



КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ

о рассмотрении жалобы Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» на определение коллегии судей Конституционного суда Кыргызской Республики от 17 декабря 2021 года «Об отказе в принятии к производству обращения Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» о проверке конституционности нормативного положения пункта 14 постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением и изъятием земельных участков» от 31 мая 2018 года №13, выраженного словами «Решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде»

9 марта 2022 года

город Бишкек

Конституционный суд Кыргызской Республики в составе: председательствующего Осконбаева Э.Ж., судей Бобукеевой М.Р., Дуйшеева К.А., Жумабаева Л.П., Касымалиева М.Ш., Кыдырбаева К.Дж., Саалаева Ж.И., Шаршеналиева Ж.А. при секретаре Кененсариевой Н.А., руководствуясь частью 5 статьи 30 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», рассмотрел в судебном заседании жалобу Общественного

объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» на определение коллегии судей Конституционного суда Кыргызской Республики от 17 декабря 2021 года.

Исследовав доводы, изложенные в жалобе, и материалы по ходатайству Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики», Конституционный суд Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л:

В Конституционный суд Кыргызской Республики 7 октября 2021 года поступило обращение Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» о проверке соответствия нормативного положения пункта 14 постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением и изъятием земельных участков» от 31 мая 2018 года №13, выраженного словами «Решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде» части 3 статьи 23, части 2 статьи 24, части 1 статьи 61, части 3 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики.

Как следовало из представленного обращения, решениями Межрайонного суда города Бишкек от 3 марта 2014 года, 21 августа 2017 года были удовлетворены исковые требования Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» (далее – Общественное объединение) о признании незаконным отказ Комиссии по предоставлению прав на земельные участки в городе Бишкек (далее - Комиссия) в предоставлении земельных участков. Этими же решениями Управлению земельных ресурсов мэрии города Бишкек было рекомендовано устранить в

полном объеме допущенное нарушение прав, свобод и законных интересов Общественного объединения.

8 апреля 2021 года на заседании Комиссии Общественному объединению, вновь было отказано в предоставлении в бессрочное, безвозмездное пользование земельных участков, тогда как, Общественным объединением не ставился вопрос о новых участках, а лишь требовалось узаконивание и получение соответствующих документов на уже имеющиеся земельные участки, которые на протяжении многих лет используются в качестве автостоянок и коллективных гаражей.

Определением Административного суда города Бишкек от 24 мая 2021 года отказано в принятии административного иска Общественного объединения в части признания недействительным решения Комиссии от 8 апреля 2021 года.

Заявители отмечали, что согласно ответу мэрии города Бишкек от 26 мая 2021 года, в полномочия Управления земельными ресурсами не входит пересмотр решения Комиссии. Вместе с тем Управление земельными ресурсами ссылается на пункт 14 постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением и изъятием земельных участков» от 31 мая 2018 года №13, в той части, где указано, что решение Комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде.

По мнению Общественного объединения, действие оспариваемого положения практически лишало его права на защиту в суде, что является недопустимым в силу требований части 3 статьи 23 Конституции предусматривающей, что запрещается принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Заявители утверждали, что отсутствие возможности оспаривания решения Комиссии в суде является ограничением права на судебную защиту,

гарантированную частью 1 статьи 61 Конституции, так как задачей судопроизводства выступает восстановление нарушенного права.

Далее Общественное объединение отметило, что Конституция, провозглашая Кыргызскую Республику правовым государством и утверждая верховенство и прямое действие Основного Закона на всей ее территории, устанавливает, что права и свободы человека относятся к высшим ценностям. Они действуют непосредственно, определяют смысл и содержание деятельности всех государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц (часть 1 статьи 23). Конституцией также установлено, что все равны перед законом и судом; не должны приниматься законы отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина; каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод, предусмотренных Конституцией, законами, международными договорами, участницей которых является Кыргызская Республика, общепризнанными принципами и нормами международного права (часть 2 статьи 24, часть 2 статьи 56, часть 1 статьи 61).

Кроме того, заявители ссылались на статьи 8, 10 Всеобщей декларации прав человека, статьи 2, 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, статьи 6, 20 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, где закреплена обязанность государства по обеспечению реализации права на компетентную и эффективную судебную защиту через независимый справедливый суд и объективное судебное разбирательство.

По мнению субъекта обращения, постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики являются нормативными правовыми актами, так как имеют все признаки нормативного правового акта, а именно установленную форму, опубликование, направленность на установление, изменение или отмену норм права и обязательность.

Таким образом, Общественное объединение просило признать оспариваемое нормативное положение пункта 14 постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О некоторых вопросах, возникающих

при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением и изъятием земельных участков» от 31 мая 2018 года №13, выраженное словами «Решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде», противоречащим Конституции.

Определением коллегии судей Конституционного суда Кыргызской Республики от 17 декабря 2021 года было отказано в принятии обращения к производству.

В данном определении коллегией было отмечено, что в силу требований Конституции и конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», предметом проверки органа конституционного контроля должны быть строго формализованные законы и иные нормативные правовые акты, принятые и введенные в действие с соблюдением установленных процедур.

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в своем решении от 2 сентября 2015 года указала, что нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме нормотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм.

Таким образом, нормативный правовой акт характеризуется следующими признаками: является общеобязательным правилом поведения, которое устанавливается либо санкционируется государством; носит общеобязательный характер, неперсонифицирован и рассчитан на многократное применение; формально определен; обеспечивается государственным принуждением.

Кроме того, в решении Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 15 января 2014 года также было отмечено, что нормативный правовой акт — это письменный правовой акт, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа, органа местного самоуправления в порядке, установленном законом, содержащий общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределённый круг

лиц и неоднократное применение. Существенными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, являются: издание его в установленном порядке уполномоченным органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение, направленных на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений.

В этой связи коллегией было отмечено, что статьей 4 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» определен исчерпывающий перечень видов нормативных правовых актов, в который постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики не входит.

Более того, в соответствии со статьей 5 указанного Закона Верховный суд не может быть отнесен к списку нормотворческих органов, обладающих правом принятия нормативных правовых актов.

Таким образом коллегией судей в определении было указано, что оспариваемое нормативное положение постановления Пленума Верховного суда принято вне установленных нормотворческих процедур, следовательно, оно не обладает формальным признаком нормативного правового акта, не может быть исследовано и разрешено юридическим способом, имеющимся в распоряжении Конституционного суда.

Не согласившись с определением коллегии судей от 17 декабря 2021 года, 8 февраля 2022 года, Общественное объединение обратилось с жалобой в Конституционный суд Кыргызской Республики.

Субъект обращения в жалобе отмечает, что несмотря на то, что постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики не входит в перечень видов нормативных правовых актов, установленный законодательством, тем не менее, их значение для судебной системы сложно переоценить, а отсутствие одного из формальных признаков нормативного правового акта не отменяет законную силу и обязательность такого документа, в той связи, что

согласно части 3 статьи 98 Конституции Пленум Верховного суда дает разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики.

Вместе с тем Общественное объединение полагает, что у граждан Кыргызской Республики должна быть предусмотрена возможность обращения в суд общей юрисдикции по любому вопросу, если только сам гражданин не откажется от этого права путем заключения письменного соглашения о передаче своего спора в другой альтернативный орган, компетентный рассматривать подобный спор.

Конституционный суд Кыргызской Республики, изучив доводы заявителя и основания отказа коллегии судей в принятии обращения к производству, приходит к следующим выводам.

В соответствии со статьей 1 Конституции Кыргызская Республика является правовым государством. В соответствии с правовой позицией, выраженной в Решении Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 17 февраля 2017 года правовое государство - это такая форма организации общества, в котором верховенствует право, а режим законности обеспечивается судом. Это означает, что неперенным условием правового государства является подсудность любых решений и действий (бездействий) органов государственной власти и местного самоуправления, должностных лиц, государственных или муниципальных служащих, иных органов и организаций, наделенных государственными или иными публичными полномочиями.

Согласно части 3 статьи 98 Конституции Кыргызской Республики Пленум Верховного суда Кыргызской Республики дает разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики.

Вышеуказанная конституционная установка содержит императивное предписание, ввиду чего, она становится обязательной не только для судов и судей, но и имеет преюдициальный характер для всех участников той категории дел, которые легли в основу обобщения судебной практики.

Таким образом, на конституционно-правовом уровне постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики признается источником права. Иными словами, находящиеся в нем разъяснения могут содержать положения, направленные на урегулирование конкретных правоотношений с обретением главного свойства нормы права - регуляторного. В этом случае, они приобретают характерные черты норм права, преобразующие их в общеобязательные правила поведения, рассчитанными на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. Соответственно, такие постановления не могут быть исключены из сферы конституционного контроля. Иначе это означало бы де факто лишение права доступа каждого к конституционному правосудию и привело бы к нарушению конституционного принципа правового государства.

Ходатайство отвечает всем требованиям конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционном суде Кыргызской Республики» и в поставленном заявителями вопросе усматривается неопределенность, что является основанием для рассмотрения дела в рамках конституционного судопроизводства.

На основании вышеизложенного, руководствуясь частью 5 статьи 30, статьями 48, 49, частью 1 статьи 52 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», Конституционный суд Кыргызской Республики

ПОСТАНОВИЛ:

1. Удовлетворить жалобу Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» об отмене определения коллегии судей Конституционного суда Кыргызской Республики от 17 декабря 2021 года «Об отказе в принятии к производству обращения Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» о проверке конституционности нормативного положения пункта 14 постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 31 мая 2018 года №13 «О некоторых

вопросах, возникающих при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением и изъятием земельных участков», выраженного словами «Решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде».

2. Принять к производству обращение Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» о проверке соответствия нормативного положения пункта 14 постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов и органов местного самоуправления, связанных с предоставлением и изъятием земельных участков» от 31 мая 2018 года №13, выраженного словами «Решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде» части 3 статьи 23, части 2 статьи 24, части 1 статьи 61, части 3 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики.

3. Настоящее постановление является окончательным, обжалованию не подлежит и вступает в силу с момента подписания.

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

По данному делу имеется особое мнение судьи Касымалиева М.Ш., Кыдырбаева К.Дж. и Саалаева Ж.И. (см. ниже).

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судей Конституционного суда Касымалиева М.Ш., Кыдырбаева К.Дж., Саалаева Ж.И. к постановлению Конституционного суда Кыргызской Республики по жалобе Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» о проверке конституционности нормативного положения пункта 14 постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики от 31 мая 2018 года №13.

Суть настоящего особого мнения выражается в следующем.

Основанием к отказу в принятии к конституционному судопроизводству обращения Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» (далее – Общественное объединение) явился правовой довод о том, что в силу требований Конституции и конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики» предметом проверки органа конституционного контроля должны быть строго формализованные законы и иные нормативные правовые акты, принятые и введенные в действие с соблюдением установленных процедур.

В этой связи коллегией судей было отмечено, что статьей 4 Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» определен исчерпывающий перечень видов нормативных правовых актов, в который постановление Пленума Верховного суда Кыргызской Республики (далее – Пленум) не входит.

Более того, в соответствии со статьей 5 указанного Закона Верховный суд не может быть отнесен к списку нормотворческих органов, обладающих правом принятия нормативных правовых актов.

При этом коллегия судей обоснованно сослалась на сохраняющие свою силу решения Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики от 15 января 2014 года, 2 сентября 2015, где были изложены исчерпывающие правовые позиции относительно понятия и содержания нормативных правовых актов.

Коллегией судей правомерно было указано о том, что постановления Пленума не обладают формальными признаками нормативного правового акта и не могут быть исследованы, разрешены юридическим способом, имеющимся в распоряжении Конституционного суда, т.е. их рассмотрение не входит в его полномочия.

В своей жалобе авторы не приводят никаких новых доводов в обоснование своего ходатайства. Более того, вопреки своим прежним доводам, они признают, что постановления Пленума, а, равно как и его отдельные положения, не являются нормативными правовыми актами. Иначе говоря, выразили свое согласие с определением коллегии судей об отказе в принятии их обращения к конституционному производству.

В то же время, ими была предпринята не состоятельная, на наш взгляд, попытка собственного толкования сути нормативных правовых актов с тем, чтобы придать постановлениям Пленума характер нормативных правовых

актов, учитывая лишь их обязательность для всех судов и судей республики, с целью возможного их исследования на предмет соответствия Конституции Кыргызской Республики.

При этом авторы жалобы не приводят никаких правовых обоснований о том, каким образом оспариваемые положения Пленума лишают их права на судебную защиту и противоречат требованиям части 3 статьи 23 Конституции, запрещающей принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Таким образом в жалобе Общественного объединения отсутствует предмет для обсуждения Конституционного суда, т.е. нет никаких оснований для удовлетворения жалобы и принятия ее к конституционному судопроизводству.

Мы полагаем необходимым отметить, что Основной закон однозначно в императивной форме относит к числу полномочий Конституционного суда разрешение дел о соответствии лишь законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики Конституции. Произвольное толкование юридических терминов «закон», «нормативные правовые акты» недопустимо, поскольку оно неминуемо приводит к расширению полномочий Конституционного суда путем принятия к конституционному судопроизводству обращений/ходатайств по вопросам исследования правовых актов, не имеющих юридическую силу закона либо нормативного правового акта, на предмет их соответствия Конституции. Именно такое положение дел, имело место при принятии рассматриваемого постановления Конституционного суда.

Коллегия судей, отказывая в принятии обращения Общественного объединения к производству, как было отмечено выше, в исчерпывающей форме дала ответ на вопрос о том, что есть нормативный правовой акт как по дефиниции, форме, содержанию, так и по предназначению.

В контексте с оспариваемыми заявителями нормами, следует отметить, что нормативный правовой акт, в конечном счете, всегда имеет целью установление, изменение или отмену правовых норм, чего, априори, не может преследовать постановление Пленума либо его отдельные положения. Поскольку, во-первых, как было отмечено ранее, Верховный суд Кыргызской Республики не является нормотворческим органом. Во-вторых, согласно Конституции, Пленум дает разъяснения по вопросам судебной практики (ч.3 статьи 98), которые обязательны для судов и судей республики, т.е. речь идет только лишь о разъяснениях, которые распространяются на определенный, персонифицированный круг субъектов.

Пленум Верховного суда никоим образом не устанавливает, не изменяет и не отменяет норму права, а лишь на основе рассмотрения материалов изучения и обобщения судебной практики дает руководящие разъяснения судам по применению законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики (абзац «а», пункта 4.2 главы 4 Регламента Верховного суда).

В виде оспариваемых заявителями положений Пленум в строгом соответствии с Конституцией, конституционным законом «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах» просто дал разъяснение, суть которого сводится к тому, что решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок, созданной при уполномоченном органе муниципалитета, т.е. собственнике имущества/земельного участка, может быть предметом оспаривания в порядке, определяемом законодательством об административной деятельности и административных процедурах.

В частности, в постановлении Пленума дано разъяснение о том, что согласно Положению Учреждения «Управление земельных ресурсов мэрии г. Бишкек», утвержденному постановлением Бишкекского городского кенеша от 30 июня 2016 года №196, рассмотрение заявлений на предоставление прав на земельные участки в городе Бишкек, включая земли под индивидуальное жилищное строительство, и подготовка соответствующих материалов на комиссию по земельным вопросам, в том числе, в части организации и ведения торгов по предоставлению прав на земельные участки в городе Бишкек, осуществляется Управлением земельными ресурсами мэрии г. Бишкек.

Типовым положением «О порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности» (далее – Положение), утвержденным постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 сентября 2011 года №571, установлены порядок и условия возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности. Возмездное предоставление прав собственности или аренды на земельные участки производится уполномоченным органом на открытых торгах, возмездное предоставление земельных участков в аренду может быть произведено также путем прямой продажи.

Организатором торгов по предоставлению прав на земельные участки является уполномоченный орган (пункт 6 Положения).

Для осуществления процесса предоставления прав на земельные участки создается комиссия, в которую включаются представители исполнительного органов местного самоуправления, общественности, некоммерческих и иных организаций, утверждаемая исполнительным органом местного самоуправления (пункт 7 Положения).

В функции комиссии входит принятие решений о возможности предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, определение результатов торгов (пункт 8 Положения).

С учетом изложенных и других нормативных положений в постановлении Пленума дано разъяснение судам о том, что решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде, поскольку оно носит предварительный и лишь рекомендательный характер и в соответствии с отмеченным выше Типовым положением (п.71) может быть обжаловано лишь решение уполномоченного

органа, каковым в жалобе заявителей выступает Управление земельными ресурсами мэрии г. Бишкек. Иначе говоря, постановлением Пленума лишь разъяснен порядок применения норм закона и нормативных правовых актов по предоставлению юридическим и физическим лицам прав на земельный участок.

Заявители же, как это исходит из их обращения и последующей жалобы, оспаривают именно решение комиссии, а не административный акт либо действие/бездействие Управления земельными ресурсами мэрии г. Бишкек, выступающего уполномоченным органом, наделенным полномочиями по управлению и распоряжению муниципальной собственностью.

Отсюда следует вывод о том, что рассмотрение ходатайства Общественного объединения относится к административно-процессуальной сфере и находится исключительно под компетенцией судов общей юрисдикции.

Таким образом, по нашему мнению, ходатайство Общественного объединения не подлежало принятию к конституционному судопроизводству.

**Судьи Конституционного суда
Кыргызской Республики:**

Касымалиев М.Ш.

Кыдырбаев К.Дж.

Саалаев Ж.И.