

**О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан  
Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений  
в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам  
административной реформы в Республике Казахстан" и Закона Республики Казахстан "  
О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики  
Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан**

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 8 апреля 2023 года № 7.

**ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН**

**О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан  
Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений  
в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам  
административной реформы в Республике Казахстан" и Закона Республики Казахстан "  
О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики  
Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан**

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. с участием представителей:

Сената Парламента Республики Казахстан – депутата Сената Парламента Шайдарова С.Ж.,

Министерства национальной экономики Республики Казахстан – Вице-министра Омарбекова Б.Б.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – Вице-министра Мукановой А.К.,

Министерства финансов Республики Казахстан – Вице-министров Темирбекова Д.О. и Биржанова Е.Е.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Президента Республики Казахстан Токаева К.К. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан" (далее – Конституционный закон ) и Закона Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан" (далее – Закон).

Заслушав сообщение докладчика – судьи Конституционного Суда Республики Казахстан Мусина К.С., изучив материалы конституционного производства, проанализировав законодательство Республики Казахстан, Конституционный Суд Республики Казахстан

**установил:**

Сенатом Парламента Республики Казахстан 16 марта 2023 года приняты Конституционный закон и Закон, которые представлены на подпись Президенту Республики Казахстан 24 марта 2023 года.

В соответствии с подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции Глава государства направил в Конституционный Суд обращение о рассмотрении принятых Конституционного закона и Закона на предмет их соответствия Конституции Республики Казахстан.

При проверке конституционности указанных актов Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Согласно пункту 1 статьи 2 Конституции Республика Казахстан является унитарным государством с президентской формой правления.

Президент Республики является главой государства, его высшим должностным лицом, определяющим основные направления внутренней и внешней политики государства и представляющим Казахстан внутри страны и в международных отношениях (пункт 1 статьи 40 Конституции).

Государственная власть в Республике едина, осуществляется на основе Конституции и законов в соответствии с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви и взаимодействия между собой с использованием системы сдержек и противовесов (пункт 4 статьи 3).

Сенат Парламента принял Конституционный закон и Закон в соответствии с подпунктом 5) статьи 55 Конституции Республики Казахстан в период временного отсутствия Мажилиса, вызванного досрочным прекращением его полномочий.

Принятые Конституционный закон и Закон инициированы Правительством в рамках реализации Послания Президента Республики Казахстан народу Казахстана от 1 сентября 2022 года "Справедливое государство. Единая нация. Благополучное общество".

В качестве законодательных новелл предложены меры по децентрализации государственной власти, предусмотрены новые подходы по разграничению полномочий между уровнями государственного управления (Правительство – центральные исполнительные органы – местные исполнительные органы).

Суть принятых подходов выражена в следующем:

Правительство Республики разрабатывает, формирует государственную политику по развитию науки и техники, внедрению новых технологий;

центральный исполнительный орган наделяется полномочиями по формированию и реализации государственной политики в отраслях, в том числе по осуществлению международного сотрудничества, и другими;

местные исполнительные органы наделяются полномочиями по реализации государственной политики (частично);

местные исполнительные органы областного уровня передают на районный уровень функции по обеспечению жизнедеятельности местного населения (частично).

Ряд полномочий, таких как обеспечение территориальной целостности, регулирование земельных отношений, территориальных вод, государственного устройства, организация управления государственной собственностью и другие, сохранены за Правительством.

В этих целях внесены поправки в действующие четыре конституционных закона, 14 кодексов и 150 законов Республики Казахстан.

В целом проверяемые Конституционный закон и Закон согласуются с вышеприведенными нормами Конституции, а также статьями 64, 66, 68, 85 и 87 Основного Закона, устанавливающими основные полномочия Правительства и местных исполнительных органов.

В процессе подготовки и заслушивания данного обращения выявлено несоблюдение отдельных процедур внесения Закона (несвоевременное и неполное представление сопутствующих законопроекту проектов подзаконных нормативных правовых актов и т.д.), которое, вместе с тем, не влекут за собой нарушения установленного Конституцией порядка принятия законодательных актов.

Конституционный Суд, принимая во внимание официальные разъяснения, данные уполномоченными государственными органами и должностными лицами, не установил несоответствия Конституции Республики Казахстан проверяемых Конституционного закона и Закона.

2. Вместе с тем Конституционный Суд отмечает, что целью проверяемых законов является обеспечение последовательного продвижения и реализации реформ, направленных на кардинальное обновление всех ветвей власти, совершенствование системы государственного управления, упрочение таких фундаментальных ценностей, как верховенство закона, единство народа, социальная справедливость и внутривластная стабильность.

В этой связи Конституционный Суд считает, что отдельные положения Конституционного закона и Закона, которые могут создать противоречия в правовом регулировании и проблемы в правоприменительной практике, подлежат дальнейшему совершенствованию.

Действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений

Конституционного Суда и Верховного Суда Республики. Конституция, как указано в пункте 2 статьи 4, имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории Республики.

Законы Республики, постановления Парламента и его Палат не должны противоречить Конституции, постановления Правительства и распоряжения Премьер-Министра не должны противоречить Конституции, законодательным актам, указам и распоряжениям Президента Республики (пункт 7 статьи 62 и пункт 3 статьи 69 Основного Закона).

Правовой смысл о высшей юридической силе и прямом действии Конституции на всей территории страны обращен ко всем без исключения правоприменителям, включая органы государственной власти.

Конституционный Суд считает, что в нормативных правовых актах надлежит с необходимой степенью формальной определенности устанавливать и содержание конституционной нормы, и процедуру ее осуществления. Иное понимание приведенных конституционных положений по отношению к органам государственной власти чревато размыванием их полномочий, что в правоприменительной практике может привести к нарушению положений Конституции.

Так, передача от Президента Республики Правительству права утверждения государственных программ, которые оно ранее только разрабатывало и вносило на утверждение Главе государства (подпункт 1) статьи 66 Конституции), явилась одной из главных новелл конституционной реформы 2017 года.

Государственные программы представляют собой систему мер и инструментов государственной политики для достижения ключевых приоритетов и целей в развитии страны.

Утверждение государственных программ в соответствии с подпунктом 1) статьи 66 Конституции осуществляется Правительством по согласованию с Президентом Республики. Это объясняется тем, что именно Президент, как следует из пункта 1 статьи 40 и подпункта 1) статьи 44 Конституции, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, стратегию его развития.

Проверяемым Конституционным законом из Конституционного закона Республики Казахстан от 18 декабря 1995 года "О Правительстве Республики Казахстан" исключены подпункт 2) статьи 9 и пункт 3 статьи 12, определяющие предусмотренную в Конституции компетенцию Правительства по утверждению по согласованию с Президентом Республики государственных программ, а также обеспечению их исполнения.

Вместе с тем в Конституционном законе Республики Казахстан от 26 декабря 1995 года "О Президенте Республики Казахстан" законодателем сохранена норма, согласно которой Президент обладает полномочием согласовывать государственные программы (подпункт 5-1) статьи 10).

Указанное изменение Конституционного закона "О Правительстве Республики Казахстан", в свою очередь, создало правовую ситуацию, при которой реализация конституционного полномочия Президента становится невозможной без обращения к прямому действию Конституции ввиду отсутствия в указанном Конституционном законе соответствующей функции у Правительства.

Конституционный Суд отмечает, что согласно пункту 1 статьи 4 Конституции законы Республики Казахстан должны ей соответствовать.

В соответствии с пунктом 4 статьи 64 Конституции компетенция, порядок организации и деятельности Правительства определяются конституционным законом.

Конституционные законы и законы, принимаемые по вопросам, предусмотренным Конституцией Республики Казахстан, по мнению Конституционного Суда, не могут избирательно исключать (сужать) полномочия, прямо установленные Основным Законом. В случае воспроизведения подобных полномочий в законах должно быть обеспечено полное их соответствие объему, предусмотренному Конституцией Республики Казахстан.

Принятым Законом вносятся поправки в Лесной кодекс Республики Казахстан от 8 июля 2003 года, Водный кодекс Республики Казахстан от 9 июля 2003 года, другие кодексы и законы, предусматривающие исчерпывающий (закрытый) перечень функций Правительства.

Если действующей редакцией кодексов и законов согласно подпункту 10) статьи 66 Конституции предусмотрена возможность наделения Правительства иными функциями, возложенными на него Конституцией, законами и актами Президента, то принятый Закон не определяет такое право Президента Республики Казахстан применительно к соответствующей отрасли (сфере) государственного управления.

Конституционным законом в Конституционный закон "О Правительстве Республике Казахстан" также внесены следующие поправки:

исключен подпункт 7) статьи 9 в части осуществления Правительством структурной и инвестиционной политики;

в подпункте 12) статьи 9 изложено ограниченное, по сравнению с действующей нормой, право Правительства по формированию государственной политики по развитию науки и техники, внедрению новых технологий;

пункт 1 статьи 22 дополнен новой частью, согласно которой министерство наделяется правом формирования государственной политики в соответствующей отрасли в соответствии с действующим законодательством Республики Казахстан.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 1 статьи 40 и подпунктом 1) статьи 44 Конституции определение основных направлений внутренней и внешней политики государства отнесено к компетенции Главы государства.

Разработка основных направлений социально-экономической политики государства Конституцией отнесена к компетенции Правительства (подпункт 1) статьи 66).

Данные конституционные положения разграничивают уровни полномочий Главы государства и Правительства в вопросах формирования основных направлений внутренней и внешней политики с учетом унитарного устройства государства с президентской формой правления, которые являются исходными, неизменными и, при необходимости, могут быть конкретизированы на законодательном уровне либо по усмотрению Главы государства.

В этой связи закрепление за министерствами полномочий по формированию государственной политики в отраслях государственного управления, при нечеткости разграничения формирования отраслевой и общегосударственной политики, в правоприменительной практике может привести к вторжению министерства в сферу решений, принимаемых высшим должностным лицом и Правительством страны.

Кроме того, принятая Конституционным законом формулировка о формировании министерством государственной политики в отдельной отрасли в соответствии с действующим законодательством не отвечает требованиям, отмеченным в нормативном постановлении Конституционного Суда от 22 февраля 2023 года № 4, 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.

В поправках в Конституционный закон "О Правительстве Республики Казахстан" размывается персональная ответственность министра как члена Правительства. Кроме того, в нем появились внутреннее противоречие и правовая неопределенность в части формирования министром политики в отрасли (сфере) государственного управления, а министерством – государственной политики в соответствующей отрасли (подпункт 2) пункта 2 статьи 20 в действующей редакции Конституционного закона и пункт 1 статьи 22 в редакции принятого Конституционного закона).

Конституционный Суд признает, что полномочия Президента Республики Казахстан по определению основных направлений внутренней и внешней политики Республики составляют ядро законодательства о формировании общегосударственной политики. При распределении полномочий между другими исполнительными государственными органами, участвующими в формировании государственной политики с учетом персональной ответственности членов Правительства, установленной в статье 68 Конституции Республики Казахстан, необходимо четко разграничивать уровни, цели, задачи и полномочия в этой сфере между Правительством, центральными и местными исполнительными органами.

3. Конституционный Суд считает важным обратить внимание на обязательность учета изменений и дополнений, внесенных в законодательные акты, в том числе в рамках конституционной реформы 2022 года, при разработке и принятии законов Республики Казахстан.

Конституционный Суд отмечает, что при рассмотрении до подписания Президентом Республики Казахстан принятых Парламентом Конституционного закона и Закона на соответствие Конституции Республики Конституционным Судом не дается оценка положениям конституционных законов, кодексов и законов, в которые вносятся поправки. Конституционный Суд также не дает оценку поправкам, реализация которых связана с изданием подзаконных нормативных правовых актов при отсутствии проектов этих актов.

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 2) пункта 1 статьи 72, пунктами 1 и 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 2 статьи 23, статьями 55 – 58, 62 – 65 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан", Конституционный Суд Республики Казахстан

**постановляет:**

1. Признать принятые Парламентом Республики Казахстан 16 марта 2023 года и представленные на подпись Президенту Республики Казахстан 24 марта 2023 года Конституционный закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан" и Закон Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам административной реформы в Республике Казахстан" соответствующими Конституции Республики Казахстан.

2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан до окончания текущей сессии Парламента Республики Казахстан внести на рассмотрение Мажилиса Парламента Республики Казахстан законопроекты с учетом правовых позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, содержащихся в настоящем нормативном постановлении.

3. Настоящее 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 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*