



**ОПРЕДЕЛЕНИЕ  
КОЛЛЕГИИ СУДЕЙ КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ  
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

об отказе в принятии к производству обращения Макешева Марата Саткиновича, представляющего интересы Общества с ограниченной ответственностью «Фабертекс», о проверке конституционности частей 4 и 5 статьи 15 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и пункта 1 постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Методики определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике» от 19 сентября 2011 года № 559

1 июня 2018 года

город Бишкек

Коллегия судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики в составе: Киргизбаева К.М., Осмоновой Ч.О., Осконбаева Э.Ж., при секретаре Кененсариевой Н.А., рассмотрев обращение Макешева Марата Саткиновича, представляющего интересы Общества с ограниченной ответственностью «Фабертекс»,

**УСТАНОВИЛА:**

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики 24 апреля 2018 года поступило ходатайство Макешева М.С., представляющего интересы Общества с ограниченной ответственностью «Фабертекс» (далее – ОсОО «Фабертекс»), о признании частей 4 и 5 статьи 15 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и пункта 1 постановления Правительства Кыргызской Республики «Об утверждении Методики

определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике» от 19 сентября 2011 года № 559, противоречащим части 1 статьи 1, части 1 статьи 12, части 3 статьи 13, части 3 статьи 16, части 2 статьи 42, статье 55 Конституции Кыргызской Республики.

Как следует из представленных материалов, 4 декабря 2016 года ОсОО «Фабертекс» получило со ссылкой на оспариваемые положения требование Чуй-Бишкек-Таласского местного фонда охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики за № 04-02/2057 от 02 декабря 2016 года, согласно которому ОсОО «Фабертекс» было обязано в 10-дневный срок произвести оплату в размере 173 338 сом за загрязнение окружающей среды с приложением соответствующего расчёта и счёт-фактуры от 01 декабря 2016 года.

16 декабря 2016 года ОсОО «Фабертекс» со ссылкой на оспариваемые положения получило претензию Чуй-Бишкек-Таласского местного фонда охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики за № 04-02/2129 от 14 декабря 2016 года, согласно которому ОсОО «Фабертекс» повторно было выдвинуто требование в 10-дневный срок погасить задолженность по ранее указанной счёт-фактуре и предоставить банковские реквизиты, а также паспортные данные руководителя общества.

17 декабря 2016 года ОсОО «Фабертекс» направило в Чуй-Бишкек-Таласский местный фонд охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики письмо, в котором указало о необоснованности требований об оплате суммы в размере 173 338 сом за загрязнение окружающей среды, поскольку единственной деятельностью Общества с ограниченной ответственностью «Фабертекс» является сдача принадлежащих ему помещений в аренду и этот вид деятельности не оказывает и не может оказывать негативного влияния на окружающую среду, поскольку не

может быть источником её загрязнения.

29 июня 2017 года Чуй-Бишкекское территориальное управление Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики направило в ОсОО «Фабертекс» уведомление № 02/100 со ссылкой на оспариваемые положения, где потребовало предоставить исходные данные за 2014 - 2016 годы по выбросам загрязняющих веществ в атмосферу от стационарных источников, сбросы загрязняющих веществ со сточными водами в окружающую среду, размещение отходов и объём вывоза твёрдых бытовых отходов и других отходов.

28 сентября 2017 года ОсОО «Фабертекс» получило со ссылкой на оспариваемые положения от Чуй-Бишкекского территориального управления Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики очередную претензию № 02/497 от 25 сентября 2017 года, где требовалось в 10-ти дневный срок погасить имеющуюся задолженность.

В ноябре 2017 года Чуй-Бишкекское территориальное управление Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики обратилось в Межрайонный суд города Бишкек с иском о взыскании с ОсОО «Фабертекс» 173 338 сом за загрязнение окружающей среды, который своим решением от 7 февраля 2018 года удовлетворил указанный иск и с ОсОО «Фабертекс» в пользу Чуй-Бишкекского территориального управления Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики было взыскано 173 338 сомов за загрязнение окружающей среды, 7 433 сом и 52 тыйын государственной пошлины и 100 сом почтовых расходов. Данное решение Межрайонный суд города Бишкек мотивировал тем, что, согласно статье 15 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» и Методике определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике, утверждённой Постановлением Правительства Кыргызской Республики от 19 сентября 2011 года № 559, субъект природопользования обязан

ежеквартально вносить плату за размещение отходов в окружающую среду. Решение было основано на имеющихся в материалах дела договорах на вывоз и захоронение твёрдых бытовых отходов, заключённых ОсОО «Фабертекс» с Муниципальным предприятием «Тазалык».

Заявитель считает, что оспариваемые им положения подлежат признанию неконституционными, поскольку предусмотренный ими публично-правовой платеж в виде платы за размещение отходов противоречит части 3 статьи 13 Конституции Кыргызской Республики, согласно которой на территории Кыргызской Республики действует единая налоговая система. Право установления налогов принадлежит Жогорку Кенешу. Законы, устанавливающие новые налоги и ухудшающие положение налогоплательщиков, обратной силы не имеют.

Так, статья 15 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» закрепляет обязанность по внесению в бюджет «Чуй-Бишкек-Таласского местного фонда охраны природы и развития лесной отрасли» платы за размещение отходов, но адресатов этой обязанности не определяет. При этом, по мнению заявителя, постановление Правительства Кыргызской Республики № 559 от 19 сентября 2011 года не является надлежащим нормативным правовым актом для установления основных элементов публично-правового платежа, в том числе для установления его плательщиков, тем самым в правоприменительной практике межрайонных судов по экономическим и административным делам, в нарушение принципов правового государства (часть 1 статьи 1 Конституции Кыргызской Республики) и равенства всех перед законом (часть 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики) допускается возможность дискреционного определения субъекта, на которого возлагается обязанность по оплате указанного платежа.

Субъект обращения отмечает, что твердые бытовые отходы, захоронение (размещение) которых осуществляет Муниципальное предприятие «Тазалык», появляются в результате деятельности других лиц. В связи с чем, на ОсОО «Фабертекс» не может быть возложена обязанность вносить плату за

оказываемое этими лицами негативное воздействие на окружающую среду.

Макешев М.С. отмечает, что правовые основы государственной политики в сфере природопользования исходят из того, что ценность сохранения природы и окружающей среды должны устанавливаться таким образом, чтобы при решении социально-экономических задач обеспечивался баланс интересов субъектов хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на окружающую среду, и интересов человека и общества в целом и гарантировались соблюдение и защита экологических прав граждан. Вместе с тем, поскольку природопользование объективно влечет причинение экологического вреда, Конституцией Кыргызской Республики при осуществлении правового регулирования в области экологии предусмотрено право каждого на благоприятную для жизни и здоровья экологическую среду (часть 1 статьи 48), что обусловлено необходимостью защиты и обеспечения таких конституционно значимых ценностей, как экологическая безопасность и здоровье граждан (часть 2 статьи 20 Конституции Кыргызской Республики).

Заявитель отмечает, что в оспариваемых нормах полностью отсутствует определённость правового регулирования, заключающейся в конкретности, ясности и недвусмысленности нормативных установлений, которые, будучи одним из принципов правового государства, каковым является Кыргызская Республика, призвано обеспечить лицу, на которое законом возлагается та или иная обязанность, реальную возможность предвидеть в разумных пределах последствия своего поведения в конкретных обстоятельствах. Принятое правовое регулирование платы за негативное воздействие на окружающую среду не позволяет должным образом учитывать особенности объекта обложения того или иного вида негативного воздействия на окружающую среду и соответствующей облагаемой базы и определять плательщиков данного публично-правового платежа, которые должны четко осознавать, что обязанность по его уплате возлагается именно на них, как на субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Как полагает Макешев М.С., по смыслу статьи 15 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» под платой за природопользование, состоящей из платы за использование природных ресурсов, платы за загрязнение окружающей среды и другие негативные воздействия представляет собой форму возмещения экономического ущерба от такого воздействия и взимается лишь с тех хозяйствующих субъектов, деятельность которых реально связана с использованием природных ресурсов и негативным воздействием на экологическую обстановку.

Между тем, применительно к такому виду негативного воздействия на окружающую среду, как «размещение отходов» и другие виды загрязнения и негативного воздействия на природу, действующее нормативно-правовое регулирование не дает однозначного ответа на вопрос, что понимается под «размещением отходов», и, соответственно, кто является плательщиком данного публично-правового платежа - организация, в результате хозяйственной и иной деятельности которой образуются такие отходы, либо организация, непосредственно осуществляющая сбор и вывоз твёрдых бытовых отходов, либо специализированная организация, действующая на основании соответствующей лицензии, непосредственно осуществляющая их размещение и захоронение.

Кроме того, частью 5 статьи 15 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды» установлено, что плата за выбросы, сбросы вредных веществ, размещение отходов перечисляется юридическими и физическими лицами в бесспорном порядке на специальные счета государственных внебюджетных фондов охраны природы, при этом правовой аспект формулировки «перечисляется» не содержит никаких указаний как «об обязанности» лиц вносить плату за размещение отходов, так и не содержит никаких указаний и о субъектах, обязанных вносить плату, в том числе и за размещение отходов. При этом, принятая во исполнение предписания части 6 статьи 15 указанного Закона - Методика определения платы за загрязнение окружающей среды в Кыргызской Республике, размещение отходов, распространяется, как следует из его пункта 2, на юридических и физических

лиц, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, на которых они основаны, включая совместные предприятия с участием иностранных юридических и физических лиц, которым предоставлено право ведения хозяйственной деятельности, которая влечет воздействие на окружающую среду.

Субъект обращения также считает, что закрепляющий правовые основы обращения с отходами производства и потребления в целях предотвращения их вредного воздействия на здоровье человека и окружающую среду Закон Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» не определяет круг плательщиков данного платежа, указывая только, что «экономическое регулирование в области обращения с отходами устанавливается на основе взимания платы за размещение отходов с учетом их объема, класса опасности и нормативов размещения (часть 1 статьи 20)».

Заявитель в своем обращении отмечает, что Закон Кыргызской Республики «Об отходах производства и потребления» термин «размещение отходов» определяет как «любая операция по хранению и захоронению отходов», а из уведомлений Чуй-Бишкек-Таласского местного фонда охраны природы и развития лесной отрасли Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики, а также из вышеобозначенного решения Межрайонного суда г. Бишкек следует, что ОсОО «Фабертекс» обязано произвести выплаты именно за «размещение отходов», предусмотренные частью 5 статьи 15 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды».

В связи с чем Макешев М.С. считает, что под определение «любая операция по хранению и захоронению отходов» деятельность ОсОО «Фабертекс» не подпадает, а по смыслу приведенных нормативных положений, обязанности, связанные с разработкой проектов нормативов образования отходов и лимитов на их размещение, возлагаемые на юридические и физические лица, в результате хозяйственной и иной деятельности из-за которых образуются такие отходы, также не увязываются с обязанностью внесения платы

за их размещение как вид негативного воздействия на окружающую среду.

Далее, заявитель отмечает, что в задачи и функции Муниципального предприятия «Тазалык» в соответствии с абзацем 5 пункта 3.1. Положения «О порядке начисления и сбора платежей за услуги по вывозу и захоронению твердых бытовых отходов на территории города Бишкек» входит начисление платежей за оказанные услуги по вывозу и захоронению твёрдых бытовых отходов для предоставления платежного документа на выполненный объем работ и услуг потребителю». При этом пункт 4.1. раздела IV указанного Положения возлагает на Муниципальное предприятие «Тазалык» обязанность по начислению и сбор платежей за оказанные услуги по вывозу и захоронению твердых бытовых отходов. Вышеуказанное изложено в договоре на оказание услуг по вывозу и захоронению твёрдых бытовых отходов применительно к Муниципальному предприятию «Тазалык» в качестве «Исполнителя», где указано, что исполнитель предоставляет услуги по вывозу и захоронению твёрдых бытовых расходов на Бишкекском санитарном полигоне, а заказчик оплачивает за оказанные услуги исполнителю.

Кроме того, Макешев М.С. считает, что согласно вышеуказанному Положению и заключаемых с Муниципальным предприятием «Тазалык» договоров, в состав платежа для физических лиц и хозяйствующих субъектов, оплата по захоронению твёрдых бытовых отходов уже включена.

В связи с чем, взимание с хозяйствующего субъекта, осуществляющего деятельность по сдаче принадлежащих ему помещений в аренду, платы за размещение в 2014-2016 годах отходов, образовавшихся в результате хозяйственной и иной деятельности других организаций, а также расходы, в виде платы за захоронение (размещение) отходов, которое понесло ОсОО «Фабертекс», не отвечает требованиям справедливости и соразмерности, препятствует в реализации права на экономическую свободу, свободное использование своих способностей и своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещенной законом (часть 2 статьи 42 Конституции Кыргызской Республики) и нарушает ее право собственности и

равную её правовую защиту, гарантированное статьей 12 (части 1 и 2) Конституции Кыргызской Республики.

По мнению заявителя, отсутствие в действующем законодательстве интерпретации, кто является плательщиком публично-правового платежа за размещение отходов, как то организации, чья хозяйственная и иная деятельность которых сопряжена с образованием отходов, организации заключившей договор на вывоз и захоронение твёрдых бытовых отходов, но чья деятельность не сопряжена с образованием отходов, организация, осуществляющая услуги по вывозу и захоронению твердых бытовых отходов или специализированная организация, имеющая лицензию, в чём непосредственном владении, пользовании и распоряжении находится специально оборудованное место захоронения (свалка), в нормах, указанных в частях 4 и 5 статьи 15 Закона Кыргызской Республики «Об охране окружающей среды», противоречит части 1 статьи 1 Конституции Кыргызской Республики (нарушение принципов правового государства), частям 1 и 2 статьи 12 Конституции Кыргызской Республики (нарушение принципа неприкосновенности частной собственности и её равной правовой защиты), части 3 статьи 16 Конституции Кыргызской Республики (нарушение принципа равенства всех перед законом), части 2 статьи 42 Конституции Кыргызской Республики (нарушение принципов на экономическую свободу и свободное использование своего имущества для любой экономической деятельности, не запрещённой законом) и статье 55 Конституции Кыргызской Республики (требование определенности в отношении регулирования законно установленного налога, исключающая абстрактные формулировки, не позволяющие должным образом учитывать особенности объекта обложения).

При этом Макешев М.С. считает, что вытекающее из конституционных принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства требование определенности правового регулирования предполагает, что механизм его действия должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений из содержания конкретного нормативного положения или

системы находящихся в очевидной взаимосвязи нормативных положений.

Кроме того, отсутствие единого подхода к решению вопроса, какая из сторон правоотношения по образованию и размещению отходов производства осуществляет функцию плательщика публично-правового платежа за размещение отходов, порождает, как в случае с вышеобозначенным решением Межрайонного суда г. Бишкек неправомерную и противоречивую практику судебного и административного истолкования, в основном склонявшуюся к возложению соответствующей обязанности на тех юридических и физических лиц, на кого будет выписан административный акт территориальными органами Государственного агентства охраны окружающей среды и лесного хозяйства при Правительстве Кыргызской Республики.

С учетом изложенного, заявитель просит признать оспариваемые положения противоречащими Конституции Кыргызской Республики.

Коллегия судей, изучив ходатайство Макешева М.С., представляющего интересы ОсОО «Фабертекс», и приложенные к нему материалы, заслушав информацию судьи Киргизбаева К.М. проводившего на основании части 2 статьи 28 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» проверку ходатайства, пришла к следующим выводам.

Коллегия судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики, решая вопрос о принятии обращения к производству, исходит, прежде всего, из допустимости поставленных вопросов в обращении к конституционному судопроизводству.

В соответствии с частью 7 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, каждый вправе оспорить конституционность закона и иного нормативного правового акта, если считает, что ими нарушаются права и свободы, признаваемые Конституцией Кыргызской Республики.

Тем самым, обеспечивая высокую степень доступности к конституционному правосудию граждан Кыргызской Республики и иных физических и юридических лиц, Конституция Кыргызской Республики, тем не менее, очерчивает их пределы, устанавливая условие, при которых эти субъекты

вправе обратиться в орган конституционного контроля с запросом о конституционности законов и других нормативных правовых актов. Суть этого условия заключается в прямом (конкретном) или возможном (абстрактном) затрагивании оспариваемой нормой прав и свобод человека и гражданина, предусмотренных разделом вторым Конституции Кыргызской Республики. Соответственно, право на обращение в Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики у физических и юридических лиц возникает лишь в том случае, если имели или могут иметь место нарушения прав и свобод человека и гражданина, признаваемые Конституцией Кыргызской Республики. Исходя из этого, часть 3 статьи 25 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» требует от заявителей указать в ходатайстве конкретные основания к рассмотрению обращения в рамках конституционного судопроизводства, правовое обоснование своей позиции по поставленному им вопросу со ссылкой на соответствующие нормы Конституции Кыргызской Республики.

Кроме того, в силу презумпции конституционности нормативных правовых актов, постановка вопроса об их неконституционности возможна лишь при наличии убедительных доводов правового характера, очевидно вызывающих сомнение в их конституционности.

Вместе с тем, доводы заявителя, приведенные в обоснование своей позиции, носят теоретико-формальный характер, не согласующийся с со смыслом конституционных установлений, на которые ссылается заявитель. Системная связь между оспариваемыми нормами права и нормами Конституции опосредована и подкреплена заявителем проблемами правоприменительной практики, правовая оценка которых находится в ведении судов общей юрисдикции.

Таким образом, коллегия судей не находит неопределенности в вопросе о том – соответствуют ли оспариваемые нормы требованиям Конституции Кыргызской Республики, что в свою очередь является обязательным условием для рассмотрения дела в рамках конституционного судопроизводства.

В соответствии с пунктом 1 части 3 статьи 28 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» если обращение по содержанию и форме не соответствует требованиям вышеуказанного конституционного Закона, коллегия судей отказывает в принятии обращения к производству.

В связи с изложенным, руководствуясь статьей 24, пунктом 8, 9 части 3 статьи 25, частью 2, пунктом 1 части 3, частью 5 статьи 28 конституционного Закона «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», коллегия судей Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики

#### **О ПРЕДЕЛИЛА:**

1. Отказать в принятии к производству обращения Макешева Марата Саткыновича, представляющего интересы Общества с ограниченной ответственностью «Фабертекс».
2. Возвратить представленные материалы заявителю.
3. Настоящее определение может быть обжаловано в Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики.

Коллегия судей:

Киргизбаев К.М.

Осмонова Ч.О.

Осконбаев Э.Ж.

№ 22-0