

Қазақстан Республикасы Конституциялық Соты

Нормативное постановление
Конституционного Совета
Республики Казахстан от 15
октября 2008 года № 8

Конституционный Суд Республики Казахстан

Об официальном толковании статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61, а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления

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., Стамкулова У.М. с участием:

представителей субъекта обращения:

ответственного секретаря Министерства экономики и бюджетного планирования Республики Казахстан Шаженовой Д.М.,

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

представителя Администрации Президента Республики Казахстан - заведующего Государственно-правовым отделом Администрации Президента Республики Казахстан Донакова Т.С.,

представителя Сената Парламента Республики Казахстан - заместителя Председателя Сената Парламента Республики Казахстан Судьина А.С.,

представителя Мажилиса Парламента Республики Казахстан - депутата Мажилиса Парламента Республики Казахстан Абенова М.А.,

представителя Верховного Суда Республики Казахстан - судьи Верховного Суда Республики Казахстан Баишева Ж.Н.,

представителя Генеральной прокуратуры Республики Казахстан - заместителя Генерального Прокурора Республики Казахстан Даулбаева А.К.



QR-код содержит данные ЭЦП должностного лица РГП на ПХВ «ИЗПИ»



QR-код содержит ссылку на
данный документ в ЭКБ НПА РК

рассмотрел в открытом заседании обращение Премьер-Министра Республики Казахстан Масимова К.К. об официальном толковании статьи 54 , подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61 , а также ряда других норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления.

Заслушав сообщение докладчика - члена Конституционного Совета Малиновского В.А., выступления участников заседания, изучив заключения экспертов: академика Национальной академии наук Республики Казахстан, доктора юридических наук, профессора Сулейменова М.К., доктора юридических наук, профессора Подопригоры Р.А., доктора юридических наук, профессора Уварова В.Н., ознакомившись с заключениями Казахского национального университета им. Аль-Фараби, Евразийского национального университета им. Л. Н. Гумилева, Казахского гуманитарно-юридического университета, Института законодательства Республики Казахстан, профессора Бременского университета Книппера Р. (Германия), другими материалами конституционного производства, Конституционный Совет Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Совет Республики Казахстан 15 сентября 2008 года поступило обращение Премьер-Министра Республики Казахстан о толковании ряда норм Конституции Республики Казахстан по вопросам организации государственного управления, с постановкой следующих вопросов:

"1) каково смысловое содержание и соотношение терминов "компетенция", "полномочия", "функции", "предметы ведения", употребляемых в Конституции Республики Казахстан;

2) позволяют ли нормы Конституции Республики Казахстан в законах определить исчерпывающий перечень функций либо исчерпывающий перечень функций должен определяться в соответствующем положении, утверждаемым подзаконным актом;

3) при отражении в законах только "основ компетенции", что следует относить к ним;

4) что предусматривают подпункты 1) и 3) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан в части закрепления в законах важнейших общественных отношений, устанавливающих основополагающие принципы и нормы, касающиеся:

- правосубъектности юридических лиц, прав и свобод, обязательств и ответственности юридических лиц;

- основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, государственной и воинской службы;

5) позволяет ли Конституция Республики Казахстан сохранить у государственных органов как контрольные, так и надзорные функции, или единственным субъектом осуществления надзорных функций являются органы прокуратуры;

6) противоречит ли нормам Конституции Республики Казахстан (пункт 3 статьи 3 , пункт 2 статьи 45 , пункт 1 статьи 49 , подпункт 5) статьи 55 , подпункт 10) статьи 66 , подпункт 5) статьи 67) рассмотрение государственных функций в качестве государственных услуг".

В поступившем 9 октября 2008 года дополнительном обращении Премьер-Министр Республики Казахстан, уменьшая объем первоначального обращения, просит дать официальное толкование статьи 54 , подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61 , а также ряда других норм Конституции и ответить на следующие вопросы:

"1) вытекает ли из содержания статьи 54, подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, что компетенция государственных органов должна определяться исключительно законами Республики Казахстан;

2) позволяет ли Конституция Республики Казахстан сохранить у государственных органов как контрольные, так и надзорные функции, или единственным субъектом осуществления надзорных функций являются органы прокуратуры;

3) совпадают ли по конституционно-правовому содержанию понятия государственные функции и государственные услуги".

Проанализировав нормы Конституции Республики Казахстан применительно к предмету обращения, Конституционный Совет исходит из следующего.

1 . В соответствии с подпунктом 3) пункта 3 статьи 61 Конституции Парламент вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся основ организации и деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Статьей 54 Конституции предусмотрено, что по вопросам своей компетенции "Парламент в раздельном заседании Палат путем последовательного рассмотрения вопросов вначале в Мажилисе, а затем в Сенате принимает законы".

Ранее Конституционным Советом было дано толкование норм подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61 Конституции во взаимосвязи с другими нормами Конституции (постановления от 10 марта 1999 года № 2/2, от 3 ноября 1999 года № 19/2 и от 9 июля 2001 года № 12/2). Так, в постановлении от 10 марта 1999 года № 2/2 "Об официальном толковании пунктов 1 и 2 статьи 14, пункта 2 статьи 24, подпункта 5) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан" Конституционным Советом разъяснено, что "в соответствии с пунктом 3 статьи 61 Конституции Парламент обладает правом устанавливать новые юридические нормы, исходя из сложившихся обстоятельств и целесообразности, в том числе - устранять недостатки правового регулирования постоянно изменяющихся и динамичных общественных отношений".

Перечень важнейших общественных отношений, которые могут быть предметом законодательного регулирования Парламентом, установлен подпунктами 1) - 11) пункта 3 статьи 61 Основного Закона.

Конституцией не раскрывается примененное в статье 61 Конституции понятие основополагающих принципов и норм, которые могут быть предметом законодательного регулирования. По мнению Конституционного Совета, основополагающими принципами законодательной деятельности следует считать, прежде всего, идеи преамбулы Конституции, а также основополагающие принципы деятельности Республики Казахстан, провозглашенные пунктом 2 статьи 1 Конституции (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).

Применительно к предмету рассматриваемого обращения основополагающими положениями Конституции в законодательной деятельности Парламента являются также нормы об утверждении Казахстана демократическим, светским, правовым и социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы; об унитарном государстве с президентской формой правления; о соотношении народного и государственного суверенитетов; о единстве государственной власти и ее разделении на ветви; о действующем праве; принципы построения системы государственных органов, виды государственных органов, порядок их формирования, функции и полномочия государственных органов, издаваемые (принимаемые) ими акты, основы взаимоотношений и соподчинения.

Наряду с определением важнейших элементов статуса ряда государственных органов непосредственно Конституцией, регулирование отдельных сторон организации и функционирования государственных органов может осуществляться конституционным законом или законом. Кроме того, из смысла ряда норм Основного Закона следует, что правовое положение государственных органов может устанавливаться также указами Президента Республики, постановлениями Правительства и иными подзаконными актами (статья 40 , подпункты 3), 5) и 21) статьи 44 , часть вторая пункта 3 статьи 61 , пункт 1 статьи 64 , подпункты 3), 4), 6) и 10) статьи 66 , статьи 85 -87 и 89 Конституции).

Сноска. Пункт 1 с изменениями, внесенными нормативными постановлениями Конституционного Совета РК от 17.04.2017 № 2; от 16.11.2022 № 1.

2 . Конституция Республики Казахстан не содержит ограничений по закреплению за государственными органами, в рамках их компетенции, контрольных и надзорных полномочий.

В соответствии с постановлением Конституционного Совета от 16 ноября 1998 года № 10/2 "Об обращении Премьер-министра Республики Казахстан о признании Закона Республики Казахстан "Об аудиторской деятельности",

принятого Парламентом Республики Казахстан 2 октября 1998 года, не соответствующим Конституции Республики Казахстан" правом осуществления контроля и надзора пользуются лишь те государственные органы и должностные лица, которым это право специально предоставлено законом. Допустимость законодательного возложения контрольно-надзорных функций на государственный орган подтверждена и постановлениями Конституционного Совета от 6 марта 1997 года № 3 , от 4 февраля 1999 года № 16/2 и от 31 января 2005 года № 1.

Исходя из изложенного, Конституционный Совет считает, что надзорные полномочия могут возлагаться и на иные, кроме прокуратуры, государственные органы.

Сноска. Пункт 2 с изменением, внесенным нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 16.11.2022 № 1.

3 . В отличие от используемого в ряде статей Конституции применительно к государственным органам термина "функция" Основной Закон не содержит дефиниции "государственная услуга".

Впервые содержанию понятий "государственная функция" и "государственная услуга" было придано юридическое значение посредством внесения изменений и дополнений в Закон Республики Казахстан от 27 ноября 2000 года № 107-ІІ " Об административных процедурах ". Под государственной функцией в данном Законе понимается "осуществление государственным органом деятельности в пределах полномочий, установленных законами", Законом закреплен перечень возможных функций государственных органов: стратегические, регулятивные, реализационные и контрольные (статьи 1 и 9-2). Под государственной услугой в Законе понимается "деятельность, направленная на обеспечение прав, свобод и защиты законных интересов физических и юридических лиц, осуществляемая государственными органами, иными государственными учреждениями, государственными предприятиями, физическими и (или) юридическими лицами в рамках реализации бюджетных программ (подпрограмм)" (пункт 2-2 статьи 1).

Конституционный Совет отмечает неравнозначность и разноплановость понятий "государственная функция" и "государственная услуга".

Понятие "услуга" в теории права является, главным образом, гражданско-правовым институтом, то есть носящим преимущественно имущественный характер. Государственная услуга представляет собой одну из форм управленческой деятельности, которая может оказываться в том числе за счет бюджетного финансирования в связи с осуществлением государственным органом государственных функций по обеспечению прав, свобод и защиты законных интересов физических и юридических лиц. При этом нельзя приравнивать функцию государственного органа, вытекающую из государственного устройства и формы правления, системы государственных органов и их компетенции к собственно государственной услуге, оказываемой в рамках бюджетных программ государственным органом, подведомственными ему организациями или иными субъектами, определяемыми в качестве услугодателей.

По мнению Конституционного Совета, принципиальное разграничение понятий "государственная услуга" и "государственная функция" можно провести, главным образом, по их объему, направленности и интересам (индивидуальной либо публичной направленности, преобладанию частных или публично-правовых интересов); по добровольности или обязательности деятельности (деятельности по просьбе индивида или включающейся в отношении всех автоматически в силу государственной обязанности, обеспеченной государственным принуждением).

Отождествление понятий "государственная функция" и "государственная услуга" может привести к смешению гражданско-правовых (частно-правовых) институтов с публично-правовыми институтами, размыванию публично-властной характеристики государства, что в конечном итоге войдет в противоречие с конституционными основами предназначения и организации государственной власти, государства и его органов.

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 . Из содержания норм статьи 54 , подпунктов 1) и 3) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан следует, что компетенция государственных органов устанавливается не только Конституцией, конституционными законами и законами Республики Казахстан, но и подзаконными актами.

2 . В соответствии с пунктом 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан прокуратура от имени государства осуществляет высший надзор.

Другие государственные органы вправе осуществлять надзорные функции в пределах их компетенции.

Сноска. Пункт 2 с изменениями, внесенными нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 16.11.2022 № 1.

3 . Содержание и объем понятий "государственная функция" и "государственная услуга" не являются тождественными.

Государственная функция осуществляется государственным органом в соответствии со своей компетенцией, имеет публично-правовой характер, распространяется на неограниченное число субъектов, может быть основана на государственном принуждении.

Понятие "государственная услуга" в Конституции Республики Казахстан отсутствует. При определении содержания этого понятия законодатель, по мнению Конституционного Совета, мог бы исходить из следующего. Государственная услуга является одной из форм реализации отдельных функций государственных органов, носит преимущественно гражданско-правовой характер, оказывается, как правило, индивидуально, без применения государственного принуждения.

4 . В соответствии с пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан настоящее 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.

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

Председатель

И. Рогов

Конституционного Совета

Республики Казахстан