

О соответствии Конституции Республики Казахстан Земельного кодекса Республики Казахстан

Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 10 июня 2003 года N 8.

Конституционный Совет Республики Казахстан в составе Председателя Хитрина Ю.А., членов Совета Абишева Х.А., Балтабаева К.Ж., Бычковой С.Ф., Есенжанова А., Котова А.К., и Омарханова К.А. с участием:

представителя Главы государства - заведующего сектором государственно-правового отдела Администрации Президента Республики Аккулева А.Ш.,

Министра юстиции Республики Жумабекова О.И.,
депутата Сената Парламента Республики Бурлакова Л.Н., депутатов Мажилиса Парламента Республики Абдиева Ж.Н. и Бейсенбаева А.А.,

заместителя Генерального прокурора Республики Даулбаева А.К.,
вице-Министра сельского хозяйства Республики Куришбаева А.К.,
председателя Агентства Республики по управлению земельными ресурсами Оспанова Б.С.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Президента Республики Казахстан о проверке конституционности Земельного кодекса Республики Казахстан.

Изучив материалы конституционного производства, заслушав сообщение докладчика - члена Конституционного Совета Омарханова К.А. выступления представителя субъекта обращения и участников заседания, **Конституционный Совет Республики Казахстан**

установил:

Земельный кодекс Республики Казахстан принят Парламентом Республики 19 мая 2003 года в соответствии с пунктом 7 статьи 61 Конституции Республики Казахстан без голосования и представлен на подпись Президенту Республики 27 мая 2003 года. (Прим. РЦПИ: см. P021263)

Рассматривая Земельный кодекс Республики на предмет его конституционности, Конституционный Совет Республики Казахстан исходит из следующих основополагающих положений Конституции Республики Казахстан, которые должны быть взяты за основу правового регулирования законодательства о земле:

1) общие начала и принципы (пункт 2 статьи 2 , пункты 1 и 2 статьи 4 , пункты 1 и 2 статьи 5 , статья 6);

2) нормы, регулирующие конституционные права и свободы граждан (пункты 2 и 5 статьи 12 , пункт 2 статьи 13 , статья 14 , пункты 2, 3 и 4 статьи 26 , пункт 1 статьи 31 , статья 38 , пункт 1 статьи 39).

1. В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конституции "Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы находятся в государственной собственности. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом".

Эти конституционные нормы означают, что при регулировании земельных отношений Конституция закрепляет верховенство государства в определении правовых режимов собственности и оборота земли, вплоть до установления режима исключительной собственности государства на землю. При этом правовые вопросы собственности и земельных отношений в Республике регулируются законами и законодательными актами, равными им по юридической силе, на основе общих начал и норм Конституции Республики (пункты 1 и 2 статьи 4 Конституции, постановления Конституционного Совета от 13 апреля 2000 года N 2/2 и от 23 апреля 2003 года N 4).

Таким актом, применительно к земельным отношениям, является Земельный кодекс (далее - Кодекс), который направлен на создание благоприятных юридических условий и гарантий для реализации гражданами своих конституционных прав и свобод в социально-экономической сфере, в том числе путем введения в соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конституции частной собственности на некоторые категории земель.

Пункт 2 статьи 2 Конституции гласит: "Суверенитет Республики распространяется на всю ее территорию. Государство обеспечивает целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость своей территории". В постановлении Конституционного Совета от 23 апреля 2003 года N 4 по этому поводу сказано, что территория государства представляет собой пространственный предел, в котором существует и действует государство как суверенная организация власти. Целостность, неприкосновенность и неотчуждаемость территории, в состав которой входят земля, ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы, являются определяющими условиями национальной безопасности, обеспечиваемые и охраняемые государством на основе норм Конституции и международного права.

Вышеупомянутые конституционные принципы положены в основу правового регулирования земельных отношений в Казахстане (статья 4, пункт 7 статьи 6, статьи 7, 34, 37 и пункт 8 статьи 170 Кодекса). (Прим. РЦПИ: см. P021263)

Общие конституционные начала развития отношений собственности в Республике, как-то: "признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность" (пункт 1 статьи 6) и "собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу. Субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом" (пункт 2 статьи 6) - конкретизируются в нормах Кодекса.

Так, в Кодексе наряду с государственной признается и частная собственность на землю (статья 3, раздел 2). При этом обеспечивается единый механизм их защиты, основывающийся на общем для всех участников земельных отношений законодательстве Республики (статьи 6 и 164 Кодекса). В качестве принципов и задач законодательства о земле установлены: сохранение земли и предотвращение нанесения ей ущерба; регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды; охрана прав на землю физических и юридических лиц и государства (статьи 4 и 5 Кодекса). В пункте 3 статьи 6 Кодекса предусматривается, что осуществление субъектами земельных отношений принадлежащих им прав не должно наносить вреда земле и иным объектам окружающей среды. (Прим. РЦПИ: см. P021263)

Достижению указанных целей и задач способствуют права и обязанности собственников и землепользователей по использованию земельных участков (статьи 64 и 65 Кодекса), а также условия прекращения права собственности или землепользования в случае нарушения законодательства о земле (статья 93 Кодекса). В главе 20 Кодекса содержатся нормы, направленные на защиту прав участников земельных правоотношений, возмещение убытков, причиненных неправомерными действиями (бездействиями) других субъектов, в том числе - государственных органов и их должностных лиц, Конституционные нормы о недопущении слияния общественных и государственных институтов, о запрете возложения на общественные объединения функций государственных органов (пункты 1 и 2 статьи 5 Конституции) обеспечиваются положениями глав 2 и 18 Кодекса, в которых правовые вопросы регулирования земельных отношений отнесены к прерогативе соответствующих государственных органов и исключают решение их негосударственными структурами.

2. Исходя из того, что в Республике Казахстан высшими ценностями являются человек, его права и свободы (пункт 1 статьи 1 Конституции), Основной закон утверждает один из базисных признаков правового государства - права и свободы человека определяют содержание и применение законов и иных нормативных правовых актов (пункт 2 статьи 12 Конституции). Указанное правило является концептуальной основой действующего права в Казахстане, и оно учтено в Кодексе.

Так, конституционные положения в части "осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать прав и свобод других лиц..." (пункт 5 статьи 12); "граждане Республики Казахстан обязаны сохранять природу и бережно относиться к природным богатствам" (статья 38); "права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами..." (пункт 1 статьи 39) - нашли отражение в соответствующих нормах Кодекса.

Пункт 3 статьи 6 Кодекса конкретизирует эти нормы как недопустимость злоупотребления земельными правами в отношении других субъектов земельных

отношений, а также - природных ресурсов. Законодательство о земле направлено на укрепление законности в области земельных отношений, обеспечение сохранности и улучшения природных ресурсов путем их рационального использования (статья 5, глава 17 Кодекса). (Прим. РЦПИ: см. P021263)

Указанные положения обеспечиваются соответствующим правовым механизмом. В частности, в случае грубого нарушения правил рационального использования земли или такого использования земли, которое приводит к существенному снижению ее плодородия, значительному ухудшению экологической обстановки, земельный участок может быть изъят у собственника или землепользователя (статья 93 Кодекса). Нормами , регламентирующими обеспечение исполнения законодательства о земле, предусматривается полное возмещение убытков в случае нарушения прав собственников или землепользователей за счет их причинителя, устанавливается порядок возмещения вреда с определением размера компенсации. В статьях 164-168 Кодекса предусматривается, что ответственность виновных лиц, а также защита земельных прав осуществляется в соответствии с нормами соответствующих отраслевых законов.

Кодекс содержит нормы, гарантирующие охрану прав физических и юридических лиц от неправомерного протворчества государственных органов - их актами не могут ограничиваться установленные законами права (пункт 5 статьи 6 Кодекса).

Упомянутая в отдельных нормах Кодекса необходимость детализации субъективных прав и обязанностей участников земельных правоотношений законодательными актами предполагает возможность их ограничения в рамках требований пунктов 2 и 3 статьи 6 , пункта 1 статьи 39 Конституции.

Постановления Парламента и постановления его палат названы в пункте 1 статьи 62 Конституции "законодательными актами" в значении формы актов реализации Парламентом, Сенатом и Мажилисом своих правоприменительных полномочий, исчерпывающе предусмотренных статьями Конституции, которые осуществляются ими наряду с законодательными. Высший представительный орган и его палаты принимают постановления по конкретным предметам ведения во исполнение этих норм Конституции и по своей юридической силе не могут входить в отношения правовой конкуренции с законами, актами других институтов государственной власти: Президента, исполнительных органов, судов и местных органов государственного управления. Постановления Парламента, Сената и Мажилиса, будучи актами парламентского правоприменения, как правило, организационно-правового значения, имеют обязательный характер.

В пункте 1 статьи 94 Кодекса предусмотрено, что земельные участки, используемые не по назначению либо используемые с нарушением законодательства, подлежат изъятию лишь в судебном порядке. Эта норма соответствует требованиям пункта 3 статьи 26 Конституции в части "никто не может быть лишен своего имущества, иначе

как по решению суда", а также отвечает правовым позициям Конституционного Совета, содержащимся в постановлениях от 10 июля 2000 года N 14/2 и от 20 декабря 2000 года N 21/2.

Основания отчуждения земель для государственных надобностей характеризуются исключительностью (статья 84 Кодекса: для нужд обороны, особо охраняемые природные территории, обнаружение месторождения полезных ископаемых, строительство коммуникаций государственного значения и т.д.), а условия их возмещения учитывают права и законные интересы собственника (статьи 85-89 и 165 Кодекса), что соответствует требованиям пункта 3 статьи 26 Конституции ("принудительное отчуждение имущества для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, может быть произведено при условии равноценного его возмещения"). При этом гарантией защиты права на судебную защиту прав и свобод (пункт 2 статьи 13 Конституции) являются нормы статей 88, 89, 166, 167 и пункта 7 статьи 170 Кодекса. (Прим. РЦПИ: см. P021263)

В Кодексе обеспечивается юридическое равенство всех перед законом и судом, не содержится норм, дискриминирующих субъектов земельных отношений по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам. Все его положения согласуются с требованиями статьи 14 Конституции.

При этом Конституционный Совет отмечает, что Кодекс имеет отдельные несовершенства, относящиеся к вопросам юридической техники.

3. Кодекс принят в соответствии с порядком и процедурами, установленными в статье 61 Конституции, а также основанным на ее положениях постановлением Конституционного Совета от 13 мая 2003 года N 6 "Об официальном толковании пункта 7 статьи 61 и пункта 1 статьи 63 Конституции Республики Казахстан".

Принятие на этой правовой основе Земельного кодекса явилось результатом конституционного взаимодействия в Парламенте исполнительной и законодательной ветвей власти с использованием системы сдержек и противовесов (пункт 4 статьи 3 Конституции) в соответствии с пунктом 7 статьи 61 Конституции.

Представленный на подпись Президенту Республики Кодекс в соответствии с пунктом 3 статьи 45 Конституции скреплен подписями председателей каждой из палат Парламента. Требование этой нормы Конституции является общим для того или иного конституционно-правового порядка принятия законов в Парламенте. Это отвечает правовым позициям постановления Конституционного Совета от 29 мая 1997 года N 13/2, в котором дано официальное разъяснение процедурных вопросов применения статьи 45 Конституции в части круга должностных лиц, обязанных скреплять своими подписями акты Парламента перед их подписанием Президентом Республики.

Таким образом, Конституционный Совет Республики считает, что Земельный кодекс Республики Казахстан, принятый Парламентом Республики 19 мая 2003 года согласно пункту 7 статьи 61 Конституции Республики Казахстан без голосования и представленный на подпись Президенту Республики 27 мая 2003 года, соответствует Конституции Республики Казахстан как по содержанию, так и по процедуре его принятия.

Руководствуясь подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 2 статьи 17, статьями 31- 33, 37, пунктом 1 статьи 39 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Указа Президента Республики Казахстан, имеющего силу Конституционного закона, "О Конституционном Совете Республики Казахстан", **Конституционный Совет Республики Казахстан**

постановляет:

1. Признать Земельный кодекс Республики Казахстан, принятый Парламентом Республики Казахстан 19 мая 2003 года и поступивший на подпись Президенту Республики Казахстан 27 мая 2003 года, соответствующим Конституции Республики Казахстан.

2. В соответствии с пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан постановление вступает в силу со дня его принятия, обжалованию не подлежит, является общеобязательным на всей территории Республики и окончательным с учетом случая, предусмотренного пунктом 4 статьи 73 Конституции Республики Казахстан.

3. Опубликовать настоящее постановление на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях.

Председатель
Конституционного Совета
Республики Казахстан