

Об официальном толковании норм пункта 8 статьи 62 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан

Нормативное Постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 6 марта 2013 года № 1.

Конституционный совет Республики Казахстан в составе председателя Рогова И.И., членов совета Бахтыбаева И.Ж., Белорукова Н.В., Жаилгановой А.Н., Малиновского В.А., Нурмагамбетова А.М. с участием:

представителя субъекта обращения – заместителя министра юстиции Республики Казахстан Баймолдиной З.Х.,

представителя Сената Парламента Республики Казахстан – депутата Сената Парламента Республики Казахстан, секретаря Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента Республики Казахстан Полторабатько Л.Г.,

представителя Мажилиса Парламента Республики Казахстан – депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан Сарпекова Р.К.,

представителя Верховного суда Республики Казахстан – судьи Верховного суда Республики Казахстан Аккуовой Г.Б.,

представителя Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – заместителя Генерального прокурора Республики Казахстан Асанова Ж.К.,

представителя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан – заместителя председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан Амрина Г.К.,

представителя Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) – руководителя аппарата Агентства Республики Казахстан по борьбе с экономической и коррупционной преступностью (финансовая полиция) Темирбулатова С.Г.,

представителя уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан – руководителя Национального центра по правам человека Калюжного В.А.

рассмотрел в открытом заседании обращение Премьер-Министра Республики Казахстан Ахметова С.Н. об официальном толковании норм пункта 8 статьи 62 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан.

Заслушав сообщение докладчика – члена Конституционного совета Республики Казахстан Малиновского В.А., выступления участников заседания, ознакомившись с заключениями экспертов – доктора юридических наук, профессора кафедры международного права факультета международных отношений Казахского

национального университета имени Аль-Фараби Аюповой З.К., доктора юридических наук, профессора Каспийского общественного университета Подопригоры Р.А., специалистов Казахского национального университета имени Аль-Фараби (директор Института государства и права, кандидат юридических наук, доцент Салимгерей А.А. и научный сотрудник Института государства и права, доктор PhD Битабарова Ж.О.), Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева (доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права Бусурманов Ж.Д.), Казахского гуманитарно-юридического университета (заведующая кафедрой конституционного права и государственного управления, кандидат юридических наук, доцент Жумадилова А.Б., заведующий кафедрой теории и истории государства и права, кандидат юридических наук, доцент Шакенов М.А., директор Научно-исследовательского института правовой политики и конституционного законодательства, доктор юридических наук, профессор Ударцев С.Ф.), Гуманитарного университета транспорта и права имени Д.А. Кунаева (доктор юридических наук, профессор Кобабаев О.К. и доктор юридических наук Айтхожин К.К.), а также с другими материалами конституционного производства, Конституционный совет Республики Казахстан

установил:

в Конституционный совет Республики Казахстан 6 февраля 2013 года поступило обращение Премьер-Министра Республики Казахстан Ахметова С.Н. об официальном толковании пункта 8 статьи 62 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан. В обращении поставлены следующие вопросы:

1) каково конституционное содержание понятий "иные нормативные правовые акты", "другие правовые акты", предусмотренных в пункте 8 статьи 62 и пункте 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан? Включает ли понятие "правовые акты" в себя нормативные правовые акты?

2) означает ли норма пункта 8 статьи 62 Конституции Республики Казахстан, что предметом специального закона могут быть изложенные в данной норме Конституции вопросы только в отношении нормативных правовых актов, либо рамки предмета специального закона можно расширить путем включения в него норм, регулирующих порядок разработки и принятия правовых актов, не являющихся нормативными?

3) является ли порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных актов и иных нормативных правовых актов Республики, указанный в пункте 8 статьи 62 Конституции, исчерпывающим предметом правового регулирования специального закона?"

При толковании рассматриваемых норм Основного закона Конституционный совет, применительно к поставленным в обращении вопросам, исходит из следующего.

1. В Конституции Республики Казахстан не раскрывается содержание понятий "иные нормативные правовые акты" и "другие правовые акты". Смысл и содержание

пункта 8 статьи 62 и пункта 1 статьи 83 Конституции, в которых используются эти понятия, не могут быть разъяснены в отрыве от ряда других конституционных положений, которые связаны с предметом рассматриваемого обращения.

В соответствии с Конституцией Президент Республики Казахстан, Правительство и другие государственные органы и должностные лица принимают (издают) правовые акты, как нормативные, так и ненормативные. Актами Президента Республики являются указы и распоряжения (пункт 1 статьи 45 Конституции), Правительства – постановления, Премьер-Министра – распоряжения (пункты 1 и 2 статьи 69 Конституции), маслихатов – решения, акимов – решения и распоряжения (пункт 1 статьи 88 Конституции). Под "актами" понимаются также принятые Парламентом законы, постановления Парламента и его палат (пункт 1 статьи 62, пункт 1 статьи 72 Конституции). При этом на конституционном уровне не установлен полный перечень правовых актов. Конституция регламентирует лишь отдельные вопросы, связанные с отнесением актов к действующему праву (пункт 1 статьи 4), порядком принятия законов (статья 61 и другие статьи), видами актов некоторых государственных органов и должностных лиц.

Конституция в ряде своих норм устанавливает, что не все правовые акты входят в действующее право. Согласно постановлению Конституционного совета Республики Казахстан от 28 октября 1996 года № 6/2 действующее право рассматривается как система норм, содержащихся в принятых правомочными субъектами в установленном порядке нормативных правовых актах. В постановлении Конституционного совета от 6 марта 1997 года № 3 определено, какие правовые акты относятся "к иным нормативным правовым актам", указанным в пункте 1 статьи 4 Основного закона. Вывод о том, что понятие "правовые акты" своим содержанием охватывает также законодательные и иные нормативные правовые акты, вытекает из ряда других постановлений Конституционного совета (от 31 мая 2000 года № 3/2, от 27 февраля 2008 года № 2, от 24 сентября 2008 года № 7, от 20 августа 2009 года № 5, от 5 ноября 2009 года № 6).

В постановлениях Конституционного совета указано также, какие акты не относятся к нормативным правовым. Так, в постановлении от 29 октября 1999 года № 20/2 указано, что письмо председателя Верховного суда и исполняющего обязанности Генерального прокурора не может относиться к нормативным правовым актам.

Таким образом, Конституционный совет полагает, что понятием "другие правовые акты" охватывается и понятие "иные нормативные правовые акты", содержащееся в ряде других норм Конституции, в том числе в пункте 8 статьи 62.

Сноска. Пункт 1 с изменениями, внесенными нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 17.04.2017 № 2.

2. Конституционное содержание нормативных правовых актов и правовых актов, не являющихся таковыми, раскрывается в законах Республики Казахстан от 24 марта 1998

года № 213-1 "О нормативных правовых актах" и от 27 ноября 2000 года № 107-II "Об административных процедурах". Их анализ показывает, что нормативные и ненормативные правовые акты обладают как общими чертами, так и существенными особенностями.

В соответствии с подпунктом 11) статьи 1 Закона "О нормативных правовых актах" нормативным правовым актом является письменный официальный документ установленной формы, принятый на референдуме либо уполномоченным органом или должностным лицом государства, устанавливающий правовые нормы, изменяющий, прекращающий или приостанавливающий их действие. В свою очередь, под нормой права понимается общеобязательное правило поведения постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение, распространяющееся на индивидуально неопределенный круг лиц в рамках регулируемых общественных отношений (подпункт 10) статьи 1 Закона).

Законом "О нормативных правовых актах" не определяется порядок разработки, представления, принятия, введения в действие, действия, опубликования, изменения, дополнения и прекращения действия нормативных актов, принятых в соответствии с законодательством, но не являющихся нормативными правовыми актами, и имеющих правореализующее и правоприменительное значение (пункт 4 статьи 2 Закона).

В соответствии с Законом "Об административных процедурах" правовой акт государственных органов и должностных лиц относится к актам индивидуального применения, является письменным официальным документом установленной формы и рассчитан на одноразовое либо иное ограниченное по времени применение, распространяется на индивидуально определенных лиц, применяет и (или) реализует установленные законодательством права и обязанности индивидуально определенных лиц. Правовые акты индивидуального применения не входят в законодательство Республики и не относятся к нормативным правовым актам (пункты 2, 3 статьи 4 Закона).

Схожесть и различия двух групп правовых актов определяют концептуальные подходы законодателя к их конституционно-правовому регулированию.

В силу особой значимости нормативных правовых актов Конституция устанавливает ряд обязательных требований к законам и иным нормативным правовым актам (пункт 3 статьи 2, пункт 4 статьи 4, статья 9, пункт 2 статьи 12, пункт 2 статьи 15, пункт 2 статьи 16, пункт 2 статьи 18 и другие). Так, в соответствии с пунктом 8 статьи 62 Конституции порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов должен определяться специальным законом и регламентами Парламента и его палат.

Несмотря на то что Конституция не содержит специальной нормы, предусматривающей законодательную регламентацию вопросов, связанных с разработкой актов, не являющихся нормативными правовыми, законодатель, по

мнению Конституционного совета, вправе сделать это, используя предусмотренные пунктами 2 и 3 статьи 61 Основного закона полномочия.

Конституционный совет полагает, что из пункта 8 статьи 62 Конституции Республики не следует, что предметом законодательной регламентации специального закона не могут быть вопросы разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования других правовых актов, которые не являются нормативными правовыми. Указанная конституционная норма не ограничивает сферу применения специального закона и допускает возможность расширения предмета регулирования общественных отношений этим законом.

Установленный данной нормой перечень вопросов, которые могут быть регламентированы специальным законом, не является исчерпывающим и не исключает право законодателя закрепить в таком законе порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования актов, не являющихся законодательными и иными нормативными правовыми актами.

В настоящее время, как указано выше, а также в постановлениях Конституционного совета от 29 октября 1999 года № 20/2 и от 18 апреля 2007 года № 4 специальным законом в данной сфере является Закон Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213-1 "О нормативных правовых актах". Названные решения Конституционного совета приняты применительно к конкретному предмету других обращений и не ограничивают Парламент в выборе наименования и предмета законодательного регулирования порядка разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования нормативных правовых актов и правовых актов, не являющихся таковыми. В этой связи мнение некоторых участников конституционного производства о том, что названное выше постановление от 18 апреля 2007 года № 4 препятствует возможности расширения предмета регулирования специального закона и изменения его наименования, Конституционный совет считает несостоятельным.

Сноска. Пункт 2 с изменением, внесенным нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 17.04.2017 № 2.

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 4) пункта 1 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 3 статьи 17, статьями 31-33, 37 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном совете Республики Казахстан", Конституционный совет Республики Казахстан постановляет:

1. В пункте 8 статьи 62 Конституции Республики Казахстан под "иными нормативными правовыми актами" следует понимать любые нормативные правовые акты, не являющиеся законодательными актами. При этом термин "правовой акт" по своему содержанию шире термина "нормативный правовой акт".

Сноска. Пункт 1 с изменениями, внесенными нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 17.04.2017 № 2.

2. В соответствии с пунктом 8 статьи 62 Конституции Республики Казахстан порядок разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов должен определяться специальным законом и регламентами Парламента Республики Казахстан и его палат. При этом Конституция не ограничивает предмет правового регулирования специального закона исключительно порядком разработки, представления, обсуждения, введения в действие и опубликования законодательных и иных нормативных правовых актов, указанных в пункте 8 статьи 62 Конституции. В него могут быть включены и другие вопросы правотворческой и правоприменительной деятельности государственных органов и должностных лиц, в том числе регулирования порядка разработки и принятия правовых актов, не являющихся нормативными. При необходимости законодатель вправе сделать это, используя полномочия, предусмотренные Конституцией.

3. Согласно пункту 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 нормативное постановление на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях.

Председатель
Конституционного совета
Республики Казахстан

И.Рогов