



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ

**ст.80 ч.(2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой
ответственности № 181 от 25 июля 2014 года**

*(юридическая ответственность за неисполнение договора,
заключенного с бюджетным учреждением)*

(Обращение № 116g/2016)

КИШИНЭУ

16 марта 2017 года

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.80 Ч.(2)
ЗАКОНА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА, ЗАКЛЮЧЕННОГО С
БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ)

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Вячеслав ЗАПОРОЖАН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Анны Флорян,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 3 октября 2016 года,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя обсуждение в совещательной комнате,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение об исключительном случае неконституционности ст.80 ч.(2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года, представленное по запросу адвоката Виталия Нагачевски, в рамках дела № 3-883/16, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Рышкань.

2. Обращение было представлено в Конституционный суд 3 октября 2016 года судьей в суде Кишинэу, сектор Рышкань, Олегом Мельничук, на основании ст. 135 ч. (1) п. а) и п. г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года, а также Положением о порядке рассмотрения обращений, представленных в Конституционный суд.

3. По мнению автора обращения, ст. 80 ч.(2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности противоречит ст.4, ст. 21 и ст. 23 Конституции.

4. Определением Конституционного суда от 18 ноября 2016 года, без вынесения решения по существу, обращение было признано приемлемым.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.80 Ч.(2)
ЗАКОНА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА, ЗАКЛЮЧЕННОГО С
БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ)

5. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд затребовал мнения Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства.

6. В открытом пленарном заседании обращение поддержал адвокат Виталие Нагачевски. Со стороны Парламента присутствовал Валериу Кучук, начальник службы представительства в Конституционном суде и правоохранительных органах общего юридического управления Секретариата Парламента. От Правительства приняли участие Андрей Балан, начальник юридического управления Министерства финансов.

ОБСТОЯТЕЛЬСТВА ОСНОВНОГО СПОРА

7. По результатам публичного аукциона № 14/01928 от 24 ноября 2014 года ООО „Intermed” и Республиканский медицинский диагностический центр заключили 26 ноября 2014 года договор о закупке интегрированного цифрового диагностического комплекса.

8. Финансовая инспекция 1 декабря 2015 года и 25 января 2016 года провела тематическую инспекцию в ООО „Intermed”, проверив финансово-экономические отношения, вытекающие из договора с Республиканским медицинским диагностическим центром. В результате проверки Финансовая инспекция составила два акта, в соответствии со ст. 80 ч.(2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года, в связи с несоблюдением ООО „Intermed” срока исполнения договора.

9. В высказанном возражении ООО „Intermed” потребовало аннулировать акты контроля. Финансовая инспекция отметила, что приведенные доводы не могут служить основанием для отмены актов контроля.

10. Финансовая инспекция 17 февраля 2016 года вынесла решение о наложении санкции на ООО „Intermed” в соответствии со ст. 80 ч.(2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности и о взыскании в государственный бюджет суммы в 5 701 500 леев.

11. ООО „Intermed” подало в Финансовую инспекцию 23 февраля 2016 года предварительное заявление с требованием отозвать акты контроля и решение о применении санкции. Финансовая инспекция отклонила предварительное заявление как необоснованное.

12. ООО „Intermed” 21 марта 2016 года обжаловало в административном порядке решение Финансовой инспекции о наложении санкции.

13. В ходе судебного разбирательства адвокат Виталие Нагачевски представил запрос об исключительном случае неконституционности положений ст. 80 ч.(2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.80 Ч.(2)
ЗАКОНА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА, ЗАКЛЮЧЕННОГО С
БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ)

14. Определением от 26 сентября 2016 года суд Кишинэу, сектор Рышкань, удовлетворил запрос и направил обращение в Конституционный суд для разрешения.

ПРИМЕНИМОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

15. Применимые положения Конституции (повторное опубликование в М.О., 2016г., № 78, ст. 140):

Статья 23

Право каждого человека на знание своих прав и обязанностей

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

(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 130

Финансово-кредитная система

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

[...]».

16. Применимые положения Гражданского кодекса Республики Молдова № 1107-XV от 6 июня 2002 года (М.О., 2002, № 82-86, ст.661):

Статья 2

Отношения, регулируемые гражданским законодательством

«(1) Гражданское законодательство определяет правовое положение участников гражданского оборота, основания возникновения и порядок осуществления права собственности, регулирует договорные и иные обязательства, а также другие имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения.

[...]».

Статья 5

Аналогия закона и аналогия права

«(1) В случаях, когда предусмотренные статьей 2 отношения не урегулированы законом или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, применяется норма гражданского законодательства, регулирующая сходные отношения (аналогия закона).

[...]».

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.80 Ч.2)
ЗАКОНА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА, ЗАКЛЮЧЕННОГО С
БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ)

Статья 602

Ответственность за неисполнение обязательства

«(1) Если должник не исполнил обязательство, он обязан возместить кредитору убытки, причиненные этим неисполнением, если не докажет, что обязательство не исполнено не по его вине.
[...].»

Статья 603

Вина должника

«(1) Должник несет ответственность только за обман (умысел) или проступок (неосторожность или небрежность), если законом или договором не предусмотрено иное либо если из содержания или существа отношений не вытекает иное.
[...].»

Статья 624

Общие положения о неустойке

«(1) Неустойкой признается договорное положение, в соответствии с которым стороны производят предварительную оценку убытков и устанавливают, что в случае неисполнения обязательства должник обязан уплатить кредитору определенную денежную сумму или передать определенную вещь.
[...]

(3) Неустойка может быть установлена в конкретном размере либо в виде доли от стоимости обязательства, обеспеченного неустойкой, или неисполненной части обязательства.
[...]

(5) Должник не обязан уплачивать неустойку, если обязательство не исполнено не по его вине».

17. Применимые положения Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года (М.О., 2014 г., №223-230, ст. 519):

Статья 2

Сфера применения

«Положения настоящего закона применяются при подготовке, утверждении, исполнении, отчетности и контроле бюджетов и фондов (далее – *бюджеты*) – компонентов национального публичного бюджета, а также в обеспечении финансового мониторинга деятельности публичных органов/учреждений на самоуправлении, государственных/муниципальных предприятий и коммерческих обществ с полностью или преимущественно публичным капиталом».

Статья 3

Основные понятия

В целях настоящего закона определяются следующие основные понятия:
[...]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.80 Ч.2)
ЗАКОНА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА, ЗАКЛЮЧЕННОГО С
БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ)

бюджетный орган /бюджетное учреждение – субъект публичного права, согласно учредительным документам финансируемый из бюджетов–компонентов национального публичного бюджета;

[...]

финансовое инспектирование – мера контроля на основе принципов прозрачности и законности, которая устанавливает, если финансово-экономическая деятельность, операции и сделки осуществляются в соответствии с нормативными актами».

Статья 78

Финансовое инспектирование

«(1) Финансовое инспектирование осуществляется Финансовой инспекцией, подведомственной Министерству финансов, на основании положения, утвержденного Правительством.

(2) При финансовом инспектировании проверяется финансово-экономическая деятельность, в том числе путем оперативного расследования и документального анализа, осуществляемых на основе информации о предполагаемых нарушениях законодательства или недобросовестных действиях в управлении и использовании бюджетных ресурсов, в администрировании публичного имущества, в отчетности по долгу публичного сектора, в соблюдении дисциплины регулируемых государством цен и тарифов, в расчете чистой прибыли государственных/муниципальных предприятий и коммерческих обществ с долевым участием государства, а также дивидендов и отчислений в бюджет доли их чистой прибыли.

[...]

(4) Финансовому инспектированию могут подвергаться:

- а) бюджетные органы/учреждения;
- б) государственные/муниципальные предприятия, коммерческие общества, в уставном капитале которых доля государства составляет не менее 25 процентов, а также их аффилированные лица;
- в) **иные физические и юридические лица, которые управляют/пользуются финансовыми ресурсами и/или имуществом, полученными от субъектов, указанных в пунктах а) и б).**

(5) Публичные органы/учреждения на самоуправлении и независимые бюджетные органы могут подвергаться финансовому инспектированию только по запросу правоохранительных органов или Парламента».

Статья 80

Ограничения и санкции

«(1) Запрещается беспорядочное списание денежных средств с банковских счетов Государственного казначейства и территориальных казначейств Министерства финансов, за исключением исполнения инкассовых поручений органов, наделенных правом принудительного исполнения, приостановления операций по банковским счетам налогоплательщиков и ареста или беспорядочного взыскания денежных средств с банковских и/или казначейских счетов.

(2) **С физических и юридических лиц, получивших от бюджетных органов/учреждений финансовые средства в виде предварительной оплаты, в том числе за товары и услуги (кроме работ по строительству, капитальному ремонту и приобретения противораковых ракет), за период превышения предусмотренного договором срока взыскивается в соответствующий**

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.80 Ч.(2)
ЗАКОНА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА, ЗАКЛЮЧЕННОГО С
БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ)

бюджет сумма, исчисленная исходя из базисной ставки, применяемой Национальным банком Молдовы по основным краткосрочным операциям денежной политики. Срок, установленный в договоре для выполнения физическим или юридическим лицом обязанностей перед бюджетным органом/учреждением, не может превышать 30 дней со дня поступления финансовых средств на расчетный счет. Одновременно в бюджет взыскиваются не использованные к моменту контроля финансовые средства (дебиторская задолженность).

[...]

(7) Санкции, указанные в частях (2) и (6), налагаются Финансовой инспекцией на основании результатов проведенных инспекций.

(8) За неуплату в установленные нормативными актами сроки платежей в бюджеты—компоненты национального публичного бюджета начисляются пени в размере и порядке, установленном Налоговым кодексом и иными законодательными актами.

Статья 81

Формы юридической ответственности

«Нарушение положений настоящего закона влечет в соответствии с действующим законодательством дисциплинарную, гражданско-правовую, правонарушительную или уголовную ответственность».

ВОПРОСЫ ПРАВА

18. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается юридической ответственности за неисполнение договора, заключенного с бюджетным учреждением.

19. Так, обращение относится к ряду элементов и конституционных принципов, касающихся бюджетно-налоговой системы, гражданских договорных отношений, права собственности, а также качества закона.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

20. Определением от 18 ноября 2016 года Конституционный суд проверил соблюдение следующих требований приемлемости:

(1) Предмет исключительного случая неконституционности относится к категории актов, перечисленных в ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции

21. В соответствии со ст. 135 ч. (1) п. а) Конституции, контроль конституционности законов, в частности Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, относится к компетенции Конституционного суда.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.80 Ч.(2)
ЗАКОНА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА, ЗАКЛЮЧЕННОГО С
БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ)

(2) Обращение об исключительном случае неконституционности может быть представлено одной из сторон или ее представителем, либо судебной инстанцией по собственной инициативе

22. Обращение об исключительном случае неконституционности представлено уполномоченным субъектом, по запросу адвоката Виталия Нагачевски, в рамках дела №3-883/2016, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Рышкань, в соответствии со ст. 135 ч.(1) п.а) и п.г) Конституции, в свете ее толкования Постановлением Конституционного суда № 2 от 9 февраля 2016 года, а также Положением о порядке рассмотрения обращений, представленных в Конституционный суд.

(3) Оспариваемые положения подлежат применению при разрешении рассматриваемого дела

23. Конституционный суд подчеркивает, что прерогатива разрешения исключительных случаев неконституционности, которой он наделен статьей 135 ч. (1) п. г) Конституции, предполагает установление соотношения между законодательными нормами и положениями Конституции, с учетом принципа ее верховенства и применимости оспариваемых положений при рассмотрении судом основного спора.

24. Конституционный суд отмечает, что предметом обращения являются положения ст.80 ч. (2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, которые подлежат применению при разрешении дела.

(4) По предмету обращения не существует ранее принятого постановления Конституционного суда

25. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не составляли предмет конституционного контроля.

26. Так, Конституционный суд считает, что не существует никаких оснований для отклонения обращения как неприемлемого или для прекращения производства по делу в соответствии со ст. 60 Кодекса конституционной юрисдикции.

27. В связи с тем, что любое уголовное деяние и соответствующее ему наказание регламентированы Уголовным кодексом, как единственный уголовный закон, Конституционный суд считает неприемлемыми аргументы автора обращения об уголовном характере наложенной санкции и нарушении принципа презумпции невиновности. Таким образом, Конституционный суд указывает на

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.80 Ч.(2)
ЗАКОНА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА, ЗАКЛЮЧЕННОГО С
БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ)

отсутствие причинной связи между оспариваемой нормой и ст. 21 Конституции.

28. Для уяснения вопросов, затронутых в обращении, Конституционный суд будет исходить из ст. 23 и ст.130 Конституции, а также из принципов, закрепленных в своей практике.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТ. 23 В СОЧЕТАНИИ СО СТ. 130 КОНСТИТУЦИИ

29. Автор обращения считает, что положения ст. 80 ч.(2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности нарушают ст. 23 Конституции, согласно которой:

«(1) Каждый человек имеет право на признание его правосубъектности.

(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».

30. По его мнению, оспариваемые положения необходимо рассматривать и через призму ст. 130 Конституции, согласно которой:

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

А. Аргументы автора обращения

31. В обоснование обращения автор утверждает, что санкция, предусмотренная оспариваемыми положениями закона, подлежит применению без учета виновности физического или юридического лица, не исполнившего договор в установленный срок. Он считает, что положения должны быть ясными, чтобы дать лицу возможность понять, как вести себя при таких обстоятельствах.

В. Аргументы органов власти

32. Президент Республики Молдова считает, что в обязанность государства входит проведение мониторинга операций с использованием бюджетных средств. Вмешательство государства является необходимым и для ограничения непрослеживаемых операций за счет бюджетных средств. При этом, Президент считает, что оспариваемые положения носят нечеткий характер.

33. В представленном мнении Парламент отмечает, что положения ст. 80 ч.(2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности касаются отношений гражданского права, подразумевающих применение принудительных мер для защиты государственных интересов и бюджетных средств. Парламент также подчеркивает, что гражданская ответственность отличается от понятия виновности в уголовном праве, поскольку в случае гражданской ответственности должник считается виновным до доказывания обратного. Для опровержения презумпции виновности дебитор должен привести в оправдание неисполнения договора необходимые доказательства.

34. Что касается виновности лица в случае применения санкции, предусмотренной оспариваемой нормой, в качестве ссылки Правительством приводятся положения ст. 603 ч.(1) и ст. 606 Гражданского кодекса.

С. Оценка Конституционного суда

1. Общие принципы

35. Конституционный суд отмечает, что согласно ст. 130 ч.(1) Конституции формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений **регламентируются законом.**

36. Конституционный суд подчеркивает, что финансовая система государства – неотъемлемая часть экономической системы, и состоит она из совокупности финансово-экономических структур, форм, методов, принципов и рычагов, при помощи которых осуществляется формирование, администрирование и использование публичных финансовых средств, необходимых для исполнения функций и задач государства, с целью обеспечения, в частности, долгосрочного экономического развития и, на этом основании, соответствующих жизненных стандартов.

37. Публичные финансовые средства порождают целую систему экономических отношений, выражаемых в денежной форме, при помощи которых удовлетворяются потребности общества. Формирование, распределение и использование публичных средств реализуются специфическими способами и техническими средствами, по принципу погашаемости и непогашаемости, получив впоследствии различное назначение.

38. Учитывая публичный характер финансовых средств, бюджетно-налоговая политика подчиняется принципам дисциплины и

прозрачности, и призвана обеспечивать надлежащее управление публичными финансовыми средствами.

39. Согласно действующему законодательству о финансах, нарушение бюджетной дисциплины влечет за собой юридическую ответственность всех субъектов права, вне зависимости от того, являются ли они физическими или юридическими лицами публичного или частного права.

40. Бюджетно-налоговое законодательство должно отвечать определенным требованиям качества. Требование качества закона реализуется в свете принципа правовой определенности и заключается в предсказуемости и ясности закона.

41. Конституционный суд напоминает, что для того, чтобы соответствовать установленным критериям качества – доступности, предсказуемости и ясности – правовая норма должна быть сформулирована с достаточной точностью, чтобы позволить лицу скорректировать свое поведение и, в зависимости от обстоятельств дела, разумным образом предвидеть последствия своего поведения.

42. В этой связи, Конституционный суд отмечает, что, разрабатывая нормативный акт, законодатель должен соблюдать нормы законодательной техники для обеспечения его соответствия требованиям качества. Чтобы исключить двусмысленности, законодательные положения должны иметь четкую, плавную и понятную формулировку, без синтаксических витиеватостей и неясных пассажей.

43. Конституционный суд отмечает, что предсказуемость и ясность являются незыблемыми элементами конституционности нормы, которые никоим образом не могут быть проигнорированы в законотворчестве.

2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

44. Конституционный суд отмечает, что спорные правовые отношения, представленные на рассмотрение суда, касаются неисполнения в срок договора о купле-продаже, который по результатам публичного аукциона был заключен между обществом с ограниченной ответственностью, в качестве продавца, и бюджетным учреждением, в качестве покупателя. Конституционный суд отмечает, что предметом договора является передача и установка сложного медицинского оборудования.

45. Конституционный суд отмечает, что, в соответствии с первым предложением ч.(2) ст. 80 Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности, **с физических и юридических лиц, получивших от бюджетных органов/учреждений финансовые**

средства в виде предварительной оплаты, в том числе за товары и услуги (кроме работ по строительству, капитальному ремонту и приобретения противораковых ракет), **за период превышения предусмотренного договором срока взыскивается в соответствующий бюджет сумма, исчисленная исходя из базисной ставки, применяемой Национальным банком Молдовы по основным краткосрочным операциям денежной политики.**

46. Второе предложение ч.(2) ст. 80 закона предусматривает, что срок, установленный в договоре для выполнения физическим или юридическим лицом обязанностей перед бюджетным органом/учреждением, не может превышать 30 дней со дня поступления финансовых средств на расчетный счет.

47. Конституционный суд отмечает, что оспариваемая норма включена в главе VII, озаглавленной *«Ограничения, санкции и юридическая ответственность»*, а именно в ст. 80, заглавие которой является *«Ограничения и санкции»*.

48. Проанализировав оспариваемые положения с точки зрения законодательной техники, Конституционный суд отмечает, что сумма, исчисленная за неисполнение договора в установленный срок, взыскивается в качестве **законной неустойки**.

49. В то же время, ст. 81 закона предусматривает, что нарушение положений настоящего закона влечет в соответствии с действующим законодательством дисциплинарную, **гражданско-правовую, правонарушительную или уголовную ответственность**.

50. Конституционный суд отмечает, что санкция, предусмотренная оспариваемыми положениями закона, составляет один из способов гражданской ответственности в виде неустойки, установленной законом. Эта санкция – способ предварительной оценки ущерба, нанесенного бюджетному учреждению в результате неисполнения в установленный срок договорных обязательств физическими или юридическими лицами.

51. Согласно ст. 2 ч.(1) Гражданского кодекса, **договорные и иные обязательства**, а также другие имущественные отношения регулируются гражданским законодательством.

52. Также, в соответствии со ст. 5 ч.(1) Гражданского кодекса, в случаях, когда предусмотренные статьей 2 отношения не урегулированы законом или соглашением сторон и отсутствует применимый к ним обычай, к таким отношениям, если это не противоречит их существу, применяется **норма гражданского законодательства, регулирующая сходные отношения**.

53. Конституционный суд отмечает, что, поскольку санкция, предусмотренная ст. 80 ч.(2) закона, взыскивается в качестве **законной неустойки**, она должна соответствовать концепции и правовой

природе уголовной нормы, **предусмотренной Гражданским кодексом.**

54. В соответствии со ст.624 Гражданского кодекса, неустойкой признается договорное положение, в соответствии с которым **стороны производят предварительную оценку** убытков и устанавливают, что в случае неисполнения, ненадлежащего исполнения или неисполнения в установленный срок обязательства должник обязан уплатить кредитору определенную денежную сумму или передать определенную вещь.

55. Так, являясь формой гражданской договорной ответственности, применение законной неустойки должно отвечать общим требованиям, предусмотренным законом при принятии договорной ответственности.

56. Конституционный суд отмечает, что одним из условий договорной ответственности является виновность должника. Так, в соответствии со ст. 602 ч.(1) Гражданского кодекса, если должник не исполнил обязательство, он обязан возместить кредитору убытки, причиненные этим неисполнением, если не докажет, что обязательство не исполнено не по его вине.

57. Также, согласно ст. 603 ч.(1) Гражданского кодекса, должник несет ответственность только за обман (умысел) или проступок (неосторожность или небрежность), если законом или договором не предусмотрено иное либо если из содержания или существа отношений не вытекает иное.

58. В этой связи, Конституционный суд приводит ст. 624 ч.(5) Гражданского кодекса, согласно которой должник **не обязан уплачивать неустойку, если обязательство не исполнено не по его вине.**

59. Итак, неустойка не взыскивается в случае невозможности исполнения обязательства не по вине должника. Так, если договор не исполнен вследствие непредвиденных, форс-мажорных обстоятельств или по вине кредитора либо третьего лица, полностью или частично исключаящих ответственность должника, неустойка не выплачивается (в полной мере или соразмерно не исполненному по не зависящим от должника обстоятельствам обязательству).

60. Таким образом, Конституционный суд отмечает, что законодатель может установить санкции в виде законной неустойки при условии соблюдения общих принципов и положений гражданского законодательства об ответственности. Кроме того, эти общие принципы и положения должны учитываться как органом, контролирующим способ исполнения договоров, заключенных с бюджетным учреждением, так и судебной инстанцией при разрешении спора.

61. Согласно ст. 624 ч.(3) Гражданского кодекса, неустойка может быть установлена **в конкретном размере либо в виде доли от стоимости обязательства**, обеспеченного неустойкой, **или неисполненной части обязательства**.

62. Конституционный суд подчеркивает, что договорная неустойка отличается от законной неустойки единственно тем, что первая устанавливается договаривающими сторонами, а вторая – законодателем путем закона.

63. Таким образом, в случае законной неустойки законодатель предварительно определяет размер компенсации за ущерб, который может быть причинен неисполнением, ненадлежащим исполнением или неисполнением в установленный срок договора.

64. Рассмотрев оспариваемые положения, Конституционный суд отмечает, что законодатель лишь устанавливает, что **взыскиваемая сумма исчисляется исходя из базисной ставки, применяемой Национальным банком Молдовы по основным краткосрочным операциям денежной политики**.

65. Конституционный суд отмечает, что закон не определяет, из чего исчисляется размер неустойки, то есть - базисная ставка НБМ исчисляется **из полной стоимости обязательства** или только **из стоимости неисполненной части обязательства**.

66. Итак, в отсутствие критериев, установленных законодателем, позволяющих определить размер неустойки, Конституционный суд считает, что **оспариваемые положения не соответствуют требованиям качества закона**. Физическое или юридическое лицо, заключившее договор с бюджетным учреждением, должно иметь возможность сделать приблизительный расчет и предвидеть, какую неустойку придется уплатить в случае неисполнения договора в установленный срок.

67. Кроме того, в соответствии с последним предложением ч.(2) ст.80 закона, одновременно в бюджет взыскиваются не использованные к моменту контроля финансовые средства (дебиторская задолженность).

68. Конституционный суд обращает внимание, что законодатель не указывает, при каких обстоятельствах эти финансовые средства взыскиваются в бюджет: в случае неисполнения договора вообще или в случае исполнения договора, но с опозданием. Кроме того, используемая синтагма «*дебиторская задолженность*» не проливает свет на то, какие финансовые средства должен дебитор. Ведь, в соответствии с первым предложением, обязательство физических или юридических лиц заключается в изготовлении, поставке товаров и предоставлении услуг.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ОБ ИСКЛЮЧИТЕЛЬНОМ СЛУЧАЕ НЕКОНСТИТУЦИОННОСТИ СТ.80 Ч.(2)
ЗАКОНА О ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСАХ И БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ
(ЮРИДИЧЕСКАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НЕИСПОЛНЕНИЕ ДОГОВОРА, ЗАКЛЮЧЕННОГО С
БЮДЖЕТНЫМ УЧРЕЖДЕНИЕМ)

69. В заключение, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения в целом имеют неточную и нечеткую формулировку, что не соответствует требованиям ясности и предсказуемости, закрепленным в ст. 23 ч.(2) Конституции.

Руководствуясь положениями ст. 140 ч.(2) Конституции, ст. 26 Закона о Конституционном суде, ст. 6, 61, 62 п. а) и ст. 68 Кодекса конституционной юрисдикции,

Конституционный суд

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. *Считать обоснованным* обращение об исключительном случае неконституционности, представленное по запросу адвоката Виталия Нагачевски, в рамках дела № 3-883/2016, рассматриваемого судом Кишинэу, сектор Рышкань.

2. *Признать неконституционной* ст. 80 ч.(2) Закона о публичных финансах и бюджетно-налоговой ответственности № 181 от 25 июля 2014 года.

3. До принятия Парламентом новых законодательных положений санкции за неисполнение в установленный срок договоров, заключенных с бюджетным учреждением, применяются в соответствии с нормами гражданского законодательства и с договорными положениями.

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, 16 марта 2017 года

ПКС № 10

Дело № 116g/2016