию указанные выше положения закона, Конституционный суд заключает, что **акцизы являются прямым источником бюджетных доходов, из которых формируется и консолидируется государственный бюджет.**

53. Конституционный суд отмечает, что из налогов и сборов формируются доходы, необходимые государственным учреждениям, однако, они в значительной степени влияют и на экономику в целом, в частности, на распределение экономических средств.

54. Таким образом, для обеспечения бюджетного процесса в части доходов и расходов, государство должно обеспечить системное и непрерывное получение установленных налогов на протяжении бюджетного года, а также предварительные меры по управлению и контролю за их взиманием.

55. Конституционный суд отмечает, что вследствие изменений, внесенных Законом №324 от 23 декабря 2013г. в Приложение №1 к Разделу IV Налогового кодекса, в части, оспариваемой авторами обращения, была увеличена акцизная ставка на сигареты с фильтром, содержащие табак, по товарной позиции «240220» с «45 леев + 24%» до «75 леев + 24%» за единицу измерения.

56. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения были введены Законом №324 от 23 декабря 2013 г., **устанавливающим новую бюджетно-налоговую политику.**

57. Изучив Постановление Правительства №959 от 3 декабря 2013 г. об утверждении законопроекта о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, который в Парламенте был зарегистрирован под номером 491, Конституционный суд отмечает, что **оспариваемые положения не явились объектом бюджетно-**

налоговой политики, разработанной и утвержденной Правительством.

58. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что выше указанный законопроект, составленный Правительством, предлагал **увеличение акцизной ставки** на сигареты с фильтром, содержащие табак, по товарной позиции «240220» **по иной формуле, чем та, которая была принята законодательным органом**, а именно «50 леев + 31%», и предусматривал **увеличение как твердой составляющей, так и составляющей в процентном соотношении.**

59. Положения Приложения №1 к Разделу IV Налогового кодекса, предусматривающие **увеличение акцизной ставки** на сигареты с фильтром, содержащие табак, по товарной позиции «240220», были включены Парламентом 17 декабря 2013 года, после принятия законопроекта в первом чтении, на основании предложений, содержащихся в докладе Комиссии по экономике, бюджету и финансам.

60. В Постановлении №6 от 13 февраля 2014 года Конституционный суд отметил, что в части, касающейся осуществления права депутатов на законодательную инициативу, в том числе на внесение законодательных предложений и поправок, конституционные нормы требуют **указать имя автора**, даже если авторство принадлежит постоянным комиссиям. **При парламентских процедурах анонимность недопустима.**

61. Вместе с тем, Конституционный суд обращает внимание на тот факт, что оспариваемые положения **были приняты Парламентом без согласия Правительства.** В этом смысле, Конституционный суд напоминает, что согласно ст.131 ч.(4) Конституции 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.

62. Конституционный суд не может расценить как согласие Правительства, в смысле статьи 131 части (4) Конституции, Постановление №1051 от 24 декабря 2013 г. о проекте закона о государственном бюджете на 2014 г., которым одобряется увеличение доходов и расходов государственного бюджета на 2014 г. Из конституционной нормы однозначно следует, что **согласие Правительства должно предварять** принятие законопроектов, влияющих на бюджет, в окончательном чтении, тогда как соответствующее Постановление было принято *post-factum*. Более того, в нем не содержатся констатации и выводы, непосредственно относящиеся к нормам, подвергнутым контролю конституционности.

63. Конституционный суд повторяет, что необходимость получения предварительного согласия Правительства для принятия любого законодательного предложения или поправки, влекущих за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов, определена сложностью бюджетного процесса в целом, а также ответственностью Правительства по исполнению государственного бюджета.

64. В этом смысле, в Постановлении №2 от 28 января 2014 г. Конституционный суд отметил, что «[...] ст. 131 ч. (4) Конституции является единственной конституционной нормой, которая предусматривает прямую зависимость Парламента от Правительства при 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. Следует учесть, что 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 согласно ст. 17 и ст. 18 Закона №847-ХІІІ от 24 мая 1996 г. о бюджетной системе и бюджетном процессе «на предстоящий бюджетный год и на еще как минимум два последующих года».

65. Одновременно, исходя из указанного Постановления, Конституционный суд подчеркивает, что отсутствие предварительного согласия Правительства на внесение поправок, которые влекут за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов и расходов, является упущением. Суд констатирует, что **это упущение явилось следствием неисполнения положений статьи 131 части (4) Конституции.**

66. В соответствии с вышесказанным, Конституционный суд делает вывод, что изменения, внесенные в Налоговый кодекс, оспариваемые авторами обращения, прямо относятся к бюджетно-налоговой политике государства и, в свете ст.6 ч.(1) и ст.18 ч.(1) Закона №847 от 24 мая 1996 г., составляют основу среднесрочной бюджетной базы государства и, тем самым, базу бюджетных доходов и расходов по соответствующим годам.

67. Исходя из изложенного в параграфах 57-58, Конституционный суд отмечает, что **согласно проекту бюджетно-налоговой политики, утвержденному Постановлением Правительства №959 от 3 декабря 2013 года, общей тенденцией исполнительного органа было**

увеличение акцизной ставки на сигареты с фильтром, содержащие табак, путем изменения в целом формулы исчисления этой ставки, а именно увеличения как твердой составляющей с «45 леев» до «50 леев», так и составляющей, выражаемой в процентном соотношении, с «24%» до «31%».

68. Вопреки тенденции к повышению акцизов, Парламент увеличил только твердую составляющую акцизной ставки на сигареты с фильтром в размере 75 леев, что не соответствует проекту Правительства о бюджетно-налоговой политике. Вместе с тем, предложение исполнительного органа о повышении одновременно на 7% и составляющей в процентном соотношении не было одобрено.

69. Конституционный суд подчеркивает, что, в свете конституционных норм, при внесении любой поправки, которая изменяет предложенную Правительством бюджетно-налоговую политику, необходимо получить его одобрения. Согласно ст.59 Регламента Парламента, поправки представляются в форме изменения редакции пунктов, частей, статей, в форме дополнения проекта новыми статьями или в форме предложений по исключению некоторых слов, пунктов, частей, статей проекта.

70. Также, согласно положениям Регламента, любая поправка должна быть обоснована. В этом смысле, анализируя доклад Комиссии по экономике, бюджету и финансам, Конституционный суд отмечает, что проект во втором чтении об изменении акцизных ставок на сигареты с фильтром, предложенных Правительством, не содержит финансово-экономической оценки или других убедительных аргументов.

71. Кроме того, с точки зрения законодательной техники, Конституционный суд обращает внимание на то, что, хотя Парламент изменил только твердую составляющую акцизной ставки с 45 леев до 75 леев, в п.64 ст.IX Закона №324 от 23 декабря 2013 года указывается, что по товарной позиции 240220, в первой черточке, в графе 4, текст «45 леев + 24%» заменяется текстом «75 леев +24%».

72. Учитывая, что в Парламенте процесс принятия бюджета протекает с трудностями и упущениями, с нарушением конституционных требований, Конституционный суд заключает, что изменения по товарной позиции «240220» из Приложения №1 к Разделу IV Налогового кодекса, в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, противоречат статьям 6 и 131 ч.(4) Конституции.

73. В Постановлении №33 от 10 октября 2013 г. о толковании статьи 140 Конституции, Конституционный суд подчеркнул:

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ НАЛОГОВЫХ ПОЛОЖЕНИЙ, ПРЕДУСМАТРИВАЮЩИХ АКЦИЗНЫЕ СТАВКИ НА ТАБАЧНЫЕ ИЗДЕЛИЯ

«63. В этом контексте, Конституционный суд, в качестве принципа, отмечает, что положения, признанные утратившими силу нормами закона, признанными неконституционными, вновь начинают действовать, становясь частью активного права и продолжая производить юридические последствия до вступления в силу новых положений, это являясь специфическим результатом утраты конституционной легитимности, санкция, которая по своему значению и суровости отличается от простого упразднения нормативного текста.

64. Так, в случае установления неконституционности нормы о внесении изменений/признании положений закона утратившими силу, до принятия Парламентом новых положений применяются положения, предшествовавшие измененным/признанным утратившими силу, в соответствии с выводами Конституционного суда по представленному ему на рассмотрение делу.»

74. Таким образом, исходя из суждений, изложенных в Постановлении №33 от 10 октября 2013 г., Конституционный суд отмечает, что до внесения Парламентом надлежащих поправок, будут применяться положения Налогового кодекса, действовавшие до внесения изменений Законом №324 от 23 декабря 2013 г.

На основании ст. 140 Конституции, ст.26 Закона о Конституционном суде, ст.6, ст.60, ст.61, ст.62 п.а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным* обращение депутатов Парламента Михай Гимпу, Валериу Мунтяну, Георге Брега и Корина Фусу о контроле конституционности некоторых налоговых положений, предусматривающих ставки акцизов на табачные изделия.

2. *Признать неконституционной* ставку акциза в «75 леев + 24%» по товарной позиции «240220» из Приложения №1 к Разделу IV Налогового кодекса №1163-XIII от 24 апреля 1997 года, в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

3. До установления новых положений о ставках акциза на сигареты с фильтром, содержащие табак, по товарной позиции «240220» из Приложения №1 к Разделу IV Налогового кодекса №1163-XIII от 24 апреля 1997 года, будут применяться положения, действовавшие до внесения изменений Законом №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

4. 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 марта 2014 года

ПКС № 11

Дело № 20а/2014