

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1 постановления акимата города Алматы от 8 апреля 2016 года № 2/122 "Об ограничении въезда транспортных средств на отдельных территориях города Алматы"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 12 июня 2026 года № 87-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. и Подоприторы Р.А., с участием:

субъекта обращения Сыздыковой З.С. и ее представителя – адвоката Алматинской городской коллегии адвокатов Бричковской Е.Б.,

представителей:

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – старшего помощника Генерального Прокурора Республики Казахстан по особым поручениям Адамова Т.Б.,

Министерства экологии и природных ресурсов Республики Казахстан – заместителя Председателя Комитета лесного хозяйства и животного мира Елемесова М.М.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – директора Департамента законодательства отраслей экономики Жукенова С.А.,

акимата города Алматы – исполняющего обязанности руководителя управления экологии и окружающей среды Кожекенова М.Н.,

Национального центра по правам человека – заместителя заведующего Отделом правовой и организационно-аналитической работы Абдрахмановой Д.Т.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – главного консультанта Отдела законодательства Байтеленнова Р.Т.,

Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан – ведущего научного сотрудника Жаксылыкова А.К.,

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

Ассоциации экологических организаций Казахстана – советника председателя правления Баймагановой А.К.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Сыздыковой З.С. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1 постановления акимата города Алматы от 8 апреля 2016 года № 2/122 "Об ограничении въезда транспортных средств на отдельных территориях города Алматы" (далее – постановление акимата).

Заслушав докладчика – судью Конституционного Суда Республики Казахстан Жатканбаеву А.Е. и участников заседания, эксперта – доктора юридических наук, профессора Высшей школы права университета "Туран" Жанузакову Л.Т., изучив материалы конституционного производства и проанализировав нормы действующего права Республики Казахстан, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило обращение о рассмотрении на соответствие статьям 12, 14, 21 и 39 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция, Основной Закон) пункта 1 постановления акимата, в соответствии с которым ограничен въезд транспортных средств на территорию особо охраняемой природной зоны урочища "Шымбулак", кроме транспортных средств на электрическом двигателе (далее – электромобиль), а также специальной техники и транспортных средств коммунальных, оперативных и экстренных служб.

Урочище "Шымбулак" входит в состав регионального природного парка "Медеу". Субъект обращения проживает в урочище "Туюксу", которое, в свою очередь, входит в состав Иле-Алатауского национального природного парка, но территориально находится в пределах города Алматы. Доступ к жилищу субъекта обращения возможен только путем проезда по автомобильной дороге в урочище "Шымбулак" (Медеу–Шымбулак). Оба парка относятся к числу особо охраняемых природных территорий. По мнению субъекта обращения, проезд на электромобиле к жилому дому, принадлежащему ей на праве собственности, затруднен из-за отсутствия асфальтированной дороги в урочище "Туюксу" и наличия проблем, связанных с использованием электромобиля в условиях сложного горного рельефа, особенно в определенные сезонные периоды. Заявитель полагает, что проезд возможен только на автомобиле с двигателем внутреннего сгорания. Однако постановление акимата, запрещая въезд на таком автомобиле на указанную территорию, ограничивает ее право доступа к своему домостроению и право на свободное передвижение.

При проверке конституционности указанной субъектом обращения нормы постановления акимата Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В Республике Казахстан права и свободы человека принадлежат каждому от рождения, признаются абсолютными и неотчуждаемыми, гарантируются государством в пределах, установленных нормами Конституции и соответствующих ей нормативных правовых актов. Равенство всех перед законом и судом в равной степени распространяется как на права, свободы каждого, так и на его обязанности.

Конституционный Суд отмечает, что, устанавливая правовые ограничения прав и свобод, государство должно обеспечивать справедливый баланс между правами и свободами человека, правами и свободами других лиц и публичными интересами.

2. Экология представляет собой одну из основ устойчивого развития государства, которое ставит своей целью охрану окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (пункт 1 статьи 31 Конституции). Сохранение природы и бережное отношение к природным богатствам закреплены в качестве конституционной обязанности граждан (статья 38 Конституции).

Охране и защите в Республике Казахстан подлежат уникальные природные комплексы, обладающие особым природоохранным, научным и культурным значением. Обеспечение их сохранности относится к числу значимых публичных интересов, в связи с чем государство вправе устанавливать правовые механизмы охраны указанных комплексов, включая определение соответствующих территорий и введение на них специальных правовых режимов природопользования. К числу таких территорий относятся и особо охраняемые природные территории.

Правовые режимы, устанавливаемые на особо охраняемых природных территориях, равно как и экологические требования в целом, предполагают проведение комплекса мероприятий, направленных на защиту и сохранение природных территорий. К таким мерам могут относиться установление запретов и ограничений различной деятельности, способной оказать вредное воздействие на экологические системы, применение мер оперативного реагирования, что может быть необходимым для достижения конституционно значимой цели охраны окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека, как неотъемлемого и неотчуждаемого блага.

Подобные ограничения и запреты могут устанавливаться в строгом соответствии с законом, в пределах компетенции государственных органов и при соблюдении условий их допустимости согласно пункту 1 статьи 39 Основного Закона.

3. В соответствии с пунктом 1 статьи 39 Конституции права и свободы человека могут быть ограничены только законом. Из этого следует, что основания, цель, содержание и пределы ограничения должны определяться непосредственно законом либо быть обусловлены установленным законом полномочием соответствующего государственного органа.

Подзаконный нормативный правовой акт может конкретизировать порядок реализации установленного законом ограничения, однако не должен изменять его содержание либо вводить новое ограничение прав и свобод.

По мнению Конституционного Суда, акимат правомочен детализировать порядок исполнения уже установленных законом ограничений, например, по субъектам и объектам, на которые они распространяются, по территориям, срокам и другим. При этом такие полномочия акимата должны быть четко указаны в рамках его компетенции, к которой также должно относиться принятие им соответствующего нормативного правового акта (пункт 3 статьи 34 Закона Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года "О правовых актах").

Применительно к ситуации, послужившей поводом для обращения в Конституционный Суд, такая мера, как ограничение въезда транспортных средств на определенные территории в целях охраны окружающей природной среды путем издания подзаконного нормативного правового акта, предусмотрена в законе, но не связана с компетенцией акимата. Она связана с вопросами охраны атмосферного воздуха как жизненно важного компонента природной среды. К числу источников выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух законодатель относит и транспортные средства, оснащенные двигателями внутреннего сгорания (статья 199 Экологического кодекса Республики Казахстан от 2 января 2021 года (далее – Экологический кодекс).

Так, в соответствии с пунктом 4 статьи 208 Экологического кодекса местные представительные органы областей, городов республиканского значения, столицы в случае выявления по результатам государственного экологического мониторинга регулярного превышения в течение трех последовательных лет нормативов качества атмосферного воздуха на территориях соответствующих административно-территориальных единиц вправе путем принятия нормативных правовых актов в пределах своей компетенции по согласованию с уполномоченным органом в области охраны окружающей среды вводить ограничения на въезд транспортных и иных передвижных средств или их отдельных видов в населенные пункты или отдельные зоны в пределах населенных пунктов, на территории мест отдыха и туризма, особо охраняемые природные территории, а также регулировать передвижение в их пределах транспортных и иных передвижных средств в целях снижения антропогенной нагрузки на атмосферный воздух.

Таким образом, полномочия по ограничению въезда транспортных средств и изданию соответствующего нормативного правового акта прямо отнесены законом к компетенции местного представительного органа (маслихата) области, города республиканского значения, столицы.

Следовательно, законодатель не только предусмотрел возможность введения соответствующего ограничения, но и прямо определил государственный орган, уполномоченный принимать решение по данному вопросу. Передача такого полномочия местному исполнительному органу законом не предусмотрена.

Конституционный Суд исходит из того, что данное обстоятельство имеет существенное значение для оценки соответствия оспариваемой нормы требованиям пункта 1 статьи 39 Конституции, согласно которому права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законом.

4. Конституционный Суд считает важным отметить, что в законодательстве Республики Казахстан имеются отдельные нормы и положения о компетенции акимата

в экологической сфере и в сфере дорожного движения, связанной с вопросами охраны окружающей природной среды, в том числе положения, учитывающие ограничения, установленные законом.

Так, согласно подпункту 2) пункта 1-8 статьи 27 Закона Республики Казахстан от 23 января 2001 года "О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан" акимат области, города республиканского значения, столицы обеспечивает экологическую безопасность населения и восстановление элементов естественных экологических систем на соответствующей территории. Аналогичное положение содержится и в подпункте 4-1) статьи 4 Закона Республики Казахстан от 1 июля 1998 года "Об особом статусе города Алматы".

Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года "Об особо охраняемых природных территориях" (далее – Закон об ООПТ) устанавливает, что акимат входит в систему обеспечения охраны особо охраняемых природных территорий и занимается государственным управлением в этой области (подпункт 5) статьи 6 и подпункт 5) статьи 6-1), принимает решения по созданию и расширению особо охраняемых природных территорий местного значения по согласованию с уполномоченным органом (подпункт 4) пункта 2 статьи 10).

Приведенные нормы закрепляют участие акимата в реализации государственной экологической политики и управлении особо охраняемыми природными территориями, однако не наделяют его полномочиями самостоятельного установления ограничений конституционных прав посредством нормативного правового акта.

В соответствии со статьей 18 Закона об ООПТ для обеспечения особой охраны и защиты от неблагоприятного внешнего воздействия вокруг и на землях собственников земельных участков и землепользователей, находящихся в границах государственных природных заповедников, государственных национальных и региональных природных парков, государственных природных резерватов, устанавливаются охранные зоны с запрещением и (или) ограничением в пределах этих зон любой деятельности, отрицательно влияющей на состояние и восстановление экологических систем данных особо охраняемых природных территорий и находящихся на них объектов государственного природно-заповедного фонда. Размеры, границы, виды режима и порядок природопользования на территориях указанных охранных зон устанавливаются решениями местных исполнительных органов областей, городов республиканского значения, столицы. Компетенция местного исполнительного органа по принятию соответствующего решения предусмотрена подпунктом 11) пункта 2 статьи 10 данного Закона.

В рамках статьи 25 Закона об ООПТ разрешения, ограничения, запрещения и другие меры воздействия указываются в паспорте особо охраняемой природной территории, утверждаемом государственным органом, в введении которого находится эта территория.

По смыслу данных норм акиматы своими решениями утверждают паспорта особо охраняемых природных территорий, в которых могут содержаться запреты и ограничения, предусмотренные Законом об ООПТ, и устанавливают охранные зоны, на территориях которых действуют запреты и ограничения, также предусмотренные этим законом. Акиматы не вправе самостоятельно устанавливать ограничения, не содержащиеся в законе.

В порядке, предусмотренном абзацем третьим подпункта 8) пункта 2 статьи 17 Закона Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года "О дорожном движении" (далее – Закон о дорожном движении) областные, городов республиканского значения, столицы и районные (городов областного значения) исполнительные органы в пределах своей компетенции и региона принимают меры по снижению транспортной нагрузки на населенные пункты, устанавливая специальные зоны организации дорожного движения путем введения различных ограничений на въезд транспортных средств на отдельные городские территории. Такие специальные зоны с определенными ограничениями в них движения транспортных средств на практике обозначаются с помощью технических средств регулирования дорожного движения (дорожных знаков, дорожной разметки). Следовательно, ограничения не устанавливаются посредством издания акиматом нормативного правового акта. Кроме того, оспариваемое постановление акимата, как следует из содержания обращения и материалов к нему, не связано с установлением специальных (экологических) зон организации дорожного движения, что не позволяет применять к нему указанную норму Закона о дорожном движении.

5. Каждому, кто законно находится на территории Республики Казахстан, принадлежит право свободного передвижения по ее территории и свободного выбора места жительства, кроме случаев, оговоренных законом (пункт 1 статьи 21 Конституции). В соответствии с пунктом 3 статьи 12 Международного пакта о гражданских и политических правах (далее – Пакт), принятого резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций (далее – ООН) от 16 декабря 1966 года, ратифицированного Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года, право на свободу передвижения и право свободного выбора места жительства не могут быть объектом никаких ограничений, кроме тех, которые предусмотрены законом, необходимы для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения или прав и свобод других лиц и совместимы с признаваемыми в настоящем Пакте другими правами. Аналогичный подход отражен в Сиракузских принципах толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах (ООН E/CN.4/1985/4, Приложение (1985), согласно которым любое ограничение должно отвечать законной цели, быть необходимым и соразмерным.

Руководствуясь указанными нормами, Конституционный Суд считает необходимым оценить оспариваемую норму также с точки зрения содержания установленного ею ограничения и его влияния на реализацию конституционных прав и свобод.

Орган конституционного контроля ранее излагал свою позицию в отношении того, что это право связано с выбором средства или способа передвижения, а личный и общественный транспорт является важным средством для реализации каждым права свободного передвижения, которое может реализовываться с использованием на законных основаниях любых приемлемых средств и способов передвижения. Данное право не должно нарушать права, свободы и законные интересы других лиц, а также установленные законом ограничения, которые, в свою очередь, должны быть разумными, соразмерными и недискриминационными (нормативные постановления от 27 октября 2023 года № 34-НП и от 3 декабря 2024 года № 54-НП).

Граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество, в том числе транспортные средства и жилище, которое имеет особую конституционную защиту (пункт 1 статьи 25, пункты 1 и 2 статьи 26 Конституции). Содержание права собственности охватывает правомочия владения, пользования и распоряжения имуществом, что предполагает и реальную возможность доступа к принадлежащему лицу жилищу, в том числе с использованием личного либо общественного транспорта.

Конституционное право собственности и конституционное право свободного передвижения не являются абсолютными. В силу пункта 1 статьи 39 Конституции они могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Обеспечение охраны атмосферного воздуха и соблюдения других экологических требований, тем более в зонах особо охраняемых природных территорий, представляет собой легитимный общественный интерес. Следовательно, установление ограничения передвижения на отдельных особо охраняемых территориях не противоречит Конституции при условии, что такое ограничение установлено законом, преследует цель охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, является необходимым и соразмерным.

Конституционный Суд выше отметил, что оспариваемая субъектом обращения норма принята государственным органом вне пределов полномочий, предоставленных ему законом. Вместе с тем орган конституционного контроля считает необходимым рассмотреть вопрос и о том, соответствует ли содержание установленного ограничения требованиям справедливости и соразмерности, вытекающим из статьи 39 Конституции.

Ограничение движения транспортных средств на особо охраняемых природных территориях может преследовать конституционно значимую цель охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, но при этом учитывая права и

законные интересы лиц, на которых оно распространяется, и не возлагая на них чрезмерное бремя.

Проведенный анализ показывает, что в рассматриваемом случае применение оспариваемой нормы к лицам, для которых проезд через территорию урочища "Шымбулак" является единственным способом доступа к месту проживания, включает вопросы соблюдения требований соразмерности ограничения конституционных прав и обеспечения справедливого баланса между публичными экологическими интересами и правами таких лиц.

Установленное постановлением акимата ограничение в результате фактически затрудняет реализацию права пользования жильем и права на свободное передвижение. При таких обстоятельствах не усматриваются достаточные основания для вывода о соблюдении необходимого баланса между публичными интересами в сфере охраны окружающей среды и конституционными правами лиц, интересы которых были затронуты.

Конституционный Суд приходит к выводу, что оспариваемая норма принята государственным органом вне пределов установленной законом его компетенции. Данное обстоятельство является достаточным основанием для признания пункта 1 постановления акимата не соответствующим Конституции.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 3 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 3) пункта 4 статьи 23, статьями 55 – 58, 62, пунктом 3 статьи 63 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 не соответствующим Конституции Республики Казахстан пункт 1 постановления акимата города Алматы от 8 апреля 2016 года № 2/122 "Об ограничении въезда транспортных средств на отдельных территориях города Алматы".

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

3. 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*

