

О проверке конституционности пункта 5 статьи 27 Закона Республики Казахстан "Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей" по представлению Карагандинского областного суда"

Нормативное постановление Конституционного Совета Республики Казахстан от 3 июля 2018 года № 5.

Конституционный Совет Республики Казахстан в составе Председателя К.А. Мами, членов Совета А.К. Даулбаева, В.А. Малиновского, И.Д. Меркеля, Р.Ж. Мукашева, А.А. Темербекова и У. Шапак с участием:

представителя субъекта обращения – председателя судебной коллегии по гражданским делам Карагандинского областного суда Ж.К. Сейдалиной,

представителя Правительства Республики Казахстан – заместителя Министра юстиции Республики Казахстан Ж.Б. Ермагамбетова,

представителя Сената Парламента Республики Казахстан – депутата Сената Парламента Республики Казахстан Д.Р. Куставлетова,

представителя Мажилиса Парламента Республики Казахстан – депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан А.Н. Жаилгановой,

представителя Верховного Суда Республики Казахстан – судьи Верховного Суда Республики Казахстан М.В. Одинцовой,

представителя Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан А.И. Лукина,

представителя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан – заместителя Председателя Комитета национальной безопасности Республики Казахстан М.С. Осипова,

представителя Министерства внутренних дел Республики Казахстан – заместителя Министра внутренних дел Республики Казахстан Р.Т. Жакупова,

представителя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции – Руководителя аппарата Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции С.К. Ахметжанова,

представителя Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан – Исполняющего обязанности заместителя Председателя Комитета государственных доходов Министерства финансов Республики Казахстан К.Б. Жулмухамбетова

рассмотрел в открытом заседании представление Карагандинского областного суда о признании неконституционным пункта 5 статьи 27 Закона Республики Казахстан от 2

апреля 2010 года "Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей"

Заслушав сообщение докладчика – члена Конституционного Совета Республики Казахстан И.Д. Меркеля, выступления участников заседания, ознакомившись с заключениями экспертов: Е.Б. Абдрасулова – профессора, Директора Института переподготовки и повышения квалификации судей и работников судебной системы Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан, М.А. Аленова – профессора Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева, Ж.С. Елюбаева – доктора юридических наук, профессора и С.Г. Пен – Директора Высшей школы права Акционерного общества "Университет КАЗГЮУ"; изучив заключения Казахского Национального университета имени аль-Фараби, Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева, Карагандинского государственного университета имени Е.А. Букетова, Акционерного общества "Университет КАЗГЮУ", Каспийского университета, Государственного учреждения "Институт законодательства Республики Казахстан", Республиканской палаты частных судебных исполнителей Республики Казахстан и Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан "Атамекен", мнения членов Научно-консультативного совета при Конституционном Совете Республики Казахстан, а также другие материалы конституционного производства, проанализировав законодательство и практику отдельных зарубежных стран, Конституционный Совет Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Совет Республики Казахстан 5 июня 2018 года поступило представление Карагандинского областного суда о признании неконституционным пункта 5 статьи 27 Закона Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года "Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей" (далее – Закон).

Из представления следует, что органы внутренних дел Карагандинской области отказываются от исполнения санкционированного судом постановления частного судебного исполнителя о применении привода к должнику, уклоняющемуся от явки к нему в рамках исполнительного производства.

Решением районного суда № 2 Казыбекбийского района г. Караганды, принятым по заявлению частного судебного исполнителя, отказ признан незаконным и на указанные органы возложена обязанность по исполнению постановления о приводе.

Государственное учреждение "Департамент внутренних дел Карагандинской области Министерства внутренних дел Республики Казахстан" не согласилось с решением суда первой инстанции и обжаловало его в апелляционном порядке.

Исследовав материалы гражданского дела, Карагандинский областной суд пришел к выводу, что пункт 5 статьи 27 Закона, подлежащий применению по делу, ущемляет закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина и противоречит пунктам 1 и 3 статьи 39 Основного Закона.

Усмотрения суда обоснованы следующими аргументами:

в соответствии с пунктом 3 статьи 39 Конституции ни в каких случаях не подлежат ограничению права и свободы человека и гражданина, предусмотренные пунктом 1 статьи 16 Основного Закона;

фактически частный судебный исполнитель наделяется полномочиями государственных органов, имеющих право на применение силы;

Закон не содержит определения привода и четко не регулирует порядок и цели его применения;

наличие возможности привода должника к судебному исполнителю не достигает целей исполнения судебного акта, а его правовая неопределенность создает условия для злоупотреблений и нарушений конституционных прав человека.

Кроме того, в представлении суда указано на наличие пробелов и противоречий в действующем законодательстве.

В этой связи, Карагандинский областной суд в соответствии со статьей 78 Конституции приостановил производство по гражданскому делу и обратился в Конституционный Совет с представлением о признании неконституционным пункта 5 статьи 27 Закона.

При проверке конституционности пункта 5 статьи 27 Закона Конституционный Совет исходит из следующего.

1. В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Конституции Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы.

Обеспечение законности, общественного порядка и безопасности, прав и свобод граждан является одним из важных направлений деятельности государства, осуществляемой в публичных интересах.

Наделяя каждого правом защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, Конституция особо выделяет право на судебную защиту. Судебная власть осуществляется от имени Республики Казахстан и имеет своим назначением защиту прав, свобод и законных интересов граждан и организаций, обеспечение исполнения Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров Республики. Решения, приговоры и иные постановления судов имеют обязательную силу на всей территории Республики (пункты 1 и 2 статьи 13, пункты 1 и 3 статьи 76).

Конституционный Совет неоднократно отмечал, что право на судебную защиту означает право любого человека и гражданина обратиться в суд за защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод. Реализация этого права осуществляется на основе и в порядке, установленном законом. Обязательная сила судебных актов предполагает обязательность в отношении установленных судом обстоятельств, их правовой оценки и указанных в судебных актах предписаний, так и обязательное

исполнение правовых актов судов всеми государственными органами и их должностными лицами, физическими и юридическими лицами (нормативные постановления от 29 марта 1999 года № 7/2, от 7 декабря 2011 года № 5 и другие).

Исполнение судебного решения является способом судебной защиты, что требует от государства принятия необходимых мер по обеспечению его реализации. Защита нарушенных прав не может быть признана действенной, а право на судебную защиту полностью реализованным, если окончательное, вступившее в силу судебное решение или акт иного уполномоченного органа не исполняется.

В итоговых решениях Конституционного Совета подчеркивалось, что возведение конкретной разновидности прав или свобод до конституционного уровня и объявление в Конституции о его гарантированности означает, что государство возлагает на себя обязанность обеспечить реализацию этих прав и свобод (нормативные постановления от 12 марта 1999 года № 3/2, от 20 апреля 2004 года № 3, от 29 апреля 2005 года № 3, от 1 июля 2005 года № 4, от 28 мая 2007 года № 5).

Данные правовые позиции Конституционного Совета основаны также и на положениях общепризнанных международных актов, участницей которых является Республика Казахстан.

Так, во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года установлено, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом (статья 8).

В Международном пакте о гражданских и политических правах, принятом Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 16 декабря 1966 года и ратифицированном Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года, определено, что каждое участвующее в настоящем Пакте Государство обязуется обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты (подпункт b) пункта 3 статьи 2).

Кроме того, в практике международных правозащитных организаций необоснованная задержка исполнения судебного акта признается в качестве нарушения права на судебную защиту.

Из сказанного следует, что государство обязуется создавать конкретные правовые механизмы, которые позволяют адекватно защищать конституционно-значимые ценности, обеспечивать общественный порядок, режим законности, эффективное восстановление в правах, в том числе посредством правосудия, установления видов ответственности и гарантий их реализации. В соответствии с Конституцией это относится к компетенции Парламента, который вправе издавать законы, регулирующие

важнейшие общественные отношения, устанавливающие основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц; основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы; вопросов судоустройства и судопроизводства; обеспечения обороны и безопасности государства (подпункты 1), 3), 6) и 11) пункта 3 статьи 61). При этом такое законодательное регулирование должно осуществляться с соблюдением конституционных основ правового статуса личности, принципов организации и деятельности государственных органов.

2. Исполнительное производство является завершающей стадией судопроизводства и включает в себя не только процессуальную деятельность суда, но и судебных исполнителей, наделенных полномочиями по принудительному исполнению судебных и иных актов. Оно направлено на обеспечение реальной защиты нарушенных прав и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц, общества и государства.

В Законе определены задачи исполнительного производства, которыми являются обязательное и своевременное принятие мер, направленных на принудительное исполнение исполнительных документов, выдаваемых на основании судебных решений, определений, предписаний и постановлений по гражданским и административным делам, приговоров и постановлений по уголовным делам в части имущественных взысканий, а также постановлений иных органов (статья 2).

Названные задачи едины как для государственных, так и частных судебных исполнителей, которые в целом подчиняются одному и тому же правовому режиму осуществления исполнительного производства, с отдельными исключениями, предусмотренными законами.

Правовой механизм принудительного исполнения приводится в действие в случае отказа должника от добровольного исполнения содержащихся в судебном или ином акте требований и является гарантией от их неисполнения или ненадлежащего исполнения.

Исполнение исполнительных документов как функция, имеющая публично-правовой характер, предполагает необходимость создания эффективной правовой процедуры ее реализации с адекватными инструментами воздействия на должников и других участников исполнительного производства, уклоняющихся от добросовестного исполнения своих обязанностей. Эти инструменты могут быть сопряжены с ограничением некоторых конституционных прав граждан.

3. Привод по своей правовой природе представляет собой меру обеспечения производства по делу, заключающуюся в принудительном препровождении (доставлении) лица к уполномоченному органу, должностному и иному лицу для составления протокола, обеспечения своевременного и правильного рассмотрения дела,

исполнения принятого по делу решения и иных установленных законом целей. Как исполнительное действие оно направлено на создание условий для применения мер принудительного исполнения судебных и иных актов, требующих непосредственного участия должника, понуждение лица к исполнению возложенных на него обязательств, а равно на обеспечение применения к нему установленных законом мер ответственности.

Применение в исполнительном производстве привода затрагивает конституционные права человека на личную свободу, свободное передвижение и свободный выбор местожительства и другие (пункт 1 статьи 16, статья 21, пункт 1 статьи 25 Конституции). Эти права могут быть ограничены в порядке и на условиях, установленных Конституцией. Согласно пункту 1 статьи 39 Основного Закона права и свободы человека и гражданина 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. Как неоднократно разъяснял Конституционный Совет, любые законодательные ограничения прав и свобод человека должны быть адекватными законно обоснованным целям и отвечать требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности (нормативные постановления от 27 февраля 2008 года № 2, от 20 августа 2009 года № 5, от 14 декабря 2016 года № 1 и другие). Исходя из этой позиции Конституционный Совет полагает, что применение привода в исполнительном производстве оправдано, если совершение того или иного исполнительного действия невозможно без участия лица, уклоняющегося от явки к судебному исполнителю.

Применительно к праву каждого на личную свободу (пункт 1 статьи 16 Конституции) Конституционный Совет в нормативном постановлении от 13 апреля 2012 года № 2 разъяснил, что оно принадлежит каждому от рождения, признается абсолютным и неотчуждаемым и в соответствии с пунктом 3 статьи 39 Основного Закона относится к числу прав и свобод, не подлежащих ограничению ни в каких случаях, за исключением, установленных нормами самой Конституции. Как отметил Конституционный Совет, мера принуждения, выражающаяся в кратковременном, не более семидесяти двух часов, ограничении личной свободы человека в целях пресечения правонарушения или обеспечения производства по уголовным, гражданским и административным делам, а также применения иных мер принудительного характера, и осуществляемая уполномоченными государственными органами, должностными и иными лицами на основании и в порядке, предусмотренных законом, в конституционно-правовом значении охватывается понятием "задержание". Следовательно, положения пункта 2 статьи 16 Конституции должны соблюдаться и при законодательной регламентации порядка осуществления привода.

Из сказанного вытекает, что применение в рамках исполнительного производства привода к лицам, уклоняющимся от явки к судебному исполнителю, направлено на

обеспечение исполнения судебных решений и актов иных государственных органов и должностных лиц, не нарушает конституционные права граждан – участников исполнительного производства.

В качестве одной из гарантий защиты прав лица, подвергаемого приводу, предусмотрено санкционирование судом постановления судебного исполнителя об избрании данной меры.

Конституционный Совет считает, что судебный контроль в процедуре санкционирования привода не должен ограничиваться установлением лишь формальных условий его применения. В этом процессе деятельность суда предполагает тщательную проверку оснований, законности и обоснованности применения привода с исследованием всех обстоятельств дела (надлежащее извещение, отсутствие уважительных причин для неявки, факты, свидетельствующие об уклонении лица и другие).

Таким образом, по своему содержанию пункт 5 статьи 27 Закона не противоречит пункту 2 статьи 16, пунктам 1 и 3 статьи 39 Основного Закона, так как преследует конституционно-значимые цели охраны общественного порядка, защиты прав и свобод человека, в том числе права на судебную защиту, а также обеспечения выполнения своих обязанностей участниками исполнительного производства.

4. Признавая конституционность пункта 5 статьи 27 Закона, Конституционный Совет обращает внимание на существенные недостатки действующего законодательства, регулирующего вопросы применения привода.

Закон не регламентирует порядок исполнения привода, механизм применения которого на практике сопровождается серьезными мерами правоограничительного характера. Законодательно не определены: время его осуществления; перечень лиц, не подлежащих приводу; обстоятельства признания причин неявки лица уважительными; возможность применения специальных средств, физической силы и оружия; а также другие вопросы, затрагивающие конституционные права человека.

В законодательстве отсутствует четкое определение субъекта реализации рассматриваемой меры принуждения, что приводит к спорам между государственными органами и судебными исполнителями, которые в конечном итоге неизбежно влекут снижение эффективности исполнительного производства.

Так, в Законе Республики Казахстан от 7 июля 1997 года "О судебных приставах" осуществление привода лиц, уклоняющихся от явки к судебному исполнителю или на место совершения исполнительных действий, отнесено к компетенции судебного пристава (подпункт 8) пункта 2 статьи 7). Данная норма введена в соответствии с Законом Республики Казахстан от 5 мая 2003 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам исполнительного производства".

Согласно Закону Республики Казахстан от 23 апреля 2014 года "Об органах внутренних дел Республики Казахстан" на органы внутренних дел возложены исполнение судебных актов, требований судей, оказание содействия судебным исполнителям в принудительном исполнении исполнительных документов (подпункты 35) и 36) пункта 1 статьи 6).

Приказом Министра юстиции Республики Казахстан от 20 января 2011 года № 18 "Об утверждении Типовых форм постановлений частных судебных исполнителей" исполнение санкционированного судом постановления судебного исполнителя о приводе поручено органам внутренних дел (приложение 11).

В отличие от Закона, основания и процедура применения привода более подробно урегулированы в Уголовно-процессуальном кодексе Республики Казахстан (статья 157) и Законе Республики Казахстан от 30 июня 2017 года "О прокуратуре" (пункт 5 статьи 45).

Конституционный Совет полагает, что меры государственного принуждения в виде привода, применяемые в разных видах производства, затрагивают конституционные права и свободы человека и гражданина. Они имеют общую правовую природу, схожие основания избрания и механизм реализации. Поэтому порядок их применения и субъект осуществления должны четко устанавливаться законом.

В связи с этим, Конституционный Совет выражает согласие с мнением ряда участников конституционного производства о том, что в целях недопущения нарушений прав человека, обеспечения надлежащего исполнения судебных решений и иных актов, четкого разграничения полномочий государственных органов в ходе исполнительного производства необходимы соответствующие законодательные меры.

В ряде нормативных постановлений Конституционный Совет указывал, что закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и основаны на понятных критериях, исключающих возможность произвольной интерпретации положений закона (от 27 февраля 2008 года № 2, от 11 февраля 2009 года № 1, от 7 декабря 2011 года № 5 и другие). Из принципа верховенства права вытекает требование формальной определенности, ясности и непротиворечивости правового регулирования, взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности.

Конституционный Совет отмечает, что привод в качестве меры обеспечения в исполнительном производстве не противоречит Основному Закону. Однако при отсутствии закрепления в законах должного правового механизма он может сопровождаться нарушениями конституционных прав и свобод человека и гражданина. Поэтому впредь до внесения требуемых поправок уполномоченным государственным органам, должностным и иным лицам при применении привода в рамках исполнительного производства необходимо обеспечить соблюдение прав и свобод

граждан на уровне не ниже гарантий, установленных в отмеченных законодательных актах.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 2 статьи 72 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 4 статьи 17, статьями 31-33, 37, 40 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 41 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года "О Конституционном Совете Республики Казахстан", Конституционный Совет Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать пункт 5 статьи 27 Закона Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года "Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей" соответствующим Конституции Республики Казахстан.

2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан с целью недопущения ущемления прав и свобод человека и гражданина, более полного регулирования порядка осуществления привода и четкого разграничения функций и ответственности государственных органов в исполнительном производстве рассмотреть вопрос об инициировании поправок в Закон Республики Казахстан от 2 апреля 2010 года "Об исполнительном производстве и статусе судебных исполнителей" и иные правовые акты в соответствии с правовыми позициями Конституционного Совета, содержащимися в настоящем нормативном постановлении.

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

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

*Председатель Конституционного Совета
Республики Казахстан*

К.А. Мами