



**ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**Р Е Ш Е Н И Е**

**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА**

**КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

по делу 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»

30 ноября 2022 года

город Бишкек

Конституционный суд Кыргызской Республики в составе: председательствующего Осмонбаева Э.Ж., судей Бобукеевой М.Р., Дуйшеева К.А., Жумабаева Л.П., Касымалиева М.Ш., Кыдырбаева К.Дж., Шаршеналиева Ж.А. при секретаре Кененсариевой Н.А., с участием:

обращающейся стороны – Коняшина Евгения Николаевича, Мамбеталиева Бексултана Токторбековича, представителей Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики»;

стороны-ответчика – Сапияновой Маргариты Насаркановны, представителя Верховного суда Кыргызской Республики по доверенности;

третьих лиц – Ишекеевой Гулзаады Назаркуловны, заместителя заведующего отделом правового обеспечения Администрации Президента, представляющей интересы Президента и Кабинета Министров в Конституционном суде Кыргызской Республики по доверенности, Джураевой Гуласел Абубакировны, представителя Департамента по управлению муниципальным имуществом мэрии города Бишкек по доверенности,

руководствуясь частями 1, 2 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 4, 17, 40, 45 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», рассмотрел в открытом судебном заседании дело 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».

Поводом к рассмотрению данного дела явилось ходатайство Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики».

Основанием к рассмотрению данного дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции 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».

Заслушав информацию судьи-докладчика Дуйшеева К.А., проводившего подготовку дела к судебному заседанию, обсудив доводы сторон, выслушав объяснения третьих лиц и исследовав материалы дела, 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.

Постановлением Конституционного суда Кыргызской Республики от 9 марта 2022 года ходатайство было принято к производству.

В судебном заседании обращающаяся сторона поддержала свои требования и отметила следующее.

Решениями Межрайонного суда города Бишкек от 3 марта 2014 года, 21 августа 2017 года были удовлетворены искивые требования Общественного объединения «Союз водителей транспортных средств Кыргызской Республики» (далее – Общественное объединение) о признании незаконным отказа Комиссии по предоставлению прав на земельные участки в городе Бишкек (далее - комиссия). 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.

В ответе Мэрии города Бишкек Общественному объединению указывалось, что в полномочия Управления земельными ресурсами не входит пересмотр решения комиссии. При этом данное Управление сослалось 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.

Общественное объединение полагает, что действие оспариваемого положения практически лишает их права на защиту в суде, что является недопустимым в силу требований части 3 статьи 23 Конституции, предусматривающей запрет на принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Заявители утверждают, что отсутствие возможности оспаривания решения комиссии в суде является ограничением права на судебную защиту,

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

На основании вышеизложенного Общественное объединение просит признать оспариваемое нормативное положение пункта 14 обозначенного постановления Пленума Верховного суда Кыргызской Республики, выраженное словами «Решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде», противоречащим Конституции.

Представитель стороны-ответчика Сапиянова М.Н. выразила следующую позицию по рассматриваемому вопросу.

Конституцией и конституционным Законом «О Конституционном суде Кыргызской Республики» определены полномочия Конституционного суда. Так, пунктом 2 части 2 статьи 97 Конституции, а также пунктом 2 части 1 статьи 4 конституционного Закона установлено, что Конституционный суд разрешает дела о соответствии законов и иных нормативных правовых актов Конституции.

Основной Закон определяет, что Пленум Верховного суда Кыргызской Республики дает разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики (часть 3 статьи 98). Данная конституционная норма также закреплена в конституционном Законе «О Верховном суде Кыргызской Республики и местных судах». Изучая, обобщая судебную практику, анализируя судебную статистику, Пленум Верховного суда дает руководящие разъяснения судам по вопросам применения законодательства, где основной целью является формирование единообразной судебной практики, основанной на нормах закона.

Представитель стороны-ответчика отмечает, что согласно положениям Закона «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», нормотворческим органом (должностным лицом) является государственный орган (должностное лицо), орган местного самоуправления, уполномоченный (уполномоченное) принимать (издавать) нормативные правовые акты. В свою

очередь, нормативный правовой акт – это официальный документ установленной формы, принятый (изданный) в пределах компетенции уполномоченного государственного органа (должностного лица), органа местного самоуправления или путем референдума, направленный на установление, изменение или отмену норм права (правовых норм). Если иное не предусмотрено в Конституции, нормативные правовые акты принимаются нормотворческим органом в порядке, установленном Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики» и иными нормативными правовыми актами, принимаемыми в соответствии с указанным Законом. Нормативные правовые акты включаются в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и подлежат официальному опубликованию (часть 1 статьи 26, часть 1 статьи 28, часть 1 статьи 29).

Вместе с тем порядок подготовки, принятия, опубликования и вступления в силу постановлений Пленума о даче руководящих разъяснений судам по вопросам судебной практики по применению законов и иных нормативных правовых актов Кыргызской Республики определены Регламентом Верховного суда.

Таким образом, постановления Пленума не обладают вышеуказанными критериями, установленными Законом «О нормативных правовых актах Кыргызской Республики», в связи с чем, постановление Пленума, либо его часть не может быть предметом конституционного судопроизводства, а Верховный суд, как орган осуществляющий правосудие и не являющийся нормотворческим органом, не может выступать в качестве ответчика в Конституционном суде.

На основании изложенного и в соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 44 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики» просит прекратить производство по делу.

Представитель Президента и Кабинета Министров Ишекеева Г.Н. выразила следующее мнение по оспариваемому положению.

Пунктом 71 Типового положения о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 сентября 2011 года № 571, определено, что решения уполномоченных органов, касающиеся предоставления земельных участков, могут быть обжалованы в порядке, определяемом законодательством об административной деятельности и административных процедурах. В то время как, в соответствии с пунктом 5 указанного Типового положения, уполномоченным органом является подразделение исполнительного органа местного самоуправления, наделенное полномочиями по управлению и распоряжению муниципальной собственностью.

Согласно пункту 14 постановления Пленума, если в результате решения комиссии по предоставлению земельного участка не принималось решения уполномоченным органом, указанным в Земельном кодексе Кыргызской Республики, и с победителем торгов либо покупателем земельного участка путем прямой продажи заключены договоры купли-продажи, либо аренды земельного участка, то оспариванию в судебном порядке подлежат сделки, заключенные по результатам торгов либо прямой продажи.

Так, по мнению Ишекеевой Г.Н., пунктом 14 постановления Пленума Верховного суда обоснованно предусмотрены нормы о необходимости оспаривания в суде решения уполномоченных органов, а не решения комиссии по предоставлению прав на земельный участок.

Представитель мэрии города Бишкек Джураева Г.А. по рассматриваемому вопросу отметила следующее.

В соответствии с пунктом 66 Положения о порядке и условиях возмездного предоставления прав аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Бишкек, утвержденного постановлением Бишкекского городского кенеша от 20 декабря 2011 года

№ 288 (далее – Положение) договор аренды земельного участка заключается уполномоченным органом на основании решения комиссии в течение 5 дней со дня подписания протокола.

В случае отказа в предоставлении прав на муниципальный земельный участок решение комиссии по предоставлению прав за земельные участки отражается в протоколе заседания. В последующем, уполномоченным органом каких-либо актов не выносятся.

При этом вышеуказанное Положение утрачивает силу в соответствии с пунктом 5 постановления Бишкекского городского кенеша от 14 января 2020 года № 141, которым утверждено Положение о порядке предоставления земельных участков в срочное (временное) пользование на условиях аренды в городе Бишкек. Согласно пункту 9 Положения, уполномоченный орган рассматривает поступившее заявление на предмет наличия ограничений (решений Бишкекского городского кенеша, мэрии города Бишкек, актов правоохранительных и судебных органов). При наличии ограничений в течение трех рабочих дней с момента регистрации заявления направляет заявителю обоснованный отказ.

Конституционный суд Кыргызской Республики, обсудив доводы сторон, выслушав пояснения третьих лиц, и, исследовав материалы дела, пришел к следующим выводам.

1. В соответствии с частью 4 статьи 17 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики» Конституционный суд выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного суда Кыргызской Республики по данному делу является 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, изложенное в следующей редакции:

«Решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде».

Постановление 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 опубликовано в Бюллетене Верховного суда Кыргызской Республики № 1(67) от 2019 года и является действующим.

2. Согласно Конституции, 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 1 статьи 61).

В государственно-правовом механизме обеспечения прав и свобод человека и гражданина реализация права на судебную защиту выступает стержневым элементом, от которого зависит действительность всех других прав и свобод, гарантированных Конституцией, поскольку именно посредством обращения в суд возможно реальное восстановление иных нарушенных прав. Соответственно, конституционное право на судебную защиту резонно входит в перечень фундаментальных прав человека и гражданина, не подлежащих какому-либо ограничению.

Закрепление в Конституции права на судебную защиту конституционно связывает государственную власть (всю систему публичной власти) обязанностью создания механизмов, гарантирующих беспрепятственное пользование каждым обозначенным правом. При этом ключевым содержанием данного права является доступность правосудия,

означающая недопустимость принятия норм, блокирующих доступ граждан к правосудию. Не имея реального доступа к правосудию по какому-либо вопросу, лицо не может реализовать в полной мере свое конституционное право на судебную защиту. Причем, лица, нуждающиеся в судебной защите, должны иметь возможность обращения в суд по любому вопросу, если только они сами не откажутся от этого права.

Вместе с тем это не означает, что любое лицо, с любым требованием, при любых обстоятельствах и в свободной форме может обратиться в суд. Из смысла и содержания Конституции реализация права на судебную защиту возможна в случае строгого и неукоснительного следования правовым нормам, регламентирующим вопросы отправления правосудия, соблюдения обращающимися установленных процедур. Поэтому не случайно частью 2 статьи 94 Основного Закона установлено, что судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, уголовного, административного и иных форм судопроизводства, предусмотренных законом.

Суть права на судебную защиту заключается в возможности индивида требовать от государства, во-первых, наделения его процессуальной правосубъектностью, во-вторых, принятия и постоянного совершенствования законодательства об отраслях права, регулирующих все возможные виды правоотношений, о судостроительстве и судебных процедурах, а также создания системы судебных органов и поддержания порядка ее функционирования. Суды разрешают конфликты и иные споры между участниками общественных отношений, осуществляют судебный контроль, восстанавливают нарушенные права и свободы граждан и юридических лиц, устанавливают виновность и применяют меры воздействия и наказания в установленном законом порядке, тем самым, охватывая все возможные стороны человеческой жизнедеятельности.

Однако, при этом реализация права на судебную защиту не может строиться только на обязательствах государства, она предполагает активную

позицию каждого индивида в отстаивании своих прав и законных интересов. Иначе говоря, во многом это зависит от правильного использования предоставленных ему юридических средств обращения в суды и его процессуальной настойчивости.

Таким образом, конституционное право на судебную защиту есть гарантированное государством право каждого в установленном законом порядке требовать от суда, как органа правосудия, обеспечения субъективных прав посредством рассмотрения и разрешения своего дела в зависимости от его судебной подведомственности посредством конституционного, гражданского, уголовного или административного форм судопроизводства.

3. Главенствующее место в системе судебной подведомственности занимает конституционный контроль, предназначенный обеспечить юридическое верховенство Конституции в системе нормативных правовых актов, тем самым, достичь незыблемости общественного и государственного строя, закрепленного в Основном Законе, стабильности правового статуса личности, неуклонного выполнения конституционных требований всеми субъектами права.

Сам факт включения в Конституцию правовых норм о введении института конституционного правосудия в известной мере олицетворяет собой переход к совершенно новой системе политико-правовых отношений. Защита Конституции в целях обеспечения ее верховенства и прямого действия объективно обусловлена качественно новым этапом становления «молодой демократии», в процессе которого на первый план выходят задачи регулятивной роли Конституции, как своеобразной макромодели общества, на основе и в рамках которой должен функционировать весь государственный аппарат. При этом непременно должно соблюдаться взаимозависимое диалектическое единство прав и обязанностей государства и личности. С одной стороны, защита Основного Закона является жизненно необходимой для граждан, как важнейшее условие, гарантирующее соблюдение уровня декларируемых прав и свобод со стороны государственных институтов, с

другой, - защита Конституции является по существу имманентным свойством любого демократического государства для сохранения политической стабильности и дальнейшего позитивного развития всего общества.

Согласно части 1 статьи 97 Конституции, Конституционный суд является высшим органом судебной власти, осуществляющим конституционный контроль посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции. Из этого следует, что Конституционный суд:

- активно воздействует на правотворческий процесс и прежде всего на его результат - принятые нормативные правовые акты;

- реагирует на обнаруженные недостатки и противоречия подконституционных нормативных правовых актов Основному Закону, в том числе лишая их юридической силы.

Данная конституционная норма также является базовой для определения компетенции Конституционного суда.

Специфическая контрольная функция, направленная прежде всего на обеспечение иерархической соподчиненности Конституции всех актов, носящих нормативно-правовой характер, позиция Конституционного суда по определению пределов конституционного контроля, является решающей, и должна охватывать сферу нормотворчества сверху донизу и не может зависеть от законодательных определений. Иными словами, природа конституционного контроля обуславливает его функционирование в качестве основного гаранта законности на всем поле нормотворчества, которое не ограничивается деятельностью нормотворческих органов, и должна охватывать сферу проверки соответствия Конституции любых актов органов власти, содержащих общеобязательные правила поведения, рассчитанные на неопределенный круг лиц и неоднократное применение. При этом необходимо иметь в виду, что область действия конституционного контроля расширяется прямо пропорционально расширению сферы правового регулирования. То

есть всякое нормативное правовое регулирование, независимо от законодательных рамок, должно быть подвержено конституционному контролю при недопустимости формальных причин, позволяющих обойти такую проверку.

Таким образом, не может быть актов, носящих нормативный правовой характер по определению и оценке самого Конституционного суда, который бы не подпадал под сферу действия конституционного контроля, в противном случае принцип верховенства Конституции и правового государства будет нарушен.

4. Конституцией установлено, что Пленум Верховного суда Кыргызской Республики дает разъяснения по вопросам судебной практики, которые обязательны для всех судов и судей Кыргызской Республики (часть 3 статьи 98).

Провозглашая изложенное, Конституция придает высокую значимость постановлению Пленума Верховного суда Кыргызской Республики, как интерпретационному акту и правовому средству корректирования правоприменительной практики судов Кыргызской Республики.

Глобализация и стремительное расширение сфер человеческой жизнедеятельности приводят к необходимости не только динамичных изменений законодательства по всем отраслям права, но и реконструкции структурных элементов правовой системы, появлению новых юридических технологий, форм и источников права, способов и средств правового воздействия на общественные отношения. Скорость таких изменений, новизна и сложность задач, стоящих перед законодателем в принципиально новых социально-экономических и политических условиях, неизбежно приводят к снижению качества принимаемых законов, как с точки зрения их технико-юридической формы, так и правового содержания, к возникновению коллизий и неясностей в законодательном материале.

Поэтому, к сожалению, не все принимаемые законодателем нормативные правовые акты обладают достаточной степенью

определенности. Их несовершенство, размытость отдельных формулировок приводят к тому, что правоприменители самостоятельно пытаются найти выход из сложившейся ситуации. Тогда как применение норм права в точном соответствии с буквой и духом закона имеет ключевое значение и является гарантией обеспечения режима законности в стране.

В этой связи, важным феноменом для правовой системы Кыргызской Республики являются интерпретационные акты самой судебной системы, которые играют все большую роль в обеспечении правильной и единообразной правоприменительной практики.

Особую роль в этом Конституция отводит Верховному суду Кыргызской Республики, который посредством принятия постановлений формирует обязательную для применения судами и судьями суждений о понимании и применении правовых норм в процессе отправления правосудия.

Постановления Пленума Верховного суда по своему характеру имеют вспомогательное значение по отношению к закону. Суть этих разъяснений состоит в придании определенности многозначительному, по смыслу неясному, оценочному, противоречивому или неполному содержанию законов и иных нормативных правовых актов в целях преодоления правоприменительных затруднений и дефектов в судебной практике. Верховный суд на основе обобщений судебной практики иллюстрирует негативные тенденции и посредством доктринальных толкований дает необходимые для судов и судей разъяснения. В силу своей специфики постановления Пленума Верховного суда могут существенно расширять или сужать поле правоприменительной практики, при этом сохраняя свое инерционное влияние. Постановления Пленума Верховного суда, по замыслу Конституции, должны быть своеобразной «дорожной картой» при осуществлении правосудия, когда судьи обязаны ориентироваться исходя из их интерпретационного содержания.

Вместе с тем разъяснения в постановлениях Пленума Верховного суда не должны содержать самостоятельных правовых норм, а только

интерпретировать уже существующие. В ином случае, на конституционно-правовом уровне они приобретают регуляторное свойство, присущее только нормам права, которое ввиду обязательности их для судей преобразует их в общеобязательные правила поведения, рассчитанные 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.

С учетом изложенного, Конституционный суд отмечает, что необходимость проверки конституционности постановлений Пленума Верховного суда возникает в рамках судебного конституционного контроля тогда, когда такие постановления наделяются регуляторными функциями, присущими только нормативным правовым актам, общеобязательное юридическое значение которых для правоприменительной деятельности нижестоящих судов может порождать серьезные риски ущемления прав и свобод человека и гражданина.

Что касается оспариваемого нормативного положения постановления Пленума Верховного суда, то юридическая техника, использованная для его формулировки, а также факты прямой ссылки на него судов общей юрисдикции при принятии итоговых судебных актов бесспорно свидетельствуют о приобретении им в процессе правоприменения свойств нормы процессуального права. В связи с чем, такое обязывающее предписание, облеченное в форму разъяснения, не может исключаться из сферы судебного конституционного контроля.

5. Местное самоуправление это закрепленное Конституцией и гарантированное ею право и реальная возможность местных сообществ самостоятельно решать вопросы местного значения в своих интересах и под свою ответственность.

Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Оно определяется, прежде всего, тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую децентрализацию системы управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах.

Местное самоуправление, как один из важных элементов государственного устройства Кыргызстана, одновременно является и уровнем власти народа, и формой самоорганизации населения. Вопрос эффективности управления - в первую очередь, в организационной и финансово-экономической самостоятельности городов, поселков и сел в проведении местной политики и решения вопросов местного значения. Организационная самостоятельность местного самоуправления обеспечивается тем, что функции органов местного самоуправления и органов государственной власти разграничены (статья 4 Конституции).

Вместе с тем для эффективного функционирования государства необходим баланс интересов государственного и местного уровней, то есть общих интересов жителей отдельно взятой территории. Обеспечение текущих потребностей граждан является государственной задачей и должно осуществляться вне зависимости от наличия или отсутствия местного самоуправления. Однако следует учесть, что право на местное самоуправление позволяет освободить органы государственной власти от осуществления определенной части вопросов на местном уровне, передав их решение людям, живущим на этой территории.

Органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем обладают публично-властными полномочиями применительно к возложенным на местное самоуправление задачам, то есть выполняют функции публичной власти на соответствующем территориальном уровне.

Следовательно, регулярная, повседневная деятельность по осуществлению местного самоуправления невозможна без наделения органов местного самоуправления соответствующими полномочиями, необходимыми для исполнения возложенных на них функций.

В свою очередь, по результатам реализации тех или иных полномочий, органы местного самоуправления принимают нормативные правовые акты, которые представляют собой отражение определенной формы их деятельности, они обладают государственно-властным характером и обязательны для тех, кому адресованы.

Принятие указанных актов зачастую затрагивают отношения собственности, которые являются центральной проблемой в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Экономическая самостоятельность органов местного самоуправления основана на праве по своему усмотрению владеть, пользоваться и распоряжаться муниципальной собственностью. Поэтому при рассмотрении экономических основ местного самоуправления муниципальной собственности, как экономической категории, отводится особое место.

В этой связи, предоставление (возмездное предоставление прав собственности или аренды) органом местного самоуправления земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, имеет важное значение в экономическом развитии государства, поскольку, прежде всего, служит ресурсом для развития различных видов производства, что в свою очередь ведет к потенциальному росту местного бюджета, привлечения инвестиций, а также инфраструктурного развития определенной территории.

Безусловно, правовое регулирование подобных сфер отношений должно определяться законодателем в неукоснительной согласованности с Основным Законом, устанавливающим запрет на принятие подзаконных нормативных правовых актов, ограничивающих права и свободы человека и гражданина.

Правоприменительная деятельность органов местного самоуправления свидетельствует о наличии стремительного роста принимаемых ими нормативных правовых актов, затрагивающих основной массив правоотношений в сфере собственности. Однако, не менее важное значение приобретает и вопрос, связанный с бездействием органов местного самоуправления, обусловленным отсутствием нормативного регулирования на соответствующем уровне вопросов, связанных с осуществлением местного самоуправления.

В этой связи, в условиях построения правового государства в Кыргызской Республике особую важность приобретает проблема защиты нарушенных или оспоренных прав и охраняемых законом интересов граждан и организаций, прежде всего, от возможных нарушений со стороны органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Правовое регулирование в области обеспечения судебных механизмов защиты прав и свобод человека от неправомерных решений, действий (бездействия) органов местного самоуправления и их должностных лиц, претерпело ряд существенных изменений. В частности, речь идет о выделении в части 2 статьи 98 Конституции административного судопроизводства в качестве самостоятельного наряду с конституционным, гражданским и уголовным видами судопроизводств. При этом, в настоящее время содержание и пределы административного судопроизводства определены Административно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики, регламентирующим порядок судопроизводства по спорам, вытекающим из административно-правовых (публично-правовых) отношений, процессуальные принципы и правила рассмотрения и разрешения данных споров в суде.

Земельный кодекс Кыргызской Республики, регламентируя вопросы предоставления земельных участков в собственность и в пользование, предоставил полномочия по определению случаев и порядка предоставления земельных участков Правительству Кыргызской Республики (статья 20),

органам местного самоуправления (статьи 13-18), которые располагают достаточно широкой свободой усмотрения при разрешении указанного вопроса.

В реализацию данных норм Земельного кодекса, а также в целях оптимизации процедур формирования и предоставления прав на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, физическим и юридическим лицам, Правительством Кыргызской Республики постановлением от 23 сентября 2011 года № 571, утверждено Типовое положение о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности (далее – Типовое положение).

Согласно пункту 7 указанного Типового положения для осуществления процесса предоставления прав на земельные участки в соответствии с Типовым положением создается комиссия по предоставлению прав на земельные участки (далее - комиссия).

В состав комиссии включаются представители исполнительного органа местного самоуправления, органов градостроительства и архитектуры, регистрации прав на недвижимое имущество, общественности, некоммерческих и иных организаций. Состав комиссии утверждается исполнительным органом местного самоуправления.

При этом пунктом 8 Типового положения установлено, что комиссия принимает решение, в том числе о возможности предоставления прав собственности или аренды на земельные участки. Решение комиссии носит рекомендательный характер.

В свою очередь, абзацем двадцать третьим пункта 14 оспариваемого постановления Пленума Верховного суда определено, что решение комиссии по предоставлению прав на земельный участок не может быть предметом оспаривания в суде. В соответствии с Типовым положением (пункт 71), могут быть обжалованы лишь решения уполномоченных органов.

Так, согласно пункту 71 Типового положения, решения уполномоченных органов, касающиеся предоставления земельных участков, могут быть обжалованы в порядке, определяемом законодательством об административной деятельности и административных процедурах.

В свою очередь, в соответствии с частью 1 статьи 62 Закона Кыргызской Республики «Об основах административной деятельности и административных процедурах» административный акт, действие или бездействие административного органа обжалуются в административном (досудебном) порядке, а в последующем - в судебном порядке.

Следует принять во внимание, что обозначенная комиссия не подпадает под критерии пункта 5 статьи 3 Административно-процессуального кодекса Кыргызской Республики, раскрывающего значение термина «административный орган», акты которого согласно пункту 1 части 1 статьи 15 обозначенного Кодекса могут быть предметом административного судопроизводства. Вернее, отметить, что комиссия в данном случае выступает консультативно-экспертным органом, созданным на общественных началах.

Исходя из этого,

- учитывая непреложность для эффективного правосудия соблюдения всеми участниками правоотношений установленных судебных процедур,
- с целью приведения сложившейся правоприменительной практики в законное процессуальное русло,
- без намерения ограничения доступа к правосудию,

Пленумом Верховного суда и было принято оспариваемое положение.

Сомнение же в конституционности разъяснения Верховного суда вызвано действиями Типового положения, утвержденного постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 сентября 2011 года № 571 и Положения о порядке предоставления земельных участков в срочное (временное) пользование на условиях аренды в городе Бишкеке, утвержденного постановлением Бишкекского городского кенеша от 14 января 2020 года № 141, которые не предусматривают обязательность вынесения

уполномоченным государственным органом правового акта в случае отрицательной рекомендации вышеуказанной комиссии по предоставлению земельного участка, который и должен был стать предметом оспаривания в суде.

В результате, комплексное функционирование оспариваемого положения с нормами обозначенных актов, привело к невозможности реализации каждым права на судебную защиту по обозначенному вопросу.

Оспариваемое разъяснение Верховного суда было обусловлено необходимостью соблюдения установленных законодательных процедур, особенности регулирования которых определены Административно-процессуальным кодексом Кыргызской Республики и законодательством об административной деятельности и административных процедурах. Следовательно, оспариваемое нормативное положение постановления Пленума Верховного суда было вынесено в рамках Конституции и действующего законодательства.

Между тем, в процессе рассмотрения данного дела Конституционный суд выявил серьезные недоработки как в Типовом положении о порядке и условиях возмездного предоставления прав собственности или аренды на земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, утвержденном постановлением Правительства Кыргызской Республики от 23 сентября 2011 года № 571, так и в Положении о порядке предоставления земельных участков в срочное (временное) пользование на условиях аренды в городе Бишкек, утвержденном постановлением Бишкекского городского кенеша от 14 января 2020 года № 141. В частности, как было отмечено выше, указанные положения не содержат правовых норм, обязывающих уполномоченный орган выносить соответствующий правовой акт, при наличии решения комиссии об отказе в предоставлении лицам в собственность, аренду или бессрочное пользование земельных участков. Это порождает ситуацию, когда заинтересованные лица не имеют возможности обратиться в суд с иском о проверке законности отказа в предоставлении

земельного участка в собственность, аренду и бессрочное пользование, следовательно, лишаются права на судебную защиту, которая в силу своей природы является абсолютной и не подлежит никакому ограничению.

Следуя конституционным установлениям о праве на судебную защиту, нормотворческими органами должны быть предусмотрены все процессуальные механизмы и условия в обеспечении данного права, отнесенной к значимым конституционным ценностям, в реализации которого не должно быть никаких препятствий.

Таким образом, независимо от процессуальной формы судопроизводства, наличие закрепленной процедуры, предусматривающей обязанность любого уполномоченного органа государственной власти обличать свои решения в правовые акты, является неременным условием для полноценной реализации конституционного права каждого на судебную защиту.

В связи с чем, Кабинету Министров Кыргызской Республики и Бишкекскому городскому кенешу следует пересмотреть свои положения с тем, чтобы они включали такой правовой механизм, который бы обязывал уполномоченный орган выносить соответствующий правовой акт вне зависимости от положительного или отрицательного решения комиссии о возможности предоставления земельного участка в собственность, аренду или бессрочное пользование.

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 2 части 2, частью 4 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 48, 49, 52 и 53 конституционного Закона «О Конституционном суде Кыргызской Республики», Конституционный суд Кыргызской Республики

## **Р Е Ш И Л:**

1. Признать 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» не противоречащим части 3 статьи 23, части 2 статьи 24, части 1 статьи 61 Конституции Кыргызской Республики.

2. Кабинету Министров Кыргызской Республики и Бишкекскому городскому кенешу внести изменения в действующее правовое регулирование, вытекающие из мотивировочной части настоящего Решения.

3. Решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

4. Решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории республики.

5. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционного суда и в «Вестнике Конституционного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД  
КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**