



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

некоторых налоговых положений, относящихся к местным сборам

(Обращение №2а/2014 г.)

КИШИНЭУ
28 января 2014 г.

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:
Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Елены Лупан,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 13 января 2014 г.,
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 Валериу Мунтяну, Георге Брега и Корины Фусу, представленное в Конституционный суд 13 января 2014 г. 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 пунктов 113-119, 122 и 123 ст. IX Закона №324 от 23 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, в том числе в Налоговый кодекс №1163 от 24 апреля 1997 г.

2. 14 января 2014 г. обращение было дополнено новыми сведениями.

3. В открытом заседании авторы ходатайствовали о расширении объекта обращения и осуществлении контроля конституционности Постановления Правительства №1051 от 24 декабря 2013 г. о проекте Закона о государственном бюджете на 2014 г.

4. Авторы обращения считают, в частности, что положения пунктов 113-119, 122, 123 Ст. IX Закона №324 от 23 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, которыми были аннулированы некоторые местные сборы и определены максимальные ставки существующих, противоречат статьям 1, 8, 72, 109, 112, 130, 131 и 132 Конституции, а также положениям международных актов.

5. Определением Конституционного суда от 15 января 2014 г., без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым. Вместе с тем, было отклонено ходатайство о приостановлении действия оспариваемых положений в пользу рассмотрения обращения в срочном порядке.

6. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд располагал заключениями Парламента и Правительства в письменном виде.

7. В открытом пленарном заседании Суда обращение аргументировал депутат Парламента, Валериу Мунтяну, один из авторов. Парламент представлял Серджиу Кирикэ, главный консультант Общего юридического управления Секретариата Парламента. Правительство представлял Виктор Барбэнягрэ, заместитель министра финансов, и Сабина Чербу, заместитель министра юстиции.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

8. 23 декабря 2013 г. Парламент принял Закон №324 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, которым установил новую бюджетно-налоговую политику. Этим законом, *inter alia*, были внесены изменения в Налоговый кодекс.

9. Поправками к Налоговому кодексу исключен ряд местных сборов (сбор с владельцев собак, сбор за парковку и сбор за вывоз отходов) и определены максимальные ставки местных сборов, взимаемых органами местного публичного управления.

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

11. Поправки, внесенные в Налоговый кодекс в части местных сборов, не содержались в законопроекте, утвержденном Правительством. Эти положения были включены Парламентом при утверждении законопроекта в окончательном чтении (23 декабря 2013 г.), по предложению Комиссии по экономике, бюджету и финансам (согласно докладу по проекту во втором чтении №СЕВ №6/755 от 23 декабря 2013 г.).

12. Также, относительно предложенных поправок, которые касаются непосредственно бюджетно-налоговой политики государства, не было запрошено согласие Правительства в соответствии со ст. 131 ч.(4) Конституции. Необходимость запроса согласия Правительства была установлена после принятия законопроекта.

13. Таким образом, по требованию Председателя Парламента письмом №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 г.». В 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 изменениями, 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.»

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

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

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

Статья 23

Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«[...]

(2) Государство обеспечивает право каждого человека на знание своих прав и обязанностей. С этой целью государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность.»

Статья 96

Роль [Правительства]

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

[...]»

Статья 109

Основные принципы местного публичного управления

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

(2) Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

[...]»

Статья 112

Сельские и городские власти

«[...]

(2) Властями публичного управления, осуществляющими местную автономию в селах и городах, являются выборные местные советы и примары.

[...]»

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.

[...]

(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.

[...].»

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.

[...].»

16. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом №797-XIII от 2 апреля 1996 г. 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.

[...].»

17. Применимые положения Закона №780-XV от 27 декабря 2001 г., г. о законодательных актах (М.О., 2002, №36-38, ст. 210):

Статья 3

Признаки и свойства законодательного акта

(2) Законодательный акт должен соответствовать требованиям законности, доступности, точности, а после вступления в силу подлежит исполнению и обязателен для всех субъектов права.»

Статья 4

Основные принципы законотворчества

«(1) Законодательный акт должен соответствовать положениям международных договоров, одной из сторон которых является Республика Молдова, общепризнанным принципам и нормам международного права, в том числе законодательству Сообщества.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ НАЛОГОВЫХ
ПОЛОЖЕНИЙ, ОТНОСЯЩИХСЯ К МЕСТНЫМ СБОРАМ

(2) Законодательный акт должен соответствовать конституционным положениям и согласовываться с существующей правовой базой, системой кодификации и унификации законодательства.

(3) При разработке, принятии и применении законодательных актов должны соблюдаться следующие принципы:

- а) целесообразности, согласованности, последовательности и соотносимости конкурирующих норм;
- б) преемственности, стабильности и предсказуемости норм права;
- с) транспарентности, гласности и доступности.»

18. 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 10

Расходы бюджета

«(1) Расходы бюджета определяются ассигнованиями, предусмотренными законом о бюджете на год.

(2) В состав расходов включаются:

[...]

f) трансферты органам местного публичного управления, учреждениям, финансируемым из бюджета, государственным предприятиям;

[...].»

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:

[...]

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

d) 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:

a) целях, определенных статьей 14;

b) источниках доходов и назначении расходов;;

[...]

d) предложениях по доходам органов местного публичного управления, внесенных в соответствии с положениями раздела III;

[...].»

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 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.

[...]»

Статья 45

Бюджеты административно-территориальных единиц

«(1) Бюджеты административно-территориальных единиц обеспечивают финансовыми средствами проведение мероприятий по удовлетворению социально-экономических и культурных потребностей населения и развитию подведомственной территории в соответствии с Законом о местном публичном управлении и другими законодательными актами.

(2) Процесс составления и исполнения бюджетов административно-территориальных единиц регламентируется Законом о местных публичных финансах.

[...]»

19. Применимые положения Закона №397-XV от 16 октября 2003 г. о местных публичных финансах (М.О., 2003 года, №248-253, ст. 996):

Статья 1

Основные понятия

«В настоящем законе следующие основные понятия используются в значении:
бюджеты административно-территориальных единиц – местные бюджеты, представляющие собой бюджеты сел (коммун), городов (муниципиев, за исключением муниципиев Бэлць и Кишинэу), районные бюджеты, центральный бюджет автономного территориального образования с особым правовым статусом и муниципальные бюджеты Бэлць и Кишинэу;

[...]

собственные доходы – доходы бюджетов административно-территориальных единиц, формируемые в соответствии с Налоговым кодексом и другими законодательными актами из налогов, сборов и других платежей, поступающих прямо и полностью в соответствующие бюджеты;

[...]»

Статья 3

Гарантии финансовой автономии

«(1) Бюджеты административно-территориальных единиц, представляют собой самостоятельные элементы, которые разрабатываются, утверждаются и исполняются на условиях финансовой автономии в соответствии с положениями настоящего закона и Закона о местном публичном управлении.

(2) Сумма утвержденных (прогнозируемых) доходов, не поступивших в бюджет административно-территориальной единицы, а также произведенные из ее бюджета дополнительные расходы не восстанавливаются из бюджета другого уровня.

[...]

(5) С органами местного публичного управления проводятся в установленном порядке консультации по процедуре перераспределения выделяемых им финансовых ресурсов, а также по внесению изменений в законодательство о функционировании системы местных публичных финансов.»

Статья 4

Доходы бюджетов административно-территориальных единиц

«(1) Доходы бюджетов административно-территориальных единиц состоят из налогов, сборов и прочих доходов, предусмотренных законодательством, и включают:

- а) собственные доходы;
- б) специальные средства;
- с) отчисления от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам, установленным настоящим законом;
- д) трансферты общего назначения;
- д¹) трансферты специального назначения;
- д²) гранты;
- е) специальные фонды.»

Статья 5

Распределение доходов между бюджетами административно-территориальных единиц

«(1) Доходы бюджетов административно-территориальных единиц в виде налогов, сборов, других доходов, предусмотренных законодательством состоят из:

- 1) собственных доходов:

[...]

- д) местных сборов, применяемых в соответствии с Налоговым кодексом;

[...]

(4) Доходы муниципального бюджета Бэлць и муниципального бюджета Кишинэу состоят из:

- 1) собственных доходов:

[...]

- е) местных сборов, применяемых в соответствии с Налоговым кодексом;

[...].»

Статья 7

Расходы бюджетов административно-территориальных единиц

«(1) В бюджетах административно-территориальных единиц предусматриваются ассигнования, необходимые для обеспечения функционирования публичных учреждений и общественных служб соответствующей административно-территориальной единицы.

[...]

(2) Ежегодные расходы бюджетов административно-территориальных единиц утверждаются соответствующим представительным и правомочным органом только в пределах имеющихся финансовых ресурсов. Это положение не действует при получении займов, предусмотренных статьей 14 настоящего закона.

[...].»

Статья 12

Бюджетное равновесие

«(1) Годовые бюджеты административно-территориальных единиц не могут утверждаться и исполняться с бюджетным дефицитом.

[...]

(3) Органы местного публичного управления обязаны предпринимать все необходимые меры для поддержания бюджетного равновесия.

(4) В случае непоступления доходов в размере утвержденной суммы соответствующий представительный и правомочный орган обязан сократить расходы, включающие установленные обязательства и платежи, с целью завершения года со сбалансированным бюджетом посредством уточнения бюджета соответствующей административно-территориальной единицы.»

Статья 19

Разработка бюджетов административно-территориальных единиц

«(1) Органы местного публичного управления отвечают за разработку и утверждение своих бюджетов на основании положений законодательства, а также бюджетной классификации и бюджетной методологии, утвержденных Министерством финансов.

[...].»

Статья 20

Рассмотрение и утверждение бюджетов административно-территориальных единиц

«(1) Исполнительный орган не позднее 1 ноября своим распоряжением представляет соответствующему представительному и правомочному органу проект бюджета административно-территориальной единицы на предстоящий год на рассмотрение и утверждение.

(2) Представленный на утверждение соответствующему представительному и правомочному органу проект бюджета административно-территориальной единицы, сопровождаемый пояснительной запиской, включает:

[...]

б) приложения к проекту решения, в которых отражены:

– доходы и расходы соответствующего бюджета, предусмотренные на предстоящий бюджетный год;

– ставки местных налогов и сборов, подлежащих поступлению в бюджет;

[...]

(6) Представительный и правомочный орган утверждает бюджет административно-территориальной единицы на предстоящий бюджетный год не позднее 10 декабря текущего года.»

Статья 25

Распределение доходов и расходов бюджетов административно - территориальных единиц

«[...]

(2) В срок до 20 декабря исполнительный орган утверждает распределение доходов и расходов бюджета административно-территориальной единицы в разрезе бюджетной классификации.»

20. Применимые положения Закона №435-XVI от 28 декабря 2006 г. об административной децентрализации (М.О., 2007 г., №29-31, ст. 91):

Статья 1

Основные понятия

«В настоящем законе следующие основные понятия употребляются в значении:

местная автономия - право и реальная способность местных органов публичной власти регулировать и управлять в соответствии с законом под свою ответственность и в интересах местного населения значительной частью общественных дел;

автономия в принятии решений - право местных органов публичной власти свободно принимать решения в соответствии с законом без вмешательства других органов публичной власти в целях реализации своих интересов;

[...]

финансовая и бюджетная автономия - право местных органов публичной власти распоряжаться собственными финансовыми ресурсами в достаточном объеме и свободно использовать свои ресурсы в соответствии с законом путем принятия собственных местных бюджетов;

[...].»

Статья 3

Принципы административной децентрализации

«Административная децентрализация осуществляется на основе следующих принципов:

а) принципа местной автономии, предусматривающего гарантирование права и реальной способности местных органов публичной власти регламентировать и управлять в соответствии с законом под свою ответственность и в интересах местного населения существенной частью общественных дел;

[...]

д) принципа полноты полномочий, предусматривающего, что любые полномочия, предоставляемые местным органам публичной власти должны быть полными и исключительными, их осуществление не может быть обжаловано или ограничено другим органом власти, кроме как в предусмотренных законом случаях;

е) принципа соответствия полномочий ресурсам, предусматривающего, что финансовые и материальные ресурсы, выделенные местным органам публичной власти, должны соответствовать размеру и характеру предоставленных им полномочий в целях обеспечения эффективного осуществления последних;

[...]

г) принципа институционального диалога, предусматривающего осуществляемые государством информирование и согласование с местными органами публичной власти в разумный срок в процессе планирования и принятия решений через их общественные структуры по любым вопросам, касающимся их непосредственно или связанных с процессом административной децентрализации;

[...].»

Статья 8

Согласование с органами местного публичного управления

«(1) Процесс разработки, принятия и внесения изменений в законы или другие нормативные акты, касающиеся организации и функционирования местного публичного управления, согласуется с органами местного публичного управления.

[...].»

Статья 11

Административная способность

«(1) Административно-территориальная единица считается обладающей административной способностью, если она располагает материальными,

институционными и финансовыми ресурсами, необходимыми для управления и эффективного осуществления возложенных на нее полномочий.

(2) Административная способность считается адекватной законному статусу определенного местного органа публичной власти в случае, когда его административные расходы не превышают 30 процентов от общей суммы его доходов..

[...].»

Статья 12

Финансовая децентрализация

«(1) Местные органы публичной власти пользуются в соответствии с законом финансовой автономией, принимают собственный бюджет, который не зависит от государственного бюджета и отделен от него.

(2) Административно-территориальные единицы эффективно и свободно располагают собственными финансовыми ресурсами в целях осуществления своих полномочий.

(3) Местные органы публичной власти располагают собственными налоговыми доходами, установленными Законом о местных публичных финансах, которые составляют налоговую основу административно-территориальной единицы. Они располагают также другими собственными доходами, установленными указанным законом и иными нормативными актами.

(4) В целях повышения финансовой способности местных органов публичной власти им предоставляются трансферты общего назначения. Порядок исчисления общей суммы этих трансфертов устанавливается Законом о местных публичных финансах.

[...].»

21. Применимые положения Закона №436-XVI от 28 декабря 2006 г. о местном публичном управлении (М.О., 2007 г., №32-35, ст. 116):

Статья 3

Основные принципы местного публичного управления

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности местных органов публичной власти и проведения консультаций с гражданами по важнейшим проблемам местного значения.

(2) Органы местного публичного управления обладают автономией в принятии решений, организационной, управленческой и финансовой автономией, а также правом на инициативу во всем, что касается управления местными публичными делами, осуществляя свою власть в пределах подведомственной территории в соответствии с законом.

[...].»

Статья 9

Финансовая поддержка местной автономии

«Для обеспечения местной автономии органы местного публичного управления разрабатывают, утверждают и самостоятельно распоряжаются бюджетами административно-территориальных единиц, а также вправе вводить местные налоги и сборы и устанавливать их размеры в соответствии с законом.»

Статья 81

Местные публичные финансы

«[...]

(3) Местные органы публичной власти располагают собственной налоговой базой (отделенной от налоговой базы государства), состоящей из налогов, размер

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ НАЛОГОВЫХ
ПОЛОЖЕНИЙ, ОТНОСЯЩИХСЯ К МЕСТНЫМ СБОРАМ

которых устанавливается в соответствии с Законом о местных публичных финансах. Налоговая база местных органов публичной власти должна быть пропорциональна их собственным полномочиям, предусмотренным Конституцией, настоящим законом и другими законодательными актами.

(4) Местные органы публичной власти располагают и другими финансовыми источниками, к которым относятся местные сборы, доходы от управления имуществом административно -территориальной единицы и доходы от оказания услуг.

[...]

(6) Порядок распределения собственных финансовых средств местных органов власти, а также любое внесение изменений в законодательство о функционировании системы местных публичных финансов должны согласовываться в обязательном порядке с представительными структурами местных органов публичной власти.»

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

Статья 7

Установление, изменение и отмена государственных и местных
налогов (пошлин) и сборов

«[...]

(2) Установление новых, помимо предусмотренных настоящим кодексом, или отмена действующих государственных и местных налогов (пошлин) и сборов, а также изменение действующих налогов (пошлин) и сборов в части определения субъектов налогообложения, налоговой базы, изменения ставок и применения льгот в течение налогового (календарного) года допускаются только одновременно с внесением соответствующих изменений в государственный бюджет и бюджеты административно-территориальных единиц.

[...].»

ВОПРОСЫ ПРАВА

23. Из содержания обращения, Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается включения в налоговое законодательство размера местных сборов, взимаемых местными органами публичной власти, а также исключения некоторых существующих сборов.

24. Обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов, таких, как процедура формирования национального публичного бюджета, принцип местной автономии, финансовая и бюджетная автономия органов местного публичного управления.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

25. В соответствии с определением от 15 января 2014 г., Конституционный суд отмечает, что на основании статьи 135 части (1) п. а) Конституции, статьи 4 части (1) п. а) Закона о Конституционном суде и статьи 4 части (1) п. а) Кодекса конституционной юрисдикции, обращение относится к компетенции Конституционного суда.

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

27. Конституционный суд устанавливает, что объектом контроля конституционности являются пункты 113-119, 122, 123 Ст. IX Закона №324 от 23 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, в том числе в Налоговый кодекс. Внесенными изменениями отменен ряд местных сборов и установлены для существующих сборов максимальные ставки, которые невозможно будет превышать.

28. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения Закона №324 от 23 декабря 2013 г. ранее не были объектом контроля конституционности.

29. 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.

30. Исходя из соображений, изложенных в обращении, Конституционный суд установил, что объектом контроля является критика неконституционности **в формальном разрезе**, то есть процедуры принятия оспариваемых норм закона, и **в материальном разрезе**, по существу положений, внесенных законом в Налоговый кодекс.

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

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

33. Чтобы прояснить соответствие оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд, в частности, будет исходить из положений статьи 131 части (4) и части (6), а также из положений статьи 109 Конституции.

34. Одновременно, Конституционный суд отклоняет как *неприемлемое *ratione materiae** обращение о контроле конституционности Постановления Правительства №1051 от 24 декабря 2013 г. о проекте Закона о государственном бюджете на 2014 г., поскольку это постановление не влечет правовые последствия, отдельные от законопроекта, которого оно касается, являясь лишь одним из этапов законодательной процедуры, и в его содержании не прослеживаются нормы, относящиеся к оспариваемым положениям.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

І. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 131 ЧАСТИ (4) И ЧАСТИ (6) КОНСТИТУЦИИ

35. Авторы обращения полагают, в частности, что оспариваемые положения противоречат статье 131 части (4) и части (6) Конституции, согласно которым:

«[...]

(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.

[...]

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

1. Аргументы авторов обращения

36. Авторы обращения утверждают, что оспариваемые положения противоречат статье 131 части (4) Конституции, согласно которой любая поправка, которая влечет сокращение бюджетных доходов, может быть принята лишь после одобрения Правительством.

2. Аргументы властей

37. Относительно конституционной нормы, предусматривающей одобрение Правительством законодательных предложений и поправок, влекущих увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов, Парламент в своей точке зрения отмечает, имея в виду утверждение Парламентом 23 декабря 2013 г. законопроекта №491 от 3 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты и проекта закона о государственном бюджете на 2014 г. №488 от 3 декабря 2013 г., что Постановлением №1051 от 24 декабря 2013 г. о проекте закона о государственном бюджете на 2014 г. Правительство одобрило увеличение доходов и расходов государственного бюджета на 2014 г.

38. В ходе открытого заседания Суда, представитель Правительства заявил, что конституционная норма, содержащаяся в ст. 131 части (4), может быть истолкована и в смысле возможности Правительства одобрить любое законодательное предложение или поправку, которое влечет увеличение или сокращение доходов или расходов, и после принятия их Парламентом. В контексте рассматриваемого случая, Правительство утвердило Постановление №1051 от 24 декабря 2013 г. о проекте Закона о государственном бюджете на 2014 г.

39. Одновременно, представитель Правительства отметил, что в случае, если Правительство выносит негативное заключение по уже принятому законопроекту, влияющему на формирование бюджета, Парламент должен переголосовать закон.

3. Оценка суда

3.1. Общие принципы

40. Конституционный суд отмечает, что в статье 131 Конституции конституционный законодатель определил составные части национального публичного бюджета: государственный бюджет, бюджет государственного социального страхования и бюджеты районов, городов и сел, которые являются взаимосвязанными элементами и в совокупности составляют единую бюджетную систему государства.

41. Конституционный суд отмечает, что финансовый механизм государства, как неотъемлемая часть экономического механизма, состоит из совокупности финансово-экономических структур, форм, методов, принципов и рычагов, посредством которых формируются, управляются и используются финансовые публичные фонды, необходимые для выполнения своих функций и задач, направленных, в частности, на устойчивое экономическое развитие государства и, на этой основе, на обеспечение соответствующего жизненного стандарта.

42. В своей предыдущей юриспруденции (Постановление №23 от 6 сентября 2013 г.) Конституционный суд отметил:

«65. Публичные финансовые средства государства являются источником целой системы денежно-экономических отношений, при помощи которых удовлетворяются потребности общества. Формирование, распределение и использование публичных фондов в различных направлениях осуществляются по специальным методикам и техникам, на основе принципов возвратности и безвозвратности.

66. Совокупность методов и техник, при помощи которых соответствующие государственные учреждения составляют и используют публичные финансовые средства, создают слаженную систему финансовых отношений под названием «**финансово- бюджетная система**».

67. Конституционный суд отмечает, что **в рамках этой системы управление публичными финансовыми средствами осуществляется при помощи финансовых планов (бюджетов), которые вместе образуют бюджетную систему. Она представляет собой единую систему бюджетов и фондов, образующих национальный публичный бюджет, который состоит из государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования, бюджетов административно-территориальных единиц и фондов обязательного медицинского страхования.»**

43. Конституционный суд отмечает, что положения ст. 131 Конституции, с одной стороны, закладывают основы национального публичного бюджета в разрезе структуры и содержания, а, с другой стороны, диктуют определенные обязательные ограничения, в том числе, для Парламента, в части бюджетного процесса. Второй аспект содержания данной конституционной нормы отчетливо подчеркнут значимостью бюджетной системы для экономической безопасности государства, что определяет строгие и предсказуемые требования, в том числе по отношению к процедурам разработки компетентными органами всех компонентов национального бюджета.

44. Одновременно, законодатель конкретизировал и описал в законодательстве, разработанном на основе Высшего закона, все процедурные, технические, методические аспекты бюджетного процесса, исходя из своих полномочий, согласно положениям статьи 72 части (3) Конституции.

45. Так, Закон №847-XIII от 24 мая 1996 г. о бюджетной системе и бюджетном процессе, являющийся базовым законом в данной сфере, в статье 2 воспроизводит структуру бюджетной системы, обозначенную в статье 131 части (1) Конституции.

46. Учитывая юридическую и техническую структуру данного законодательного акта, Конституционный суд отмечает его специальный и общеобязательный характер при разработке, рассмотрении, утверждении, изменении и исполнении государственного бюджета.

47. Вместе с тем, 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**».

48. Таким образом, Конституционный суд отмечает положения Высшего закона, которые предусматривают **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.

49. 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). »

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

50. Конституционный суд напоминает, что согласно конституционным нормам бюджеты административно-территориальных единиц являются частью национального бюджета.

51. В этом же смысле, в статье 2 Закона №397/2003 г. о местных публичных финансах отмечается, что **местные публичные финансы являются составной частью системы публичных финансов** и включают бюджеты административно-территориальных единиц первого уровня и бюджеты административно-территориальных единиц второго уровня, представляющие собой совокупность доходов и расходов для выполнения функций, отнесенных законодательством к

компетенции этих единиц, и функций, делегированных им Парламентом по предложению Правительства.

52. Статья 4 Закона №397/2003 г. предусматривает, что доходы бюджетов административно-территориальных единиц состоят из налогов, сборов и прочих доходов, предусмотренных законодательством, и включают: а) собственные доходы; б) специальные средства; в) отчисления от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам, г) трансферты общего назначения; д¹) трансферты специального назначения; д²) гранты; е) специальные фонды.

53. В соответствии со ст. 9 вышеуказанного закона, доходы бюджетов административно-территориальных единиц в виде трансфертов **осуществляются из государственного бюджета**, а объем соответствующих трансфертов **прямо устанавливается в законе о государственном бюджете** для каждой административно-территориальной единицы. Одновременно, согласно ст. 16 Закона №847-ХІІІ от 24 мая 1996 г. о бюджетной системе и бюджетном процессе, Министерство финансов разрабатывает проект государственного бюджета, в том числе на основе предложений органов местного публичного управления по доходам.

54. Таким образом, в контексте изложенных положений, Суд отмечает **прямую взаимосвязь между законом о государственном бюджете и бюджетами административно-территориальных единиц**, как составных частей национального публичного бюджета.

55. Дополнительно, Конституционный суд отмечает, что местные бюджеты формируются из собственных доходов, в которые включаются **местные сборы**, взимаемые в соответствии с Налоговым кодексом.

56. Конституционный суд отмечает, что в результате поправок к Налоговому кодексу, принятых Законом №324 от 23 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, из числа местных сборов были исключены сбор с владельцев собак, сбор за парковку и сбор за вывоз отходов. Вместе с тем, были установлены максимальные ставки для местных сборов, предусмотренных Приложением к Разделу VII Налогового кодекса.

57. Суд отмечает, что предшествовавшие изменениям законодательно-налоговые положения устанавливали лишь наименование сбора, налогооблагаемую базу объекта налогообложения, единицу измерения ставки и срок оплаты. Размер каждого сбора устанавливался индивидуально органом местного публичного управления административно-территориальной единицы.

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

59. В этом смысле, Суд отмечает, что изменения, внесенные в Налоговый кодекс и подвергнутые контролю конституционности, прямо относятся к бюджетно-налоговой политике государства и, через призму статей 6 части (1) и 18 части (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.

60. Изучив Постановление Правительства №959 от 3 декабря 2013 г. об утверждении законопроекта о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, которому Парламент присвоил порядковый номер 491, Суд отмечает, что оспариваемые положения **не явились объектом бюджетно-налоговой политики, утвержденной Правительством**. Соответствующие поправки были включены Парламентом после принятия законопроекта в первом чтении 17 декабря 2013 г.

61. Также, в ходе публичного заседания Конституционного суда, ни Парламент, ни Правительство не смогли сообщить органу конституционной юрисдикции, кто является автором (авторами) поправок, сославшись на Комиссию по экономике, бюджету и финансам как автора.

62. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что поправки, оспариваемые авторами обращения, **были приняты Парламентом без согласия Правительства**, без проведения обстоятельного экономического анализа, без оценки их последствий для национального публичного бюджета, в общем, и местных бюджетов, в частности, без выявления дополнительных бюджетных средств для поддержания установившегося бюджетного равновесия, в результате чего была нарушена формальная сторона конституционных положений о бюджетной процедуре, предусмотренных статьей 131 частью (4) и частью (6) Конституции.

63. Таким образом, исходя из вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что в соответствии с конституционными требованиями, **любую законодательную инициативу или предложение, касающиеся бюджета, следует представить только после установления источника финансирования и с предварительного одобрения Правительства**. В этом смысле, положение, содержащееся в части (4) статьи 131 Конституции, следует применять в сочетании с частью (6) этой статьи.

64. Также, 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., на которое сослались как представитель Парламента, так и представитель Правительства. 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.

65. Таким образом, в связи с вышеизложенным, Конституционный суд отклоняет мнение представителя Правительства, в соответствии с которой конституционная норма может быть истолкована и в смысле «последующего согласия». Также, относительно аргумента

представителя Правительства о необходимости переголосования закона, влияющего на бюджет, в случае, когда исполнительный орган дает по нему отрицательное заключение, Конституционный суд отмечает, что действующее законодательство не предусматривает процедуры переголосования закона.

66. Конституционный суд указывает на то, что **Правительство не может отказаться от конституционного права / обязанности, в том числе от выражения своего согласия или несогласия с законодательными предложениями или поправками, влияющими на бюджет.**

67. В соответствующей последовательности изложения, Конституционный суд не может согласиться и с аргументом представителей Парламента и Правительства о том, что в рамках пленарного заседания Парламента от 23 декабря 2013 г. министр финансов одобрил все поправки к бюджетно-налоговой политике.

68. Конституционный суд подчеркивает, что в соответствии с конституционной нормой, **согласие должно исходить от Правительства, а не от одного из членов исполнительного органа.** Согласно статье 97 Конституции и статье 4 Закона о Правительстве №64-ХП от 31 мая 1990 г., Правительство является коллегиальным органом и в его состав входят премьер-министр, первый заместитель, заместители премьер-министра, министры и другие члены, определенные законом. Статья 30 Закона о Правительстве предусматривает, что для осуществления конституционных и вытекающих из закона полномочий, а также для организации выполнения законов, Правительство принимает постановления, которые подписываются премьер-министром. **Коллегиальный характер Правительства заключается в совместном участии всех членов в принятии решений большинством голосов.**

69. Также, Конституционный суд отмечает, что согласно Постановлению Правительства №872 от 1 ноября 2013 г. об утверждении Положения о представителе Правительства в Парламенте и Конституционном суде, в случае, если поправки, внесенные депутатами в ходе обсуждения в парламентских комиссиях или в парламентских фракциях, на пленарном заседании Парламента, **ведут к существенным изменениям проектов нормативных актов, инициированных Правительством, эти поправки могут быть поддержаны представителем Правительства только по согласованию с Премьер-министром и заместителями Премьер-министра или, по необходимости, с Правительством.**

70. Относительно обязательности одобрения Правительством законодательных предложений и поправок, влекущих увеличение или сокращение бюджетных доходов, Конституционный суд изложил свое мнение ранее, в Постановлении №5 от 18 февраля 2011 г., согласно которому:

«Бюджетные и налоговые решения имеют значительные социально-экономические последствия. Они создают условия для роста экономики и жизненного уровня населения, или, наоборот, провоцируют торможение

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ НАЛОГОВЫХ
ПОЛОЖЕНИЙ, ОТНОСЯЩИХСЯ К МЕСТНЫМ СБОРАМ

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

71. Также, в Постановлении №29 от 22 мая 2001 г. Конституционный суд отметил:

«[...] положения ст. 131 части (4) Конституции направлены 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.»

72. 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, а согласно статье 32 части (1) Закона №847/1996 г. является ответственным за исполнение государственного бюджета.

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

«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, администрирование, использование и осуществление контроля которых на основании ст.130 ч.(1) Конституции регламентируются законом»

74. Конституционный суд отмечает, что ст. 131 ч. (4) Конституции является единственной конституционной нормой, которая предусматривает прямую зависимость Парламента от Правительства при принятии решений. Подобная норма, как отмечается в §43, 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».

75. Конституционный суд отмечает, что, поскольку доходы бюджета, согласно статье 8 части (1) Закона №847 от 24 мая 1996 г., формируются в том числе из сборов, то оспариваемые поправки прямо влияют как на бюджетные доходы в смысле их сокращения, так и на бюджетные расходы, которые, согласно содержанию статьи 10 части (1) того же закона, определяются ассигнованиями, предусмотренными законом о бюджете на год, и включают, среди прочего, трансферты органам местного публичного управления.

76. Также, с учетом положений статьи 13⁴ Закона №847/1996 г., согласно которым все доходы и все расходы государства включаются в бюджет, а доходы и расходы каждого элемента бюджетной системы консолидируются в национальном публичном бюджете, Конституционный суд отмечает, что поправки, внесенные в Налоговый кодекс Законом №324 от 23 декабря 2013 г., нарушают бюджетный баланс. Более того, оспариваемые положения могут привести к увеличению бюджетного дефицита.

77. В этой связи, отсутствие предварительного согласия Правительства на внесение поправок, которые влекут увеличение или сокращение бюджетных доходов и расходов, является упущением. Суд констатирует, что это упущение явилось следствием неисполнения положений статьи 131 части (4) Конституции.

78. Учитывая, что в Парламенте процесс принятия бюджета протекает с трудностями и упущениями, с нарушением установленной в конституционном порядке обязанности при внесении поправок, влекущих увеличение или сокращение бюджетных доходов и расходов, Конституционный суд заключает, что положения статьи IX пп. 113-119, 122, 123 Закона №324 от 23 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты противоречат статье 131 части (4) и части (6) Высшего Закона.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 109 КОНСТИТУЦИИ

79. Авторы обращения утверждают, что оспариваемые положения противоречат также статье 109 Конституции, согласно которой:

«(1) Публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важнейшим вопросам местного значения.

(2) Автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

(3) Применение указанных принципов не может затрагивать унитарный характер государства.»

1. Аргументы авторов обращения

80. Авторы обращения полагают, что поправки к налоговому законодательству по местным сборам, в частности, установление максимальной ставки этих сборов, противоречат законодательным положениям, относящимся к местной автономии, а также принципам предсказуемости и стабильности правовых отношений.

81. По мнению авторов обращения, Парламент нарушил срок утверждения закона о годовом бюджете, приняв с опозданием бюджетно-налоговую политику и лишив, таким образом, органы местного публичного управления запланированных доходов.

82. Авторы обращения ссылаются на положения статьи 4 п. 6 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которым необходимо консультироваться с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом, в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

83. Также, авторы обращения заостряют внимание на том, что на момент принятия и вступления в силу оспариваемых положений большинство местных бюджетов были утверждены и доработаны, а критикуемый законодательный акт не предусматривает возможности или механизма покрытия возникшего таким образом бюджетного дефицита.

84. Они отмечают, что местные публичные органы, когда разрабатывали и утверждали местные бюджеты, руководствовались действующим на тот момент законодательством, и внесенные изменения, исключая некоторые категории местных сборов и учреждающие максимальные ставки для остальных, нарушили финансово-бюджетный баланс и принцип определенности правовых отношений.

2. Аргументы властей

85. Парламент в представленном мнении приводит статью 132 Конституции, которая предусматривает, что налоги, сборы и любые другие доходы государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел устанавливаются согласно закону соответствующими представительными органами.

86. В этом же контексте приведена и статья 7 часть (1) Налогового кодекса, согласно которой государственные и местные налоги (пошлины) и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются исключительно путем внесения изменений и дополнений в Налоговый кодекс, а согласно части (3) этой же статьи, перечень местных налогов и сборов, а также их предельный уровень утверждаются Парламентом.

87. Также, Парламент отмечает, что поправки, устанавливающие максимальные ставки местных сборов, были приняты в результате многочисленных ходатайств экономических агентов, отраслевых ассоциаций и патронатов в связи с злоупотреблениями местных

публичных органов при принятии решений о взимании местных сборов.

88. По мнению Правительства, законодательное установление предельного уровня местных сборов не может быть расценено как ограничение принципа местной автономии, поскольку положения Закона о местном публичном управлении и Европейской хартии местного самоуправления прямо предусматривают право органов местного публичного управления устанавливать размер местных сборов в соответствии с условиями и в пределах, установленных законом.

89. В этой же связи, были приведены и положения ст. 131 части (5) и ст. 132 части (1) Конституции, которые предусматривают, что разработка, утверждение и исполнение бюджетов административно-территориальных единиц, а также установление местных сборов и налогов осуществляются в соответствии с законом.

3. Оценка Конституционного суда

90. Исходя из своей предыдущей практики, Конституционный суд подчеркивает, что местное публичное управление является основным элементом конституционного режима. Призванное решать проблемы местного значения, местное публичное управление играет важную роль в развитии административно-территориальных единиц и в обеспечении деятельности общественных служб.

91. Согласно ст. 109 части (1) Конституции, публичное управление в административно-территориальных единицах основывается на принципах местной автономии, децентрализации общественных служб, выборности властей местного публичного управления и консультаций с гражданами по важным вопросам местного значения.

92. Часть (2) данной конституционной статьи предусматривает, что автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

93. Таким образом, под местной автономией имеется в виду право и реальные возможности местных сообществ решать и поддерживать в рамках закона, под собственную ответственность и в пользу местного населения, значительную часть общественных дел.

94. В Постановлении №17 от 5 августа 2003 года Конституционный суд установил:

«Рассматривая местное публичное управление как составную часть государственных публичных властей, Конституция обязывает государство принимать участие в развитии и защите местного публичного управления, которое в пределах своих полномочий является автономным. [...]

Местная автономия заключается в праве сообществ удовлетворять свои собственные интересы без вмешательства центральных властей, в предоставлении ряда полномочий органам местного самоуправления. Предоставляемые данным органам полномочия устанавливаются законом, а государство осуществляет путем определенных форм контроль за надлежащим выполнением данных полномочий.»

95. Дополнительно к принципу местной автономии, Конституционный суд считает необходимым привести и принцип субсидиарности, как элемент принципа административной децентрализации, который, согласно ст. 3 Закона №435/2006 г. об административной децентрализации, предусматривает осуществление общественных функций органами власти, находящимися ближе всего к гражданам, за исключением случая, когда вмешательство органов власти высшего уровня явно предпочтительнее, что вытекает из объема и характера ответственности и необходимости обеспечения эффективности общественного действия.

96. Для исполнения конституционных полномочий в области законотворчества, предусмотренных статьей 72 частью (3) п. f) Конституции, Парламент принял Закон №436-XVI от 28 декабря 2006 г. о местном публичном управлении, который в статье 3 части (1) воспроизводит основополагающие конституционные принципы местного публичного управления, а в части (2) определяет порядок реализации принципа местной автономии как автономии в принятии решений, организационной, управленческой и финансовой автономии.

97. **Для обеспечения эффективной и функциональной автономии** органов местного публичного управления, в рамках которой они имели бы право и возможность осуществлять регулирование и управление публичными делами в интересах местного населения, законодатель предусмотрел в статье 9 Закона №436-XVI от 28 декабря 2006 г. **их право разрабатывать, утверждать и самостоятельно распоряжаться бюджетами административно-территориальных единиц, а также вводить местные налоги и сборы и устанавливать их размеры в соответствии с законом.**

98. Конституционный суд отмечает, что местные бюджеты являются инструментами планирования и управления финансово-экономической деятельностью административно-территориальных единиц. Их структура отражает степень автономии местной администрации от центральной власти. Также, местные бюджеты отражают потоки доходов и расходов местной администрации, порядок финансирования расходов по назначениям и покрытия бюджетного дефицита.

99. **В качестве составной части бюджетной системы, местные бюджеты выполняют комплексную функцию, вытекающую из общей функции государственного бюджета.** Таким образом, местный бюджет выполняет финансовую функцию по сбору средств и их перераспределению на местном уровне в зависимости от задач, возложенных на каждую административно-территориальную единицу.

100. Конституционный суд отмечает, что разграничение местных публичных финансов является результатом финансовой автономии органов местного публичного управления, возрастания их значимости и роли в контексте бюджетной децентрализации в системе публичных бюджетов.

101. Децентрализация публичного управления предполагает децентрализацию публичных служб и укрепление местной автономии в административном и финансовом плане, осознание необходимости участия местных сообществ в управлении текущими делами, а также, формирование собственной политики, повышение экономических показателей, улучшение социальной жизни граждан соответствующих сообществ, что выражается в определении и принятии, на местном уровне, ответственности за деятельность местных служб и финансовую результативность при их выполнении.

102. В части финансовых ресурсов, Европейская хартия местного самоуправления указывает в статье 9, что «органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий».

103. Общими принципами, перечисленными в Европейской хартии местного самоуправления, являются:

«[...]»

2. Финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им конституцией или законом.

3. По меньшей мере часть финансовых ресурсов органов местного самоуправления должна пополняться за счет местных сборов и налогов, ставки которых органы местного самоуправления вправе определять в пределах, установленных законом.

4. Финансовые системы, на которых основываются ресурсы местных органов самоуправления, должны быть достаточно разнообразными и гибкими, с тем чтобы следовать, насколько это практически возможно, за реальным изменением издержек, возникающих при осуществлении местными органами своих полномочий.

5. Защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также местных органов и лежащих на них расходов. Такие процедуры или меры не должны ограничивать свободу выбора органов местного самоуправления в пределах их компетенции.

6. Порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

7. Предоставляемые местным органам самоуправления субсидии, по возможности, не должны предназначаться на финансирование конкретных проектов. Предоставление субсидий не должно наносить ущерба основополагающему принципу свободного выбора органами местного самоуправления политики в сфере их собственной компетенции.

[...]»

104. Конституционный суд отмечает, что согласно статье 132 Конституции, предусматривающей положения о налоговой системе, налоги, сборы и любые другие доходы государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел устанавливаются согласно закону соответствующими представительными органами.

105. Исходя из данной конституционной нормы, Конституционный суд подчеркивает необходимость установления законом всех налогов и сборов.

106. В то же время, соотнеся ст. 132 со ст. 109 Конституции, которая гарантирует принцип местной автономии, Конституционный суд отмечает, что **закон должен содержать критерии установления местных сборов, наделяя публичные органы полномочиями непосредственно устанавливать их размеры, исходя из принципов и критериев, определенных законодателем, поскольку нынешние размеры местных сборов не обеспечивают сбалансированность и справедливость в отношении налогоплательщиков, с которых они взимаются.**

107. Вместе с тем, Суд отмечает, что статья 4 часть (6) Европейской хартии местного самоуправления предусматривает **необходимость согласования с органами местного самоуправления**, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом, в процессе **планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.**

108. Также, Конституционный суд подчеркивает, что статья 81 Закона №436-XVI от 28 декабря 2006 г. устанавливает конкретные гарантии реализации конституционного принципа местной автономии и, следовательно, финансовой автономии, закрепляя право органов местного публичного управления располагать собственной налоговой базой, которая должна быть пропорциональна полномочиям, предусмотренным Конституцией, настоящим законом и другими законодательными актами.

109. Суд отмечает, что согласно вышеназванной статье порядок распределения собственных финансовых средств местных органов власти, а также **любое изменение, внесенное в законодательство о функционировании системы местных публичных финансов, должно согласовываться в обязательном порядке с представительными структурами местных органов публичной власти.**

110. В этой связи, Закон №397-XV от 16 октября 2003 г. о местных публичных финансах, в качестве специального законодательного акта, касающегося местного публичного управления, регулирует сферу публичных финансов и обеспечивает реализацию составляющей финансовой автономии, устанавливает в статье 3 части (5) гарантию финансовой автономии, определяемой обязательным требованием согласовывать с органами местного публичного управления порядок распределения выделяемых им финансовых средств, а также изменения, вносимые в законодательство в части функционирования системы местных публичных финансов.

111. Также, Конституционный суд отмечает единый характер законодательных положений в данной области и в Законе №435-XVI от 28 декабря 2006 г. об административной децентрализации, который предусматривает необходимость согласовывать с органами местного публичного управления процесс разработки, принятия и внесения

изменений в законы или в другие нормативные акты, касающиеся организации и функционирования местного публичного управления.

112. В контексте вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что положения, подвергаемые контролю конституционности, **влияют на бюджетные доходы органов местного публичного управления и были приняты Парламентом без согласования с местными сообществами**, чем нарушают принцип местной автономии, установленный в части (1) ст. 109 Конституции.

113. Кроме того, Суд повторно приводит констатации, указанные в параграфах 51-53, что несмотря на то, что органы местного публичного управления пользуются согласно закону финансовой автономией, принимают собственный, отдельный от государственного, бюджет, существует **прямая взаимосвязь между законом о государственном бюджете и бюджетами административно-территориальных единиц**, как составных частей национального публичного бюджета.

114. В этой связи, Суд отмечает, что согласно статье 26 части (1) Закона №847 от 24 мая 1996 г. о бюджетной системе и бюджетном процессе, Правительство представляет Парламенту до **1 октября** каждого года проект закона о бюджете на год - ежегодный закон, которым Парламент утверждает государственный бюджет, включающий источники доходов и назначение расходов в бюджетном году.

115. Закон о бюджете на год включает **ассигнования из государственного бюджета, позволяющие органам публичной власти осуществлять капитальные расходы, а также переводы из государственного бюджета в бюджеты административно-территориальных единиц**. Согласно статье 10 того же закона, **все расходы бюджета определяются ассигнованиями, предусмотренными законом о бюджете на год**.

116. Конституционный суд отмечает, что роль и порядок выполнения положений местного бюджета зависят в значительной степени от установившихся с центральным бюджетом отношений, поскольку потоки денежных и финансовых средств, а также порядок их сбалансирования путем ассигнований из государственного бюджета определяют ряд обстоятельств, влияющих на финансово-экономическую деятельность на местах.

117. В соответствии со статьей 20 частью (1) Закона №397-XV от 16 октября 2003 г. о местных публичных финансах, исполнительный орган **не позднее 1 ноября** своим распоряжением представляет соответствующему представительному и правомочному органу **проект бюджета** административно-территориальной единицы на предстоящий год на рассмотрение и утверждение. Представительный и правомочный орган **утверждает бюджет** административно-территориальной единицы на предстоящий год **не позднее 10 декабря**.

118. Конституционный суд указывает на то, что оспариваемые положения были утверждены позднее - **23 декабря 2013 г., как и Закон о годовом бюджете**.

119. Конституционный суд отмечает, что помимо ассигнований из государственного бюджета, местные бюджеты формируются из собственных доходов, в которые включаются **местные сборы**, взимаемые согласно Налоговому кодексу.

120. Учитывая хронологическую последовательность бюджетных процедур, Конституционный суд обращает внимание на то, что при составлении проектов собственных бюджетов местные органы публичного управления взяли за основу расчеты статей доходов и расходов бюджета налоговые положения, действительные на момент разработки и утверждения бюджетов, тогда как оспариваемые положения были приняты только 23 декабря 2013 г.

121. Согласно статье 4 Закона о бюджетной системе и бюджетном процессе, бюджетный год на территории Республики Молдова начинается 1 января и заканчивается 31 декабря каждого года.

122. Одновременно, в соответствии со статьей 12 Закона о местных публичных финансах, годовые бюджеты административно-территориальных единиц не могут утверждаться и исполняться с бюджетным дефицитом. Органы местного публичного управления обязаны предпринимать все необходимые меры для поддержания бюджетного равновесия.

123. В этом смысле, принимая во внимание порядок принятия, превышение необходимого срока, непредоставление разумного срока для внедрения и отсутствие ассигнований из государственного бюджета органам местного публичного управления для покрытия упущенных доходов, оспариваемые положения причинили ущерб местным бюджетам.

124. Также, Конституционный суд указывает на то, что будучи принятыми 23 декабря 2013 г., опубликованными в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova» 31 декабря 2013 г. и введенными в действие с 1 января 2014 г., оспариваемые положения не отвечают требованиям **доступности, прозрачности и предсказуемости**, обязательным для любого законодательного акта в свете статьи 23 Конституции.

125. Таким образом, учитывая особый характер адресатов оспариваемых положений, прерогативы и обязательства, установленные Конституцией и законодательством, принципы их организации и функционирования, Конституционный суд приходит к выводу, что порядок, посредством которого были исключены **некоторые местные сборы и установлены максимальные ставки взимаемых сборов**, привел к неспособности местных властей установить должным образом объем бюджетных доходов и расходов и обеспечить разработку, утверждение и исполнение сбалансированных, бездефицитных бюджетов.

126. Исходя из выше указанных соображений, Конституционный суд заключает, что положения статьи IX п. 113-119, 122, 123 Закона №324 от 23 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты противоречат статьям 109 и 131 Конституции, в связи с чем признаются неконституционными.

127. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что в Постановлении №33 от 10 октября 2013 г. о толковании статьи 140 Конституции подчеркнул следующее:

«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.»

128. Таким образом, исходя из суждений, изложенных в Постановлении №33 от 10 октября 2013 г., Конституционный суд отмечает, что до внесения соответствующих изменений Парламентом, должны применяться положения Налогового кодекса, предшествовавшие тем, которые были изменены/признаны утратившими силу Законом №324 от 23 декабря 2013 г.

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

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным* обращение депутатов Парламента Валериу Мунтяну, Георге Брега и Корины Фусу о контроле конституционности некоторых налоговых положений, относящихся к местным сборам.

2. *Признать неконституционными* пункты 113-119, 122-123 статьи IX Закона №324 от 23 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

3. *Отклонить как неприемлемый *ratione materiae** запрос о контроле конституционности Постановления Правительства №1051 от 24 декабря 2013 г. о проекте закона о государственном бюджете на 2014 год

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, 28 января 2014 г.

ПКС № 2

Дело №2а/2013