

О проверке законов Республики Казахстан "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций" на соответствие Конституции Республики Казахстан

Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 23 августа 2005 года № 6

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

представителей Палат Парламента Республики Казахстан - депутатов Парламента Бультаева К.К. и Котовича В.Н.,

представителя Правительства Республики Казахстан - вице-Министра юстиции Республики Казахстан Куставлетова Д.Р.,

заместителя Министра иностранных дел Республики Казахстан Зверькова В.П.,

заместителя Генерального прокурора Республики Казахстан Даулбаева А.К.,

Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан Байкадамова Б.К.

рассмотрел в открытом заседании обращение Президента Республики Казахстан о проверке законов Республики Казахстан "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций" на соответствие Конституции Республики Казахстан.

Изучив материалы конституционного производства, заслушав сообщение докладчика - члена Конституционного Совета Белорукова Н.В., выступления представителей Палат Парламента Республики и других участников заседания, ознакомившись с заключениями экспертов - академика Национальной академии наук Республики Казахстан, доктора юридических наук, профессора, директора Института государства и права Казахского гуманитарно-юридического университета Сапаргалиева Г.С. и академика Национальной академии наук Республики Казахстан, доктора юридических наук, профессора, директора Научно-исследовательского института частного права Казахского гуманитарно-юридического университета Сулейменова М.К., а также с заключением специалиста - доктора юридических наук, профессора, проректора Академии юриспруденции - Высшей школы права "Эділет" Малиновского В.А., **Конституционный Совет Республики Казахстан**

установил:

Законы Республики Казахстан "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций" приняты Парламентом Республики Казахстан 29 июня 2005 года и представлены на подпись Президенту Республики Казахстан 4 июля 2005 года.

В соответствии с подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции Глава государства направил в Конституционный Совет обращение о рассмотрении названных законов на их соответствие Конституции Республики Казахстан.

При проверке конституционности законов "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций" Конституционный Совет исходит из следующего.

1. Закон Республики Казахстан "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан" (далее - Закон) направлен на обеспечение правовой регламентации деятельности некоммерческих организаций с иностранным участием на территории Казахстана, что является вполне оправданным с позиции права государства на законодательное регулирование данной сферы. Такое право входит в компетенцию Парламента Республики, который, в соответствии с подпунктом 1) статьи 54 Конституции, может принимать нормативные правовые акты в форме законов, имеющих обязательную силу на всей территории страны. Парламент вправе устанавливать законами основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц, а также режима собственности и иных вещных прав (подпункты 1) и 2) пункта 3 статьи 61 Конституции). При этом, в соответствии с пунктом 1 статьи 39 Конституции, могут быть ограничены как индивидуальные, так и коллективные права и свободы человека и гражданина в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения. Тем самым, Конституция наделяет законодателя возможностью адекватного правового реагирования на возникающие вызовы особо охраняемым интересам и ценностям государства и общества.

Возможность и условия ограничения права на свободу объединений предусмотрены и Международным Пактом о гражданских и политических правах, принятым Генеральной ассамблеей ООН 19 декабря 1966 года и подписанным Республикой Казахстан. В соответствии со статьей 22 этого документа "каждый человек имеет право на свободу ассоциации, включая право создавать профсоюзы и вступать в таковые для защиты своих интересов. Пользование этим правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности, общественного порядка, охраны здоровья и нравственности населения или защиты прав и свобод других лиц".

Регулируя деятельность международных и иностранных некоммерческих организаций на территории Казахстана, законодатель выделяет их в отдельную группу (вид), правовой статус которой регламентируется специальным законом (статьи 1-4 Закона). Возможность законодательного закрепления особенностей правового положения отдельных некоммерческих организаций предусмотрена Законом Республики Казахстан от 16 января 2001 года N 142-III "О некоммерческих организациях" (статья 3).

Все это позволяет в рамках отдельного закона устанавливать для международных и иностранных некоммерческих организаций особенности регулирования порядка их учреждения и деятельности, не нарушая при этом конституционного принципа равенства общественных объединений перед законом (пункт 2 статьи 5 Конституции).

Так пункт 1 статьи 7 Закона устанавливает ограничения, в соответствии с которыми лица, не состоящие в гражданстве Казахстана, не могут быть руководителями филиала или представительства международной или иностранной некоммерческой организации и входить в состав исполнительного органа "международной некоммерческой организации Республики Казахстан".

Эти ограничения не противоречат Конституции , поскольку в пункте 4 статьи 12 Основного Закона закреплено, что иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией , законами и международными договорами. В соответствии с правовой позицией Конституционного Совета, изложенной в его постановлениях от 1 декабря 2003 года N 12 и от 21 апреля 2004 года N 4 , для граждан, иностранцев и лиц без гражданства Конституция устанавливает разный объем прав и свобод, которыми они могут пользоваться, и разный объем обязанностей, которые на них возлагаются. Для иностранцев и лиц без гражданства предусмотрен ограниченный конституционно-правовой статус.

Закон устанавливает для "международных некоммерческих организаций Республики Казахстан", филиалов и представительств международных или иностранных некоммерческих организаций особый порядок финансирования и

расходования денег, обязанность ежегодного опубликования в печатных изданиях на территории Казахстана финансовой отчетности и сведений о своих учредителях, а также запрещает им принимать анонимные пожертвования и финансирование от организаций, признанных террористическими или экстремистскими (пункт 3 статьи 5, пункты 1 и 2 статьи 9, пункт 2 статьи 10). Возможность введения таких ограничений, направленных на обеспечение большей транспарентности в деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций, вытекает из положений пункта 2 статьи 6 ("субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом") и пункта 1 статьи 23 Конституции ("деятельность общественных объединений регулируется законом").

Процедура принятия рассматриваемого Закона соответствует положениям Конституции Республики. Законопроект на основании пункта 1 статьи 61 Конституции был внесен группой депутатов в Мажилис Парламента и путем последовательного рассмотрения в каждой из его Палат принят с соблюдением требований пунктов 3-6 статьи 61 Основного Закона.

Вместе с тем, анализ показал, что некоторые нормы Закона "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан" не согласуются с отдельными положениями Конституции.

В соответствии с пунктом 3 статьи 2 данного Закона "учредителями международных или иностранных некоммерческих организаций могут выступать Республика Казахстан непосредственно или в лице своих уполномоченных органов, иностранные государства непосредственно или в лице своих уполномоченных органов, граждане Республики Казахстан, иностранцы, иностранные юридические лица, лица без гражданства, международные организации, за исключением случаев, когда иное предусмотрено законодательством Республики Казахстан, иностранного государства либо положениями международных договоров, ратифицированных Республикой Казахстан". Согласно пункту 1 статьи 9 Закона "источниками формирования имущества международной или иностранной некоммерческой организации являются любые поступления, не запрещенные настоящим Законом и другими законодательными актами Республики Казахстан, а также законодательством государства, на территории которого международная или иностранная некоммерческая организация создана".

Однако в соответствии с подпунктом 2) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 24 марта 1998 года N 213-І "О нормативных правовых актах" понятие "законодательство" охватывает своим содержанием всю совокупность нормативных правовых актов, в том числе и подзаконных. Из этого следует, что пункт 3 статьи 2 рассматриваемого Закона позволяет ограничивать право на свободу объединений, а также правоспособность физических и юридических лиц не только законом, но и нормативными правовыми

актами меньшей юридической силы. Это противоречит требованиям пункта 1 статьи 39 Конституции ("права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами") и пункту 3 статьи 61 Основного Закона ("Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц").

Помимо этого, из редакции пункта 3 статьи 2 и пункта 1 статьи 9 Закона вытекает, что для регулирования правоотношений, связанных с определением правоспособности физических и юридических лиц, а также порядка формирования имущества юридических лиц, создаваемых на территории Казахстана, допускается применение как национального, так и иностранного законодательства. Между тем, пунктом 1 статьи 4 Конституции нормы иностранного законодательства к действующему праву Республики не отнесены. На это обращено внимание в постановлениях Конституционного Совета от 28 октября 1996 года № 6, от 27 марта 1998 года № 1/2 и от 7 мая 2001 года № 6/2. Кроме того, порядок определения правоспособности юридических лиц уже регламентирован действующим правом Казахстана. Согласно пункту 1 статьи 1101 (раздел 7 "Международное частное право" Гражданского кодекса Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 года № 409-І гражданская правоспособность юридического лица определяется законом юридического лица. При этом законом юридического лица считается право страны, где это юридическое лицо создано (статья 1100 Гражданского кодекса).

В связи с этим, применительно к рассматриваемой ситуации, распространение действия иностранных нормативных правовых актов на правоотношения, урегулированные законодательством Казахстана, в случаях, когда оно является применимым правом, не согласуется с положениями пункта 1 статьи 4 Конституции.

Таким образом, Конституционный Совет считает, что пункт 3 статьи 2 и пункт 1 статьи 9 Закона "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан" не соответствуют пункту 1 статьи 4, пункту 1 статьи 39 и пункту 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан.

2. Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций", принятый Парламентом Республики с соблюдением порядка и процедур, предусмотренных Конституцией, взаимосвязан с Законом "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан".

Поскольку Закон "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций" вносит в действующие законодательные акты поправки, вытекающие из предполагаемого нового порядка правового регулирования деятельности

некоммерческих организаций с иностранным участием, и устанавливает ответственность за их неисполнение, основываясь при этом на нормах закона, не соответствующего Конституции, он, исходя из смысла пункта 1 статьи 4 Основного Закона, также не может быть признан конституционным.

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 2 статьи 17, статьями 31 - 33 и 37, пунктом 1 статьи 38 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Конституционного закона от 29 декабря 1995 года N 2737 "О Конституционном Совете Республики Казахстан", **Конституционный Совет Республики Казахстан**

постановляет:

1. Признать законы Республики Казахстан "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций", принятые Парламентом Республики Казахстан 29 июня 2005 года и представленные на подпись Президенту Республики Казахстан 4 июля 2005 года, не соответствующими Конституции Республики Казахстан

2. Согласно пункту 1 статьи 74 Конституции Республики Казахстан законы Республики Казахстан "О деятельности международных и иностранных некоммерческих организаций в Республике Казахстан" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам некоммерческих организаций" не могут быть подписаны и введены в действие.

3. В соответствии с пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан постановление вступает в силу со дня его принятия, обжалованию не подлежит, является общеобязательным на всей территории Республики и окончательным с учетом случая, предусмотренного пунктом 4 статьи 73 Конституции Республики Казахстан.

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

*Председатель
Конституционного Совета
Республики Казахстан*

