

Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 и пункта 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан

Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 28 мая 2007 года N 5

Конституционный Совет Республики Казахстан в составе председателя Рогова И.И., членов Совета Абишева Х.А., Балтабаева К.Ж., Белорукова Н.В., Бычковой С.Ф., Нурмагамбетова А.М., Стамкулова У.М. с участием:

представителей субъекта обращения - депутатов Мажилиса Парламента Республики Казахстан Абишева Б.А., Джилкишиева Н.А., Елеубаева У.Б., Утегенова А.Т.;

представителя Сената Парламента Республики Казахстан - депутата Сената Парламента Республики Казахстан Айтаханова К.А.;

представителя Правительства Республики Казахстан - вице-министра юстиции Республики Казахстан Нугманова С.П.;

представителя Верховного Суда Республики Казахстан - судьи Верховного Суда Республики Казахстан Борисова В.М.;

представителя Генеральной прокуратуры Республики Казахстан - начальника департамента по надзору за законностью деятельности государственных органов Генеральной прокуратуры Республики Казахстан Кравченко А.Н.;

уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан Байкадамова Б.К.;

представителя Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами - заместителя председателя Агентства Республики Казахстан по управлению земельными ресурсами Сизова А.П.;

исполнительного директора Общественного фонда "Хартия за права человека" Турмагамбетовой Ж.У.

рассмотрел в открытом заседании обращение группы депутатов Парламента Республики Казахстан об официальном толковании пункта 3 статьи 26 и пункта 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан.

Исследовав материалы конституционного производства, заслушав сообщение докладчика - члена Конституционного Совета Стамкулова У.М., выступления представителей субъекта обращения и участников заседания, а также ознакомившись с заключением эксперта - доктора юридических наук, ведущего научного сотрудника Научно-исследовательского института частного права при Казахском гуманитарно-юридическом университете Ильясовой К.М., **Конституционный Совет Республики Казахстан**

установил:

В Конституционный Совет Республики Казахстан 17 апреля 2007 года поступило обращение группы депутатов Парламента Республики Казахстан об официальном толковании пункта 3 статьи 26 и пункта 1 статьи 39 Конституции Республики К а з а х с т а н .

Субъект обращения просит ответить на следующие вопросы:

"- что понимается под "исключительными случаями" в контексте пункта 3 статьи 26 Конституции и какими признаками они должны характеризоваться, принимая во внимание правовую позицию Конституционного Совета, изложенную в постановлении от 1 июля 2005 года, о том, что для демократического, светского, правового и социального государства высшими ценностями являются человек, его жизнь, права и свободы и что нет для государства более важной задачи, чем забота о человеке, его материальном благополучии?

- носят ли изложенные в пункте 1 статьи 39 Конституции пределы ограничения прав и свобод человека и гражданина исчерпывающий характер, определяющий содержание законов в части исключительных случаев для принудительного отчуждения имущества для государственных нужд?

- являются ли нормы пункта 3 статьи 26 и пункта 1 статьи 39 Конституции правовым препятствием для установления в Земельном кодексе Республики Казахстан каждого из исключительных случаев для принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд:

- 1) международное обязательство;
- 2) предоставление земель для нужд обороны, особо охраняемых природных территорий, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения;
- 3) обнаружение и разработка месторождения полезных ископаемых (кроме общераспространенных);
- 4) строительство дорог, линий электропередачи, линий связи, магистральных трубопроводов, инженерно-коммуникационных сетей общего пользования населенных пунктов, а также других объектов, имеющих государственное значение, при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов;
- 5) снос аварийного и ветхого жилья, грозящего обвалом (обрушением);
- 6) исполнение генеральных планов городов и иных населенных пунктов".

В ходе заседания Конституционного Совета представители субъекта обращения в соответствии с подпунктом 4) пункта 2 статьи 21 Конституционного Закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года N 2737 "О Конституционном Совете Республики Казахстан" заявили устное ходатайство с просьбой разъяснить: относится ли исполнение генеральных планов городов и иных населенных пунктов к исключительным случаям, предусмотренным пунктом 3 статьи 26 Конституции Р е с п у б л и к и К а з а х с т а н ?

Проанализировав нормы Конституции Республики Казахстан и материалы по

рассматриваемому обращению, Конституционный Совет исходит из следующего.

1. Поводом для обращения в Конституционный Совет послужило рассмотрение Мажилисом Парламента Республики Казахстан проекта Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан", предусматривающего установление перечня исключительных случаев принудительного отчуждения имущества для государственных нужд. В этой связи депутаты полагают необходимым определить характер исключительных случаев принудительного отчуждения имущества для государственных нужд, устанавливаемых законом, а также пределы ограничения прав собственника и землепользователя.

В компетенцию Конституционного Совета не входят толкование законов и проверка конституционности законопроектов. Поэтому Конституционный Совет считает невозможным толкование норм пункта 3 статьи 26 и пункта 1 статьи 39 Конституции относительно перечисленных в обращении депутатов исключительных случаев для принудительного отчуждения земельного участка для государственных нужд, поскольку толкованию подлежали бы статья 84 Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 года N 442-II, а также нормы этой статьи в новой редакции, изложенные в проекте Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Земельный кодекс Республики Казахстан".

Конституционный Совет неоднократно давал толкование норм пункта 3 статьи 26, в том числе, во взаимосвязи с нормами пункта 1 статьи 39 Конституции Республики. В постановлениях Конституционного Совета Республики Казахстан от 9 июля 2001 года N 12/2 "О конституционности Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан", принятого Парламентом Республики Казахстан 26 июня 2001 года", от 10 июня 2003 года N 8 "О соответствии Конституции Республики Казахстан Земельного кодекса Республики Казахстан" и от 1 июля 2005 года N 4 "Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан" применительно к предмету обращения раскрыты содержание и смысл положений указанных конституционных норм.

Пунктом 2 статьи 6 Конституции Республики Казахстан установлено: "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". В постановлении Конституционного Совета от 3 ноября 1999 года N 19/2 "Об официальном толковании пункта 2 статьи 6 и подпунктов 1) и 2) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан" отмечается, что это положение Конституции означает, что правовой режим собственности, объем и пределы осуществления собственником его правомочий регламентируются законом. Основания и пределы ограничения права собственности и их характер, согласно постановлению Конституционного Совета от 1 июля 2005 года N 4, вытекают из нормы пункта 1 статьи

39 Конституции и что "имущественное право не является абсолютным и может быть ограничено законами как в сфере гражданско-правовых отношений, так и в п у б л и ч н о - п р а в о в о й с ф е р е " .

Конституционный Совет в постановлениях от 20 декабря 2000 года N 21/2 "Об официальном толковании пункта 3 статьи 26 и пункта 2 статьи 76 Конституции Республики Казахстан", от 9 июля 2001 года N 12/2, от 10 июня 2003 года N 8, от 1 июля 2005 года N 4 указывал, что Конституция не определяет содержание понятий "государственные нужды", "исключительные случаи", "условия равноценного возмещения" и возлагает эту задачу на законы.

2. По существу других поставленных в обращении вопросов Конституционный Совет о т м е ч а е т с л е д у ю щ е е .

Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек его жизнь , права и свободы (пункт 1 статьи 1 Конституции). Признание их высшей ценностью означает, что государство не имеет более важной задачи, чем забота о человеке, его материальном благополучии. При этом государство обязано создать все зависящие от него условия для достойного существования человека (постановление Конституционного Совета от 1 июля 2005 года N 4). Такая же правовая позиция отражена и в постановлениях Конституционного Совета от 21 декабря 2001 года N 18/2 "Об официальном толковании пункта 1 статьи 1 Конституции Республики Казахстан ", от 31 декабря 2003 года N 13 "Об официальном толковании статей 16 и 83 Конституции Республики Казахстан", от 15 апреля 2004 года N 2 "О проверке конституционности пункта 1 статьи 53 Кодекса Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налогового кодекса) и пункта 13 Правил проведения специализированного аукциона по реализации ограниченного в распоряжении имущества налогоплательщика в счет налоговой задолженности, утвержденных постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 мая 2002 года N 569 по обращению специализированного межрайонного экономического суда Кустанайской области", от 29 апреля 2005 года N 3 "О проверке конституционности статьи 13 Закона Республики Казахстан "О социальной защите граждан, пострадавших вследствие экологического бедствия в Приаралье".

В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Основного Закона права и свободы человека определяют содержание и применение законов и других нормативных правовых актов. Указанное правило является концептуальной основой действующего права Казахстана (постановление Конституционного Совета от 10 июня 2003 года N 8).

Таким образом, законодательное регулирование правоотношений, связанных с реализацией пункта 3 статьи 26 Основного Закона, необходимо осуществлять с позиции верховенства и защиты конституционных прав и свобод человека и г р а ж д а н и н а .

В пунктах 1 и 2 статьи 26 Конституции устанавливается, что граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество, и закрепляется основополагающий конституционный принцип о гарантиях с о б с т в е н н о с т и .

Пункт 3 статьи 26 Конституции предусматривает, что в судебном порядке для государственных нужд в исключительных случаях, предусмотренных законом, принудительное отчуждение имущества может быть произведено при условии равноценного его возмещения .

Конституционный Совет полагает, что принудительное изъятие имущества для государственных нужд может иметь место только при наличии потребности в переходе такого имущества в государственную собственность или для удовлетворения государственных интересов, вытекающих из функций государства и преследующих о б щ е с т в е н н о з н а ч и м ы е ц е л и .

Конституция не содержит перечня исключительных случаев изъятия имущества для государственных нужд и предусматривает, что эти случаи должны быть установлены законом (пункт 3 статьи 26). Исходя из правовой позиции Конституционного Совета, изложенной в постановлении от 1 июля 2005 года N 4 , о том, что термин " государственные нужды" следует понимать и применять в сочетании с понятием " исключительные случаи", необходимость удовлетворения государственных нужд является предпосылкой установления в законе перечня исключительных случаев принудительного изъятия имущества. Критерии определения исключительных случаев принудительного изъятия имущества для государственных нужд вытекают из конституционных принципов, закрепленных пунктом 1 статьи 1, статьями 6 и 26 К о н с т и т у ц и и .

Конституционный Совет считает, что исключительность случаев принудительного изъятия имущества предполагает отсутствие иного способа удовлетворения государственных нужд без такого изъятия. Закон не должен допускать возможность принудительного изъятия имущества при наличии альтернативного способа удовлетворения государственных нужд, в том числе, других вариантов размещения о б ъ е к т о в с т р о и т е л ь с т в а .

Обязательным условием принудительного отчуждения имущества для государственных нужд в исключительных случаях является предоставление собственнику равноценного возмещения этого имущества. Статья 266 Гражданского Кодекса Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года N 268-ХІІІ содержит правило о возмещении убытков в полном объеме при прекращении права с о б с т в е н н о с т и .

Таким образом, имущество, в том числе, земельный участок и иная недвижимость, может быть принудительно изъято у правообладателя в исключительных случаях при соблюдении в совокупности следующих требований:

1) отчуждение имущества допускается лишь в целях его использования для государственных нужд. При этом следует учитывать основополагающие конституционные принципы, согласно которым высшими ценностями Республики Казахстан являются человек, его жизнь, права и свободы (пункт 1 статьи 1 Конституции); признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность, собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу (пункты 1 и 2 статьи 6 Конституции); граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество, а собственность гарантируется законом (пункты 1 и 2 статьи 26 Конституции);

2) перечень исключительных случаев отчуждения имущества для государственных нужд устанавливается законом;

3) отчуждение имущества для государственных нужд возможно при условии равноценного его возмещения;

4) принудительное отчуждение имущества для государственных нужд производится не иначе, как по решению суда.

Невыполнение хотя бы одного из указанных требований означает несоответствие принятого решения о принудительном изъятии имущества Конституции Республики.

3. В соответствии с Законом Республики Казахстан от 16 июля 2001 года N 242-III "Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан" (далее - Закон) генеральные планы населенных пунктов являются основным документом, определяющим комплексное планирование развития города, поселка, аула (села) либо другого поселения (статья 47 Закона). Они утверждаются подзаконными нормативными правовыми актами (постановлениями Правительства Республики, решениями маслихатов) (статьи 19, 21, 23-1 Закона) и их исполнение для соответствующих местных государственных органов является повседневной деятельностью, которая не носит характера исключительности.

Сам факт включения какого-либо объекта, предполагаемого к строительству, в генеральный план населенного пункта не может автоматически признаваться исключительным случаем с вытекающими из этого правовыми последствиями. Исполнение генеральных планов населенных пунктов может служить основанием для принудительного изъятия государством земельного участка и другой недвижимости лишь в части строительства тех объектов, необходимость которых вызвана государственной нуждой, при отсутствии других, не связанных с принудительным изъятием имущества, вариантов размещения объектов и при условии, что их строительство подпадает под признаки исключительных в смысле пункта 3 статьи 26 Конституции случаев, перечень которых установлен законом.

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 4) пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 3 статьи 17, статьями 31,

32, 33, 37 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Конституционного закона Республики Казахстан "О Конституционном Совете Республики Казахстан",
Конституционный Совет Республики Казахстан
постановляет:

1. Характер исключительных случаев принудительного отчуждения имущества для государственных нужд следует определять, исходя из основополагающих конституционных принципов, согласно которым высшими ценностями Республики Казахстан являются человек, его жизнь, права и свободы (пункт 1 статьи 1 Конституции); признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность, собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу (пункты 1 и 2 статьи 6 Конституции); граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество, а собственность гарантируется законом (пункты 1 и 2 статьи 26 Конституции).

2. Исключительными в контексте пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан могут быть признаны конкретно определенные законом случаи принудительного изъятия имущества для государственных нужд в судебном порядке, которые обуславливаются необходимостью удовлетворения государственных интересов, вытекающих из функций государства и преследующих общественно значимые цели, при невозможности иного способа удовлетворения этих нужд и при условии равноценного возмещения имущества.

3. Исполнение генеральных планов населенных пунктов можно относить к исключительным случаям в смысле пункта 3 статьи 26 Конституции Республики Казахстан лишь в части тех объектов, строительство которых охватывается перечнем исключительных случаев отчуждения имущества для государственных нужд, установленным законом и соответствующем положениям пункта второго резолютивной части настоящего нормативного постановления.

4 На основании пункта 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан нормативное 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.

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

П р е д с е д а т е л ь
Конституционного Совета

Республики Казахстан

