



Республика Молдова

КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**части (7) статьи 88 Налогового кодекса №1163-ХІІІ от 24 апреля
1997 года**

(Обращение №5а/2014 г.)

КИШИНЭУ
13 февраля 2014 г.

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

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

принимая во внимание обращение, представленное и зарегистрированное 3 февраля 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 Михай Гимпу, Валериу Мунтяну, Георге Брега и Корина Фусу, представленное в Конституционный суд 3 февраля 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 п.34 ст. IX Закона №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, которым ст.88 Налогового кодекса дополняется частью (7).

2. Авторы обращения считают, в частности, что положения части (7) ст.88 Налогового кодекса в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 года, предусматривающие право физических лиц распорядиться о направлении суммы в пределах 2% рассчитанной к уплате в бюджет суммы подоходного налога с заработной платы для поддержки некоммерческих организаций общественной пользы и религиозных учреждений, противоречат статьям 6, 7, 8, 72, 74, 109, 130 и 131 Конституции, а также положениям международных актов.

3. Определением Конституционного суда от 4 февраля 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.

4. В ходе рассмотрения обращения, Конституционный суд истребовал письменные мнения Парламента, Правительства, Президента Республики Молдова, Национального совета по участию и коммерческой организации «Business Consulting Institute».

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал автор обращения, депутат Парламента Валериу Мунтяну. Парламент представляли депутат Валериу Гилецки и главный консультант общего юридического управления Секретариата Парламента Серджиу Кирикэ. Правительство представлял заместитель министра юстиции, Николае Ешану.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. 23 декабря 2013 г. Парламент принял Закон №324 о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, предусматривающий новую бюджетно-налоговую политику на 2014 год. Данный закон, предусматривает поправки в том числе к Налоговому кодексу.

7. Поправки к Налоговому кодексу, подлежащие контролю конституционности, устанавливают право физических лиц распорядиться о направлении суммы в пределах 2% из рассчитанной к уплате в бюджет суммы подоходного налога с заработной платы для поддержки некоммерческих организаций общественной пользы и религиозных учреждений.

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

9. Поправки к Налоговому кодексу о направлении суммы в пределах 2% из суммы подоходного налога с заработной платы не содержались в законопроекте, утвержденном Правительством. Эти положения были включены Парламентом при принятии 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.).

10. Также, относительно предложенных дополнений, 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.

11. 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

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

085 074,8 тыс. леев до 25 814 830,3 тыс. леев и, соответственно, 28 217 863,5 тыс. леев.»

12. 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

13. 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 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.

[...]

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

(4) Любое законодательное предложение или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, могут быть приняты только после их одобрения Правительством.

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

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

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.

[...]»

14. Применимые положения Регламента Парламента, принятого Законом №797-ХІІІ 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-ХV от 27 декабря 2001 г., года. При этом указываются лица, принявшие участие в разработке проекта, и прилагаются результаты проведенных при этом экспертиз и исследований. Если реализация новых положений сопряжена с финансовыми, материальными и иными затратами, прилагается финансово-экономическое обоснование.

[...]»

Статья 58

Заклучения Правительства на проекты законодательных актов и законодательные предложения

«[...]

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

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

Статья 3

Признаки и свойства законодательного акта

«[...]

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

(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.

(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.»

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

Статья 2

Бюджетная система

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

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

Статья 6

Бюджетно-налоговая политика

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

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

Статья 7

Бюджетная классификация

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

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

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

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:

[...]

ф) трансферты органам местного публичного управления, учреждениям, финансируемым из бюджета, государственными 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:

[...]

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

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

[...].»

Статья 16

Основы составления государственного бюджета

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

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

- а) целях, определенных статьей 14;
- б) источниках доходов и назначении расходов;;
- [...]
- д) 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 30

Рассмотрение во втором чтении

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

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

Статья 31

Рассмотрение в третьем чтении

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

Статья 32

Ответственность за исполнение государственного бюджета

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

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

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

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.

[...].»

17. Применимые положения Закона №397-ХV 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 2

Местные публичные финансы

«(1) 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.

[...].»

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.»

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

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;
- в) **отчисления от государственных налогов и сборов согласно процентным ставкам, установленным настоящим законом;**
- г) трансферты общего назначения;
- г¹) трансферты специального назначения;
- г²) гранты;
- е) специальные фонды.»

Статья 5

Распределение доходов между бюджетами административно-территориальных единиц

«(1) Доходы бюджетов сел (коммун), городов (муниципиев, за исключением муниципиев Бэлць и Кишинэу) состоят из:

[...]

2) **отчислений от подоходного налога с физических лиц**, исключая бюджеты сел (коммун) и городов (муниципиев) в составе автономного территориального образования с особым правовым статусом:

а) для бюджетов сел (коммун) и городов (муниципиев), за исключением городов-резиденций района, – 75 процентов общего объема, собранного на территории соответствующей административно-территориальной единицы;

б) для бюджетов городов-резиденций района – 20 процентов общего объема, собранного на территории соответствующей административно-территориальной единицы;

[...]

(2) Доходы районных бюджетов состоят из:

[...]

2) **отчислений от следующих видов государственных налогов и сборов:**

а) **подоходного налога с физических лиц** – 25 процентов общего объема, собранного на территории соответствующей административно-территориальной единицы;

[...]

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

[...]

2) **отчислений от следующих видов государственных налогов и сборов:**

а) **подоходного налога с физических лиц:**

– для муниципального бюджета Бэлць – 45 процентов общего объема, собранного на территории муниципия Бэлць (за исключением административно-территориальных единиц первого уровня в составе муниципия);

– для муниципального бюджета Кишинэу – 50 процентов общего объема, собранного на территории муниципия Кишинэу (за исключением административно-территориальных единиц первого уровня в составе муниципия);

[...]]»

Статья 7

Расходы бюджетов административно-территориальных единиц

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

«(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:

[...]

b) 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.**»

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

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.»

18. Применимые положения Закона №435-ХVI 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;

б) принципа субсидарности, предусматривающего осуществление общественных функций органами власти, находящимися ближе всего к гражданам, за исключением случая, когда вмешательство органов власти высшего уровня явно предпочтительнее, что вытекает из размера и характера функций и необходимости обеспечения эффективности общественного мероприятия;

[...]

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;

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

[...]

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, институциональными 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.

[...].»

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

Статья 3

Основные принципы местного публичного управления

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

«(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 7

Автономия и законность деятельности органов местного публичного управления

«При осуществлении своих полномочий органы местного публичного управления пользуются автономией, закрепленной и гарантированной Конституцией Республики Молдова, Европейской хартией местного самоуправления и другими соглашениями, одной из сторон которых является Республика Молдова.»

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 10

Организация деятельности местных органов публичной власти

«[...]

(3) Центральные органы публичного управления не могут устанавливать или возлагать на местные органы публичной власти какие-либо полномочия без предварительной оценки финансовых последствий, которые может повлечь исполнение этих полномочий, без консультации с местными органами соответствующего уровня и без обеспечения местного сообщества необходимыми финансовыми средствами.»

Статья 81

Местные публичные финансы

«(1) Управление финансами административно-территориальных единиц осуществляется согласно положениям Закона о местных публичных финансах и в соответствии с принципами местной автономии.

[...]

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

[...]

(6) Порядок распределения собственных финансовых средств местных органов власти, а также любое внесение изменений в законодательство о

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

функционировании системы местных публичных финансов должны согласовываться в обязательном порядке с представительными структурами местных органов публичной власти.
[...]

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

Статья 6

Налоги (пошлины) и сборы и их виды

«(1) Налогом (пошлиной) признается обязательный платеж, имеющий безвозмездный характер и не связанный с совершением уполномоченным органом или его должностным лицом определенных и конкретных действий в пользу или в отношении уплатившего его налогоплательщика.
[...]

Статья 88

Удержание налога из заработной платы

«[...]

(7) Физические лица, за исключением индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, могут распорядиться о направлении суммы в пределах 2 процентов рассчитанной к уплате в бюджет суммы подоходного налога с заработной платы для поддержки некоммерческих организаций общественной пользы и религиозных учреждений. Механизм процентного распределения и перечень некоммерческих организаций общественной пользы и религиозных учреждений, пользующихся направлением определенного процента подоходного налога, уплачиваемого в течение года, устанавливаются Правительством.

ВОПРОСЫ ПРАВА

21. Из содержания обращения, Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается права налогоплательщика – физического лица распорядиться о направлении из государственного бюджета, а значит, и из местных бюджетов, в пределах 2% из рассчитанной к уплате в течение календарного года суммы подоходного налога с заработной платы для поддержки некоммерческих организаций общественной пользы и религиозных учреждений.

22. 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

23. В соответствии с определением от 4 февраля 2014 г., Конституционный суд отмечает, что на основании статьи 135 части (1)

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

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.

24. 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.

25. Конституционный суд отмечает, что объектом контроля конституционности является п.34 ст. IX Закона №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, которым ст.88 Налогового кодекса дополняется частью (7). Внесенные изменения предусматривают возможность физического лица распорядиться о направлении суммы в пределах 2% рассчитанной к уплате в национальный публичный бюджет суммы подоходного налога с заработной платы для поддержки некоммерческих организаций общественной пользы и религиозных учреждений.

26. Конституционный суд отмечает, что согласно нормам законодательной техники положения о внесении изменений и дополнений включаются в основной акт и становятся его составной частью с даты вступления в силу. Последующие изменения и дополнения следует соотносить с основным актом.

27. В этом контексте, для уяснения и доступности постановлений Конституционного суда вследствие установленной практики (см. §§18-19 Постановления №11 от 28 мая 2013 года), Конституционный суд будет соотносить объект обращения к основному акту. В результате, Конституционный суд подвергнет контролю конституционности положения части (7) ст.88 Налогового кодекса, в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

28. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ч.(7) ст.88 Налогового кодекса в редакции 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, объектом контроля конституционности является критика неконституционности **в формальном разрезе**, то есть процедуры принятия оспариваемых положений 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.

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

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.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

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

34. Авторы обращения полагают, в частности, что оспариваемые положения противоречат ст.131 ч.(4) и ч.(6) Конституции, согласно которой:

«[...]

(4) Любое законодательное предложение или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, могут быть приняты только после их одобрения Правительством.

[...]

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

1. Аргументы авторов обращения

35. Авторы обращения утверждают, что была обойдена конституционная и законодательная процедура принятия проекта закона, влияющего на бюджет, как не получившего одобрения Правительства, которое должно было изыскать и предусмотреть дополнительные финансовые средства для возмещения потери части доходов национального публичного бюджета.

2. Аргументы властей

36. В точке зрения Президента Республики Молдова отмечается, что Парламент является высшим представительным органом и единственной законодательной властью государства, и обладает общей материальной компетенцией. В соответствии с основными полномочиями, установленными в ст.66 Конституции, Парламент утверждает государственный бюджет и осуществляет контроль за его исполнением. Таким образом, из указанных конституционных норм вытекает исключительное право законодателя устанавливать налоги.

37. Президент подчеркивает, что ст.131 ч.(4) Конституции представляет собой ограничительную норму по отношению к

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

законодательному органу в области законотворчества и призвана обеспечить эффективное осуществление полномочий Правительством.

38. Проанализировав в свете конституционных норм положения, подлежащие контролю конституционности, Президент пришел к выводу, что они не ущемляют полномочия Правительства по составлению и исполнению бюджета, не предусматривают расходы без определения источника финансирования и не затрагивают доходы государственного бюджета, а лишь способствуют участию граждан в управлении общественными делами.

39. Парламент отмечает, что законодательная инициатива (№2849 от 23 декабря 2011 года) о направлении определенного процента из суммы подоходного налога для поддержки некоммерческих организаций исходит от группы депутатов Парламента. При рассмотрении проекта №491 от 3 декабря 2013 года во втором чтении, Комиссия по экономике, бюджету и финансам внесла предложение дополнить ст.88 Налогового кодекса частью (7), которое было одобрено представителем Министерства финансов.

40. За необходимость принятия оспариваемых положений Парламент высказался при рассмотрении Стратегии о развитии гражданского общества на период с 2012 по 2015 г., утвержденной Постановлением Парламента №205 от 28 сентября 2011 года.

41. С точки зрения Правительства, его заключение по законопроекту, влекущему увеличение или сокращение бюджетных доходов, является обязательным, если инициатива не принадлежит Правительству, однако, в случае, когда законопроект разработан Правительством и Парламент при рассмотрении вносит поправки к нему, необходимо одобрение, а не просто заключение Правительства.

42. Касательно рассматриваемого дела, Правительство отметило, что министр финансов одобрил изменения на пленарном заседании Парламента.

3. Оценка суда

3.1. Общие принципы

43. Правовая концепция национального публичного бюджета закреплена ст.131 Высшего закона. В данной статье законодатель установил, что национальный публичный бюджет состоит из государственного бюджета, бюджета государственного социального страхования и бюджетов районов, городов и сел, которые являются взаимосвязанными элементами и в совокупности составляют единую бюджетную систему государства.

44. Обращаясь к своей предыдущей юриспруденции (Постановление №2 от 28 января 2014 г.), Конституционный суд отмечает, что финансовый механизм государства, как неотъемлемая часть экономического механизма, состоит из совокупности финансово-

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

экономических структур, форм, методов, принципов и рычагов, посредством которых формируются, управляются и используются финансовые публичные фонды, необходимые для выполнения функций и задач государства, направленных, в частности, на устойчивое экономическое развитие и, на этой основе, на обеспечение соответствующего жизненного стандарта.

45. В Постановлении Конституционного суда №23 от 6 сентября 2013 г. отмечается:

«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. [...] **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.**»

46. Исходя из логического построения и нормативного содержания ст.131 Конституции, Конституционный суд отмечает, что данная статья, с одной стороны, определяет основы национального публичного бюджета в разрезе структуры и содержания, а, с другой стороны, диктует соответствующие обязательства и ограничения для Парламента и Правительства в части бюджетного процесса. Второй аспект в содержании приведенной конституционной нормы настоятельно диктуется значимостью бюджетной системы для экономической безопасности государства, что определяет строгие и предсказуемые требования, в том числе касающиеся разработки компетентными органами всех компонентов национального 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 считает необходимым вновь привести ранее изложенные выводы (Постановление №2 от 28 января 2014 года) относительно конституционного принципа бюджетной процедуры, закрепленного ст. 131 ч. (4), которая предусматривает **обязательность наличия 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 и несоблюдение которого является **нарушением процедуры, установленной Конституцией, в части нормотворчества в бюджетной сфере.**

49. Что касается сущности и природы бюджетной процедуры, со строгостью установленной конституционным законодателем, в Постановлении Конституционного суда №29 от 22 мая 2001 г. о толковании положений ст. 131 части (4) Конституции Республики Молдова отмечается:

«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). »

50. В силу своих полномочий, установленных в ст.72 ч.(3) Конституции, законодатель конкретизировал и описал в законодательстве, разработанном на основе Высшего закона, все процедурные, технические и методические аспекты бюджетной системы и бюджетного процесса.

51. Так, Закон №847-ХІІІ 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.

52. Исходя из правовой структуры данного законодательного акта, Конституционный суд отмечает его специальный и общеобязательный характер при составлении, рассмотрении, утверждении, изменении и исполнении государственного бюджета, положения которого субъекты бюджетного процесса должны соблюдать и применять в сочетании с соответствующими конституционными процедурными нормами.

3.2. Применение принципов при рассмотрении настоящего дела

53. Учитывая положения ст.7 Закона №847/1996, Конституционный суд подчеркивает, что государственный бюджет, как неотъемлемая часть бюджетной системы и элемент взаимосвязанный с местными публичными бюджетами, основывается на две большие группы бюджетных показателей: доходы и расходы бюджета.

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

55. Учитывая положения ст.8 ч.(1) Закона №847/1996, доходы бюджета формируются из **налогов, сборов, грантов и других**

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

поступлений, а согласно ст.6 ч.(5) п.а) Налогового кодекса **подходный налог является обязательным платежом**, имеющим безвозмездный характер и являющийся частью системы государственных налогов и сборов.

56. Комплексно подвергая толкованию указанные выше положения закона, Конституционный суд заключает, что **подходный налог с заработной платы является источником доходов бюджета, из которых формируется государственный бюджет**. Следует учитывать, что согласно ст. 6 ч.(9) п.с) и ст.14 Налогового кодекса, заработная плата является одним из источников уплаты налога, из которой исчисляется и уплачивается подходный налог.

57. Следуя логике изложения, Конституционный суд напоминает, что бюджеты административно-территориальных единиц являются частью национального публичного бюджета.

58. В этом же смысле, статья 2 Закона №397-ХV от 16 октября 2003 г. о местных публичных финансах предусматривает, 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.

59. Согласно ст.4 Закона №397-ХV от 16 октября 2003 г., 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, d) трансферты общего назначения; d¹) трансферты специального назначения; d²) гранты; е) специальные фонды.

60. Конституционный суд подчеркивает, что Законом №267 от 1 ноября 2013 года были внесены изменения и дополнения в Закон о местных публичных финансах.

61. Так, согласно новым положениям, ст.5 ч.(1) п.2) указанного закона предусматривает, что **доходы бюджетов сел и городов формируются и из отчислений от подходного налога с физических лиц** и составляют: для бюджетов сел и городов – 75 процентов общего объема, собранного на территории соответствующей административно-территориальной единицы; для бюджетов городов-резиденций района – 20 процентов общего объема, собранного на территории соответствующей административно-территориальной единицы.

62. Согласно данной статье, **отчисления от подходного налога с физических лиц** составляют для районных бюджетов 25 процентов

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

общего объема, собранного на территории соответствующей административно-территориальной единицы; для муниципального бюджета Бэлць – 45 процентов общего объема, собранного на территории муниципия Бэлць (за исключением административно-территориальных единиц первого уровня в составе муниципия); для муниципального бюджета Кишинэу – 50 процентов общего объема, собранного на территории муниципия Кишинэу (за исключением административно-территориальных единиц первого уровня в составе муниципия); для автономного территориального образования с особым правовым статусом – 100 процентов.

63. Конституционный суд отмечает, что изменения, внесенные в ст.5, а также в другие выше указанные статьи Закона о местных публичных финансах, согласно заключительным положениям Закона №267 от 1 ноября 2013 года, вводятся в действие с 1 января 2015 года, за исключением районов Басарабяска, Окница, Рышкань и муниципия Кишинэу, где проводится эксперимент и где закон вступил в силу 1 января 2014 года.

64. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что согласно предыдущим положениям закона (действительным для всех административно-территориальных единиц, за исключением тех, где проводится эксперимент), **подходный налог с физических лиц** образует часть доходов их бюджетов.

65. Ст. 9 вышеуказанного закона (согласно изменениям, внесенным Законом №267 от 1 ноября 2013 г.) предусматривает, что 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.

66. Таким образом, в контексте данных положений, Конституционный суд указывает на **прямую взаимосвязь между законом о государственном бюджете**, который отражает бюджетную базу на среднесрочный период, выраженную базой бюджетных доходов и предельных расходов, **и бюджетами административно-территориальных единиц**, как составных частей национального публичного бюджета.

67. Конституционный суд отмечает, что дополнение, внесенное в ст.88 Налогового кодекса Законом №324 от 23 декабря 2013 года предусматривает, что физические лица, за исключением индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, могут распорядиться о направлении суммы в пределах 2 процентов рассчитанного к уплате в бюджет подходного налога с

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

заработной платы для поддержки некоммерческих организаций общественной пользы и религиозных учреждений.

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

69. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что изменения, внесенные в Налоговый кодекс и оспариваемые авторами обращения, 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.

70. 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, Конституционный суд отмечает, что **оспариваемые положения не явились объектом бюджетно-налоговой политики, разработанной и утвержденной Правительством.** Соответствующие поправки были включены Парламентом после рассмотрения законопроекта во втором чтении.

71. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения **были приняты Парламентом без согласия Правительства,** без проведения обстоятельного экономического и финансового анализа и предварительной оценки объема бюджетных доходов, которые будут направлены на эти цели, без оценки 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 норм о бюджетной процедуре, предусмотренных статьей 131 частью (4) и частью (6) Конституции.

72. Таким образом, исходя из изложенного, Конституционный суд подчеркивает, 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, часть (4) статьи 131 Конституции подлежит применению в сочетании с частью (6) этой же статьи.

73. Конституционный суд не может расценить как согласие Правительства, в смысле статьи 131 части (4) Конституции, Постановление №1051 от 24 декабря 2013 г. о проекте закона о государственном бюджете на 2014 г., которым одобряется увеличение доходов и расходов государственного бюджета на 2014 г. Из конституционной нормы однозначно следует, что **согласие Правительства должно предварять** принятие в окончательном

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

чтении законопроектов, влияющих на бюджет, тогда как соответствующее Постановление было принято *post-factum*. Более того, в нем не содержатся констатации и выводы, непосредственно относящиеся к нормам, подвергнутым контролю конституционности.

74. Со ссылкой на предыдущую практику (Постановление №2 от 28 января 2014 г.), Конституционный суд подчеркивает, что **Правительство не может отказаться от своего конституционного права / обязанности, в том числе от выражения своего согласия или несогласия с законодательными предложениями или поправками, влияющими на бюджет.**

75. В соответствующей последовательности изложения, Конституционный суд не может принять доводов Парламента и Правительства о том, что на пленарном заседании Парламента от 23 декабря 2013 г. министр финансов одобрил все поправки к бюджетно-налоговой политике.

76. 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 исполнения законов, Правительство принимает решения, которые подписываются премьер-министром. **Коллегиальный характер Правительства заключается в совместном участии всех членов в процессе принятия решений большинством голосов.**

77. 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, при необходимости, с Правительством.**

78. 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:

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

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

79. 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.»

80. Конституционный суд считает необходимым вновь подчеркнуть, 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.

81. 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»

82. В результате системного толкования конституционных норм, Конституционный суд напоминает, что ст.131 ч.(4) Конституции является единственной конституционной нормой, которая предусматривает прямую зависимость Парламента от Правительства при принятии решений. Данная норма была установлена конституционным законодателем с целью согласования усилий органа, принимающего национальный бюджет, в качестве плана годовых публичных финансов, с действиями органа, исполняющего этот бюджет. Также, цель конституционной нормы состоит в

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

предупреждении ситуаций непредвиденного законодательного вмешательства, которые могут нарушить бюджетные процессы, запланированные исполнительным органом на основании законодательных программ. Необходимо учитывать тот факт, что бюджетные планы разработаны в долгосрочной перспективе и требуют соотношения 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» (Постановление №2 от 28 января 2014 года).

83. Что касается коллизии между поправками к Налоговому кодексу и системой государственного бюджета, Конституционный суд отмечает, что положения о направлении определенной суммы рассчитанного к уплате в бюджет подоходного налога с заработной платы затрагивают государственный бюджет. В результате, нарушается бюджетный баланс, утвержденный Правительством, и сокращаются доходы бюджета, которые, согласно статье 8 части (1) Закона №847-ХІІІ от 24 мая 1996 г., формируются в том числе из налогов, и увеличиваются расходы бюджета, которые, по смыслу ст.10 ч.(1) того же закона, определяются ассигнованиями, предусмотренными законом о бюджете на год и включают, среди прочего, трансферты органам местного публичного управления.

84. Конституционный суд обращает внимание и на последствия внесенных в налоговое законодательство Законом №324 от 23 декабря 2013 года изменений для местных бюджетов, как составляющей части системы национального публичного бюджета, так как, согласно ст.5 Закона №397-ХV от 16 октября 2003 года о местных публичных финансах, **отчисления от подоходного налога с физических лиц**, собранные на территории соответствующей административно-территориальной единицы, являются **источниками формирования местных публичных бюджетов**.

85. Конституционный суд приводит и положения 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, в связи, с чем приходит к выводу, что оспариваемые положения нарушают бюджетное равновесие и способны привести к росту уровня бюджетного дефицита.

86. Конституционный суд отмечает, что, по оценке авторов обращения, при введении положений, подвергаемых контролю конституционности, местные бюджеты могут недосчитаться **39,58 миллионов леев**, исходя из статистических данных за 2012 год по подоходному налогу с заработной платы.

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

87. В этом контексте, Конституционный суд отмечает, что отсутствие предварительного согласия Правительства на внесение поправок, влекущих за собой увеличение или сокращение доходов и расходов бюджета, является упущением законодательного органа и результатом неисполнения положений статьи 131 части (4) Конституции.

88. Кроме того, Конституционный суд отмечает, что согласно статье 26 части (1) Закона №847-ХІІІ 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.

89. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения были приняты Парламентом лишь **23 декабря 2013 года, как и закон о годовом бюджете**, оба законопроекта были утверждены Правительством 3 декабря 2013 года.

90. В связи с этим, Конституционный суд обращает внимание на особое значение обеспечения **принципа прозрачности бюджетных процедур**, который относится к сущности парламентаризма. Конституционный суд указывает на необходимость **соблюдения хронологической последовательности и сроков** при составлении и утверждении публичного бюджета.

91. Учитывая, что в Парламенте процесс принятия бюджета протекает с трудностями и упущениями, с нарушением конституционных требований о внесении поправок, влекущих за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов и расходов, Конституционный суд считает, что положения ч.(7) ст.88 Налогового кодекса в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты противоречат конституционным нормам ст.131 ч.(4) и ч.(6) Конституции.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 109 КОНСТИТУЦИИ

92. Авторы обращения полагают, что оспариваемые положения также вступают в противоречие с конституционными нормами ст.109, согласно которым:

- «(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

93. Авторы обращения полагают, что поправки к Налоговому кодексу нарушают финансовую автономию административно-территориальных единиц и затрагивают утвержденные бюджетные расходы.

94. По мнению авторов обращения, Парламент нарушил законодательные положения о местной автономии, о предсказуемости и стабильности правовых отношений, сделав возможным лишение органов местного публичного управления запланированных и утвержденных доходов.

95. Авторы обращения ссылаются и на нарушение положений 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, положений, закрепленных и внутренним законодательством.

96. Также, они указывают на то, что не была произведена оценка последствий внесенных в Налоговый кодекс дополнений и что на момент принятия и вступления в силу оспариваемых положений большинство местных бюджетов были утверждены, а законодательный акт не предусматривает механизма покрытия возникшего вследствие этого бюджетного дефицита.

97. В поддержку своего обращения, авторы ссылаются и на нечеткий и неточный характер оспариваемых положений, поскольку не определены критерии составления списка некоммерческих организаций общественной пользы и религиозных учреждений в качестве возможных получателей сумм подоходного налога с заработной платы налогоплательщиков – физических лиц, которым бы руководствовалось Правительство.

2. Аргументы властей

98. В представленной точке зрения Президент Республики Молдова утверждает, что, предусматривая двухпроцентный налог, Парламент не изменил ставки уже установленных Законом о местных публичных финансах для органов местного публичного управления средств и не отменил их, а установил порядок определения направлений использования финансовых средств из государственного бюджета.

99. По мнению Парламента, в свете положений ст.6 Налогового кодекса, подоходный налог – государственный налог, а подоходный налог с физических лиц представляет собой источник регулирования доходов бюджетной системы.

100. По своей сути, подоходный налог не является местным налогом и может стать источником доходов бюджетов административно-

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

территориальных единиц лишь на основании закона, принятого Парламентом, в пределах и в условиях, установленных законом.

101. Правительство подчеркивает, что согласно ст.130 Конституции, формирование, управление, использование и контроль за финансовыми средствами государства, административно-территориальных единиц и публичных учреждений регламентируются законом. Таким образом, регулирование законом вопросов использования финансовых средств государства относится к компетенции Парламента.

102. Правительство утверждает также, что дополнение, внесенное в ст.88 Налогового кодекса, будет способствовать сплоченности органов местного публичного управления и гражданского общества и объединению их усилий по разрешению важных вопросов местного значения.

3. Оценка Конституционного суда

103. В соответствии со своей предыдущей практикой, Конституционный суд вновь отмечает, 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.

104. Согласно ст.109 ч.(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.

105. Часть (2) ст.109 Конституции предусматривает, что автономия касается как организации и деятельности местного публичного управления, так и распоряжения делами представляемых сообществ.

106. В Постановлении №17 от 5 августа 2003 года Конституционный суд отметил следующее:

«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.»

107. В осуществление полномочий, 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

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

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.

108. Закон №435-ХVI от 28 декабря 2006 года об административной децентрализации в ст.3 определяет принцип местной автономии как 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.

109. Реализация принципа местной автономии основывается на **право** органов местного публичного управления **разрабатывать, утверждать и самостоятельно распоряжаться бюджетами административно-территориальных единиц**, в условиях, установленных законом, **для обеспечения эффективной и функциональной автономии** органов местного публичного управления, в рамках которой они имели бы право и возможность осуществлять регулирование и управление общественными делами в интересах местного населения.

110. Со ссылкой на предыдущую практику (Постановление №2 от 28 января 2013 года), 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.

111. **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.

112. 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.

113. Децентрализация публичной администрации предполагает децентрализацию публичных служб и укрепление местной автономии в административном и финансовом плане, осознание необходимости и степени участия местных сообществ в управлении текущими делами, а также, формирование собственной политики, повышение экономических показателей, улучшение социальной жизни граждан

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО КОДЕКСА

соответствующих сообществ, что выражается в определении и принятии, на местном уровне, ответственности за деятельность местных служб и финансовую результативность при их выполнении.

114. В части финансовых ресурсов, Европейская хартия местного самоуправления в статье 9 устанавливает, 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».

115. Европейская хартия местного самоуправления перечисляет следующие общие принципы:

«[...]»

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.

[...]»

116. Конституционный суд отмечает и положения ст.4 ч.(6) Европейской хартии местного самоуправления, предусматривающие необходимость согласования с органами местного самоуправления, насколько это возможно, своевременно и надлежащим образом, в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся.

117. Конституционный суд отмечает, что национальное законодательство воспроизводит императивные требования выше указанного международного акта о реализации на практике жизнеспособной местной автономии. Так, согласно ст.81 ч.(6) Закона №436-XVI от 28 декабря 2006 г., 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.

118. Закон №397-XV от 16 октября 2003 г. о местных публичных финансах, в качестве специального законодательного акта в области местного публичного управления, закрепляет положения о публичных финансах и обеспечивает реализацию 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.

119. В этом же смысле, и ст.8 ч.(1) Закона №435-XVI от 28 декабря 2006 г. об административной децентрализации предусматривает требование согласования с органами местного публичного управления процесса разработки, принятия и внесения изменений в законы или в другие нормативные акты, касающиеся организации и функционирования местного публичного управления.

120. Таким образом, необходимость соблюдения принципа согласования с органами местного публичного управления выражена в полной мере в утверждениях Правительства, основанных на положениях закона, согласно которым дополнения, внесенные в Налоговый кодекс, будут способствовать сотрудничеству органов местного публичного управления и общественных организаций по реализации мер и работ, представляющих общий интерес.

121. Конституционный суд вновь отмечает, 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, так как важным источником формирования доходов местных бюджетов являются отчисления в государственный бюджет от подоходного налога с физических лиц.

122. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что положения, предусматривающие возможность физических лиц распорядиться о направлении 2% из суммы подоходного налога с заработной платы для поддержки некоммерческих организаций общественной пользы и религиозных учреждений, относятся к вопросам целесообразности и входят в сферу компетенции Парламента. Конституционный суд отмечает, что **отсутствие в законе критериев определения некоммерческих организаций, которые должны быть отобраны Правительством, допускает элемент волевого усмотрения, что может породить злоупотребления.**

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ СТАТЬИ 88 ЧАСТИ (7) НАЛОГОВОГО
КОДЕКСА

123. В контексте вышеизложенного, Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения, **влияющие на бюджетные доходы органов местного публичного управления, были приняты Парламентом без согласования с местными сообществами** и, таким образом, нарушают принцип местной автономии, закрепленный ч.(1) ст. 109 Конституции.

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 Михай Гимпу, Валериу Мунтяну, Георге Брега и Корина Фусу о контроле конституционности некоторых налоговых положений.

2. *Признать неконституционной* часть (7) статьи 88 Налогового кодекса №1163-ХІІІ от 24 апреля 1997 года.

3. 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, 13 февраля 2014 г.

ПКС № 7

Дело №5а/2014