

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 года

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 16 апреля 2025 года № 69-НП.

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Конституционный Суд Республики Казахстан в составе Председателя Азимовой Э.А., судей Ескендинова А.К., Жакипбаева К.Т., Жатканбаевой А.Е., Кыдырбаевой А.К., Мусина К.С., Нурмуханова Б.М., Онгарбаева Е.А., Подопригоры Р.А. и Ударцева С.Ф., с участием:

субъекта обращения Наурызбаева С.К. и его представителя – юридического консультанта Кумарова Н.К.,

представителей:

Министерства сельского хозяйства Республики Казахстан – заместителя Председателя Комитета по управлению земельными ресурсами Алпамышова А.Ж.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – директора Департамента законодательства Сулейменова Д.А.,

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

Национального центра по правам человека – заместителя заведующего Отделом гражданских и политических прав Орманова С.Ш.,

Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан "Атамекен" – заместителя Председателя Правления Усеновой Н.К.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – главного консультанта Отдела законодательства Джигитековой Ж.Н.,

Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан – заместителя заведующего Отделом законодательства Сартаевой Н.А.,

Академии правоохранительных органов при Генеральной прокуратуре Республики Казахстан – профессора Института послевузовского образования Хана В.В.,

Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан – главного научного сотрудника Отдела анализа эффективности законодательства, доктора юридических наук, профессора Турецкого Н.Н.,

Института парламентаризма – исполнительного директора, кандидата юридических наук, ассоциированного профессора Канатова А.К.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Наурызбаева С.К. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй пункта 14 статьи 43-1

Земельного кодекса Республики Казахстан от 20 июня 2003 года (далее – Земельный кодекс).

Заслушав докладчика – судью Конституционного Суда Республики Казахстан Ескендирова А.К. и участников заседания, изучив материалы конституционного производства, проанализировав нормы действующего права Республики Казахстан, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило обращение о проверке на соответствие пункту 2 статьи 14, пункту 1 статьи 21 и пункту 4 статьи 26 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция, Основной Закон) части второй пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса, согласно которой лицам, проживающим в данном районе, городе, селе, поселке не менее 5 лет, сельскохозяйственным кооперативам предоставляется преимущество в виде присвоения дополнительных баллов к их конкурсным предложениям при получении земельного участка в соответствии с порядком, определенным центральным уполномоченным органом.

Из содержания обращения и прилагаемых к нему документов следует, что субъект обращения участвовал в конкурсе по предоставлению права временного возмездного землепользования (аренды) для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства в Жарминском районе области Абай. Протоколом земельной комиссии (коллегияльного органа при местном исполнительном органе района) от 25 января 2023 года № 3 по итогам конкурса победителем признано лицо, конкурсному предложению которого на основании части второй пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса и части второй пункта 23 Правил организации и проведения конкурса по предоставлению права временного возмездного землепользования (аренды) для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства, утвержденных приказом заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан – Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 20 декабря 2018 года № 518 (далее – Правила), присвоены дополнительные 10 баллов ввиду проживания данного лица в этом районе не менее 5 лет.

Решением специализированного межрайонного административного суда области Абай от 12 апреля 2023 года, оставленным в силе постановлением судебной коллегии по административным делам суда области Абай от 10 августа 2023 года и постановлением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Казахстан от 12 марта 2024 года, отказано в удовлетворении административного иска субъекта обращения к ответчикам об оспаривании протокольного решения земельной комиссии.

При проверке конституционности рассматриваемого положения Земельного кодекса применительно к предмету обращения Конституционный Суд исходит из следующего.

1. "Земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу. От имени народа право собственности осуществляет государство. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом" (пункт 3 статьи 6 Конституции).

Орган конституционного контроля ранее давал официальное толкование пункту 3 статьи 6 Конституции, указывая, что конституционные положения устанавливают общие обязательные начала земельных правоотношений в Республике Казахстан, которые регулируются основанными на этих положениях законами и равными им по юридической силе законодательными актами. Право регулирования земельных отношений принадлежит государству, которое устанавливает правовые режимы собственности и оборота земли. Основания, условия и пределы, в которых земля может находиться в собственности, а также определение круга ее субъектов и объектов устанавливаются законодателем. Применительно к земельным отношениям таким законодательным актом является Земельный кодекс, который направлен на создание благоприятных юридических условий и гарантий для реализации гражданами своих конституционных прав и свобод в социально-экономической сфере (нормативные постановления Конституционного Совета Республики Казахстан (далее – Конституционный Совет) от 13 апреля 2000 года № 2/2, от 23 апреля 2003 года № 4 и от 10 июня 2003 года № 8).

Основной Закон устанавливает запрет на какую-либо дискриминацию, в том числе по мотивам происхождения, социального положения, места жительства или по любым иным обстоятельствам (пункт 2 статьи 14).

Конституционный Суд в нормативных постановлениях от 27 марта 2023 года № 6 и от 14 июля 2023 года № 21-НП разъяснял, что равенство всех перед законом и судом, предписанное статьей 14 Конституции, а также конституционное положение о том, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам, означают равенство прав и обязанностей личности, равную защиту государством этих прав и равную ответственность личности перед законом. Принимаемыми законами в правах лиц не могут устанавливаться различия, которые не имеют объективного и разумного обоснования. При равных условиях субъекты права должны находиться в равном правовом положении. Иной подход к вопросу о пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина, не преследующий конституционно-правовых целей, будет противоречить статье 39 Конституции.

Конституция гарантирует каждому, кто законно находится на территории Республики Казахстан, право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора местожительства, кроме случаев, оговоренных законом, а также право на свободу предпринимательской деятельности, свободное использование своего имущества для любой законной предпринимательской деятельности. При этом недобросовестная конкуренция запрещается (пункт 1 статьи 21 и пункт 4 статьи 26).

Орган конституционного контроля в своих нормативных постановлениях давал официальное толкование положений пункта 2 статьи 12 Основного Закона и сформулировал следующие правовые позиции: права и свободы человека, провозглашенные Конституцией, являются основополагающими при разработке и принятии законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих условия и порядок осуществления этих прав и свобод. Неотчуждаемость прав и свобод человека означает, что установленных прав и свобод человек не может быть лишен никем, в том числе и государством, кроме случаев, предусмотренных Конституцией и принятыми на ее основе законами. Именно в законах определяются конкретные условия и обстоятельства, позволяющие реализовать права и свободы человека и гражданина. Законы, устанавливающие права и свободы человека, за исключением перечисленных в пункте 3 статьи 39 Конституции, могут быть изменены в установленном порядке законодательным органом, исходя из реальных социально-экономических возможностей. Законодательные ограничения прав и свобод человека должны соответствовать конституционно значимым целям и отвечать требованиям справедливости, разумности и соразмерности (нормативные постановления Конституционного Совета от 28 октября 1996 года № 6/2, от 10 марта 1999 года № 2/2, от 27 февраля 2008 года № 2, от 20 августа 2009 года № 5, от 14 декабря 2016 года № 1 и нормативные постановления Конституционного Суда от 27 марта 2023 года № 6, от 22 мая 2023 года № 15-НП).

2. Задачами земельного законодательства Республики Казахстан являются: установление оснований, условий и пределов возникновения, изменения и прекращения права собственности на земельный участок и права землепользования, порядка осуществления прав и обязанностей собственников земельных участков и землепользователей; регулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования и охраны земель, воспроизводства плодородия почв, сохранения и улучшения природной среды, адаптации к изменению климата; создание условий для равноправного развития всех форм хозяйствования; охрана прав на землю физических и юридических лиц и государства; создание и развитие рынка недвижимости; укрепление законности в области земельных отношений. Права физических и юридических лиц в области земельных отношений не могут быть ограничены, кроме случаев, прямо предусмотренных законами Республики Казахстан (статья 5 и пункт 5 статьи 6 Земельного кодекса).

В соответствии с подпунктом 1) пункта 5 статьи 37 и частью первой пункта 1 статьи 101 Земельного кодекса для ведения крестьянского или фермерского хозяйства земельные участки предоставляются гражданам Республики Казахстан на праве временного возмездного землепользования (аренды) сроком от 10 до 49 лет, если иное не предусмотрено пунктом 1-2 статьи 43-1 Земельного кодекса.

Крестьянское или фермерское хозяйство основано на трудовом объединении лиц, неразрывно связанном с использованием земель сельскохозяйственного назначения для производства сельскохозяйственной продукции (пункт 1 статьи 41 Предпринимательского кодекса Республики Казахстан от 29 октября 2015 года (далее – Предпринимательский кодекс).

Одним из способов возникновения права землепользования является предоставление лицу (гражданину или юридическому лицу) данного права непосредственно государством на основании решения Правительства Республики Казахстан или местного исполнительного органа области, города республиканского значения, столицы, района, города областного значения (далее – местный исполнительный орган) в соответствии с их компетенцией. Решение местного исполнительного органа о предоставлении права на земельный участок принимается на основании положительного заключения земельной комиссии и землеустроительного проекта (подпункт 12-1) статьи 12, подпункт 1) пункта 1 и подпункт 1) пункта 3 статьи 31, пункты 1, 2 и 3 статьи 32 и пункт 2 статьи 43 Земельного кодекса).

Предоставление земельных участков, находящихся в государственной собственности, для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства осуществляется на основе конкурса в порядке и на условиях, установленных статьей 43-1 Земельного кодекса. Для участия в конкурсе подается заявка, включающая конкурсное предложение, состоящее из: 1) бизнес-плана; 2) обязательства по проекту внутрихозяйственного землеустройства и выполнению мероприятий по развитию сельскохозяйственной инфраструктуры; 3) обязательства по исполнению требований земельного законодательства Республики Казахстан. Обязательства и бизнес-план являются неотъемлемой частью договора временного возмездного землепользования (аренды) земельного участка (подпункт 4) части первой пункта 9, пункты 10 и 11 статьи 43-1 Земельного кодекса). Победитель конкурса определяется земельной комиссией на основании сопоставления конкурсных предложений путем присвоения баллов с учетом соответствующих критериев (часть первая пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса).

После принятия решения местного исполнительного органа о предоставлении права на земельный участок уполномоченным органом по земельным отношениям в пределах его компетенции заключаются с землепользователями договоры аренды земельного участка или договоры временного безвозмездного землепользования (подпункт 13) статьи 12, подпункт 2) пункта 3 статьи 31 и пункт 3 статьи 32 Земельного кодекса).

Часть вторая пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса в редакции Закона Республики Казахстан от 30 июня 2021 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития земельных отношений" введена в действие с 1 января 2022 года. Данная норма предоставляет преимущество в виде присвоения дополнительных баллов к конкурсным предложениям для получения земельного участка лицам, проживающим в определенном населенном пункте не менее 5 лет, в соответствии с порядком, определенным центральным уполномоченным органом по управлению земельными ресурсами.

Пунктом 23 Правил (в редакции приказа исполняющего обязанности Министра сельского хозяйства Республики Казахстан от 11 ноября 2021 года № 328, введенного в действие с 1 января 2022 года) определена система оценки конкурсных предложений участников конкурса путем присвоения баллов по следующим критериям: 1) наличие обязательств о прогнозном объеме инвестиций в тысячах тенге на 1 гектар: на неорошаемую и орошаемую пашню (поливные земли), на пастбищные и сенокосные угодья (от одного до двадцати баллов); 2) факт проживания лиц в определенной местности не менее 5 лет (дополнительные 10 баллов).

Преимущественным правом получения земельного участка для ведения крестьянского или фермерского хозяйства наделены граждане, проживающие в определенной местности, в силу положений другой нормы (часть вторая пункта 1 статьи 101 Земельного кодекса), согласно которой это право возникает при условии ведения такого хозяйства на основе их личного трудового участия, наличия у них специальных сельскохозяйственных знаний и квалификаций, практического опыта работы в сельском хозяйстве.

Эта же категория граждан пользуется преимущественным правом выкупа земельного участка крестьянского или фермерского хозяйства в случае прекращения его деятельности при условии осуществления деятельности не менее пяти лет и приобретения имущества данного хозяйства (часть третья пункта 1 статьи 101 Земельного кодекса).

Таким образом, рассматриваемый критерий и подобные требования для реализации преимущественного права получения земельного участка местными жителями закреплены в других нормах Земельного кодекса, что свидетельствует о проводимой государственной политике в целях достижения социальной справедливости, дальнейшего совершенствования норм земельного законодательства, создания благоприятных социально-экономических условий путем стимулирования занятости проживающих в определенной местности лиц, удовлетворения потребности в пастбищных угодьях в условиях конкуренции за ограниченные природные ресурсы.

Присвоение дополнительных баллов к конкурсным предложениям местных жителей не оказывает решающего влияния на подведение общих итогов конкурса,

поскольку система распределения баллов в значительной степени основывается на таком ключевом индикаторе, как прогнозный объем вкладываемых инвестиций на 1 гектар земли, за который предложению конкурсанта может быть присвоено от 1 до 20 баллов. Рассматриваемое преимущество введено для создания баланса между объективными требованиями к участникам конкурса и мерами социальной поддержки местных жителей, что согласуется с принципами и задачами земельного законодательства (подпункты 2), 5), 6) и 8) статьи 4 и статья 5 Земельного кодекса).

3. Конституцией гарантировано право каждого, кто законно находится на территории Республики Казахстан, на свободное передвижение по ее территории и свободный выбор местожительства, кроме случаев, оговоренных законом (пункт 1 статьи 21). Конкретные условия и обстоятельства, позволяющие реализовать данное право, раскрыты в положениях статьи 14 и пункта 1 статьи 16 Гражданского кодекса Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года, согласно которым гражданин может свободно передвигаться по территории Республики Казахстан и выбирать место жительства, свободно покидать пределы Казахстана и возвращаться на его территорию, а также заниматься любой не запрещенной законодательными актами деятельностью. Местом жительства признается тот населенный пункт, где гражданин постоянно или преимущественно проживает.

Положениями Закона Республики Казахстан от 22 июля 2011 года "О миграции населения" предусмотрено, в частности, право внутренних мигрантов на свободу передвижения на территории Республики Казахстан и свободный выбор места жительства, кроме случаев, оговоренных законом Республики Казахстан. Принудительное перемещение физических лиц из места их жительства или места временного пребывания (проживания) не допускается по основаниям, не предусмотренным законом Республики Казахстан (пункт 1 статьи 51).

По мнению Конституционного Суда, установленное частью второй пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса конкурсное преимущество местных жителей в виде присвоения дополнительных баллов их конкурсным предложениям не препятствует реализации гарантированных пунктом 1 статьи 21 и пунктом 4 статьи 26 Конституции прав других граждан, участвующих в конкурсе, на свободное их передвижение, свободный выбор места жительства и не ограничивает право каждого на свободу предпринимательской деятельности.

Суть конституционных положений касательно обеспечения свободы предпринимательской деятельности раскрыта в нормах Предпринимательского кодекса, согласно которым (применительно к рассматриваемой норме) взаимодействие субъектов предпринимательства и государства направлено на создание благоприятных условий для развития предпринимательства посредством стимулирования деловой инициативы, обеспечения свободы и равенства субъектов предпринимательства перед законом и судом независимо от формы собственности и любых иных обстоятельств,

защиты и поддержки в случае недобросовестной конкуренции (пункт 1 и подпункты 2), 3), 5) и 13) пункта 2 статьи 3, пункт 1 статьи 5 и статья 6).

При таком понимании смысла приведенных в настоящем нормативном постановлении конституционных норм и взаимосвязанных с ними положений законов часть вторая пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса согласуется с требованиями Конституции.

По мнению Конституционного Суда, Правила касательно критериев оценки конкурсных предложений и присвоения баллов необходимо привести в соответствие с требованиями статьи 43-1 и части второй пункта 1 статьи 101 Земельного кодекса, которыми предусмотрено преимущественное право получения земельного участка гражданами не только по признаку их постоянного проживания в данной местности. Ведение хозяйства на основе личного трудового участия, обладание специальными сельскохозяйственными знаниями и квалификацией, наличие практического опыта работы в сельском хозяйстве также являются критериями предоставления такого преимущественного права. Конкурсные предложения должны оцениваться земельной комиссией не только по прогнозируемому объему инвестиций, но и по другим критериям – составным частям бизнес-плана и обязательствам (часть первая пункта 10 статьи 43-1 Земельного кодекса), являющимся содержанием конкурсного предложения, а впоследствии – неотъемлемой частью договора временного возмездного землепользования (аренды) земельного участка сельскохозяйственного назначения для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства (пункт 11 статьи 43-1 Земельного кодекса).

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

постановляет:

1. Признать соответствующей Конституции Республики Казахстан часть вторую пункта 14 статьи 43-1 Земельного кодекса Республики Казахстан.

2. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Республики Казахстан рассмотреть вопрос о совершенствовании правового регулирования критериев оценки конкурсных предложений и присвоения баллов при подведении итогов конкурса по предоставлению права временного возмездного землепользования (аренды) для ведения крестьянского или фермерского хозяйства, сельскохозяйственного производства с учетом правовых позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенных в настоящем нормативном постановлении.

3. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики Казахстан, окончательным и обжалованию не подлежит.

4. Опубликовать настоящее нормативное постановление на казахском и русском языках в периодических печатных изданиях, получивших право на официальное опубликование законодательных актов, единой системе правовой информации и на интернет-ресурсе Конституционного Суда Республики Казахстан.

*Конституционный Суд
Республики Казахстан*

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан