

ОСОБОЕ МНЕНИЕ
судьи Николая РОШКА
изложенное в соответствии с ч. (5) ст. 27 Закона о Конституционном
суде и ст. 67 Кодекса конституционной юрисдикции

Настоящим выражаю свое несогласие с решением, принятым в Определении Конституционного суда № 142 от 12 декабря 2019 года, которым было признано неприемлемым обращение № 187г/2019 о контроле конституционности некоторых положений ч. (1) ст. XXXI Закона № 138 от 17 июня 2016 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

1. В обращении, направленном в Конституционный суд Апелляционной палатой Кишинэу, автор просит проверить законодательное положение «в отступление от положений части (1¹) статьи 7 Налогового кодекса настоящий закон вступает в силу с 1 июля 2016 года, **исключая в статье V пункты [...] 78, [...] которые применяются с 1 января 2016 года, [...]**» в Законе № 138 от 17 июня 2016 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты. Автор считает, что оспариваемое положение вводит новый налог – поимущественный налог, и предусматривает его применение к субъектам права до публикации закона, квалифицируя это положение как имеющее обратную силу, что противоречит статье 76 Конституции.

2. Конституционный суд в Определении о неприемлемости № 142 от 12 декабря 2019 года, с суждениями которого я не согласен, считает, *inter alia*, что налоговые законы не имеют обратной силы, если новые положения относятся к тому же налоговому периоду. Соответственно, Конституционный суд заключил, что опубликованный 1 июля 2016 года закон, устанавливающий поимущественный налог, распространяется и на период с 1 января по 30 июня 2016 года, поскольку годовой налоговый период начинается с 1 января 2016 года и продолжается до 31 декабря 2016 года.

3. В поддержку своей позиции Конституционный суд ссылается на практику Конституционного суда Федеративной Республики Германии, утверждая, что новый закон не носит обратную силу, если применяется к сделкам, рожденным под действием старого закона, но еще не завершенным. Кроме того, Конституционный суд ссылается на практику других стран [Бельгия, Франция, Италия, Испания, Канада], в частности, Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии и Соединенных Штатов Америки, где «принятие налогового закона в течение налогового года и его применение с начала этого же налогового года является обычной практикой».

4. Не отрицая приведенную выше стандартную практику и ценный опыт иностранных государств, считаю, что любая теоретическая или практическая концепция, благоприятствующая правам и свободам человека, может и должна быть реализована в практике Конституционного суда только в том случае, если для этого есть достаточно конституционных оснований.

5. Оспариваемое положение [в отступление от положений части (1¹) статьи 7 Налогового кодекса настоящий закон вступает в силу с 1 июля 2016 года, исключая в статье V пункты 2 и 78, в статье XVII пункт 2 в отношении части (9) статьи 26, пункты 3 и 4, в статье XXVII пункт 2, которые применяются с 1 января 2016 года] было принято Парламентом Законом № 138 от 16 июня 2016 года, опубликованном в Официальном Мониторе № 184-192 от 1 июля 2016 года. Из приведенного выше текста ясно исходит, что весь Закон № 138 от 16 июня 2016 года применяется и вступает в силу с 1 июля 2016 года, за исключением положений, которые «применяются с 1 января 2016 года». Это последнее выражение демонстрирует, что некоторые положения,

опубликованные 1 июля 2016 года, распространяются на правовые ситуации, предшествующие опубликованию закона, возникшие в период между 1 января и 30 июня 2016 года.

6. Соотнесение оспариваемой нормы с положениями статьи 76 Конституции, согласно которым закон «вступает в силу в день опубликования или в срок, предусмотренный в самом законе», подчеркивает противоречие между законодательной и конституционной нормами, для устранения которого было необходимо рассмотреть по существу обращение № 187g/2019, которое следовало признать приемлемым. Этот вывод подтверждается и предыдущими заключениями Конституционного суда, который постановил, что **закон не применим к отношениям, возникшим до его вступления в силу, то есть не имеет обратной силы. Он действует только в настоящем и на будущее** [ПКС № 32 от 29 октября 1998 года]. Этим Конституционный суд установил принцип необратимости закона, то есть новый закон не применим к действиям и фактам, оконченным, совершенным либо, по обстоятельствам, произошедшим до его вступления в силу, будучи применим к действиям и фактам, последующим его вступлению в силу.

7. Оспариваемые автором обращения нормы накладывают на некоторые категории налогоплательщиков новые налоговые обязательства, ранее им неизвестные. Новые налоговые обязательства, не то чтобы обременительны для адресатов, но, распространяясь на предшествующий публикации период между 1 января 2016 года и 30 июня 2016 года, не дают возможность соответствующим лицам скорректировать свое поведение в соответствии с требованиями закона.

8. Решая вопрос права каждого человека на знание своих прав и обязанностей, Основной закон повелевает, что «государство публикует все законы и другие нормативные акты и обеспечивает их доступность» [ч. (2) статьи 23], а также, что «никто не может быть осужден за действия или за бездействие, которые в момент их совершения не составляли преступления» [статья 22]. В оспариваемом положении Закона № 138 от 16 июня 2016 года законодатель, в нарушение конституционных норм, требует соблюдения обязательства, которое не было доступно, поскольку не было опубликовано.

9. Право человека на знание своих прав и обязанностей является абсолютным правом, которое не может быть ограничено [ч. (3) статьи 54 Конституции]. Исключения из принципа необратимости закона, как было установлено Конституционным судом, предусмотрены только для уголовных законов, смягчающих или устраняющих уголовную ответственность [ПКС № 26 от 23 мая 2002 года; ПКС № 6 от 16 апреля 2015 года, § 79], а также для законов о толковании [ПКС № 26 от 23 мая 2002 года, § 4]. Основной закон не делает исключений для налоговых законов, как это установил Конституционный суд в определении, с которым я выражаю свое несогласие.

10. Чтобы устранить любые сомнения в связи с применением закона на период, предшествующий его публикации, конституционный законодатель прямо предусмотрел, что **«неопубликование закона влечет его недействительность»** [статья 76]. Развивая данное положение, Конституционный суд, в осуществление своего права исключительного толкователя Конституции, постановил, что **опубликованный в Официальном Мониторе закон вступает в силу в срок, предусмотренный в тексте закона, но который не может предшествовать дню его опубликования.** Закон, неопубликованный в Официальном Мониторе, является недействительным до дня его опубликования. Не может вступить в силу закон, заведомо противоречащий конституционному принципу публикации закона [ПКС № 32 от 29 октября 1998 года]. **Закон не применим к событиям, совершенным до вступления его в силу (*lex ad praeteriam non valet*).** Собственно, закон действует

только в настоящем и в будущем, и не оказывает действия на прошедший период, поэтому вполне естественно, что его действие наступает после вступления в силу [ОКС № 3 от 1 ноября 2012 года, § 4].

11. В духе конституционных требований законодатель принял и другие нормы, согласно которым:

- официальные акты [...] вступают в силу со дня опубликования их в Официальном Мониторе или в срок, предусмотренный в самом акте [статья 1 Закона № 173 от 6 июля 1994 года о порядке опубликования и вступления в силу официальных актов];

- законодательный акт действует только в период, в течение которого он обладает силой, и не может иметь обратной силы или применяться после прекращения его действия. Обратную силу имеют только законодательные акты, смягчающие ответственность [статья 46 Закона № 780 от 27 декабря 2001 года о законодательных актах, утративший силу]; или

- нормативные акты вступают в силу по истечении месяца со дня опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова или в срок, указанный в тексте нормативного акта, однако не ранее дня опубликования [статья 56 Закона № 100 от 22 декабря 2017 года о нормативных актах].

12. Кроме того, чтобы создать условия доступности и предсказуемости для инвесторов, предпринимателей и потенциальных налогоплательщиков, законодатель установил особые временные рамки применения законов, предусматривающих обязательные платежи (таможенные пошлины, акцизы и другие налоги), чтобы не ставить под угрозу или нарушать текущую деятельность и не застичь врасплох участников правоотношений обременительными либо неожиданными положениями. В этом смысле, было предусмотрено, что «изменения и/или дополнения в настоящий кодекс и в законы о введении в действие разделов Налогового кодекса вводятся в действие через 180 календарных дней со дня опубликования закона о внесении изменений и/или дополнений в Официальном Мониторе Республики Молдова» [ч. (1¹) статьи 7 Налогового кодекса, в редакции Закона № 109 от 28 мая 2015 года, в настоящее время утратил силу], а также что «для законов о внесении изменений в Налоговый кодекс, Таможенный кодекс и Закон о таможенном тарифе № 1380/1997, а также законы о введении в действие разделов Налогового кодекса и законов, относящихся к налоговой политике, дата вступления в силу должна наступать не ранее шести месяцев со дня опубликования соответствующих законов» [статья 56 Закона о нормативных актах № 100 от 22 декабря 2017 года].

13. В дополнение к вышеизложенному, считаю необходимым уточнить, что в Определении о неприемлемости № 142 от 12 декабря 2019 года прослеживается концепция *ретроспективности*, обсуждаемая в юридической литературе со многими противоречиями, которая продвигает идею о распространении действия закона на период, предшествующий его публикации, и которая, по-видимому, имеет целью опровергнуть конституционный принцип *необратимости* закона. Концепция ретроспективности может быть ошибочно принята за положения, относящиеся к применению во времени гражданского законодательства. Гражданский кодекс, не затрагивая принцип *необратимости*, устанавливает, среди прочего, что новый закон применяется к правоотношениям, существующим на день его вступления в силу [ч. (2) статьи 7], что по договорным правоотношениям, существующим на день вступления в силу нового закона, положения нового закона применяются в отношении способов осуществления прав или исполнения обязанностей, а также их отчуждения, правопреемства, преобразования либо прекращения [ч. (5) статьи 7], и что новые правила об управляющих юридическими лицами, введенные Законом № 133/2018, применяются начиная с 1 марта 2019 года, даже если управляющий был назначен на

должность до этой даты [статья 9 Закона № 1125 от 13 июня 2002 года о введении в действие Гражданского кодекса]. Следовательно, гражданское законодательство касается правовых актов и действий, зарожденных до опубликования нового закона и находящихся в процессе исполнения, а новый закон применяется к предшествующим ситуациям только после вступления его в силу и, конечно, после опубликования в Официальном Мониторе.

14. Таким образом, по мнению нижеподписавшегося, концепция ретроактивного действия закона на годовой налоговый период, выраженная в Определении № 142 от 12 декабря 2019 года, не только не считается с законодательными нормами о публикации и вступлении в силу законов, но и подрывает конституционный принцип о необратимости закона и вступает в явное противоречие с предыдущими толкованиями Конституционного суда. Вот почему я считаю, что обращение № 187g/2019 следовало признать приемлемым для рассмотрения его по существу и проведения комплексного анализа, чтобы выявить возможную конституционную основу решения.

Исходя из изложенных доводов, считаю, что обращение № 187g/2019 о проверке конституционности некоторых положений ч. (1) ст. XXXI Закона № 138 от 17 июня 2016 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты должно быть признано приемлемым и рассмотрено по существу на пленарном заседании Конституционного суда.

Судья:

Николае Рошка