e.zan
Қазақстан Республикасының электронды нысандағы нормативтік құқықтық актілердің эталонды бақылау банкі
Эталонный контрольный банк нормативных правовых актов Республики Казахстан в электронном виде

Редакциялау күні 17.04.2017
Сақтау күні 28.03.2024
Дата редакции 17.04.2017
Дата скачивания 28.03.2024

Об истолковании Нормативного постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 "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:

представителя субъекта ходатайства – депутата Сената Парламента Республики Казахстан, председателя Комитета по конституционному законодательству, судебной системе и правоохранительным органам Сената Парламента Республики Казахстан Акылбая С.Б.,

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

представителя Правительства Республики Казахстан – ответственного секретаря Министерства юстиции Республики Казахстан Бекетаева М.Б.,

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 Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы – заместителя председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы Комекбаева А.А.,

QR-код содержит данные ЭЦП должностного лица РГП на ПХВ «ИЗПИ»
QR-код содержит ссылку на данный документ в ЭКБ НПА РК

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 ходатайство председателя Сената Парламента Республики Казахстан об истолковании Нормативного постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 "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 Республики Казахстан Малиновского В.А., выступления участников заседания, ознакомившись с заключениями экспертов – доктора юридических наук, профессора кафедры теории и истории государства и права, конституционного и административного права юридического факультета Казахского национального университета имени Аль-Фараби Баймахановой Д.М.; доктора юридических наук, профессора, заведующего кафедрой теории и истории государства и права, конституционного права юридического факультета Евразийского национального университета имени Л.Н. Гумилева Бусурманова Ж.Д.; доктора юридических наук, профессора Каспийского общественного университета Порохова Е.В.; мнениями специалистов Казахского национального университета имени Аль-Фараби (директор Института государства и права, кандидат юридических наук, доцент Салимгерей А.А., научный сотрудник Института государства и права, доктор PhD Битабарова Ж.О.); Карагандинского государственного университета имени Е.А. Букетова (ректор университета, доктор юридических наук, профессор Кубеев Е.К., кандидат юридических наук, профессор Какимова М.Ш., кандидат юридических наук, профессор Мусалимова К.С., кандидат юридических наук, доцент Турлаев А.В.); Института государственного и местного управления Регионального центра переподготовки и повышения квалификации по городу Алматы и Алматинской области (ректор института, кандидат юридических наук, профессор Токтыбеков А.А.), Академии государственного управления при

Президенте Республики Казахстан, а также с другими материалами конституционного производства, Конституционный совет Республики Казахстан

установил:

В соответствии с подпунктом 1) пункта 1 статьи 35 Конституционного закона Республики Казахстан от 29 декабря 1995 года № 2737 "О Конституционном совете Республики Казахстан" в Конституционный совет 17 апреля 2013 года обратился председатель Сената Парламента Республики Казахстан Мами К.А. с ходатайством об истолковании Нормативного постановления Конституционного совета Республики Казахстан от 15 октября 2008 года № 8 "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" (далее – Нормативное постановление Конституционного совета от 15 октября 2008 года № 8).

Поводом к обращению явились вопросы, возникшие в ходе рассмотрения Парламентом Республики Казахстан проекта закона "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам закрепления компетенции государственных органов на законодательном и (или) подзаконном уровнях". Согласно этому проекту закона часть функций государственных органов исключается из сферы законодательного регулирования.

Проект закона разработан Правительством Республики Казахстан во исполнение Нормативного постановления Конституционного совета от 15 октября 2008 года № 8, в соответствии с которым компетенция государственных органов устанавливается не только Конституцией, конституционными законами и законами Республики, но и подзаконными актами.

Председатель Сената Парламента Республики Казахстан просит при истолковании Нормативного постановления Конституционного совета от 15 октября 2008 года № 8 ответить на следующие вопросы:

"1. Что следует понимать под "основами организации и деятельности государственных органов" в подпункте 3) пункта 3 статьи 61 Конституции?

2. Какие функции государственных органов в контексте подпункта 3) пункта 3 статьи 61 Конституции могут составлять предмет регулирования закона, а какие – подзаконных актов?"

Рассмотрев поставленные в ходатайстве вопросы, Конституционный совет считает необходимым дополнительно разъяснить следующее.

1. Анализ норм Конституции Республики Казахстан и Нормативного постановления Конституционного совета от 15 октября 2008 года № 8 дает основание утверждать, что "основы организации и деятельности государственных органов" составляют в первую очередь закрепленные в Конституции страны идеи, цели, задачи и принципы Республики Казахстан, положения и нормы Основного закона, регламентирующие правовой статус государственных органов.

Наряду со сферами руководства, миссией, основными задачами, функциями и полномочиями государственного органа, в совокупности составляющими содержание его деятельности, в систему "основ организации и деятельности государственных органов" входят иные приоритетные вопросы. В их числе – связанные с образованием, упразднением и реорганизацией, деятельностью государственных органов, видами правовых актов, их юридической силой, порядком принятия, вступления в силу, утраты силы, а также основными формами ответственности должностных и иных представляющих государственные органы лиц, порядком взаимодействия государственных органов с негосударственными организациями и физическими лицами.

По мнению Конституционного совета, под "основами организации государственных органов" (подпункт 3) пункта 3 статьи 61 Конституции) следует понимать принципы и нормы, направленные на регулирование предусмотренных Конституцией, установленных законами важнейших общественных отношений, связанных с организацией и деятельностью государственных органов.

В ряде статей Основного закона указаны государственные органы, организация и деятельность которых наряду с Конституцией должны быть установлены в конституционных законах и законах.

Так, исходя из положений и норм Конституции, конституционными законами определяются основы организации и деятельности Президента Республики Казахстан и Первого Президента Республики Казахстан – Лидера нации; Парламента и правовое положение его депутатов; компетенция, порядок организации и деятельности Правительства; организация и деятельность

Конституционного совета, а также судебной системы Республики (пункт 4 статьи 46, пункт 4 статьи 49, пункт 4 статьи 64, пункт 6 статьи 71, пункт 4 статьи 75, пункт 3 статьи 82 Конституции).

В развитие положений и норм Конституции законами устанавливаются порядок образования, полномочия и организация деятельности комитетов палат Парламента и совместных комиссий Сената и Мажилиса; статус и организация работы Высшего судебного совета; компетенция, организация и порядок деятельности прокуратуры республики; компетенция маслихатов, порядок их организации и деятельности, правовое положение депутатов; компетенция местных исполнительных органов, организация и порядок их деятельности; организация и деятельность местного самоуправления (пункт 4 статьи 60, пункт 5 статьи 82, пункты 1 и 4 статьи 83, пункт 6 статьи 86, пункт 6 статьи 87, пункты 3 и 4 статьи 89 Конституции).

Из подпункта 3) пункта 3 статьи 61 Конституции и Нормативного постановления Конституционного совета от 15 октября 2008 года № 8 вытекает, что предметом законодательного регулирования являются основы организации и деятельности и других, не указанных в Конституции государственных органов (законы Республики Казахстан от 21 декабря 1995 года № 2707 "Об органах внутренних дел Республики Казахстан", от 21 декабря 1995 года № 2710 "Об органах национальной безопасности Республики Казахстан", от 18 марта 2002 года № 304 "Об органах юстиции" и другие); особо значимые виды государственной деятельности (законы Республики Казахстан от 6 января 2011 года № 377-IV "О государственном контроле и надзоре в Республике Казахстан", от 6 января 2011 года № 380-IV "О правоохранительной службе" и другие); формы и методы реализации властных полномочий (законы Республики Казахстан от 24 марта 1998 года № 213 "О нормативных правовых актах", от 23 июля 1999 года № 453 "О государственной службе", от 27 ноября 2000 года № 107 "Об административных процедурах" и другие).

По отдельным вопросам предмета ходатайства принят и действует ряд постановлений Конституционного совета (от 2 декабря 1996 года № 8, от 6 марта 1997 года № 3, от 9 июля 2001 года № 11/2, от 12 ноября 2001 года № 14/2, от 11 февраля 2003 года № 1, от 9 апреля 2004 года № 5, от 15 апреля 2004 года № 2, от 20 августа 2009 года № 5). В соответствии с данными постановлениями является конституционно допустимым закрепление в законах конкретных функций,

полномочий, предметов ведения, вопросов разграничения компетенции конкретных государственных органов.

Конституционный совет исходит из того, что основы организации и деятельности государственных органов, не названных в Конституции, могут быть закреплены как специальными законами, так и в рамках законодательных актов, регулирующих соответствующие сферы деятельности государства.

2. На основании части второй пункта 3 статьи 61 Конституции отношения, не названные в подпунктах 1) – 11) пункта 3 статьи 61, регулируются подзаконными актами.

В соответствии с частью второй пункта 3 статьи 61 и подпунктами 3), 5), 18) – 20) статьи 44 Конституции Президент Республики Казахстан вправе: устанавливать правовые основы организации и деятельности государственных органов Республики, закреплять их функции и полномочия, в том числе определять структуру Правительства Республики; образовывать, упразднять и реорганизовывать государственные органы, непосредственно подчиненные и подотчетные Президенту республики, устанавливать основы назначения на должности и освобождения от должностей их руководителей; устанавливать основы назначения на должность и освобождения от должности Государственного секретаря Республики Казахстан, определять его статус и полномочия; формировать Администрацию Президента Республики; образовывать Совет безопасности и иные консультативно-совещательные органы, а также Ассамблею народа Казахстана и Высший судебный совет.

Указами Президента Республики может осуществляться также правовое регулирование вопросов организации и деятельности государственных органов по вопросам, не отнесенным законами к компетенции Парламента, Правительства и других государственных органов. Организация взаимодействия Президента Республики с ветвями государственной власти, отдельными государственными органами регулируется Конституцией, конституционными законами и актами Главы государства.

Правительство Республики Казахстан осуществляет исполнительную власть, возглавляет систему исполнительных органов и руководит их деятельностью (пункт 1 статьи 64, подпункты 6), 7) статьи 66 Конституции).

Перечисленные выше элементы основ организации и деятельности государственных органов системно изложены в Типовом положении о государственном органе (Указ Президента Республики Казахстан от 29 октября 2012 года № 410 "Об утверждении Типового положения государственного органа Республики Казахстан").

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

3. Функции государственного органа являются одним из основных элементов, составляющих основы организации и содержания его деятельности. Они непосредственно проистекают из целей, задач и функций государства, взаимосвязаны с ними и в совокупности обеспечивают стабильную и полную реализацию задач и целей государственной власти, защиту конституционных ценностей единым государственным аппаратом.

Конституционный совет в Нормативном постановлении от 15 октября 2008 года № 8 обратил внимание на использование в ряде статей Конституции, применительно к государственным органам, термина "функция", определил принципиальные характеристики функции государственного органа, которая "осуществляется государственным органом в соответствии со своей компетенцией, имеет публично-правовой характер, распространяется на неограниченное число субъектов, может быть основана на государственном принуждении" (часть вторая пункта 3 постановления).

Точное определение в соответствующем нормативном правовом акте функции государственного органа выступает одним из исходных начал и гарантией исполнения его миссии, правильного установления круга полномочий и ответственности, что обеспечивает целенаправленную и слаженную деятельность государства.

Таким образом, функции государственных органов устанавливаются Конституцией, конституционным законом, законом, а также указами Президента Республики, постановлениями Правительства и иными подзаконными актами уполномоченных государственных органов.

Конституция в ряде статей устанавливает, что государственные органы выполняют наряду с закрепленными в Конституции и другие функции, определяемые не только законами, но и иными правовыми актами. Так, согласно

подпункту 10) статьи 66 Конституции Правительство выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента. К ведению маслихатов относится осуществление в соответствии с законодательством Республики иных полномочий по обеспечению прав и законных интересов граждан, а местных исполнительных органов – в интересах местного государственного управления иных полномочий, возлагаемых на местные исполнительные органы законодательством Республики (подпункт 5) пункта 4 статьи 86, подпункт 4) пункта 2 статьи 87 Конституции).

Конституционный совет считает, что критерии отнесения функций государственных органов к тем, которые могут составить предмет регулирования закона, охватывают вопросы, связанные, в том числе, с выражением воли народа и осуществлением государственной власти, обеспечением конституционных прав и свобод человека и гражданина, реализацией основополагающих принципов деятельности Республики Казахстан, формой правления Республики, укреплением суверенитета, унитарности и территориальной целостности страны (статьи 1–9 Конституции).

По мнению Конституционного совета, на подзаконном уровне могут устанавливаться функции, производные от определенных Конституцией и законами функций, и направленные на их детализацию и реализацию.

При решении вопроса о регламентации общественных отношений законом и подзаконным актом должны соблюдаться следующие требования. Не подлежит ограничению право Президента Республики определять функции и полномочия государственных органов, вытекающее из конституционной компетенции Главы государства образовывать государственные органы (подпункты 3), 5), 12), 18) – 20) статьи 44 Конституции). Правительство определяет функции государственных органов только в пределах своих полномочий, установленных Конституцией, законами и актами Главы государства (подпункты 6), 10) статьи 66 Конституции). На подзаконном уровне функции государственных органов устанавливаются в пределах полномочий субъекта, издающего соответствующий подзаконный правовой акт.

Сноска. Пункт 3 с изменением, внесенным нормативным постановлением Конституционного Совета РК от 17.04.2017 № 2.

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 1) пункта 1, пунктами 2 и 3 статьи 35 и статьей 41 Конституционного закона "О Конституционном совете Республики Казахстан", Конституционный совет Республики Казахстан

постановляет:

1. Под "основами организации и деятельности государственных органов", установленными в подпункте 3) пункта 3 статьи 61 Конституции Республики Казахстан, следует понимать основополагающие принципы и нормы, определяющие основные подходы к содержанию правового статуса (сферы руководства, миссии, основные задачи, функции и полномочия), порядку образования, упразднения, реорганизации и организации деятельности государственных органов.

2. В законах устанавливаются функции государственных органов, составляющие основу их организации и деятельности, а также функции, реализация которых затрагивает важнейшие общественные отношения, указанные в пункте 3 статьи 61 Конституции. Это касается, в том числе, вопросов правосубъектности физических и юридических лиц, меры правоограничительного характера, а также взаимоотношений государственных органов с негосударственными организациями и физическими лицами, включая установление правоохранительных, контрольно-надзорных функций и разрешительного порядка осуществления отдельных видов деятельности.

3. На подзаконном уровне устанавливаются функции, осуществление которых не затрагивает общественные отношения, перечисленные в пункте 3 статьи 61 Конституции. Это может касаться определения механизма реализации закрепленных в законе функций, внутренней организации и деятельности государственных органов, принятия (издания) технических и технологических норм. На подзаконном уровне функции государственных органов устанавливаются только в пределах полномочий субъекта, издающего соответствующий подзаконный акт.

4. В соответствии с пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан дополнительное 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 дополнительное постановление на казахском и русском языках в официальных республиканских печатных изданиях.

Председатель Конституционного совета Республики Казахстан **И. Рогов**