



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

РЕШЕНИЕ

ОТ ИМЕНИ ЛАТВИЙСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Рига, 23 февраля 1998 года

Дело № 04-04(97)

Конституционный суд Латвийской Республики в следующем составе:
председатель судебного заседания А.Эндзиньш, судьи Р.Апситис, И.Чепане,
А.Лепсе, И.Скултане, А.Ушацка, с секретарем судебного заседания И.Римджус,

при участии заявителей — представителя Айзкраукльской городской думы
председателя думы А.Антанса и представителя Адажского волостного совета
председателя совета Н.Брейдакса и

представителя органа, издавшего нормативный акт, который оспаривается,
— Кабинета министров — заместителя директора Департамента налоговой
политики, заведующей Третьего налогового отдела Министерства финансов
Д.Робежнице,

на основании статьи 85 Конституции Латвийской Республики, пункта 4
статьи 16 и пункта 6 части второй статьи 17 Закона о Конституционном суде,

рассмотрел на открытом судебном заседании в Риге, 11 февраля
1998 года дело

**“О соответствии постановления Кабинета министров от 16 сентября
1997 года № 322 “Постановление о зачислении части поступлений от налога**

на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений в 1997 году” Закону “Об управлении бюджетом и финансами””

Конституционный суд

констатировал:

В заявлениях оспаривается соответствие постановления Кабинета министров от 16 сентября 1997 года № 322 “Постановление о зачислении части поступлений от налога на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений в 1997 году” (далее — постановление № 322) части первой статьи 41 и части первой статьи 42 Закона “Об управлении бюджетом и финансами”.

Несмотря на то, что оспариваемое постановление № 322 к моменту рассмотрения дела утратило силу, Конституционный суд вправе рассматривать дело по существу.

В пункте 3 части первой статьи 2 принятого 19 декабря 1996 года Закона “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году” устанавливалось, что поступления фонда выравнивания финансов самоуправлений образуются также “из поступлений в размере 31,85 процента от налога на собственность — 4 300 000 латов”.

С принятием 20 февраля 1997 года Закона “О внесении изменений в Закон “О налоге на собственность”” часть вторая статьи 5 Закона “О налоге на собственность” была изложена в следующей редакции: “Налог на собственность зачисляется в бюджет городского или волостного самоуправления по месту нахождения собственности и в фонд выравнивания финансов самоуправлений в соответствии с Законом “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году” в порядке, установленном Кабинетом министров”. В упомянутом Законе “О внесении изменений в Закон “О налоге на собственность”” было определено, что его положения применяются для исчисления налога на собственность и уплаты его за период, начиная с 1 января 1997 года.

16 сентября 1997 года Кабинет министров на основании части второй статьи 5 Закона “О налоге на собственность” издал постановление № 322,

которое устанавливало, в каком порядке зачисляется в фонд выравнивания финансов самоуправлений часть поступлений от налога на собственность. Пункт 2 этого постановления предусматривал, что территориальное учреждение Государственной службы доходов до зачисления поступлений от налога на собственность в бюджет соответствующего самоуправления удерживает зачисляемую в фонд часть налога на собственность в размере, установленном в пунктах 5 и 6 постановления. 5 пункт упомянутого постановления предусматривал, что в сентябре 1997 года сумма зачисляемого в фонд налога на собственность в размере 70,3 процента от общих фактически в этом месяце зачисленных поступлений от налога на собственность, а 6 пункт — что о коэффициенте отчислений части поступлений от налога на собственность для последних месяцев последнего квартала года извещает министр финансов до пятнадцатого числа каждого месяца.

В служебном извещении Министерства финансов от 8 октября 1997 года было установлено, что в октябре в фонд выравнивания финансов самоуправлений зачисляется часть поступлений от налога на собственность в размере 70,3 процента. В свою очередь, 10 ноября и 9 декабря 1997 года в извещениях министра финансов устанавливалось, что зачисляемая в фонд часть поступлений от налога на собственность — соответственно устанавливается в ноябре в размере 43,7 процента и в декабре в размере 65,0 процента.

С принятием 9 октября 1997 года Закона “О внесении изменений в Закон “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”” пункт 3 части первой статьи 2 Закона “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году” был изложен в следующей редакции: “поступления от налога на собственность в размере 16,63 процента, но не более чем 3 857 512 латов”. В свою очередь, статья 3 этого закона была дополнена частью шестой, в которой было установлено, что “порядок, в котором зачисляется часть налога на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений, и распределение налога между самоуправлениями и фондом выравнивания финансов самоуправлений устанавливает Кабинет министров”.

27 ноября 1997 года **Айзкраукльская городская дума** и 12 декабря 1997 года **Адажский волостной совет** подали в Конституционный суд заявления, в которых просили отменить постановление № 322, считая, что оно находится в

противоречии с частью первой статьи 41 и частью первой статьи 42 Закона “Об управлении бюджетом и финансами”

Заявители указали, что 16 сентября 1997 года, т.е., в результате выполнения постановления № 322, изданного в конце предпоследнего квартала года, из бюджетов соответствующих самоуправлений были изъяты для зачисления в фонд выравнивания финансов значительные денежные суммы, создавая для упомянутых самоуправлений не предусмотренные ранее финансовые трудности. К тому же, отчисления от налога на собственность в 1997 году в фонд выравнивания финансов самоуправлений, превысив установленные законом 16,63 процента, в Айзкраукльской городской думе были сделаны в размере 19,4 процента, а в Адажском волостном совете — в размере 21,86 процента.

На судебном заседании представитель Айзкраукльской городской думы подчеркнул, что то, что министр финансов каждый месяц последнего квартала года устанавливает проценты отчислений из поступлений от налога на собственность, лишило самоуправление возможности планировать свои ежемесячные доходы и расходы и находилось в противоречии как с частью первой статьи 41 Закона “Об управлении бюджетом и финансами”, так и с основными принципами, содержащимися в Законе “О бюджетах самоуправлений”.

Кроме того, он указал, что то, что постановление № 322 делегирует министру финансов право устанавливать зачисление части налога на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений в последнем квартале года, находилось в противоречии с Законом “О налоге на собственность”, в котором только Кабинет министров был делегирован устанавливать этот порядок.

Представители заявителей на судебном заседании указали также, что даже до 16 сентября 1997 года единственным показателем о платежах в фонд выравнивания финансов из налога на собственность было сказанное в пункте 3 части первой статьи 2 Закона “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”: “поступления от налога на собственность в размере 31,85 процента — 4 300 000 латов”. Кроме того, они считают, что упомянутую норму нельзя было распространять на каждое самоуправление, ибо в пункте 2 первого раздела приложения 1 к настоящему закону в отношении прогноза поступления

финансов в самоуправления определяется, что “для потребностей расчета для каждого самоуправления в 1997 году прогнозируются поступления от подоходного налога с населения, земельного налога и налога на собственность”. Если о подоходном налоге с населения в статье 7 “Закона о государственном бюджете на 1997 год” было установлено, что “он зачисляется в городские и волостные бюджеты в размере 71,6 процента”, то о налоге на собственность в отношении поступлений каждого самоуправления это не было установлено. Представители заявителей также указали, что лишь пунктом 2 первого раздела приложения 1 к Закону от 9 октября 1997 года “О внесении изменений в Закон “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”” устанавливается, что “для потребностей расчета для каждого самоуправления в 1997 году прогнозируются поступления от земельного налога, часть (71,6%) от подоходного налога с населения и часть (83,37%) от налога на собственность”.

На судебном заседании представители заявителей разъяснили, что по существующей процедуре распределения налогов самоуправления сами не осуществляют платежи налога на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений. Налог на собственность зачисляется на указанный Государственной службой доходов распределительный счет. В свою очередь, Государственная служба доходов в соответствии с имеющимися законами распределила налог на собственность, вместе с этим у самоуправлений было основание считать, что они получили с распределительного счета от налога на собственность лишь ту часть, которая им причиталась после распределения налога.

Представитель Адажского волостного совета выразил мнение о том, что законы, определяющие права и рамки бюджета самоуправлений, а также постановления Кабинета министров, изданные на основании этих законов, не должны иметь обратной силы.

Кабинет министров же в представленных суду письменных ответах указывает, что разработка постановления № 322 осуществлялась на основании двух законов — на части первой статьи 2 принятого 19 декабря 1996 года Закона “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году” и статьи 4 принятого 20 февраля 1997 года Закона “О внесении изменений в Закон “О налоге на собственность””, где устанавливалось, что налог на собственность

зачисляется в бюджет городского или волостного самоуправления по месту нахождения собственности и в фонд выравнивания финансов самоуправлений в соответствии с Законом “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году” в порядке, установленном Кабинетом министров.

В письменных ответах также разъясняется, что делегированием Сазимой полномочий Кабинету министров в Законе “О внесении изменений в Закон “О налоге на собственность”” ему были даны полномочия устанавливать порядок зачисления налога на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений, при этом подчеркивается, что упомянутые изменения применяются в отношении всего 1997 года.

Кабинет министров разъясняет, что принятие предусмотренных законом постановлений задерживается из-за процесса разработки изменений Закона “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”. Так как разработанными изменениями предусматривалось уменьшить вносимую в фонд выравнивания финансов самоуправлений часть налога на собственность и повторно делегировать Кабинету министров полномочия утверждать установленный законом порядок зачисления части налога на собственность в упомянутый фонд, то разработка соответствующих постановлений Кабинета министров была подчинена принятию изменений в этом законе.

Кабинет министров указывает, что размер отчислений налога на собственность зависел от того, внесет ли вообще и какие изменения внесет Сазима в Закон “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”, поэтому Кабинет министров, принимая постановление, установил зачисляемую в фонд выравнивания финансов самоуправлений часть на сентябрь, предусматривая в остальные месяцы изменять процент отчисления в зависимости от выполнения прогноза поступлений от налога на собственность и изменений размера части налога на собственность, установленной Законом “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”.

Кабинет министров подчеркнул, что именно в части третьей статьи 41 Закона “Об управлении бюджетом и финансами”, на который ссылаются заявители, определено: “Права и рамки (объемы) бюджета самоуправлений устанавливаются особыми законами”. Следовательно, для самоуправления при составлении своего бюджета обязательными были не только нормы Закона “Об управлении бюджетом и финансами”, которые считаются общими правовыми

нормами, но и другие законы, например, Закон “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”, нормы которого считаются специальными правовыми нормами.

Кабинет министров считает, что, приняв Закон “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”, законодатель в части первой статьи 2 этого закона в сущности установил, что самоуправление должно передать в фонд выравнивания финансов самоуправлений часть поступлений в свой бюджет от налога на собственность в размере 31,85 процента в течение хозяйственного года. Это фактически как бы означает, что самоуправление должно было предусмотреть в своем бюджете отдельную статью расходов — платежи (отчисления) от налога на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений.

Отвечая на возражение представителей заявителей о том, что отчисления от налога на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений в 1997 году превысили установленные законом 16,63 процента, Министерство финансов в письменном виде разъясняет, что превышенная сумма будет возвращена пропорционально взносу каждого самоуправления. Кроме того, на судебном заседании представитель Кабинета министров указала, что Государственная служба доходов обобщила информацию, чтобы установить, как велика часть из полученных в 1997 году сумм налога на собственность, которую нужно вернуть в бюджеты самоуправлений в 1998 году.

Представитель Кабинета министров разъяснила, что самоуправления, составляя свои бюджеты, до момента, когда вступил в силу Закон “О внесении изменений в Закон “О налоге на собственность””, т.е. до 6 марта 1997 года, могли предусмотреть отчисления от налога на собственность или же в доходную часть, или же как расходы, а после вступления в силу этих изменений — как уменьшение доходов.

Конституционный суд, оценив соответствие постановления № 322 части первой статьи 41 и части первой статьи 42 Закона “Об управлении бюджетом и финансами” и другим законам,

констатировал:

1. Часть первая статьи 41 Закона “Об управлении бюджетом и финансами” устанавливает, что “самоуправления имеют право самостоятельно формировать и утверждать свои бюджеты”, а часть первая статьи 42 устанавливает, что “самоуправления имеют право на поступления в бюджет согласно законам, чтобы обеспечить постоянную и надежную, соответствующую требованиям макроэкономической стабильности базу доходов”.

В этих нормах заключен принцип самостоятельности бюджетного права самоуправлений и принцип его стабильности. Также эти принципы включены и в Закон “О бюджетах самоуправлений”, в статье 3 которого устанавливается, что самоуправления свои бюджеты составляют, утверждают и выполняют самостоятельно, соблюдая законы и постановления Кабинета министров, а в части второй статьи 7 устанавливается, что органы государственного управления не имеют права вмешиваться в создание и выполнение бюджета самоуправлений, если это не предусматривается законом. Таким образом, самоуправления, реализуя также принципы самостоятельности и стабильности бюджетного права, обязаны действовать в рамках закона.

Бюджетное право самоуправлений устанавливает не только Закон “Об управлении бюджетом и финансами”, но и законы “О бюджетах самоуправлений”, “О самоуправлениях”, “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”, “О налоге на собственность” и другие законы. Все эти законы рассматриваются во взаимосвязи и применяются при соблюдении Закона “Об обнародовании, публикации, порядке вступления в силу и действительности законов и других принятых Сэймой, Президентом государства и Кабинетом министров актов”.

Закон “Об управлении бюджетом и финансами” при сравнении его с законами “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году” и “О налоге на собственность” не имеет высшей юридической силы. Часть первая статьи 41 и часть первая статьи 42 Закона “Об управлении бюджетом и финансами” содержат в себе общие правовые нормы, а нормы законов “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году” и “О налоге на собственность” в отношении их оцениваются как специальные правовые нормы.

Объем поступлений в бюджет, который самоуправления имеют право получать от налога на собственность, устанавливают законы “О налоге на собственность” и “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”.

В начале хозяйственного года создалось противоречие между частью второй статьи 5 Закона “О налоге на собственность” (в редакции 30 марта 1995 года), который устанавливал, что налог на собственность полностью уплачивается в бюджет самоуправления по месту нахождения собственности, и пунктом 3 части первой статьи 2 принятого 19 декабря 1996 года Закона “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”, который, в свою очередь, устанавливал, что поступления в фонд выравнивания финансов самоуправлений образуют и поступления от налога на собственность в размере 31,85 процента. Согласно части второй статьи 8 Закона “Об обнародовании, публикации, порядке вступления в силу и действительности законов и других принятых Саэймой, Президентом государства и Кабинетом министров актов” следовало применять нормы более нового закона. Вместе с этим, самоуправления, самостоятельно составляя и утверждая свои бюджеты на 1997 год, должны были учитывать пункт 3 части первой статьи 2 Закона “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”.

Принятый 20 февраля 1997 года Закон “О внесении изменений в Закон “О налоге на собственность””, вступивший в силу 6 марта 1997 года, упомянутое противоречие устранил, установив, что налог на собственность зачисляется в бюджет городского или волостного самоуправления по месту нахождения собственности и в фонд выравнивания финансов самоуправлений в соответствии с Законом “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”. Упомянутый закон предусматривал, что его положения применяются для исчисления налога на собственность и его уплаты за период, начиная с 1 января 1997 года. Следовательно, Саэйма дала закону обратную силу. Это не противоречит статье 9 Закона “Об обнародовании, публикации, порядке вступления в силу и действительности законов и других принятых Саэймой, Президентом государства и Кабинетом министров актов”, допускающей, что в предусмотренных законом особых случаях нормативные акты могут иметь обратную силу.

Таким образом, самоуправления, составляя свои бюджеты на 1997 год, как до, так и после 6 марта 1997 года не имели права планировать себе все поступления от налога на собственность. Они должны были считаться с уплачиваемой в фонд выравнивания самоуправлений частью налога на собственность в размере 31,85 процента. Однако Айзкраукльская городская дума 10 апреля 1997 года в утвержденный городской бюджет Айзкраукле и Адажский волостной совет 19 февраля 1997 года в утвержденный волостной бюджет Адажи запланировали поступления от налога на собственность в полном объеме на нужды самоуправления.

Упомянутый Закон “О внесении изменений в Закон “О налоге на собственность” установил, что порядок, в котором налог на собственность зачисляется в бюджет городского или волостного самоуправления и в фонд выравнивания финансов самоуправлений, устанавливается постановлением Кабинета министров.

Однако Кабинет министров затянул издание такого постановления до 16 сентября 1997 года, и до этого поступления от налога на собственность в полном объеме зачислялись в бюджеты самоуправлений. Все же это не давало права самоуправлениям считать, что установленная законом часть поступлений от налога на собственность не должна будет уплачена в фонд выравнивания самоуправлений. К тому же, согласно статье 5 Закона “О бюджетах самоуправлений” бюджет самоуправления составляется на хозяйственный год, а не по отдельным месяцам.

Закон “О внесении изменений в Закон “О налоге на собственность”” не предусматривал срок, в который Кабинет министров должен был установить порядок, в котором налог на собственность зачисляется в городской или волостной бюджет самоуправления и в фонд выравнивания финансов самоуправлений. Все же это не означает, что Кабинет министров имел право затягивать принятие соответствующего постановления. Кабинет министров как орган исполнительной власти был обязан немедленно позаботиться о выполнении закона и, так как закон касался всего 1997 года, в возможно короткий срок издать соответствующее постановление.

Ссылка Кабинета министров на то, что разработка этого постановления находилась в зависимости от рассматриваемого Сазьмой законопроекта “О внесении изменений в Закон “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году””, может быть расценена лишь как отговорка, ибо обязанностью Кабинета министров является выполнение имеющих силу законов.

Согласно пункту 2.2.1 положения Министерства финансов “разработка проектов нормативных актов по совершенствованию системы налогов и пошлин в соответствии с фискальными и экономическими интересами государства” является одной из главных функций Министерства финансов в области налоговой политики, что в данном случае оно не делало.

Министерство финансов и Государственная служба доходов должны были считаться с тем, что законы “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году” и “О налоге на собственность” предусматривают, что поступления от налога на собственность зачисляются как в бюджет самоуправления, так и в фонд выравнивания финансов самоуправления, однако Государственная служба доходов, игнорируя эти законы, зачислила все поступления от налога на собственность в бюджеты самоуправлений.

То, что Кабинет министров своевременно не выполнил Закон “О налоге на собственность”, создало ситуацию, когда не было обеспечено регулярное внесение взносов в фонд выравнивания финансов самоуправлений.

Хотя бездействие Кабинета министров с затягиванием издания соответствующего постановления является недопустимым, такое бездействие не может быть основанием, чтобы и самоуправления игнорировали бы нормы законов и использовали бы поступления от налога на собственность в полном размере. Также такое бездействие не может быть основанием, чтобы считать, что у Кабинета министров в сентябре 1997 года исчезло право на установление порядка, в котором налог на собственность зачисляется в городской или волостной бюджет самоуправления и в фонд выравнивания финансов самоуправления.

Законодатель повторно изъявил свою волю в отношении распределения налога на собственность, приняв 9 октября 1997 года Закон “О внесении

изменений в Закон “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году””, одновременно уменьшив взносы самоуправлений в фонд выравнивания финансов из поступлений от налога на собственность.

Таким образом, нет основания считать, что постановление № 322 не соответствовало части первой статьи 41 и части первой статьи 42 Закона “Об управлении бюджетом и финансами”.

2. Пункт 2 части первой статьи 14 Закона об устройстве Кабинета министров предусматривает, что Кабинет министров имеет право издавать нормативные акты — постановления — в случае, если закон особо уполномочивает на это Кабинет министров. Закон “О налоге на собственность” устанавливает, что “налог на собственность зачисляется в бюджет городского или волостного самоуправления по месту нахождения собственности и в фонд выравнивания финансов самоуправлений в соответствии с Законом “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году” в установленном Кабинетом министров порядке”.

Согласно этим нормам Кабинет министров имел право и был обязан установить соответствующий порядок, но он не имел права делегировать установление этого порядка кому-либо другому, ибо закон не предусматривал Кабинету министров таких прав. И в правоведении Латвии подчеркивается, что “издавать постановления может лишь тот административный орган, которому законом это право предоставлено или делегировано, но он не может это право передавать дальше какому-либо другому органу” (К.Дишлерс. Введение в административно-правовую науку, Р., 1938, 207 стр.).

Однако пункт 6 постановления № 322 предусматривал, что “о коэффициенте отчислений части поступлений от налога на собственность, зачисляемой в фонд, для месяцев последнего квартала года извещает министр финансов до пятнадцатого числа каждого месяца”. Таким образом, Кабинет министров уполномочил министра финансов издать нормативный акт, который был уполномочен издать только Кабинет министров сам.

Акт, которым устанавливается порядок, по которому часть налога на собственность зачисляется в фонд выравнивания самоуправления, является

нормативным актом. Однако статья 15 Закона об устройстве Кабинета министров предусматривает для отдельного министра право издания актов нормативного характера — обязательных инструкций или рекомендаций — только для подведомственных ему органов.

Таким образом, пункт 6 постановления № 322 не соответствовал части второй статьи 5 Закона “О налоге на собственность” и статье 15 Закона об устройстве Кабинета министров.

Все же это не может быть основанием для того, чтобы не соблюдалось распределение поступлений от налога на собственность, установленное в законах “О налоге на собственность” и “О выравнивании финансов самоуправлений в 1997 году”.

На основании статей 30-32 Закона о Конституционном суде

Конституционный суд

решил:

1. Постановление Кабинета министров от 16 сентября 1997 года № 322 “Постановление о зачислении части поступлений от налога на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений в 1997 году” соответствует части первой статьи 41 и части первой статьи 42 Закона “Об управлении бюджетом и финансами”.

2. Пункт 6 постановления Кабинета министров от 16 сентября 1997 года № 322 “Постановление о зачислении части поступлений от налога на собственность в фонд выравнивания финансов самоуправлений в 1997 году” не соответствует части второй статьи 14 и статье 15 Закона об устройстве Кабинета министров и части второй статьи 5 Закона “О налоге на собственность” и признается не имеющим силу с момента издания этого постановления.

Решение вступает в силу с момента его оглашения. Решение окончательное и обжалованию не подлежит.

Решение оглашено в Риге, 23 февраля 1998 года.

Председатель заседания
Конституционного суда

А.Эндзиньш

Судья Конституционного суда

Р.Апситис

Судья Конституционного суда

И.Чепане

Судья Конституционного суда

А.Лепсе

Судья Конституционного суда

И.Скултане

Судья Конституционного суда

А.Ушацка