

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан "О возврате государству незаконно приобретенных активов", Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О прокуратуре", законов Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов", "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении дополнения в Кодекс Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс)"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 11 июля 2023 года № 20-НП.

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Закона Республики Казахстан "О возврате государству незаконно приобретенных активов", Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О прокуратуре", законов Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов", "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении дополнения в Кодекс Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс)"

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., Подоприторы Р.А., Сарсембаева Е.Ж. и Ударцева С.Ф.

рассмотрел в открытом заседании обращение Президента Республики Казахстан Токаева К.К. о проверке на предмет соответствия Конституции Республики Казахстан, Закона Республики Казахстан "О возврате государству незаконно приобретенных активов", Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О прокуратуре", законов Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов", "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении

дополнения в Кодекс Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс)".

Заслушав сообщения докладчиков – судей Конституционного Суда Республики Казахстан Жакипбаева К.Т., Нурмуханова Б.М. и Ударцева С.Ф., изучив материалы конституционного производства, проанализировав законодательство Республики Казахстан и отдельных зарубежных стран, международный опыт, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

Закон Республики Казахстан "О возврате государству незаконно приобретенных активов" (далее – Закон), Конституционный закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О прокуратуре", законы Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов", "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении дополнения в Кодекс Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс)" приняты Парламентом 20 и 29 июня 2023 года и представлены на подпись Главе государства 27 и 29 июня 2023 года.

В соответствии с подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции и подпунктом 1) пункта 2 статьи 23 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан" Президент Республики Казахстан направил в Конституционный Суд обращение о рассмотрении названных законодательных актов на предмет их соответствия Конституции Республики Казахстан.

При проверке конституционности указанных законодательных актов Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В соответствии с пунктом 3 статьи 6 Конституции земля и ее недра, воды, растительный и животный мир, другие природные ресурсы принадлежат народу. От имени народа право собственности осуществляет государство. Земля может находиться также в частной собственности на основаниях, условиях и в пределах, установленных законом. Принадлежность народу природных ресурсов требует от государства осуществления права собственности на них с учетом, прежде всего, интересов народа, общества в целом и будущих поколений. Обновленная норма Основного Закона обязывает государство предпринять все необходимые меры по защите принадлежащего народу Казахстана права собственности на эти объекты и возврату незаконно полученных природных ресурсов и связанных с ними активов законному владельцу для их использования непосредственно в интересах народа, воля которого по данному вопросу отчетливо была выражена на республиканском референдуме 2022 года и закреплена в Конституции Республики Казахстан.

В пункте 1 статьи 1 Конституции установлено, что "Республика Казахстан утверждает себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы". Основополагающими принципами деятельности Республики, согласно пункту 2 статьи 1 Конституции, являются: "общественное согласие и политическая стабильность, экономическое развитие на благо всего народа, казахстанский патриотизм, решение наиболее важных вопросов государственной жизни демократическими методами, включая голосование на республиканском референдуме или в Парламенте".

Данные конституционные ориентиры требуют от государства постоянной заботы о развитии общества, правах и свободах человека и гражданина, утверждения справедливости. Без претворения в жизнь указанных принципов, в том числе экономического развития на благо всего народа, не могут быть реализованы многие задачи, стоящие перед обществом и государством. При этом, принимая действующую Конституцию, народ Казахстана, желая занять достойное место в мировом сообществе, принял на себя "ответственность перед нынешним и будущими поколениями" (Препамбула Конституции).

2. Согласно Конституции единственным источником государственной власти является народ (пункт 1 статьи 3). Право выступать от имени народа и государства принадлежит Президенту, а также Парламенту Республики в пределах его конституционных полномочий (пункт 3 статьи 3).

Закон нацелен на реализацию воли народа, выраженной через республиканский референдум (пункт 2 статьи 3 Конституции). Он принят в соответствии с конституционными полномочиями Парламента Республики Казахстан, 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; режима собственности и иных вещных прав; налогообложения, установления сборов и других обязательных платежей; республиканского бюджета; вопросов судоустройства и судопроизводства; приватизации предприятий и их имущества и других (пункт 3 статьи 61 Конституции).

3. Инициированный депутатами Парламента Закон разработан с учетом положений международно-правовых актов, к которым присоединился Казахстан, в том числе связанных с вопросами противодействия коррупции и борьбы с организованной преступностью. Международные договорные и иные обязательства Республики являются составной частью действующего права в Республике Казахстан (пункт 1 статьи 4 Конституции). Так, в Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, ратифицированной Законом Республики Казахстан от 4 мая 2008 года, государства-участники, будучи обеспокоены связями между коррупцией и другими формами преступности, в частности организованной

преступностью и экономической преступностью, включая отмывание денежных средств, случаями коррупции, связанными с большими объемами активов, которые могут составлять значительную долю ресурсов государств, и ставящими под угрозу политическую стабильность и устойчивое развитие этих государств, будучи убеждены в том, что коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней, устанавливают, что каждая страна-участница в целях предоставления взаимной правовой помощи согласно статье 55 данной Конвенции в отношении имущества, приобретенного в результате совершения какого-либо из преступлений, признанных таковыми в соответствии с данной Конвенцией, или использованного при совершении таких преступлений, в соответствии со своим внутренним законодательством, рассматривает вопрос о принятии таких мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы создать возможность для конфискации такого имущества без вынесения приговора в рамках уголовного производства по делам, когда преступник не может быть подвергнут преследованию по причине смерти, укрывательства или отсутствия или в других соответствующих случаях. Каждое государство-участник принимает надлежащие меры, в пределах своих возможностей и в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней и для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз (Преамбула, пункт 1 статьи 13, подпункт с) пункта 1 статьи 54 Конвенции).

В Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (ратифицирована Законом Республики Казахстан от 4 июня 2008 года) закреплено, что государства-участники могут рассмотреть возможность установления требования о том, чтобы лицо, совершившее преступление, доказало законное происхождение предполагаемых доходов от преступления или другого имущества, подлежащего конфискации, в той мере, в какой такое требование соответствует принципам их внутреннего законодательства и характеру судебного и иного разбирательства (пункт 7 статьи 12).

Согласно Конвенции о выдаче, подписанной в Монтевидео 26 декабря 1933 года, ратифицированной Законом Республики Казахстан от 10 ноября 2017 года, "Имущество выданного лица, добытое путем совершения противоправного деяния, в связи с которым запрашивалась выдача или которое может быть использовано в качестве

доказательства, подлежит конфискации и передаче требующей стране, даже несмотря на невозможность передачи обвиняемого из-за каких-либо экстраординарных обстоятельств, таких как его побег или смерть" (статья 15).

Таким образом, Казахстан в борьбе с коррупцией и организованными формами преступности, наряду с внутренним законодательством, применяет международные договоры, которые определяют особый режим реализации соответствующих мер.

4. Согласно Конституции граждане Республики Казахстан могут иметь в частной собственности любое законно приобретенное имущество. Собственность, в том числе право наследования, гарантируется законом (статья 26). Эти конституционные положения предполагают правовую легитимность приобретения имущества, в отношении которого осуществляются правомочия собственника и применяются гарантии их защиты. Собственность обязывает, пользование ею должно одновременно служить общественному благу. Субъекты и объекты собственности, объем и пределы осуществления собственниками своих прав, гарантии их защиты определяются законом (пункт 2 статьи 6). Право собственности не является абсолютным, ограничения имущественного права в случаях, предусмотренных законом, правомерны как в гражданско-правовых отношениях, так и в публично-правовой сфере.

Конституционный Суд отмечает, что Основной Закон гарантирует право собственности только на то имущество, которое приобретено законным путем. Конституционные гарантии не распространяются на имущественные блага, приобретенные с нарушением установленных законами оснований и процедур, а также на поступления, полученные от их использования.

В целом конституции современных государств признают всемерную и равную защиту государственной и частной собственности, законно созданной и приобретенной в процессе разнообразной трудовой, предпринимательской, интеллектуальной и иной деятельности, а также унаследованной в законном порядке.

В Республике Казахстан признаются и равным образом защищаются государственная и частная собственность (пункт 1 статьи 6 Конституции). Данное конституционное положение означает, что в Республике Казахстан государство гарантирует равные возможности защиты и восстановления нарушенных прав субъектам обеих форм собственности. Защита государственной собственности, наряду с другими элементами, включает недопустимость незаконной приватизации или иных форм разгосударствления собственности и право государства принимать меры по истребованию имущества из чужого незаконного владения, в том числе активов, выведенных из государственной собственности вследствие незаконных действий лиц, обладавших административно-властными ресурсами (предоставление преимуществ отдельным субъектам или аффилированным с ними лицам, выборочное освобождение от уплаты налогов, необоснованное занижение стоимости государственных активов путем ненадлежащей оценки или создания условий для их обесценивания и другие).

Следовательно, изначально незаконно приобретенное имущество, в том числе в результате коррупции, мошенничества или злоупотребления служебным положением, на основании закона и в соответствии с определенными в нем способами и процедурами должно быть возвращено его законному собственнику, включая государство.

Основной Закон Казахстана предусматривает, что уплата законно установленных налогов, сборов и иных обязательных платежей является долгом и обязанностью каждого (статья 35); каждый обязан соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц (пункт 1 статьи 34).

В пункте 1 статьи 39 Конституции закреплено, что 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.

В этой связи законодатель вправе устанавливать в законах нормы, направленные на принудительное обеспечение и исполнение конституционных норм, и вытекающие отсюда ограничения прав собственника. Вместе с тем, как обращал внимание Конституционный Суд, любые законодательные ограничения прав и свобод человека должны быть адекватными законно обоснованным целям и отвечать требованиям справедливости, пропорциональности и соразмерности (нормативное постановление от 6 марта 2023 года № 4).

5. Закон регулирует общественные отношения по выявлению и возврату государству незаконно приобретенных активов (далее – возврат активов). Он определяет круг лиц, на которых распространяются его положения, законодательство Республики о возврате активов и основные принципы осуществления данной деятельности (статьи 2 – 4).

Целями Закона являются возврат активов и (или) вовлечение их в законный экономический оборот в Республике Казахстан, устранение причин и условий, способствовавших их незаконному приобретению и выводу, а также восстановление социальной справедливости в обществе (пункт 1 статьи 5). Они соответствуют положениям статей 1, 6 и 26 Конституции.

В главе 2 Закона предусмотрены нормы, определяющие компетенцию уполномоченного органа по возврату активов, формы его взаимодействия с правоохранительными, специальными и иными государственными органами, организациями и субъектами квазигосударственного сектора.

Законодательно регламентированы меры по возврату активов (глава 3): мониторинг и анализ информации; меры по поиску (раскрытию), подтверждению происхождения

активов; предварительные обеспечительные меры, обеспечительные меры; меры по добровольному или принудительному возврату активов, управлению конфискованными или обращенными в доход государства активами и иные меры.

Для целей возврата активов Закон вводит понятие реестра, определяет его субъекты и порядок ведения. Он формируется комиссией по предложению уполномоченного органа. Вынесение данного вопроса на рассмотрение комиссии направлено на обеспечение прозрачности процесса.

Лица, включенные в реестр, уведомляются уполномоченным органом по возврату активов об их включении в реестр (статья 15 Закона). Данное положение корреспондируется с пунктом 3 статьи 18 Конституции, согласно которому государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации. Кроме того, решения, акты, действия (бездействие) уполномоченного органа по возврату активов и его должностных лиц, затрагивающие права и обязанности лиц, могут быть обжалованы вышестоящему должностному лицу и в судебном порядке (статья 22), что вытекает из пункта 2 статьи 13 и статьи 76 Конституции.

Не противоречат конституционным требованиям положения Закона, регулирующие вопросы принудительного обращения активов в доход государства (статьи 26 – 28). Такое решение принимается судом по иску прокурора с соблюдением принципов гражданского судопроизводства в связи с признанием их активами необъяснимого происхождения. Основанием для этого является представление истцом достаточных доказательств, что приобретение (получение) ответчиком активов было осуществлено с существенным нарушением законодательства, которые не опровергнуты ответчиком (пункты 1 и 2 статьи 28). Подобный механизм согласуется с пунктами 1 и 3 статьи 26 Конституции.

Таким образом, Конституционный Суд считает, что, принимая рассматриваемый Закон, государство определяет систему восстановления нарушенных прав народа Казахстана для устойчивого экономического и социального развития страны. Возврат государству незаконно приобретенных активов соответствует конституционно значимым целям, направлен на поддержание баланса личных, общественных и государственных интересов при неукоснительном соблюдении конституционно обоснованных принципов справедливости, разумности и соразмерности. При условии надлежащего системного контроля и регулирования вопросов, относящихся к праву собственности, развития экономики в интересах всего народа государство будет иметь больше финансовых и иных возможностей реализовать свои социально-экономические, экологические, политические и правовые обязательства перед гражданами и обществом, обеспечить должный уровень национальной безопасности, требуемые Конституцией (

пункты 2 и 3 статьи 13, пункт 2 статьи 19, пункт 2 статьи 25, пункт 1 статьи 27, пункт 1 статьи 28, пункт 2 статьи 29, пункты 1 и 2 статьи 30, пункт 1 статьи 31, пункт 2 статьи 33 и другие).

6. Конституционный закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О прокуратуре", законы Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов", "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении дополнения в Кодекс Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс)" содержат правовые нормы, вытекающие из предусмотренного Законом правового регулирования вопросов возврата активов.

Конституционный Суд считает, что вносимые в законодательные акты поправки предметно связаны и вытекают из положений Закона.

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 2 статьи 23, статьями 55 – 58, 62, 64 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 65 Конституционного закона Республики Казахстан "О Конституционном Суде Республики Казахстан", Конституционный Суд Республики Казахстан

постановляет:

1. Признать Закон Республики Казахстан "О возврате государству незаконно приобретенных активов", Конституционный закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Конституционный закон Республики Казахстан "О прокуратуре", законы Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам возврата государству незаконно приобретенных активов", "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении дополнения в Кодекс Республики Казахстан "О налогах и других обязательных платежах в бюджет" (Налоговый кодекс)", принятые Парламентом Республики Казахстан 20 и 29 июня 2023 года и представленные на подпись Президенту Республики Казахстан 27 и 29 июня 2023 года, соответствующими Конституции Республики Казахстан.

2. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики, 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

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан