



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Р Е Ш Е Н И Е

**КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

по делу о проверке конституционности части 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах», пункта 12 Положения о порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативных правовых актов в сфере недропользования» от 14 декабря 2012 года № 834, в связи с обращением общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» и закрытого акционерного общества «Текстоник»

5 октября 2015 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего - судьи Касымалиева М.Ш., судей Абдиева К., Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р., Киргизбаева К.М., Мамырова Э.Т., Нарынбековой А.О., Осконбаева Э.Ж., Осмоновой Ч.О., Саалаева Ж.И., при секретаре Толобалдиеве М.Э. с участием:

- обращающейся стороны - Токтакуновой Т.А., представляющей интересы общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» и закрытого акционерного общества «Текстоник» по доверенности;

- стороны-ответчика - Ырысбекова Т.Ы., представляющего интересы Жогорку Кенеша Кыргызской Республики по доверенности,

Акматалиева А.И., представителя Правительства Кыргызской Республики по доверенности;

- иного лица - представителя Государственного агентства по геологии и минеральным ресурсам при Правительстве Кыргызской Республики Муканова Э.Т. по доверенности,

руководствуясь частями 1, 6, 8, 9 и 10 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 18, 19, 37 и 42 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности части 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах» и пункта 12 Положения о порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативных правовых актов в сфере недропользования» от 14 декабря 2012 года № 834, регламентирующих порядок исчисления сроков оплаты лицензионных платежей, осуществляемых от даты первоначальной выдачи лицензии, в том числе по лицензиям, выданным до вступления в силу Закона Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года № 160.

Поводом к рассмотрению дела явились ходатайства общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» в лице Токтакуновой Т. А. и закрытого акционерного общества «Текстоник» в лице управляющего директора Чжана Цзе и представителя по доверенности Токтакуновой Т.А.

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Кыргызской Республики часть 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах» и пункт 12 Положения о порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении

нормативных правовых актов в сфере недропользования» от 14 декабря 2012 года № 834.

Заслушав информацию судьи-докладчика Бобукеевой М.Р., проводившей подготовку дела, и исследовав представленные материалы, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики 25 августа 2014 года обратилась Токтакунова Т.А. в интересах общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» о признании части 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах», пункта 12 Положения о порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативных правовых актов в сфере недропользования» от 14 декабря 2012 года № 834, противоречащими части 5 статьи 6, частям 1 и 3 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики.

Из ходатайства Токтакуновой Т.А. следует, что общество с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» представляет собой юридическое лицо, основным видом деятельности которого является поиск и разведка месторождений полезных ископаемых на основании соответствующих лицензий. На момент получения лицензий на право пользования недрами действовал Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 24 июня 1997 года, в соответствии с которым предусматривалось два вида налоговых платежей: бонус и роялти.

Законом Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года введен новый неналоговый платеж, методика расчета которого определена Положением о порядке уплаты и исчисления платежа за удержание

лицензий на право пользования недрами, утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 года № 834.

В соответствии с вышеуказанными нормативными правовыми актами исчисление сроков для определения размеров оплаты лицензионных платежей по лицензиям, выданным до вступления в силу Закона Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года № 160, осуществляется от даты первоначальной выдачи лицензии.

Заявитель считает, что в связи с предоставлением расчетов платы за удержание лицензии на право пользования недрами отягчается ответственность, тем самым нарушаются права и интересы общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР».

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 7 октября 2014 года ходатайство Токтакуновой Т.А. в интересах общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» было принято к производству.

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики 15 октября 2014 года поступило ходатайство закрытого акционерного общества «Текстоник» в лице управляющего директора Чжана Цзе и представителя по доверенности Токтакуновой Т.А. о признании части 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах», пункта 12 Положения о порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 года № 834, противоречащими части 5 статьи 6, частям 1 и 3 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики.

Доводы закрытого акционерного общества «Текстоник» аналогичны доводам, приведенным в ходатайстве общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР».

Из ходатайства и приложенных к нему материалов следует, что закрытое акционерное общество «Текстоник» является юридическим

лицом, основным видом деятельности которого является поиск, геологоразведка, разработка, добыча и обогащение полезных ископаемых, владеющее лицензиями на право пользования недрами с целью геологического изучения.

По мнению заявителя, расчет платы за удержание лицензии на право пользования недрами отягчает ответственность, тем самым нарушает права и законные интересы закрытого акционерного общества «Текстоник».

Определением коллегии судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 3 ноября 2014 года ходатайство закрытого акционерного общества «Текстоник» было принято к производству.

Поскольку вышеуказанные ходатайства касаются одного и того же предмета, определением судьи-докладчика от 13 ноября 2014 года на основании пункта 6 части 1 статьи 30 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» требования общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» и закрытого акционерного общества «Текстоник» были соединены в одно конституционное судопроизводство.

В судебном заседании обращающаяся сторона поддержала свои требования и просила их удовлетворить.

Представители стороны-ответчика не согласились с доводами обращающейся стороны, считают их необоснованными и просят ходатайства оставить без удовлетворения.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, выслушав информацию иного лица и исследовав материалы дела, пришла к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики выносит акты по предмету, затронутому в

обращении лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по настоящему делу являются:

1) часть 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах» следующего содержания:

«Исчисление сроков оплаты лицензионных платежей, в том числе в отношении лицензий на право пользования недрами, выданных до вступления в силу настоящего Закона, осуществляется от даты первоначальной выдачи лицензии.».

Закон Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года № 160 принят в порядке, установленном законодательством, опубликован в газете «Эркин Тоо» от 17 августа 2012 года № 73-74, внесен в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим;

2) пункт 12 Положения о порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативных правовых актов в сфере недропользования» от 14 декабря 2012 года № 834:

«Исчисление сроков для определения размеров оплаты лицензионных платежей по лицензиям, выданным до вступления в силу Закона Кыргызской Республики «О недрах» от 9 августа 2012 года № 160, осуществляется от даты первоначальной выдачи лицензии. При этом в учет берется только период фактического пользования лицензией.».

Постановление Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативных правовых актов в сфере недропользования» от 14 декабря 2012 года № 834 принято в порядке, установленном законодательством Кыргызской Республики, опубликовано в газете «Эркин Тоо» от 25 декабря 2012 года № 115, внесено в Государственный

реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и является действующим.

2. В соответствии с частью 5 статьи 12 Конституции Кыргызской Республики земля ее недра, воздушное пространство, воды, леса являются исключительной собственностью Кыргызской Республики.

В соответствии с частью 6 статьи 12 Конституции Кыргызской Республики пределы и порядок осуществления собственниками своих прав и гарантии их защиты определяются законом. Исходя из смысла указанных конституционных положений, порядок государственного правового регулирования в сфере недропользования осуществляется посредством принятия отдельного закона.

Положения статьи 3 Закона Кыргызской Республики «О недрах» корреспондируются конституционному установлению о том, что недра являются исключительной собственностью Кыргызской Республики. Указанный Закон регулирует отношения, возникающие при пользовании недрами у государства, как собственника недр, с физическими и юридическими лицами, а также с другими государствами (статья 1).

При этом в основу отношений по предоставлению права использования недр положена лицензионная система, которая является одним из способов, с помощью которой государство осуществляет регулирование и контроль в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Кроме того, правовой институт лицензирования является одним из средств обеспечения рационального использования недр, где устанавливаются обязательные для выполнения правила, регулирующие пользование недрами. Установление таких правил обусловлено тем, что правовые отношения в сфере пользования недрами носят публичный характер, который исходит из конституционной нормы, закрепленной в части 5 статьи 12 Конституции Кыргызской Республики, гласящей о необходимости использования недр в целях сохранения единой

экологической системы как основы жизни и деятельности народа Кыргызстана, которые находятся под особой охраной государства.

Таким образом, целью лицензирования недропользования является обеспечение рационального и комплексного использования и охраны недр, что неоспоримо указывает на ее публично-правовую природу.

3. Наличие лицензий на тот или иной вид недропользования является основополагающим в вопросе определения плательщика соответствующего вида налога и неналоговых платежей.

В качестве юридического критерия отличия налога от неналогового обязательного платежа является признак нормативно-отраслевого регулирования, согласно которому налоговые отношения регламентируются нормами налогового законодательства, а неналоговые обязательные платежи - нормами других отраслей права.

Необходимо отметить, что неналоговые платежи, как и налоги, являются атрибутом публичной власти, представленной государством и местным органам самоуправления, поскольку основное предназначение вышеуказанных фискальных платежей - это формирование финансовых ресурсов публичной власти. В отличие от налогов, уплачиваемых и поступающих в государственный бюджет, неналоговые платежи могут уплачиваться также в пользу отдельных субъектов публичной власти.

Законом Кыргызской Республики «О неналоговых платежах» предусмотрено отчисление, которое является видом платежа, вносимого недропользователем в местный бюджет на развитие и содержание инфраструктуры местного значения. Так, согласно статье 19-2 указанного Закона порядок и сроки уплаты сумм платежа за удержание лицензии на право пользования недрами устанавливаются Правительством Кыргызской Республики, а платеж за удержание лицензии на право пользования недрами вносится недропользователем, получившим право на поиск и/или разведку, и/или разработку месторождений полезных ископаемых в Кыргызской Республике.

Вышеуказанный лицензионный неналоговый платеж представляет собой особый вид публично-правовых платежей, взимание которого не только направлено на удовлетворение фискального интереса государства, но и позволяет решать задачи комплексного эффективного и рационального использования и охраны недр.

Конституция Кыргызской Республики, как следует из ее статьи 13 во взаимосвязи со статьей 55, допускает взимание устанавливаемых законом обязательных публичных платежей в виде налогов и сборов. Вопрос о правовой природе обязательных платежей как налоговых или неналоговых приобретает характер конституционного, поскольку связан с понятием законно установленных налогов и сборов.

Таким образом, неналоговые платежи, как и налоги, являются конституционно допустимыми платежами публичного характера, установленные законом и уплачиваемые в обязательном порядке. В связи с чем законодатель, исходя из дискреции, предоставленной Конституцией Кыргызской Республики, установил платеж за удержание лицензии на право пользования недрами в качестве экономического механизма стимулирования недропользователей к эффективному, быстрому освоению недр и направлен на поддержку местного бюджета для решения социально-экономических задач местного населения и региона.

4. Заявитель оспаривает порядок определения размеров оплаты лицензионных платежей, считая, что Жогорку Кенеш Кыргызской Республики и Правительство Кыргызской Республики ввели расчет платежа за удержание лицензией на право пользования недрами с приданием обратной силы периоду владения лицензией. В данном аспекте соразмерность установленного оспариваемой нормой правового регулирования следует оценивать главным образом во взаимосвязи с принципами справедливости и подвижности налогообложения и иных обязательных неналоговых платежей.

Принцип справедливости означает, что права и обязанности субъектов общественных отношений должны быть равны как по содержанию, так и по социальной ценности, направленный на обеспечение учета личных и общественных интересов.

Юридический аспект принципа справедливости направлен на обеспечение справедливого администрирования налогов и обязательных неналоговых платежей. Экономический аспект данного принципа предполагает равное распределение налогового бремени, когда каждый налогоплательщик принимает материальное участие в финансировании потребностей государства соизмеримо доходам, получаемым им под покровительством и при поддержке государства.

Справедливое налогообложение должно строиться на основе гармоничного сочетания финансовых интересов государства, общества и налогоплательщиков.

Принцип подвижности налоговой системы означает, что налоги и неналоговые платежи могут изменяться исходя из социально-экономической ситуации страны и возможностей государства. При этом данный принцип не допускает придание обратной силы новым налогам и неналоговым платежам.

Таким образом, указанные принципы устанавливают невозможность придания обратной силы новым налогам и неналоговым платежам, а их введение обуславливается социально-экономической ситуацией страны, с учетом интересов общества, государства и налогоплательщиков.

Законодатель, осуществляя правовое регулирование порядка уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами, не вышел за рамки вышеуказанных принципов и в полной мере соответствует конституционному установлению, предусмотренному в части 5 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики. Платеж за удержание лицензии, согласно части 3 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах», взимается с момента вступления его в силу по

методике, утвержденной Правительством Кыргызской Республики. Указанный Закон вступил в силу по истечении одного месяца с момента официального опубликования. Методика расчета лицензионного платежа, утвержденная Правительством Кыргызской Республики, определена в соответствии с требованиями статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах» и предусматривает учет срока фактического владения лицензией на недропользование. Такой подход законодателя к определению размера платежа является справедливым и исключает преимущество одних недропользователей перед другими и ущемление прав недропользователей, только получивших право пользования недрами, над теми, кто получил это право ранее. Поэтому применённый законодателем подход в определении стоимости лицензионного платежа имеет отношение только к методике расчета платежа, через которую невозможно придать обратную силу платежу за удержание лицензии.

Кроме того, законодатель, при внедрении нового механизма платежей за удержание лицензий на поиск, разведку и разработку месторождений полезных ископаемых, предусмотрел адаптационный период недропользователям для оптимизации лицензионных площадей.

В связи с чем ошибочное утверждение субъекта обращения о придании обратной силы платежу за удержание лицензии путем определения размера оплаты с учетом фактического обладания лицензией является следствием неправильного понимания содержания оспариваемых норм.

5. Заявитель также указывает, что оспариваемыми нормами нарушается часть 1 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики, которая устанавливает запрет на принятие законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина.

Под умалением необходимо понимать принижение категориального и регулятивного значения качественных характеристик основного содержания этих прав, обусловленное их неправомерным ограничением.

В соответствии с частью 3 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики запрещается установление ограничения прав и свобод в иных целях и в большей степени, чем это предусмотрено Конституцией Кыргызской Республики.

Данное положение должно рассматриваться в системной связи с положениями Конституции Кыргызской Республики, предусматривающими наличие законов как единственных правовых инструментов ограничения прав и свобод человека и гражданина (часть 2 статьи 20).

Конституционная палата приходит к выводу, что требования заявителей относительно признания оспариваемых норм противоречащими частям 1 и 3 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики являются необоснованными, так как не имеют непосредственной конституционной смысловой связи в связи с тем, что оспариваемые нормы устанавливают новые обязанности и не могут рассматриваться как нормы, умаляющие или ограничивающие права заявителей.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 1 части 6, частями 8 и 9 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 41, 46, 47, 48, 51 и 52 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

Р Е Ш И Л А:

1. Признать часть 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах» и пункт 12 Положения о порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативных правовых актов в сфере недропользования» от 14 декабря

2012 года № 834, не противоречащими части 5 статьи 6, частям 1 и 3 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики.

2. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

3. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежат исполнению на всей территории Кыргызской Республики.

4. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики и в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

По данному делу имеются особые мнения судей Осмонбаева Э.Ж.,
Айдарбековой Ч.А.,

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

Судьи Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики Осконбаева Э.Ж. по делу о проверке конституционности части 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах», пункта 12 Положения «О порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении нормативных правовых актов в сфере недропользования» от 14 декабря 2012 года №834, в связи с обращением общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» и закрытого акционерного общества «Текстоник»

1. Система постулатов и норм, лежащих в основе отношения общества к труду и коммерческой деятельности складывалась на протяжении длительного исторического периода, по мере развития цивилизации, на основе непреднамеренного следования людей определенным традициям и обычаям. Частная собственность и экономическая свобода оказались мощными стимуляторами трудовой и деловой активности человека, что привело к переосмыслению и переоценке в обществе роли труда, стремления к финансовому успеху и прибыли, умножения богатства и накопления собственности. В результате возникли ряд принципов деловых отношений между обществом в лице государства и бизнесом, которые приобрели в последующем общеобязательный, правовой характер, и Кыргызская Республика не является исключением.

Установленные Конституцией Кыргызской Республики (статьи 6,12,42, 55) права на экономическую свободу, на свободу труда и использования своих возможностей, на неприкосновенность частной собственности, обязанность оплаты налогов и сборов наряду с конституционным требованием о недопустимости придания обратной силы новым обязанностям требуют от государства и бизнеса соблюдения исторически сформировавшихся в мире правил поведения, заключающихся в построении деловых отношений на

основе партнерства, честного и открытого ведения бизнеса, ответственности государства за проводимую политику и действия в сфере бизнеса, уважения достоинства и интересов его участников, в неприемлемости изменения «правил игры» задним числом. Все эти правила, безусловно, прямо вытекают и являются производными из вышеуказанных конституционных установлений.

В свете вышесказанного аргументы, положенные в основу принятого Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики решения

о конституционности части 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах», пункта 12 Положения «О порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами» вызывают, по крайней мере, недоумение, а приемлемость в дальнейшем подхода, вытекающего из оспариваемых норм, чреват серьезными негативными последствиями не только в глобальном экономическом смысле, но и для репутации самой Конституции Кыргызской Республики как Основного Закона правового государства, имеющего высшую юридическую силу и прямое действие (часть 1 статьи 6).

2. Фактически, вся правовая позиция Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по данному делу сводится к следующему: «Методика расчета лицензионного платежа, утвержденная Правительством Кыргызской Республики, определена в соответствии с требованиями статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах» и предусматривает учет срока фактического владения лицензией на недропользование». Такой подход законодателя в определении размера платежа является справедливым и исключает преимущества одних недропользователей над другими и ущемление прав недропользователей только получивших право пользования недрами над теми, кто получил это право ранее». Поэтому применённый законодателем подход в определении стоимости лицензионного платежа имеет отношение только к методике

расчета платежа, через которую невозможно придать обратную силу платежу за удержание лицензии».

Из содержания данного тезиса видно, что утверждение о невозможности придания обратной силы платежу за удержание лицензии через методiku расчета платежа носит исключительно заявительный характер и ничем не аргументировано, а, самое главное, не отвечает на вопрос: почему? Нормы справедливости, будучи в использованном контексте неправовой категорией, не могут лежать в основе правовой позиции Конституционной палаты, поскольку, решая исключительно вопросы права, она не может апеллировать понятиями неправового характера. По этой же причине видится совершенно неуместным присутствие в мотивировочной части в качестве правового аргумента факта предоставления законодателем адаптационного периода лицензиатам для оптимизации лицензионных площадей.

3. Формою права, принятой в настоящее время во всех цивилизованных государствах, является закон, предоставляющий возможность для организованного общества создавать обязательные для всех правила поведения.

Закон имеет начальный и конечный пункты своего действия. Вопрос, с какого времени закон начинает применяться и с какого времени его не следует более применять чрезвычайно важен как в правовом, так и практическом аспектах.

В основу начального момента действия закона Конституция Кыргызской Республики заложила тот принцип, что его обязательность зависит от возможности ознакомиться с его содержанием. Так, частью 4 статьи 6 Конституции Кыргызской Республики установлено, что «официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов является обязательным условием вступления их в силу».

Определение начального и предельного моментов-действия закона разрешает вопрос о границах, в которых вновь изданный закон может

иметь применение. С момента вступления его в силу нет более места законам, отмененным или замененным, насколько это касается общественных отношений, регулирование которых возложен на новый закон, но и он сам не должен касаться времени, когда господствовал закон, ныне лишенный силы. Эта правовая доктрина выражается в понятии - «закон обратной силы не имеет». Основная ценность этого понятия заключается в том, что каждый может сообразовать свое поведение с заранее установленными правилами. Эта возможность тотчас исчезнет, если бы приходилось принимать в расчет не только те нормы, которые установлены, но и те, которые могут быть установлены в будущем.

Вместе с тем нельзя отрицать того, что придать новому закону обратную силу - в воле законодателя, однако это может происходить исключительно в пределах, установленных Конституцией. А из нее следует, что «Закон или иной нормативный правовой акт, устанавливающий новые обязанности либо отягчающий ответственность, обратной силы не имеет.» (часть 5 статьи 6 Конституции). Это означает, что пределы усмотрения законодателя строго очерчены и что при введении новых финансовых обременений либо усилении любых форм правовой ответственности придание им обратной силы невозможно. Причем, недопустимым является не только придание таким законам обратной силы путем прямого указания об этом в законе, но и принятие норм права, по своему смыслу имеющих обратную силу.

Упоминание в Конституции правила о непридании законам обратной силы применительно к новым обязанностям демонстрирует ее исключительную важность в налоговых правоотношениях. Это особенно актуально для налогоплательщиков, ведущих предпринимательскую деятельность, поскольку Конституция предоставляет им возможность заблаговременно оценить условия ведения бизнеса и сделать выводы до того момента, когда они своими действиями приобретут обязанность по

уплате налоговых и неналоговых платежей. Тем самым налогоплательщику гарантируется, что у него будет достаточно времени для ознакомления с изменениями в законодательстве и соответствующей подготовки к работе в новых условиях. Поэтому законодательные акты, если они устанавливают новые платежи, повышают их ставки или иным образом ухудшают положение налогоплательщиков не могут иметь обратной силы ни в прямом, ни в каком-либо другом виде. (Поскольку содержательным признаком вводимого платежа за удержание лицензии являются - установление законом, обязательность, целевой характер и касаются субъектов предпринимательства - это позволяют их не отделять от системы налоговых правоотношений).

Таким образом, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему налоговых и неналоговых платежей прямо вытекает из Конституции Кыргызской Республики и направлена на выполнение исключительно важной задачи - поддержанию соответствующего уровня доверия у субъектов предпринимательской деятельности, тем более у иностранных инвесторов, к закону и действиям государственных органов.

В теоретическом аспекте принцип доверия граждан к государству является юридической презумпцией и одним из основных элементов правового государства. Содержание принципа доверия образует обязанность государства действовать добросовестно согласно ожиданиям граждан относительно стабильности, справедливости и определенности правового регулирования.

4. Если же обратиться к содержанию части 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах», гласящей, что «Исчисление сроков оплаты лицензионных платежей, в том числе в отношении лицензий на право пользования недрами, выданных до вступления в силу настоящего Закона, осуществляется от даты первоначальной выдачи лицензии.», а также пункта 12 Положения «О порядке уплаты и исчисления платежа за

удержание лицензий на право пользования недрами», то наглядно видно, что они содержат очевидное указание на включение при исчислении лицензионного платежа времени, предшествовавшего ее введению вышеуказанными оспариваемыми нормами.

Таким образом, оспариваемые нормы, первое, вводят новое финансовое обременение, второе, ухудшают положение плательщика, третье, распространяют свое действие на отношения, возникшие до введения их в действие, что с точки зрения Конституции Кыргызской Республики является недопустимым, соответственно, входят в прямое противоречие с Конституцией Кыргызской Республики.

5. Также следует особо отметить, что такой подход в решении проблем местного населения не является адекватным, порождает новые угрозы, и самое главное, противоречит одному из наиболее важных конституционных принципов.

В соответствии с частью 1 статьи 5 Конституции Кыргызской Республики государство и его органы должны служить всему обществу, а не какой-то его части. Это означает, что суть государственного подхода должна заключаться в обеспечении сбалансированного развития общества в целом. Принятая модель, хотя и позволяет повысить финансовое положение конкретного местного сообщества, на территории которого располагаются залежи полезных ископаемых, вместе с тем создает опасность противостояния соседних сообществ по признаку доходности. В конечном счете, действующее правовое регулирование свидетельствует о недееспособности государственной власти установить законность в том или ином регионе в вопросе разработки полезных ископаемых и выглядит как попытка откупиться за счет субъектов предпринимательства от местного населения, противящихся соответствующему решению органов государственной власти.

Особое мнение

судьи Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики Айдарбековой Ч.А. на решение Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики по делу о проверке конституционности части 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах», пункта 12 Положения «О порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами» утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 года №834 в связи с обращением общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» и закрытого акционерного общества «Текстоник»

1. Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики принимая решение по делу о проверке конституционности части 2 статьи 53 Закона Кыргызской Республики «О недрах», пункта 12 Положения «О порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 года №834, в связи с обращением общества с ограниченной ответственностью «Палладекс КР» и закрытого акционерного общества «Текстоник», недостаточно полно раскрыла некоторые принципы права, в связи с чем пришла к таким выводам, которые признают оспариваемые нормы не противоречащими Конституции Кыргызской Республики.

На данное решение имею особое мнение, которое строиться на следующих аргументах.

Конституция Кыргызской Республики, провозглашая страну демократическим правовым государством, в котором высшей ценностью являются права и свободы человека, а основополагающей конституционной обязанностью государства – уважение, обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина, которые могут быть

ограничены только законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты национальной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения, защиты прав и свобод других лиц (части 1, 2 статьи 16; часть 2 статьи 20), предъявляет тем самым особые требования к качеству законов, регулирующих взаимоотношения граждан с органами государственной власти.

Законодатель, к компетенции которого, относится нормативно-правовое регулирование экономических отношений, в том числе налогов и сборов, обладает достаточно широкой дискрецией в выборе конкретных направлений и содержания налоговой политики, однако свобода его усмотрения при решении этих вопросов ограничивается общими и специальными конституционными принципами, которые определяют обращения к нему при установлении правового регулирования требования.

Одним из таких требований является следование законодателя примату Конституции Кыргызской Республики, который означает, что законы и другие нормативные правовые акты должны приниматься на основе Конституции Кыргызской Республики, в соответствии с ее принципами и нормами; несоблюдение данного требования ведет к признанию таких законов и иных нормативных правовых актов противоречащими Конституции и, следовательно, к отмене действия таких актов на территории Кыргызской Республики (части 1, 2 статьи 6, часть 9 статьи 97 Конституции).

Следующий, не менее важный принцип, которому должен следовать законодатель – это соблюдение правового принципа «закон обратной силы не имеет». Данный принцип предполагает, что принимаемые законы и иные нормативные правовые акты, не могут распространять свое действие на отношения, возникшие до вступления в силу закона или иного нормативного правового акта. Чаще всего, действие данного принципа остро чувствуют субъекты правоотношений, чьи отношения подпадают

под регулирование нормативных правовых актов, принимаемых в различное время в течение длительности, возникших правоотношений. Характеризующими элементами придания обратной силы закону из смысла конституционного принципа являются: установление новых обязанностей для субъектов правоотношений, принятым нормативным правовым актом; отягчение ответственности субъектов правоотношений, принятым нормативным правовым актом (часть 5 статьи 6 Конституции).

Прежде всего необходимо отметить, что, по общему правилу, придание обратной силы закону не является обыкновением, а имеет исключительный характер; использование этого принципа относится лишь к прерогативе законодателя, при этом либо в тексте закона должно содержаться специальное указание о таком действии во времени, либо в нормативном правовом акте о порядке вступления закона в силу должна быть подобная норма. Обратная сила закона применяется преимущественно в отношениях, которые возникают между человеком и государством в целом, и делается это только в интересах человека.

Из смысла конституционной нормы запрета придания обратной силы закону и иному нормативному правовому акту вытекает, что данный принцип имеет универсальное действие и имеет отношение ко всем законам и иным нормативным правовым актам, принимаемым на территории Кыргызской Республики.

Вместе с этим, Конституция Кыргызской Республики в части 3 статьи 13 специально предусматривает соблюдение данного принципа законодателем при установлении налогов, что выводит этот вид правоотношений в особую категорию отношений, имеющей конституционно значимую защиту, что демонстрирует исключительную важность этой нормы именно в налоговых отношениях. Особенно это актуально для налогоплательщиков, ведущих предпринимательскую деятельность, поскольку им необходимо заблаговременно оценить условия ведения экономической деятельности и сделать определенные выводы до

того момента, когда они своими действиями приобретут обязанность по уплате налогов. Хотя экономическая свобода в ее конституционно-правовом значении не предопределяет получение гарантированного результата от осуществления экономической деятельности, тем не менее она предполагает защиту от рисков, связанных с произвольными и необоснованными, нарушающими нормальный (сложившийся) режим хозяйствования решениями и действиями органов публичной власти, в том числе от таких изменений налогового регулирования, которые не позволяют соответствующим субъектам экономической деятельности своевременно адаптироваться к новым условиям. Налогоплательщик в целях организации планирования хозяйственной деятельности должен быть заблаговременно осведомлен о составе и содержании своих налоговых обязательств, с тем чтобы иметь возможность заранее учесть связанные с этим затраты в рамках расходов на осуществление экономической деятельности. Затраты на уплату фискальных платежей не должны носить внезапный характер, выступая в качестве непреодолимого препятствия для реализации экономической свободы.

Из этого следует, что конституционные гарантии прав граждан и их объединений как налогоплательщиков, предполагают особый порядок подготовки и вступления в силу нормативных правовых актов, которыми на них возлагается обязанность платить соответствующие налоги.

2. Правовая природа лицензионных платежей, в частности за удержание лицензии, является составной частью предмета проверки по данному делу и предполагала выработку Конституционной палатой Верховного суда Кыргызской Республики соответствующей правовой позиции по данному вопросу права.

Исходя из положений оспариваемого Закона «О недрах» (статья 4) лицензионными платежами являются платежи, подлежащие уплате лицензиатом за удержание лицензии на право пользования недрами в соответствии с данным Законом и Законом Кыргызской Республики «О

неналоговых платежах». В свою очередь Закон «О неналоговых платежах» предусматривает, что платеж — это обязательный денежный взнос, периодически уплачиваемый юридическими и физическими лицами, пользующимися услугами государственных органов, за выполнение государственных функций (статья 2). Закон «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» определяет неналоговые платежи как, предусмотренные законодательством, поступления денежных средств в республиканский и местные бюджеты Кыргызской Республики за оказанные органами государственной власти и местного самоуправления услуги и работы в соответствии с законодательством Кыргызской Республики (статья 19).

Таким образом, неналоговый платеж (квази-налог) - это обязательный платеж, который не входит тем не менее в налоговую систему государства и установлен не налоговым, а иным законодательством. Введение обязательных платежей, которые не являются налогами, но обладают для плательщиков их качествами, непременно должно иметь конституционное обоснование. Налоги и сборы устанавливаются в силу того, что Конституция Кыргызской Республики обязывает каждого платить законно установленные налоги и сборы (статья 55). Никто не должен принуждаться к уплате в рамках административных отношений, основанных на власти и подчинении, каких-либо иных платежей, не являющихся налогами или сборами, если в Конституции Кыргызской Республики отсутствует обоснование обязанности такой уплаты. В этой связи представляется важным законодателю раскрыть характеристику обязательства по уплате таких платежей, которое является неналоговым источником доходов бюджетов.

Вместе с тем, общие принципы придания законам обратной силы действуют и для законодательных актов, устанавливающих порядок уплаты неналоговых платежей. Данные платежи хотя и не относятся к налогам, содержательные признаки этих платежей - установление законом,

обязательность и целевой характер - позволяют распространять на них правовой режим налогов. Это означает, что при установлении подобных платежей должны соблюдаться конституционные требования к законодательному регулированию любых финансовых обременений и к ограничениям прав и свобод граждан.

Проблема правовой природы того или иного вида платежа, в нашем случае лицензионного платежа за недропользование, не является исключительно теоретической, она имеет важное практическое значение. От того, какую правовую природу имеет рассматриваемый платеж – налога, сбора либо неналогового платежа, – будут зависеть, в частности, последствия неуплаты или несвоевременной уплаты данного платежа, порядок привлечения к ответственности за неуплату, полномочия контролирующих государственных органов в отношении плательщика, порядок возврата излишне уплаченных сумм и другое. Отнесение какого-либо платежа к той или иной правовой форме (определение правовой природы платежа) во многом зависит от целей, которые должен преследовать платеж.

3. Конституционная гарантия охраны недр, находящихся в исключительной собственности Кыргызской Республики (часть 5 статьи 12 Конституции) не означает полного отказа от использования этих природных ресурсов при занятии предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельностью. Законодатель, определяя порядок и условия осуществления деятельности в такой сфере, как недропользование, призван – исходя из конституционных принципов юридического равенства, запрета злоупотребления правами в ущерб интересам других лиц – устанавливать оптимальный правовой режим недропользования, учитывающий объективные особенности осуществления этой деятельности. Так, вытекающие из Конституции принципы юридического равенства и справедливости, на которых основано осуществление прав и свобод человека и гражданина в

Кыргызской Республике, обуславливают необходимость правовой определенности и связанной с нею предсказуемости законодательного регулирования в области налоговых и иных фискальных отношений, которое должно обеспечивать разумное согласование конституционных ценностей, в частности касающихся реализации фискального интереса и связанных с ним иных публично значимых интересов государства, с одной стороны, и создания максимально благоприятных условий для развития экономической системы в целом на основе стабильности гражданского оборота и поддержания достаточно высокого уровня взаимного доверия между всеми его участниками – с другой.

В случае, когда речь идет о таком участнике правоотношений как государство, должен в полной мере применяться принцип поддержания доверия граждан к государству и закону. Смыслом данного принципа, как элемента правового государства, является недопустимость такого законотворчества со стороны государства, которое явилось бы своего рода ловушкой для гражданина или юридического лица; чтобы лицо могло осуществлять свою деятельность будучи уверенным в том, что не подвергается риску правовых последствий, которых он не мог предусмотреть в момент принятия решения или осуществления действий; чтобы гражданин мог работать имея убеждение, что осуществляемая им деятельность соответствует законодательству, также и в будущем будет признаваться соответствующей законодательству. Принимаемые новые законы не должны заставлять врасплох потенциальных субъектов правоотношений, вызывать у них отрицание или неповиновение этим законам. Принцип поддержания доверия граждан к государству и закону основывается на надежности закона, который гарантирует их безопасность. Надежность закона предполагает не столько стабильность законодательных актов, а сколько условия для возможности предвидеть действия законодателя и прогнозирования своих действий.

Важными составляющими принципа поддержания доверия граждан к государству и закону также являются запрет придания обратной силы закону и запрет нарушения правомерно приобретенных прав. Законодатель, принимая закон, должен учитывать содержание и смысл конституционного принципа поддержания доверия граждан государству и закону. Только в таких условиях существует возможность реализации свободы личности, которая согласно своим предпочтениям решает свои вопросы и несет ответственность за свои решения, а также сохранения ее достоинства путем соблюдения правового порядка для человека, как независимой рациональной личности.

Таким образом, принятие законов и иных нормативных правовых актов, в том числе и в сфере недропользования, должно основываться также и на конституционном принципе поддержания доверия граждан к государству и закону, чтобы наилучшим образом обеспечить их реальное и эффективное исполнение.

4. Введение лицензионного платежа за удержание лицензии, предоставляемой уполномоченным государственным органом в сфере недропользования, является бесспорной дискрецией законодателя, который через такое правовое регулирование, будучи ориентированным на сохранение права пользования недрами за юридическими лицами, у которых оно возникло на основании лицензий, предоставленных до 17 сентября 2012 года, не выходит за пределы своих полномочий.

Однако, указывая в оспариваемой норме закона на то, что исчисление сроков оплаты лицензионных платежей, в том числе в отношении лицензий на право пользования недрами, выданных до вступления в силу этого закона, начинается от даты первоначальной выдачи, законодатель ухудшил положение лиц, владевших лицензией до вступления в законную силу Закона «О недрах», чем нарушил конституционный принцип поддержания доверия граждан к государству и закону.

Закон со дня вступления в силу должен одинаково регулировать как отношения, которые могут возникнуть в период действия данного закона, а также длящиеся отношения, возникшие до вступления в законную силу такого регулирования. При этом, если новое правовое регулирование, вводящее новые фискальные платежи, имеющие признаки публично-правовых платежей, таких как налоги и сборы, должно с большим вниманием относиться к правам и свободам граждан уже приобретших права на недропользование, не допуская ни при каких обстоятельствах, ни прямо и ни косвенно придания закону обратной силы, так как любой новый платеж очевидно увеличивает бремя выплат за пользование правом недропользования и, соответственно, ухудшает положение правообладателей.

Таким образом, оспариваемые нормы Закона «О недрах» и Положения «О порядке уплаты и исчисления платежа за удержание лицензий на право пользования недрами», утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 14 декабря 2012 года №834, в той мере, в какой они относят исчисление срока оплаты лицензионных платежей к дате предоставления лицензий за недропользование, выданных до вступления в силу указанных нормативных правовых актов, противоречат конституционному принципу поддержания доверия граждан к государству и закону и, следовательно, части 5 статьи 6 и части 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики.

Судья

Ч. Айдарбекова