



Republica Moldova

CURTEA CONSTITUȚIONALĂ

Перевод

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ

**Закона №199 от 12 июля 2013 года об освобождении от уплаты
некоторых налогов, взносов и отчислений и о списании пеней и
штрафов по ним**

(Обращение №3а/2014 г.)

КИШИНЭУ

13 февраля 2014 года

Именем Республики Молдова,
Конституционный суд в составе:

Александру ТЭНАСЕ, *председатель*,
Аурел БЭЕШУ,
Игорь ДОЛЯ,
Тудор ПАНЦЫРУ,
Виктор ПОПА,
Петру РАЙЛЯН, *судьи*,
при участии *секретаря заседания*, Серджиу Стратана,

принимая во внимание обращение, представленное и
зарегистрированное 20 января 2014 г.,
рассмотрев указанное обращение в открытом пленарном заседании,
учитывая акты и материалы дела,
проведя совещание при закрытых дверях,

выносит следующее постановление:

ПРОЦЕДУРНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Основанием для рассмотрения дела послужило обращение депутатов Парламента Михай Гимпу, Валериу Мунтяну и Георге Брега, представленное в Конституционный суд 20 января 2014 года в соответствии с положениями ст. 135 ч.(1) п. а) Конституции, ст. 25 п.g) Закона о Конституционном суде и ст. 38 ч.(1) п.g) Кодекса конституционной юрисдикции, о контроле конституционности ст.XLIII Закона №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, в том числе в Закон 199 от 12 июля 2013 года об освобождении от уплаты некоторых налогов, взносов и отчислений и о списании пеней и штрафов по ним.

2. Авторы обращения считают, в частности, что изменения, внесенные в Закон №199 от 12 июля 2013 года, вступают в противоречие с положениями статей 6, 7, 16, 58, 126, 130, 131 и 132 Конституции.

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 оспариваемого акта.

4. В ходе рассмотрения обращения Конституционный суд располагал заключениями Парламента, Президента Республики Молдова и Правительства в письменном виде.

5. В открытом пленарном заседании Конституционного суда обращение аргументировал депутат Парламента Валериу Мунтяну. Парламент представлял Серджиу Кирикэ, главный консультант Общего юридического управления Секретариата Парламента. Правительство не направило своего представителя.

ФАКТИЧЕСКИЕ ОБСТОЯТЕЛЬСТВА

6. 12 июля 2013 года, в отступление от положений Налогового кодекса №1163-ХІІІ от 24 апреля 1997 года, Закона №489-ХІV от 8 июля 1999 года о государственной системе социального страхования, законов о бюджете государственного социального страхования на соответствующие годы, Закона №1593-ХV от 26 декабря 2002 года о размере, порядке и сроках уплаты взносов обязательного медицинского страхования, Закона №721-ХІІІ от 2 февраля 1996 года о качестве в строительстве и других нормативных актов, Парламент принял Закон №199, которым освободил общество с ограниченной ответственностью «Glorinal» из мун.Кишинэу от уплаты подоходного налога, взносов социального страхования, индивидуальных взносов социального страхования, взносов обязательного медицинского страхования, отчислений на разработку нормативных документов в строительстве, исчисленных и не уплаченных в национальный публичный бюджет, в сумме 12 миллионов леев, в счет задолженности, образовавшейся в процессе производства строительно-реставрационных работ в монастырском комплексе Куркь села Куркь района Орхей. Также, в соответствии со ст.2 указанного закона, были списаны пени и налоговые санкции (штрафы), начисленные по состоянию на день вступления в силу закона ООО «Glorinal» за несвоевременное внесение платежей в соответствующие бюджеты.

7. Данный законопроект был зарегистрирован группой депутатов Парламента (Вячеслав Ионица, Мариан Лупу, Вадим Кожокару и Юрие Кёреску) 4 июля 2013 года под №306.

8. Постановлением №506 от 10 июля 2013 года Правительство утвердило заключение по законопроекту об освобождении от уплаты некоторых налогов, взносов и отчислений, а также пеней и штрафов по ним, представленному группой депутатов Парламента в порядке законодательной инициативы (№306 от 4 июля 2013 года), отметив следующее:

«Реализация предложения об освобождении ООО «Glorinal» от уплаты некоторых налогов и сборов повлечет за собой нарушение положений ст.6 ч.(8) п.с) Налогового кодекса №1163-ХІІІ от 24 апреля 1997 года, устанавливающих один из принципов налогообложения, а именно принцип налоговой справедливости, который предусматривает равное отношение к физическим и юридическим лицам, осуществляющим свою деятельность в аналогичных условиях, с тем, чтобы обеспечить одинаковые налоговые обязательства, а также создание прецедента для других экономических агентов с целью добровольного исполнения налоговых обязательств.

Вместе с тем, в случае, если налогоплательщик, по объективным причинам, не может выполнять свои налоговые обязательства, то, в соответствии со ст.180 Налогового кодекса он вправе требовать изменения срока погашения налогового обязательства, осуществляемого путем:

а) отсрочки погашения налогового обязательства (при единовременной уплате всей суммы);

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ КОММЕРЧЕСКОГО ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ
И СБОРОВ В НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ БЮДЖЕТ

b) рассрочки погашения налогового обязательства (при поэтапной уплате суммы).

Кроме того, следует отметить, что финансирование капиталовложений из государственного бюджета, согласно положениям закона, производится на основании инвестиционных программ, включенных в законы о бюджетах на соответствующие годы. Учитывая, что в инвестиционных программах из государственного бюджета не предусмотрено финансирование реконструкции монастырского комплекса Куркь, отсутствует законная основа для признания задолженности бюджета по этому объекту.

Более того, законодательные и нормативные акты, регулирующие бюджетный процесс, в частности, Закон №847-ХІІІ от 24 мая 1996 года о бюджетной системе и бюджетном процессе, положениями ст.13⁴, ст.35 и ст.36 устанавливает, что все доходы и все расходы государства включаются в бюджет, и не предусматривают возможности погашения задолженности по национальному публичному бюджету за счет обязательств, образовавшихся в процессе деятельности хозяйствующих субъектов, перед бюджетами всех уровней.

ООО «Glorinal», согласно Системе учета Государственной налоговой службы, по состоянию на 9 июля 2013 года имеет задолженность по национальному публичному бюджету в сумме 10818,4 тыс.леев.

[...]

Вместе с тем, помимо указанной в проекте задолженности по налогам, ООО «Glorinal» имеет задолженность по национальному публичному бюджету и по другим платежам: сбор на обустройство территорий (- 10,6 тыс.леев), сбор за пользование дорогами автомобилями, общий объем, грузоподъемность и габариты которых превышают допустимые нормы (-1,6 тыс.леев).

Задолженность по национальному публичному бюджету образовалась за период с 2008 г. до настоящего времени и относится ко всей деятельности предприятия, а не только к строительно-реставрационным работам, производимых в монастырском комплексе Куркь из села Куркь района Орхей.

Также, Законом №111-ХVІ от 27 апреля 2007 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты объявлена налоговая амнистия, в результате чего в 2007 году была отменена в полном объеме задолженность ООО «Glorinal», как и других предприятий, по налоговым платежам в национальный публичный бюджет.

В свете ст.3 Закона о государственной системе социального страхования №489-ХІV от 8 июля 1999 года, принципы, в частности, принципы обязательности и участия, необходимо соблюсти.

Списание задолженности ООО «Glorinal» по взносам в государственный бюджет социального страхования приведет к ущемлению прав застрахованных работников, а также к нарушению финансовой стабильности государственного бюджета социального страхования и финансового обеспечения в части предоставления пособий.

Другим основанием, что делает невозможным освобождение от обязательных платежей, является тот факт, что исчисленные взносы социального страхования были учтены при предоставлении работникам этого предприятия права на пособие по временной нетрудоспособности, пособие по материнству, путевок на лечение, пенсий. Списание задолженности по взносам социального страхования приведет к полному перерасчету уже предоставленных работникам прав.

Согласно ст.131 ч.(6) Конституции ни одни бюджетные расходы не могут быть утверждены без установления источника финансирования. В случае поддержки этой инициативы, из государственного бюджета будут покрываться упущенные

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ КОММЕРЧЕСКОГО ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ
И СБОРОВ В НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ БЮДЖЕТ

доходы в государственный бюджет социального страхования, в фонд обязательного медицинского страхования и в бюджеты административно-территориальных единиц.

Кроме того, состояние государственного бюджета таково, что существующие средства не достаточны для выполнения уже взятых Правительством обязательств, не говоря о новых обязательствах.

При этих обстоятельствах, для нормализации положения, создавшегося в ООО «Glorinal», необходимо найти и предпринять другие меры, не рассчитывая на поддержку государственного бюджета.

Учитывая, что новые положения предполагают финансовые и иного рода расходы, необходимо указать в информационной справке финансово-экономическое обоснование, как того требует ст.20 п.д) Закона №780-XV от 27 декабря 2001 года о законодательных актах.

Более того, согласно ст.11 ч.(5) п.а) Закона №847-XIII от 24 мая 1996 года о бюджетной системе и бюджетном процессе, после принятия ежегодного бюджетного закона ни один проект закона, который влечет увеличение расходов или уменьшение доходов государственного бюджета, кроме проекта закона о внесении изменений в закон о бюджете на год, не может быть рассмотрен Парламентом, если в нем не указан реальный источник покрытия потерь с целью поддержания установленного уровня дефицита бюджета.

Решение о принятии данного законопроекта остается за Парламентом.»

9. Впоследствии, Законом №324 от 23 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты, который устанавливает новую бюджетно-налоговую политику, Парламент внес поправки к Закону №199 от 12 июля 2013 года.

10. Согласно новым положениям, помимо указанных налогов и сборов, ООО «Glorinal» освобождается и от налога на добавленную стоимость. Кроме того, хозяйствующий субъект освобождается от уплаты налогов и сборов, указанных в законе, и по суммам, которые будут исчисляться, и таким образом списанная задолженность возрастает до 25 млн. леев. Также, для работников предприятия страховой стаж, приходящийся на период освобождения, учитывается при определении права на пенсию.

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

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

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

14. Таким образом, по требованию Председателя Парламента письмом №DDP/C-6/243 от 24 декабря 2013 г., Правительство приняло *post factum* Постановление №1051 от 24 декабря 2013 г. «О проекте закона о государственном бюджете на 2014 г.». В постановлении отмечается следующее:

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

15. 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

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

Статья 6

Разделение и взаимодействие властей

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

Статья 9

Основные принципы собственности

«[...]»

(3) Рынок, свободная экономическая инициатива, добросовестная конкуренция являются основополагающими факторами экономики.»

Статья 58

Участие в финансовых расходах

«(1) Граждане обязаны участвовать в общественных расходах посредством уплаты налогов и сборов.

(2) Налоговая система, предусмотренная законом, должна обеспечивать справедливое распределение налогового бремени.

[...]»

Статья 96

Роль [Правительства]

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

[...]»

Статья 126

Экономика

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ КОММЕРЧЕСКОГО ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ
И СБОРОВ В НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ БЮДЖЕТ

«(1) Экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции.

(2) Государство должно обеспечивать:

[...]

б) свободу торговли и предпринимательской деятельности, защиту добросовестной конкуренции, создание благоприятных условий для использования всех производственных факторов;

[...]

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

«[...]

(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.»

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.

[...].»

17. Применимые положения Закона №199 от 12 июля 2013 года об освобождении от уплаты некоторых налогов, взносов и отчислений и о списании пеней и штрафов по ним (М.О., 2013, №173-176, ст. 586):

«Ст.1. – В отступление от положений Налогового кодекса № 1163-XIII от 24 апреля 1997 года, Закона о государственной системе социального страхования № 489-XIV от 8 июля 1999 года, законов о бюджете государственного социального страхования на соответствующие годы, Закона о размере, порядке и сроках уплаты взносов обязательного медицинского страхования № 1593-XV от 26 декабря 2002 года, Закона о качестве в строительстве № 721-XIII от 2 февраля 1996 года и других нормативных актов освободить общество с ограниченной ответственностью «Glorinal», муниципий Кишинэу, фискальный код 1002600015739, от уплаты подоходного налога, взносов социального страхования, индивидуальных взносов социального страхования, взносов обязательного медицинского страхования, отчислений на разработку нормативных документов в строительстве, налога на добавленную стоимость, исчисленных и не уплаченных в национальный публичный бюджет или которые будут исчислены, в сумме 25 миллионов леев, в счет задолженности,

образовавшейся в процессе производства строительно-реставрационных работ в монастырском комплексе Куркь, село Куркь, район Орхей. Для лиц, работающих на указанном предприятии, страховой стаж, приходящийся на период освобождения, учитывается при определении права на пенсию.

Ст.2. – Списать пени и налоговые санкции (штрафы), начисленные по состоянию на день вступления в силу настоящего закона обществу с ограниченной ответственностью «Glorinal» за несвоевременное внесение платежей в соответствующие бюджеты.
[...]

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

Статья 8

Доходы бюджета

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

Статья 11

Сбалансированность бюджета

«[...]

(5) После принятия закона о бюджете на год:

а) ни один проект закона, который влечет увеличение расходов или уменьшение доходов государственного бюджета, кроме проекта закона о внесении изменений в закон о бюджете на год, не может быть рассмотрен Парламентом, если в нем не указан реальный источник покрытия потерь с целью поддержания установленного уровня дефицита бюджета;

б) ни один закон, который предусматривает уменьшение утвержденного излишка или увеличение утвержденного дефицита государственного бюджета, кроме закона о внесении изменений в закон о бюджете на год, не может быть принят. Данное требование не распространяется на случаи, предусмотренные частью (2¹) статьи 43.»

19. Применимые положения Закона о конкуренции №183 от 11 июля 2012 года (М.О., 2012 года, №193-197, ст.667):

Статья 12

Запрещение действий или бездействия органов и учреждений центрального или местного публичного управления, ограничивающих, препятствующих или искажающих конкуренцию

«(1) Запрещаются любые действия или бездействие органов и учреждений центрального или местного публичного управления, которые ограничивают, препятствуют или искажают конкуренцию, такие как:

а) ограничение прав предприятий на приобретение или реализацию;

б) установление дискриминационных условий или предоставление привилегий, относящихся к деятельности предприятий, в случаях, когда таковые не предусмотрены законом;

в) установление не предусмотренных законом запретов или ограничений, относящихся к деятельности предприятий;

г) прямое или косвенное принуждение предприятий к объединению или осуществлению экономических концентраций в любой форме.

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ КОММЕРЧЕСКОГО ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ
И СБОРОВ В НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ БЮДЖЕТ

(2) Только в исключительных случаях Правительство, органы и учреждения центрального или местного публичного управления могут осуществлять действия или бездействовать в соответствии с частью (1) в целях ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф и предотвращения эпидемий в соответствии с Законом о режимах чрезвычайного, осадного и военного положения № 212-XV от 24 июня 2004 года.

[...]

Статья 34

Сотрудничество Совета по конкуренции с другими органами власти

«(1) В процессе осуществления своих полномочий Совет по конкуренции сотрудничает с органами публичной власти в целях реализации положений законодательства о конкуренции, государственной помощи и рекламе в пределах своей компетенции.

(2) Органы публичного управления направляют Совету по конкуренции для дачи заключения проекты законодательных и нормативных актов, которые имеют или могут иметь антиконкурентный эффект.

[...]

ВОПРОСЫ ПРАВА

20. Из содержания обращения Конституционный суд заключает, что оно, по сути, касается двух аспектов: 1) процедуры принятия положений, влекущих за собой сокращение бюджетных доходов, и 2) соблюдения принципа свободной конкуренции вследствие освобождения хозяйствующего субъекта от уплаты налогов и налоговых санкций.

21. Так, обращение относится к ряду взаимосвязанных конституционных элементов и принципов: принцип взаимодействия властей в государстве в качестве ключевой предпосылки правового государства, конституционные и законодательные нормы и требования, касающиеся законодательной процедуры по принятию положений, влекущих за собой сокращение бюджетных доходов, и принцип свободной конкуренции.

А. ПРИЕМЛЕМОСТЬ ОБРАЩЕНИЯ

22. В соответствии с определением от 4 февраля 2014 года, Конституционный суд отмечает, что на основании ст.135 ч.(1) п. а) Конституции, ст.4 ч.(1) п. а) Закона о Конституционном суде и ст.4 ч.(1) п.а) Кодекса конституционной юрисдикции, обращение относится к компетенции Конституционного суда.

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

24. Конституционный суд обращает внимание, что запросом автор оспаривает ст.XLIII Закона №324 от 23 декабря 2013 г. о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты.

25. 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.

26. 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 закону. В результате, Конституционный суд подвергнет контролю конституционности положения Закона №199 от 12 июля 2013 года об освобождении от уплаты некоторых налогов, взносов и отчислений и о списании пеней и штрафов по ним.

27. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения ранее не были объектом контроля конституционности.

28. 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.

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

30. Таким образом, Конституционный суд рассмотрит оспариваемые положения закона в свете соответствующих конституционных норм.

31. Чтобы прояснить соответствие оспариваемых положений конституционным нормам, Конституционный суд, в частности, будет исходить из положений ст.131 ч.(4) и ч.(6) в сочетании со ст.6, а также из положений ст.9 и ст.126 Конституции.

В. СУЩЕСТВО ДЕЛА

I. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 131 ЧАСТИ (4) И ЧАСТИ (6) В СОЧЕТАНИИ СО СТ.6 КОНСТИТУЦИИ

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

«[...]

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

[...]

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

33. Также, авторы обращения считают, что оспариваемые положения противоречат и ст.6 Конституции, согласно которой:

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

1. Аргументы авторов обращения

34. Авторы обращения утверждают, что оспариваемые положения противоречат статье 131 Конституции, согласно которой любая поправка, влекущая за собой сокращение бюджетных доходов, может быть принята только после ее одобрения Правительством.

2. Аргументы властей

35. В связи с принятием Закона №199 от 12 июля 2013 г. Парламент, в представленном мнении, отметил, что Правительство дало свое заключение Постановлением №506 от 10 июля 2013 г., оставив на усмотрение Парламента принятие решения по этому законопроекту.

36. Относительно конституционности оспариваемых положений закона через призму конституционной нормы об одобрении Правительством законодательных предложений и поправок, влекущих за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или расходов, Парламент отметил, что Постановлением №1051 от 24 декабря 2013 г. о проекте закона о государственном бюджете на 2014 г. Правительство одобрило увеличение доходов и расходов государственного бюджета на 2014 г., имея в виду утверждение Парламентом 23 декабря 2013 г. законопроекта №491 от 3 декабря 2013 года о внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты и законопроекта о государственном бюджете на 2014 г. №488 от того же числа.

37. Также, Парламент подчеркнул, что согласно его Регламенту, депутаты, постоянные комиссии и парламентские фракции имеют право представлять в письменном виде поправки к любому проекту законодательного акта.

38. Президент Республики Молдова указал, что Правительство, в представленном заключении по проекту закона об освобождении от уплаты некоторых налогов, взносов и отчислений и о списании пеней и штрафов по ним, принятому Постановлением №506 от 10 июля 2013 г., оставило на усмотрение Парламента утверждение данного законопроекта.

39. Что касается положений о внесении изменений и дополнений в ст.1 Закона №199 от 12 июля 2013 г., то они, в соответствии с положениями ст.59 ч.(1) и ст.65 Регламента Парламента, были включены в законопроект №491 от 3 декабря 2013 г. по предложению Комиссии по экономике, бюджету и финансам.

40. Одновременно, Президент Республики Молдова отметил, что финансовые средства, необходимые для реализации положений ст.1 Закона №199 от 12 июля 2013 г., в редакции Закона №324 от 23 декабря 2013 г., были одобрены Правительством Постановлением №1051 от 24 декабря 2013 г., что соответствует конституционным требованиям ст.131.

3. Оценка суда

3.1. Общие принципы

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

42. В этом смысле, Конституционный суд отмечает, что органы, представляющие эти три власти, наделены определенными прерогативами; согласно положениям Конституции, ни одна из них не может узурпировать полномочия другой или передать их исполнение.

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

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

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

45. Конституционный суд отмечает, что конституционный законодатель установил ряд конституционных положений, которые предполагают прямое взаимодействие властей. Ярким примером воплощения на практике принципа разделения и взаимодействия законодательной и исполнительной властей в осуществление своих полномочий являются и положения ст.131 ч.(4) Конституции.

46. Согласно ст.131 ч.(4) Конституции: «Любое законодательное предложение или поправка, влекущие за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов, а также увеличение или сокращение бюджетных расходов, **могут быть приняты только после их одобрения Правительством**».

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

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

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

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

50. Конституционный суд вновь обращает внимание на то, что ограничение порядка осуществления законодательной инициативы и ограничительное обуславливание законодательной процедуры в бюджетной сфере основаны на заинтересованности Правительства, как исполнительного органа, который, в силу положений статьи 96 Конституции, обеспечивает проведение внутренней и внешней политики государства и осуществляет общее руководство публичным управлением.

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

52. Ранее Конституционный суд изложил свою позицию в этом смысле в Постановлении №29 от 22 мая 2001 г.:

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

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

«Бюджетные и налоговые решения имеют значительные социально-экономические последствия. Они создают условия для роста экономики и

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ КОММЕРЧЕСКОГО ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ
И СБОРОВ В НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ БЮДЖЕТ

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».

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

3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

3.2.1. Процедура принятия поправок к Закону №199 от 12 июля 2013 г. Законом №324 от 23 декабря 2013 г.

55. Конституционный суд отмечает, что Законом №324 от 23 декабря 2013 г. Парламент внес изменения и дополнения в некоторые законодательные акты, в том числе в Закон №199 от 12 июля 2013 г. об освобождении от уплаты некоторых налогов, взносов и отчислений и о списании пеней и штрафов по ним.

56. Согласно внесенным изменениям, перечень налогов и сборов, от уплаты которых освобождается ООО «Glorinal», **включает и налог на добавленную стоимость**. Также, хозяйствующий субъект освобождается и от уплаты налогов и сборов, подлежащих исчислению, в результате чего сумма увеличивается с **12 миллионов леев до 25 миллионов леев**. Одновременно, для работников данного предприятия страховой стаж, приходящийся на период освобождения, засчитывается при определении права на пенсию.

57. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые положения были внесены Законом №324 от 23 декабря 2013 г., который **устанавливает новую бюджетно-налоговую политику**.

58. Отсюда, Конституционный суд делает вывод, что изменения, внесенные в Закон №199 от 12 июля 2013 г. и подвергаемые контролю конституционности, прямо относятся к бюджетно-налоговой политике государства и, в свете ст.6 ч.(1) и ст.18 ч.(1) Закона №847 от 24 мая 1996 г., составляют основу среднесрочной бюджетной базы государства и, тем самым, базу бюджетных доходов и расходов по соответствующим годам.

59. Также, Конституционный суд отмечает, что внесенные поправки, расширившие перечень сборов, от которых освобождается

хозяйствующий субъект, наряду с увеличением списанных сумм, **прямо влияют на бюджетные доходы в смысле их сокращения.** Более того, из редакции закона следует, что **сумма не определена, а будет определяться в будущем,** так как законодатель использует не только понятие исчисленных сборов, но и понятие сборов *«которые будут исчислены»*.

60. Этот вывод следует из ст.8 Закона №847-ХІІІ от 24 мая 1996 года о бюджетной системе и бюджетном процессе, согласно которой **бюджетные доходы формируются из налогов, сборов, грантов и других поступлений.**

61. Из налогов и сборов формируются доходы, необходимые государственным учреждениям, однако, они в значительной степени влияют и на функционирование экономики в целом, в частности, на распределение экономических средств.

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

63. 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, утвержденной Правительством.** Соответствующие поправки были включены Парламентом после принятия законопроекта в первом чтении 17 декабря 2013 г., на основании предложений, содержащихся в докладе Комиссии по экономике, бюджету и финансам.

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

65. Таким образом, в части, касающейся осуществления права депутатов на законодательную инициативу, в том числе на внесение законодательных предложений и поправок, Конституционный суд отмечает, что конституционные нормы требуют указать имя автора, даже если авторство принадлежит постоянным комиссиям. **При парламентских процедурах анонимность недопустима,** в связи с чем Конституционный суд вносит представление в Парламент.

66. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что поправки, оспариваемые авторами обращения, **были приняты Парламентом без согласия Правительства,** без проведения обстоятельного экономического анализа, без оценки их последствий для национального публичного бюджета, в общем, и местных бюджетов, в частности, без выявления дополнительных бюджетных средств для

поддержания установившегося бюджетного равновесия, в результате чего была нарушена формальная сторона конституционных положений о бюджетной процедуре, предусмотренных статьей 131 частью (4) и частью (6) Конституции.

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

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

69. Конституционный суд указывает на то, 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.**

70. В соответствующей последовательности изложения, Конституционный суд не может согласиться и с аргументом Парламента о том, что в пленарном заседании Парламента от 23 декабря 2013 г. министр финансов одобрил все поправки к бюджетно-налоговой политике.

71. 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.**

72. 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.**

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

74. В этом смысле, в Постановлении №2 от 28 января 2014 г. Конституционный суд отметил, что «[...] ст. 131 ч. (4) Конституции является единственной конституционной нормой, которая предусматривает прямую зависимость Парламента от Правительства при принятии решений. Подобная норма [...] продиктована необходимостью согласования усилий органа, принимающего национальный бюджет, в качестве плана годовых публичных финансов, с действиями органа, исполняющего этот бюджет. Также, цель конституционной нормы состоит в предупреждении ситуаций непредвиденного законодательного вмешательства, которые могут нарушить все бюджетные процессы, запланированные исполнительным органом на основании законодательных программ. Следует учесть, что бюджетные планы разработаны в долгосрочной перспективе и требуют соотнесения с публичными финансовыми средствами и возможностями как минимум на год вперед, а предварительные прогнозы составляются исполнительными органами согласно ст. 17 и ст. 18 Закона №847-ХІІІ от 24 мая 1996 г. о бюджетной системе и бюджетном процессе «на предстоящий бюджетный год и на еще как минимум два последующих года».

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

3.2.2. Процедура принятия Закона №199 от 12 июля 2013 г.

76. Проанализировав конституционность изменений, внесенных Законом №324 от 23 декабря 2013 г. в Закон №199 от 12 июля 2013 г., Конституционный суд отмечает, что и первичный законодательный акт не был принят в строгом соответствии с конституционными положениями статьи 131 части (4).

77. Так, Конституционный суд обращает внимание на то, что 12 июля 2013 г. Парламент принял Закон №199, которым освободил общество с ограниченной ответственностью «Glorinal» из муниципия Кишинэу от уплаты подоходного налога, взносов социального страхования, индивидуальных взносов социального страхования, взносов обязательного медицинского страхования, отчислений на разработку нормативных документов в строительстве, исчисленных и не уплаченных в национальный публичный бюджет в сумме 12 миллионов леев, в счет задолженности, образовавшейся в процессе проведения строительно-реставрационных работ в монастырском комплексе Куркь села Куркь района Орхей.

78. Также, в соответствии со ст.2 данного закона, были списаны пеня и налоговые санкции (штрафы), начисленные по состоянию на день вступления в силу закона ООО «Glorinal» за несвоевременное внесение платежей в соответствующие бюджеты.

79. Данный закон был принят Парламентом в отступление от положений Налогового кодекса №1163-XIII от 24 апреля 1997 года, Закона №489-XIV от 8 июля 1999 года о государственной системе социального страхования, законов о бюджете государственного социального страхования на соответствующие годы, Закона №1593-XV от 26 декабря 2002 года о размере, порядке и сроках уплаты взносов обязательного медицинского страхования, Закона №721-XIII от 2 февраля 1996 года о качестве в строительстве и других нормативных актов.

80. В то же время, Конституционный суд отмечает, что Постановлением №506 от 10 июля 2013 г. Правительство утвердило заключение по законопроекту, представленному в качестве законодательной инициативы (№306 от 4 июля 2013 г.) группой депутатов Парламента.

81. Согласно данному заключению, **Правительство воспротивилось принятию законодательной инициативы**, отметив следующее:

«Реализация предложения об освобождении ООО «Glorinal» от уплаты некоторых налогов и сборов повлечет за собой нарушение положений ст.6 части (8) п. с) Налогового кодекса №1163-XIII от 24 апреля 1997 года, устанавливающих один из принципов налогообложения, а именно принцип налоговой справедливости, который предусматривает равное отношение к физическим и юридическим лицам, осуществляющим свою деятельность в аналогичных условиях, с тем, чтобы обеспечить равные налоговые обязательства, а также создание прецедента для других экономических агентов с целью добровольного исполнения налоговых обязательств.

[...]

ПОСТАНОВЛЕНИЕ О КОНТРОЛЕ КОНСТИТУЦИОННОСТИ НЕКОТОРЫХ ПОЛОЖЕНИЙ,
КАСАЮЩИХСЯ ОСВОБОЖДЕНИЯ КОММЕРЧЕСКОГО ПРЕДПРИЯТИЯ ОТ УПЛАТЫ НАЛОГОВ
И СБОРОВ В НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПУБЛИЧНЫЙ БЮДЖЕТ

Кроме того, следует отметить, что **финансирование капиталовложений из государственного бюджета, согласно положениям закона, производится на основании инвестиционных программ, включенных в законы о бюджетах на соответствующие годы.** Учитывая, что в инвестиционных программах из государственного бюджета не предусмотрено финансирование реконструкции монастырского комплекса Куркь, отсутствует законная основа для признания задолженности бюджета по этому объекту.

Более того, законодательные и нормативные акты, регулирующие **бюджетный процесс**, в частности, Закон №847-ХІІІ от 24 мая 1996 года о бюджетной системе и бюджетном процессе, положениями ст.13⁴, 35 и 36 устанавливают, что все доходы и все расходы включаются в бюджет и не предусматривают возможности погашения задолженности по национальному публичному бюджету за счет обязательств, образовавшихся в процессе деятельности хозяйствующих субъектов перед бюджетами всех уровней.»

82. Таким образом, Конституционный суд подчеркивает, что **ст.131 ч.(4) Конституции не обуславливает принятие законов**, влекущих за собой увеличение или сокращение бюджетных доходов или займов или увеличение или сокращение бюджетных расходов, представлением **Правительством** своего **заключения**, **предусматривая одобрение законов**, что равносильно **даче положительного заключения**, которым Правительство выражает свое согласие на внесение бюджетных поправок.

83. Вместе с тем, Конституционный суд отмечает, что **предварительное согласие Правительства должно быть четким и однозначным.** Отсюда следует, что согласно конституционным нормам, представленным заключением Правительство не может оставлять на усмотрение Парламента принятие законопроектов, имеющих прямые последствия для национального публичного бюджета. Правительство должно четко высказаться либо за принятие законопроекта и найти для его реализации необходимые бюджетные средства, либо против.

84. Также, Конституционный суд отмечает, что в Постановлении Правительства №506 от 10 июля 2013 г. предусмотрено лишь: «Утвердить и представить Парламенту заключение по законопроекту об освобождении от уплаты некоторых налогов, взносов и отчислений и о списании пеней и штрафов по ним», а текст самого заключения не прилагается.

85. При этих обстоятельствах, Конституционный суд обращает внимание на необходимость обеспечения **принципа прозрачности бюджетных процедур и опубликования в «Monitorul Oficial al Republicii Moldova» полного текста заключений**, которые Правительство представляет по законопроектам и предложениям, влияющим на бюджет.

86. Учитывая, что в Парламенте процесс принятия бюджета протекает с трудностями и упущениями, с нарушением конституционных требований, Конституционный суд заключает, что Закон №199 от 12 июля 2013 г. с изменениями, внесенными Законом

№324 от 23 декабря 2013 г., противоречит ст.6 и ст.131 ч.(4) Высшего закона.

II. ПРЕДПОЛАГАЕМОЕ НАРУШЕНИЕ СТАТЬИ 9 И СТАТЬИ 126 КОНСТИТУЦИИ

87. По мнению авторов обращения, оспариваемые положения противоречат следующим положениям ст.126 ч.(1) и ч.(2) п.b) Конституции:

«(1) Экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции.

(2) Государство должно обеспечивать:

[...]

b) свободу торговли и предпринимательской деятельности, защиту добросовестной конкуренции, создание благоприятных условий для использования всех производственных факторов;

[...]»

88. Оспариваемые положения подлежат анализу и в свете ст.9 ч.(3) Высшего закона, предусматривающей, что:

«[...]

(3) Рынок, свободная экономическая инициатива, добросовестная конкуренция являются основополагающими факторами экономики.»

1. Аргументы авторов обращения

89. Авторы обращения полагают, что законодательный акт, которым поименно и индивидуально освобождается один из экономических агентов от уплаты налогов и некоторых налоговых санкций, является явным нарушением принципа свободной конкуренции.

2. Аргументы властей

90. По мнению Парламента, необходимость принятия закона возникла в связи с накоплением долгов перед ООО «Glorinal» монастырским комплексом Куркь в процессе его реконструкции и реставрации.

91. В представленном заключении Президент Республики Молдова отметил, что хозяйствующий субъект, которому были предоставлены льготы, не может быть признан конкурентом, в строгом смысле этого слова, поскольку он осуществлял свою деятельность в другом экономическом секторе на территории Республики Молдова.

92. Таким образом, оспариваемые положения закона, которые касаются лишь одного хозяйствующего субъекта и конкретного сегмента рынка, не затрагивают основополагающие принципы, закрепленные в ст. 9 части (3) Конституции.

3. Оценка Суда

3.1. Общие принципы

93. Согласно статье 126 Конституции, экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции.

94. Вместе с тем, статья 9 Высшего закона, озаглавленная «Основные принципы собственности», называет основные факторы экономики, а именно: рынок, свободная экономическая инициатива, добросовестная конкуренция.

95. С целью реализации указанных выше принципов, конституционный законодатель закрепил в ст.126 ч.(2) Конституции обязанность государства осуществлять регулирование экономической деятельности. Также, положения ст.126 ч.(2) Конституции предусматривают гарантии претворения в жизнь принципов рыночной экономики.

96. Таким образом, по данному вопросу, Конституционный суд отмечает, что конституционный законодатель возложил на государство ряд важных обязательств, как то: обеспечение свободы торговли и предпринимательской деятельности, защиту добросовестной конкуренции, создание благоприятных условий для использования всех производственных факторов.

97. В Постановлении Конституционного суда №6 от 18 февраля 2003 года отмечается:

«Согласно ст.126 Конституции, государство должно обеспечивать регулирование экономической деятельности, свободу торговли и предпринимательской деятельности, защиту добросовестной конкуренции, создание благоприятных условий для использования всех производственных факторов и защиту национальных интересов в сфере экономической, финансовой и валютной деятельности.»

98. В Постановлении №24 от 21 октября 2004 года Конституционный суд подчеркнул следующее:

«[...] ст. 126 часть (1) Конституции устанавливает, что «экономика Республики Молдова является рыночной, социально ориентированной, основанной на частной и публичной собственности и свободной конкуренции». Ст. 9 Конституции указывает на основные принципы собственности, предусматривая в части (3), что «рынок, свободная экономическая инициатива, добросовестная конкуренция являются основополагающими факторами экономики». Суд полагает, однако, что эти положения должны толковаться в контексте конституционных положений в части обязанности государства обеспечивать регулирование экономической деятельности и управление принадлежащей ему публичной собственностью в соответствии с законом и защиту добросовестной конкуренции - ст. 126 часть (2) п. а) и п. b).»

99. Конституционный суд отмечает, что согласно положениям ст.60 и ст.66 Конституции регулирование экономической деятельности в Республике Молдова является исключительной прерогативой Парламента.

100. Тем не менее, Суд отмечает, что хотя Парламент свободен принимать решения по регулированию экономической деятельности, эти решения не могут выходить за пределы, установленные Основным законом.

101. Конституционный суд отмечает, что **свободная конкуренция является неотъемлемым конституционным элементом функциональной и открытой рыночной экономики**, наряду со свободой движения товаров, лиц, услуг и капитала. Следовательно, любое действие, которое преследует цель помешать, ограничить или разладить конкуренцию, чревато несоответствующим функционированием экономики, созданием дисбаланса и дисфункций в экономических отношениях.

102. При коммерческих отношениях конкуренция выполняет важнейшие функции, а именно: функцию гарантирования рыночной экономики; функцию стимулирования свободного оборота товаров и услуг; функцию стимулирования участия на рынке. Правила конкуренции призваны гарантировать сохранение динамики конкурентоспособности рынков и предотвращение монополизации рыночных секторов.

103. Правильная конкурентная политика может обеспечить выполнение различных задач, в том числе, повышение эффективности, чьим результатом является рост благосостояния потребителя и оптимальное распределение ресурсов.

104. Конституционный суд отмечает, что эффективная конкуренция является, в итоге, «мотором», стимулирующим экономических агентов – участников рынка бороться за оптимальное распределение ресурсов, как на уровне собственного дела, так и, в силу синергетического эффекта, на уровне всей экономики.

105. В этом смысле, в решении по делу *F. Scherer u D. Ross «Структура промышленного рынка и экономической эффективности»*, Суд Европейского Союза отметил:

«[...] традиционная экономическая теория показывает, что товары и услуги производятся с большей эффективностью **в условиях безупречной конкуренции, или, что более реалистично, в рамках функциональной конкуренции.** [...]»

106. Конституционный суд отмечает, что с целью регулирования отношений, определяющих охрану, поддержание и стимулирование конкуренции для защиты правомерных интересов потребителей, Парламент принял новый Закон о конкуренции №183 от 11 июля 2012 г., отменяющий Закон №1103-XIV о защите конкуренции от 30 июня 2000 г. Новый закон устанавливает правовую основу защиты конкуренции и противостояния антиконкурентной практике и недобросовестной конкуренции, созданию экономических концентраций на рынке, регламентирует деятельность и полномочия Совета по конкуренции и ответственность за нарушение законодательства в сфере конкуренции.

107. Согласно данному закону, под «конкуренцией» подразумевается «экономическое соперничество, действительное или потенциальное, между двумя или более самостоятельными предприятиями на релевантном рынке, когда их действия практически ограничивают возможности каждого из них односторонне влиять на общие условия оборота товаров на соответствующем рынке, стимулирует научно-технический прогресс и рост благосостояния потребителей».

108. Суд отмечает, что согласно вышеуказанному закону, запрещены любые действия или бездействие органов и учреждений центрального или местного публичного управления, которые ограничивают, препятствуют или искажают конкуренцию, также как установление дискриминационных условий или предоставление привилегий, относящихся к деятельности предприятий.

3.2. Применение указанных принципов при рассмотрении настоящего дела

109. Исходя из своей предыдущей практики (Постановление №31 от 14 июня 2001 г), Конституционный суд отмечает, что **разработка и осуществление налоговой политики является механизмом, посредством которого государство регулирует, согласно ст. 126 части (2) Конституции, экономическую деятельность.**

110. Конституционный суд отмечает, что ст. 6 часть (8) Налогового кодекса предусматривает один из принципов налогообложения, принцип «**налоговой справедливости**», предполагающий равное отношение к физическим и юридическим лицам, осуществляющим свою деятельность в аналогичных условиях, с тем, чтобы обеспечить равные налоговые обязательства.

111. В этом смысле, Конституционный суд подчеркивает, что ключевой предпосылкой реализации принципа свободной конкуренции является обеспечение, на основе установленного государством законодательства, равных возможностей для экономических агентов. Это предполагает, в значительной степени, **непредоставление финансовых или иного рода преимуществ отдельным экономическим агентам, по сравнению с их конкурентами, участвующими в соответствующей сфере деятельности.**

112. Также, Конституционный суд отмечает недопустимость предоставления привилегий отдельным экономическим агентам и в случае, когда государство является соучредителем, так как, с точки зрения рынка, они являются равными, вне зависимости от статуса, и подобная практика нарушает принципы рыночной экономики и свободной конкуренции.

113. Конституционный суд отмечает, что Законом №199 Парламент освободил ООО «Glorinal» из мун. Кишинэу от уплаты подоходного налога, взносов социального страхования, индивидуальных взносов

социального страхования, взносов обязательного медицинского страхования, отчислений на разработку нормативных документов в строительстве, налога на добавленную стоимость, исчисленных и не уплаченных в национальный публичный бюджет или подлежащих исчислению, в сумме 25 миллионов леев.

114. Также, согласно ст.2 данного закона, были списаны пени и налоговые санкции (штрафы), начисленные по состоянию на день вступления в силу закона ООО «Glorinal» за несвоевременное внесение платежей в соответствующие бюджеты.

115. Конституционный суд отмечает, что, приняв Закон №199 от 12 июля 2013 г. в отступление от положений Налогового кодекса, Парламент **отступил и от принципа социальной справедливости.**

116. Конституционный суд отмечает, что **налоговой амнистией одного хозяйствующего субъекта Парламент фактически установил различия в обращении** по сравнению с другими юридическими лицами, осуществляющими одинаковый вид деятельности.

117. Освобождение одного хозяйствующего субъекта от уплаты налогов и сборов, по сравнению с другими юридическими лицами, в отношении которых сохранены налоговые обязательства, неминуемо приводит к покровительству одного юридического лица в ущерб другому, осуществляющему аналогичный вид деятельности.

118. В результате сравнительного анализа, Конституционный суд подчеркивает, что европейская политика в сфере конкуренции основана на законодательство европейского сообщества, определяемое, в сущности, положениями Договора Европейского сообщества.

119. Принципы Договора ЕС предусматривают, что государства-участники проводят экономическую политику, основанную на «тесном согласовании экономических политик [...] и на определении общих целей, руководствуясь **принципом открытой рыночной экономики и свободной конкуренции.**»

120. Согласно Договору ЕС, **«считается несовместимой с общим рынком любая помощь, предоставляемая государством-членом или предоставляемая из государственных ресурсов, которая искажает или может исказить конкуренцию, создавая благоприятные условия для деятельности отдельных предприятий или для производства определенных товаров, если это наносит ущерб торговле между государствами-членами.»**

121. Европейская комиссия и Суд Европейского Союза считают государственной помощью меры, которые: 1) *предполагают использование государственных средств;* 2) *создают преимущества экономическому агенту, снижая естественную нагрузку на его бюджет;* 3) *являются выборочными;* 4) *искажают или могут исказить конкуренцию.*

122. Понятие **«государственной помощи»** истолковано Европейской комиссией и Судом Европейского союза в чрезвычайно

широком смысле: оно включает любую государственную помощь или любую помощь со стороны местных или региональных властей. Помощь может исходить и от частных организаций (частных коммерческих организаций или общественных организаций коммерческого характера) или от других организаций, находящихся под сильным, прямым или косвенным влиянием государства, публичного учреждения или органа местного или регионального управления. Форма предоставляемой помощи (налоговые скидки, гарантии по кредитам, поставки товаров или услуг по льготным тарифам, капиталовложения в дискриминационных условиях, по сравнению с частными инвестициями), цель и мотив предоставления помощи не имеют значения. Имеют значение лишь их последствия для конкуренции, поэтому не только вложения (субсидии) считаются государственной помощью, но и другие меры, **снижающие финансовое бремя предприятия.**

123. Более того, даже фискальные меры, которые, в конечном счете, не могут быть приравнены к потере доходов государства, каким является отсрочка налоговых или других платежей в публичный бюджет, также относятся к категории государственной помощи, если предоставляют предприятию определенные преимущества, возможностью использовать денежные средства, которые, при других обстоятельствах, не были бы в его распоряжение.

124. Конституционный суд отмечает, что оспариваемые нормы, предусматривающие налоговую амнистию только одного экономического агента, создают привилегированное положение одному предприятию, действующему на открытом для конкуренции рынке.

125. Более того, Конституционный суд отмечает, что задолженность, образовавшаяся при производстве строительно-реставрационных работ в монастырском комплексе Куркь села Куркь района Орхей, **не является задолженностью государства.** В Постановлении Правительства №273 от 15 марта 2006 года «Об учреждении Совета наблюдателей за процессом реконструкции и реставрации монастырского комплекса Куркь» отмечается, что денежные и материальные средства, предназначенные для финансирования и проведения строительно-реставрационных работ в монастырском комплексе, **собраны от отечественных и иностранных доноров.**

126. Этот вывод содержится и в заключении Правительства по законопроекту, который Суд приводит повторно:

«[...] **финансирование капиталовложений из государственного бюджета, согласно положениям закона, производится на основании инвестиционных программ, включенных в законы о бюджетах на соответствующие годы.** Учитывая, что в инвестиционных программах государственного бюджета **не предусмотрено финансирование реконструкции монастырского комплекса Куркь, отсутствует законная основа для признания задолженности бюджета по этому объекту.**»

127. Вместе с тем, Конституционный суд подчеркивает, что изменениями, внесенными Законом №324 от 23 декабря 2013 г. в Закон №199 от 12 июля 2013 г., ООО «Glorinal» **освобождается и от налога на добавленную стоимость**. Изучив Закон №331-XV от 7 октября 2004 года «Об утверждении Перечня объектов, по которым работы по технической экспертизе и поисково-разведочные, проектные, строительные и реставрационные работы, осуществляемые с привлечением денежных средств, пожертвованных физическими и юридическими лицами, освобождаются от налога на добавленную стоимость», Конституционный суд установил, что Законом №81-XVI от 6 апреля 2006 года монастырь «Nașterea Domnului» из села Куркь района Орхей был включен в этот перечень. Из этих положений следует, что **освобождение указанного экономического агента от уплаты налога на добавленную стоимость не может быть отнесено к задолженности, образовавшейся в процессе проведения строительно-реставрационных работ в монастырском комплексе**.

128. В свете изложенного, Конституционный суд отмечает, что освобождение экономического агента от уплаты налогов и сборов и предоставление других налоговых льгот **подрывают конституционный принцип свободной конкуренции, в частности, и принципы рыночной экономики, в общем**.

129. Таким образом, Конституционный суд заключает, что Закон №199 от 12 июля 2013 г. об освобождении от уплаты некоторых налогов, взносов и отчислений и о списании пени и штрафов по ним противоречит ст.9 ч.(3) и ст.126 Конституции, и признает его неконституционным.

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

ПОСТАНОВЛЯЕТ:

1. **Считать обоснованным** обращение депутатов Михай Гимпу, Валериу Мунтяну и Георге Брега о контроле конституционности некоторых положений закона об освобождении одного коммерческого предприятия от внесения платежей в публичный национальный бюджет.

2. **Признать неконституционным** Закон №199 от 12 июля 2013 г. об освобождении от уплаты некоторых налогов, взносов и отчислений и о списании пеней и штрафов по ним.

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 № 6

Дело №3а/2014 г.