

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 1) пункта 1 и пункта 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс)

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 22 февраля 2023 года № 3.

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 1) пункта 1 и пункта 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс)

Конституционный Суд Республики Казахстан в составе председательствующего – заместителя Председателя Б.М. Нурмуханова, судей А.К. Ескендилова, К.Т. Жакипбаева, А.Е. Жатканбаевой, А.К. Кыдырбаевой, Е.А. Онгарбаева, Р.А. Подопригоры, Е.Ж. Сарсембаева и С.Ф. Ударцева с участием представителей:

субъекта обращения Досмагамбетова Е.Н. – адвоката Жолболова Н.К.,

Сената Парламента Республики Казахстан – депутата Сената Парламента Республики Казахстан Орынбекова Б.С.,

Правительства Республики Казахстан – вице-Министра финансов Республики Казахстан Биржанова Е.Е.,

Министерства национальной экономики Республики Казахстан – вице-Министра Амрина А.К.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – вице-Министра Жакселековой Б.Ш

»

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – советника Генерального Прокурора Адамова Т.Б.,

Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан – заместителя руководителя Национального центра по правам человека Умарова А.С.,

Научно-исследовательского института частного права Каспийского университета – старшего научного сотрудника Осипова Е.Б.,

Палаты налоговых консультантов Республики Казахстан – Исполнительного директора Хорунжего А.Г.

рассмотрел в открытом заседании обращение гражданина Досмагамбетова Ержана Нуржановича о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан

подпункта 1) пункта 1 и пункта 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс).

Заслушав сообщение докладчика – судьи Конституционного Суда Республики Казахстан А.К.Кыдырбаевой, изучив материалы конституционного производства, проанализировав международный опыт и законодательство отдельных зарубежных стран, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан поступило обращение Досмагамбетова Е.Н. о рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 1) пункта 1 и пункта 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс) (далее – Налоговый кодекс).

Решением Атырауского городского суда от 28 февраля 2018 года, оставленным без изменения постановлением Атырауского областного суда от 15 мая 2018 года, с Досмагамбетова Е.Н. в доход государства взысканы сумма ущерба 129 639 381 тенге, государственная пошлина в размере 3 889 182 тенге.

Субъект обращения указывает, что взыскание с него государственной пошлины судом первой инстанции в размере 3 889 182 тенге возлагает на него обязанность оплатить при подаче ходатайства в кассационном порядке государственную пошлину в размере 50% от этой суммы, что составляет 1 944 590 тенге. Трудное материальное положение не позволяет ему оплатить такие суммы. Считает, что отсутствие средств лишает его права на судебную защиту, малоимущие граждане должны иметь возможность реализовать свои конституционные права в судах Республики.

По мнению Досмагамбетова Е.Н., установление процентных ставок государственной пошлины за подачу в суд исковых заявлений имущественного характера и ходатайств о пересмотре судебных актов в кассационном порядке, в совокупности с отсутствием норм, определяющих разумный верхний предел государственной пошлины либо предусматривающих освобождение от ее уплаты, отсрочку, рассрочку ее оплаты, фактически ограничивают доступ к правосудию.

Досмагамбетов Е.Н. просит признать оспариваемые положения Налогового кодекса не соответствующими Конституции Республики Казахстан.

При рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан подпункта 1) пункта 1 и пункта 2 статьи 610 Налогового кодекса Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В соответствии со статьей 1 Конституции Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Это означает, что государство не только провозглашает права и свободы человека и гражданина, но и гарантирует их обеспечение, создавая все необходимые условия.

Основной гарантией защиты прав и законных интересов граждан является право на судебную защиту, закрепленное в пункте 2 статьи 13 Конституции. Данное право является абсолютным и неотчуждаемым и не подлежит ограничению ни в каких случаях (пункт 3 статьи 39 Основного Закона).

В силу статьи 14 Конституции все равны перед законом и судом. Никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

Данные положения корреспондируются с положениями общепризнанных международных актов.

Статья 7 Всеобщей декларации прав человека, принятой Резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 10 декабря 1948 года, гласит, что "все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей настоящую Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации".

Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый Резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1966 года и ратифицированный Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года, также содержит нормы, направленные на установление государствами гарантий права каждого человека на судебную защиту, на справедливое и публичное разбирательство его дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона, и равенство каждого перед судом. Кроме того, в нем закреплено: "Все люди равны перед законом и имеют право без всякой дискриминации на равную защиту закона. В этом отношении всякого рода дискриминация должна быть запрещена законом, и закон должен гарантировать всем лицам равную и эффективную защиту против дискриминации по какому бы то ни было признаку, как-то расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических или иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства" (пункт 3 статьи 2, пункт 1 статьи 14 и статья 26).

Содержание норм, изложенных в статьях 13 и 14 Конституции, неоднократно являлось предметом официального толкования. Так, Конституционный Совет разъяснял, что конституционный принцип "каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод" означает право любого человека и гражданина обратиться в суд за защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод. Реализация этого права осуществляется на основе и в порядке, установленном законом. Равенство всех перед

законом и судом означает равенство прав и обязанностей личности, равную защиту государством этих прав и равную ответственность личности перед законом (нормативные постановления от 29 марта 1999 года №7/2, от 26 июня 2003 года №9 и другие).

Приведенные принципы получили развитие и реализацию в Конституционном законе Республики Казахстан "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан", в частности, в пункте 2 статьи 1 предусмотрено, что:

– каждому гарантируется судебная защита от любых неправомерных решений и действий государственных органов, организаций, должностных и иных лиц, ущемляющих или ограничивающих права, свободы и законные интересы, предусмотренные Конституцией и законами Республики;

– никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела с соблюдением всех требований закона и справедливости компетентным, независимым и беспристрастным судом.

Важным элементом права на судебную защиту является доступ к правосудию – фундаментальный принцип правового государства, гарантирующий лицу реальную возможность обращения в суд без каких-либо необоснованных препятствий.

Таким образом, Конституцией предопределено основное содержание и направленность принимаемых и действующих законов на обеспечение механизмов и гарантий осуществления, наряду с другими правами и свободами, права каждого на судебную защиту, на равенство всех перед законом и судом и недопустимость дискриминации по любым обстоятельствам, в том числе имущественным. Соответственно, устанавливаемые в сфере деятельности судов обязательные платежи не должны служить средством дискриминации граждан в зависимости от имущественного положения, ущемлять отмеченные конституционные права, препятствовать их реализации и ограничивать доступ к правосудию.

2. Конституционная обязанность и долг платить налоги, сборы и иные обязательные платежи носят всеобщий характер и закреплены в статье 35 Конституции.

Государственная пошлина – платеж в бюджет, взимаемый за совершение юридически значимых действий, в том числе и при обращении в суд (пункт 1 статьи 607 Налогового кодекса).

Законодательное регулирование вопросов определения размеров и порядка уплаты государственной пошлины при реализации права каждого на судебную защиту входит в компетенцию Парламента, уполномоченного издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц,

налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей, вопросов судоустройства и судопроизводства (подпункт 2) пункта 1 статьи 54, подпункты 1), 4) и б) пункта 3 статьи 61 Конституции).

Государственная пошлина в судах является обязательным платежом в бюджет, но при этом не является платой за выполняемые работы, оказываемые услуги, предоставляемое имущество и не призвана по размеру соответствовать стоимости юридически значимых действий.

При установлении ставок государственной пошлины в процентном соотношении за базу ее исчисления обычно принимается стоимость имущественных благ и прав, истребуемых плательщиком с помощью государства у третьих лиц. При этом стоимость истребуемого не характеризует имущественное положение самого плательщика, его фактическую способность к уплате государственной пошлины.

В законодательстве некоторых государств, где ставки государственной пошлины выражены в процентах от базы исчисления, как правило, они ограничены верхним пределом. Такой подход позволяет реализовать каждому право на судебную защиту, поскольку размер государственной пошлины должен быть определенным и разумным, не обременять его таким образом, чтобы ее уплата нарушала принцип доступности правосудия.

Конституционный Суд полагает, что при установлении размера государственной пошлины должен быть соблюден баланс между предоставлением права обратиться за судебной защитой и обеспечением эффективности деятельности судов, не допускающий подачу заведомо необоснованных исков и различные злоупотребления правом.

3. Оспариваемые положения Налогового кодекса устанавливают ставки государственной пошлины при обращении в суд по искам, подлежащим имущественной оценке:

для физических лиц в размере 1 % от суммы иска,

для юридических лиц – 3 %,

при подаче ходатайств о пересмотре судебных актов в кассационном порядке – 50% от соответствующей ставки государственной пошлины, установленной при подаче иска

Изучение правовой природы государственной пошлины в судах, ее предназначения, позволяет сделать вывод, что само по себе установление в процентном соотношении данных ставок государственной пошлины согласуется с положениями Конституции.

Вместе с тем, положения подпункта 1) пункта 1 и пункта 2 статьи 610 Налогового кодекса, во взаимосвязи с другими нормами, не в полной мере содержат механизмы, позволяющие преодолеть препятствия при уплате данного платежа гражданами, находящимися в затруднительном материальном положении.

Фискальная цель налоговой политики государства должна достигаться только на основе соблюдения баланса экономических интересов государства и налогоплательщика (статья 11 Налогового кодекса). Законодатель при установлении ставок государственной пошлины должен найти разумный баланс между доступностью и эффективностью правосудия. Нарушение его может привести к ограничению прав граждан, поскольку государственная пошлина уплачивается по делам, рассматриваемым судами, до подачи соответствующего иска или ходатайства. В случае непредставления доказательств уплаты государственной пошлины иск либо ходатайство возвращаются без рассмотрения. Высокая сумма иска может приводить к необходимости уплаты государственной пошлины в размерах, превышающих материальные возможности лица, что неизбежно будет ограничивать его конституционное право на обращение в суд.

По мнению Конституционного Суда, установление процентных ставок государственной пошлины в судах по заявлениям имущественного характера без законодательного ограничения ее размера в доступных для плательщиков пределах лишает гражданина, находящегося в затруднительном материальном положении, возможности уплатить ее и ставит его в неравное положение при реализации права на обращение в суд по сравнению с другими лицами, имеющими такую возможность. Соответственно, такой подход создает условия для ограничения доступа к правосудию.

В статье 616 Налогового кодекса перечислен конкретный перечень оснований освобождения от уплаты государственной пошлины в судах исходя из категории иска или субъекта правоотношения (ветеранов Великой Отечественной войны, лиц с инвалидностью, кандасов и других лиц). Однако, они учитывают имущественное положение не всех категорий граждан, являющихся ее плательщиками.

Кроме того, в действующем законодательстве не предусмотрены отсрочка или рассрочка ее уплаты. Исключение составляет лишь один случай отсрочки от уплаты государственной пошлины по искам о защите прав потребителей, поданным гражданином (часть третья статьи 106 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан от 31 октября 2015 года).

До 1 января 2005 года часть вторая статьи 104 и статья 105 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан от 13 июля 1999 года предусматривали право суда, исходя из имущественного положения стороны, освободить одну или обе стороны от уплаты государственной пошлины, отсрочить или рассрочить ее уплату. Таким образом, законодатель наделял суд достаточной дискрецией в каждом конкретном случае разрешать вопрос уплаты государственной пошлины как условие доступа к правосудию.

Данные положения процессуального законодательства были исключены Законом Республики Казахстан от 13 декабря 2004 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам налогообложения

". Таким образом, законодатель лишил суды соответствующих дискреционных полномочий, предоставленных исключительно в целях обеспечения беспрепятственного доступа граждан к правосудию, при этом не предусмотрев механизмов реализации конституционного права на судебную защиту лицами, находящимися в трудном материальном положении.

Право на справедливое судебное разбирательство, закрепленное в Конституции, должно быть обеспечено надлежащим образом. Освобождение полностью или частично от уплаты государственной пошлины, отсрочка или рассрочка ее уплаты и другие меры относятся к правовым инструментам реализации конституционного права на судебную защиту, когда обращение в суд затруднено имущественным положением лица.

Размеры государственной пошлины должны быть разумными, обоснованными, соразмерными, не преграждающими обращение гражданина в суд, либо должен быть предусмотрен правовой механизм преодоления барьера в реализации конституционного права на доступ к правосудию.

Подобных инструментов законодательство в целом, Налоговый кодекс в частности, не содержит, поэтому законодателю надлежит восполнить пробел в правовом регулировании.

4. Пункт 2 статьи 610 Налогового кодекса закрепляет общий принцип взимания государственной пошлины при подаче ходатайств о пересмотре судебных актов в кассационном порядке – в размере 50 процентов от соответствующей ставки государственной пошлины, установленной в пункте 1 данной статьи. При этом рассматриваемая норма не содержит положений, позволяющих однозначно определить субъект оплаты данного платежа, от которого зависит его размер. Использованное в ней словосочетание "при подаче административного иска, искового заявления (заявления) по таким спорам" на практике привело к отказу в принятии ходатайства гражданина Верховным Судом.

Из материалов обращения следует, что с физического лица, являющегося ответчиком по иску юридического лица, при внесении им ходатайства о пересмотре судебных актов в кассационном порядке высший судебный орган требует уплаты государственной пошлины в размере 50 процентов от ставки государственной пошлины, установленной в пункте 1 статьи 610 Налогового кодекса для юридических лиц.

Такое понимание и применение пункта 2 статьи 610 Налогового кодекса не согласуется с концептуальными подходами законодателя к определению размеров государственной пошлины в зависимости от субъекта ее уплаты – физическими или юридическими лицами.

Именно баланс экономических интересов государства и налогоплательщиков лежит в основе определения более низких размеров государственной пошлины для физических лиц при реализации ими права на судебную защиту.

Конституционный Суд считает, что при истолковании положения пункта 2 статьи 610 Налогового кодекса "государственная пошлина взимается в размере 50 процентов от соответствующей ставки государственной пошлины, установленной в пункте 1 настоящей статьи при подаче административного иска, искового заявления (заявления) по таким спорам" следует исходить от субъекта, обращающегося с ходатайством о пересмотре судебных актов в кассационном порядке.

Исходя из концептуальных различий в подходах законодателя к взиманию государственной пошлины в зависимости от субъекта ее уплаты, при применении пункта 2 статьи 610 Налогового кодекса в случаях обращения гражданина с ходатайствами о пересмотре судебных актов в кассационном порядке вне зависимости от его процессуального положения (истец или ответчик) государственная пошлина должна взиматься в размере 50 процентов от соответствующей ставки государственной пошлины, установленной в пункте 1 данной статьи для физических лиц.

Иное понимание положений пункта 2 статьи 610 Налогового кодекса снижало бы эффективность принятых государством мер по обеспечению возможности физическим лицам реализовать конституционное право на судебную защиту своих прав и свобод, что является недопустимым. Соответственно, пункт 2 статьи 610 Налогового кодекса в части слов "при подаче административного иска, искового заявления (заявления) по таким спорам" не соответствует пункту 2 статьи 13 и статье 14 Конституции.

В ряде нормативных постановлений Конституционный Совет указывал, что закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, исключающих возможность произвольной интерпретации положений закона. Из принципа верховенства права вытекает требование формальной определенности, ясности и непротиворечивости правового регулирования, взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности (нормативные постановления от 27 февраля 2008 года № 2, от 11 февраля 2009 года № 2, от 7 декабря 2011 года № 5 и другие).

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 3 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 3) пункта 4 статьи 23, статьями 55-58, 62, пунктом 4 статьи 64 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 65 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан", Конституционный Суд Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать подпункт 1) пункта 1 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс) соответствующим пункту 2 статьи 13 и статье 14 Конституции Республики Казахстан.

2. Признать не соответствующими пункту 2 статьи 13 и статье 14 Конституции Республики Казахстан положения пункта 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс) в части слов "при подаче административного иска, искового заявления (заявления) по таким спорам", которые приводят к ущемлению и ограничению конституционного права каждого на судебную защиту своих прав и свобод.

3. До внесения поправок в пункт 2 статьи 610 Кодекса Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс) с ходатайств физических лиц о пересмотре судебных актов в кассационном порядке подлежит взиманию государственная пошлина в размере 50 процентов от соответствующей ставки государственной пошлины для физических лиц, установленной в подпункте 1) пункта 1 статьи 610 данного Кодекса.

4. Считать, что пробел, возникший после исключения из законодательства Республики Казахстан инструментов, обеспечивающих доступ к правосудию граждан, оказавшихся в затруднительном имущественном положении (уменьшение размера, освобождение, отсрочка, рассрочка уплаты государственной пошлины и другие), препятствует реализации в полной мере конституционного права каждого на судебную защиту своих прав и свобод.

5. Правительству Республики Казахстан не позднее трех месяцев после опубликования настоящего нормативного постановления внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект соответствующего закона, направленный на совершенствование правового регулирования вопросов оплаты государственной пошлины в судах.

О принятых мерах в указанный срок проинформировать Конституционный Суд Республики Казахстан.

6. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики, окончательным, обжалованию не подлежит и обратной силы не имеет.

7. Настоящее нормативное постановление опубликовать на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях, единой системе правовой информации и на интернет-ресурсе Конституционного Суда Республики Казахстан.

Конституционный Суд Республики Казахстан