

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1-2 статьи 41-1 Закона Республики Казахстан от 5 июля 2004 года "О связи"

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 9 июня 2026 года № 83-НП

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Конституционный Суд Республики Казахстан в составе Председателя Азимовой Э.А., судей Ескендирова А.К., Жатканбаевой А.Е., Кыдырбаевой А.К., Мусина К.С., Нурмуханова Б.М., Онгарбаева Е.А., Подопригоры Р.А. и Ударцева С.Ф., с участием: субъекта обращения Қабышева Е.М., представителей:

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – старшего помощника Генерального Прокурора Республики Казахстан по особым поручениям Адамова Т.Б.,

Комитета национальной безопасности Республики Казахстан – заместителя начальника Службы информации и кибербезопасности Татенова Г.Ш.,

Службы государственной охраны Республики Казахстан – начальника юридической службы Ибраевой С.Х.,

Агентства Республики Казахстан по финансовому мониторингу – руководителя Департамента правового обеспечения Игембаева Д.Ж.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – директора Департамента законодательства в сфере общественного развития Байкенова Б.Б.,

Министерства внутренних дел Республики Казахстан – начальника Департамента цифровизации и искусственного интеллекта Баймаганбетова Ж.С.,

Министерства искусственного интеллекта и цифрового развития Республики Казахстан – заместителя председателя Комитета телекоммуникаций Шафигина Р.Х.,

Министерства обороны Республики Казахстан – временно исполняющего обязанности начальника Юридического департамента Жапарова Н.Т.,

Министерства культуры и информации Республики Казахстан – главного эксперта Управления контроля в области средств массовой информации Комитета информации Өмірбека А.Б.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – заведующего сектором Отдела законодательства Кулыясовой А.Т.,

Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан – заместителя заведующего Отделом законодательства Сартаевой Н.А.,

Национального центра по правам человека – заместителя заведующего Отделом правовой и организационно-аналитической работы Абдрахмановой Д.Т.,

Республиканской коллегии адвокатов – члена Научно-консультативного совета Нуркеевой А.А.,

Акционерного общества "Казахтелеком" – менеджера Юридического департамента Де Д.Ф.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Кабышева Е.М. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1-2 статьи 41-1 Закона Республики Казахстан от 5 июля 2004 года "О связи" (далее – Закон "О связи").

Заслушав докладчика – судью Конституционного Суда Республики Казахстан Онгарбаева Е.А., участников заседания, эксперта – исполнительного директора Института парламентаризма кандидата юридических наук, ассоциированного профессора Канатова А.К., изучив материалы конституционного производства и проанализировав нормы действующего права Республики Казахстан, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило обращение о рассмотрении на соответствие пункту 3 статьи 4, пункту 2 статьи 13, пункту 3 статьи 18, пунктам 1 и 2 статьи 20, пункту 1 статьи 39 и подпункту 16) статьи 44 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция, Основной Закон) пункта 1-2 статьи 41-1 Закона "О связи".

Гражданин Кабышев Е.М. обратился в суд с иском к товариществу с ограниченной ответственностью "Кар-Тел" и акционерному обществу "Казахтелеком" в связи с отсутствием в ночь с 4 на 5 января 2022 года доступа к услугам операторов связи в городе Алматы, в том числе к Интернету.

По его мнению, ограничение доступа к Интернету и услугам связи произошло по собственному усмотрению государственных органов и (или) операторов связи, так как в Указе Президента Республики Казахстан от 5 января 2022 года № 725 "О введении чрезвычайного положения в городе Алматы" отсутствовало положение о приостановлении услуг связи (отключении Интернета).

Решением Турксибского районного суда города Алматы от 25 июля 2024 года в иске заявителя отказано со ссылкой на пункт 1-2 статьи 41-1 Закона "О связи".

Постановлением судебной коллегии по гражданским делам Алматинского городского суда от 9 октября 2024 года решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Постановлением судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан от 5 мая 2025 года отказано в передаче ходатайства субъекта обращения для рассмотрения в судебном заседании судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Казахстан.

С учетом изложенного субъект обращения считает, что пункт 1-2 статьи 41-1 Закона "О связи" противоречит пункту 3 статьи 4, пункту 2 статьи 13, пункту 3 статьи 18, пунктам 1 и 2 статьи 20, пункту 1 статьи 39 и подпункту 16) статьи 44 Конституции, поскольку приводит к нарушению права каждого на получение и распространение информации, не позволяет реализовать право на ознакомление с документами, решениями и источниками, затрагивающими права и интересы гражданина, а также право на судебную защиту.

При проверке конституционности оспариваемой нормы Закона "О связи" применительно к предмету обращения Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В соответствии с пунктом 3 статьи 18 Конституции государственные органы, общественные объединения, должностные лица и средства массовой информации (далее – СМИ) обязаны обеспечить каждому гражданину возможность ознакомиться с затрагивающими его права и интересы документами, решениями и источниками информации. Вытекающее из этих норм Конституции право на ознакомление с такими документами, решениями и источниками информации непосредственно связано с конституционными положениями о доступе к информации.

Согласно пункту 1 статьи 39 Конституции пределы ограничения данного права определяются законом в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Аналогичный подход закреплен в статье 19 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого 16 декабря 1966 года (далее – Международный пакт о гражданских и политических правах), ратифицированного Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года, согласно которой право на свободное выражение своего мнения включает также свободу искать и получать всякого рода информацию устно, письменно, иными способами по своему выбору (пункт 2). Вместе с тем это право может быть сопряжено с некоторыми ограничениями, которые должны быть установлены законом и являться необходимыми для уважения прав и репутации других лиц, охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения (пункт 3).

Таким образом, право на получение и распространение информации, включая право на ознакомление с документами, решениями и источниками информации, не относится к числу прав, не подлежащих ограничению ни в каких случаях. Возможность его ограничения прямо предусмотрена пунктом 3 статьи 39 Конституции и общепризнанными международными правовыми нормами.

2. Закон Республики Казахстан от 16 ноября 2015 года "О доступе к информации" закрепляет презумпцию открытости информации, находящейся у обладателей информации, и допускает ее ограничение исключительно законом, в необходимом и

соразмерном объеме, на определенный срок и только в части сведений, подпадающих под установленные критерии, при одновременном сохранении доступа к информации, не подлежащей ограничению (статья 4-1).

Нормативное регулирование функционирования информационно-коммуникационной инфраструктуры и электронных ресурсов содержится в Законе Республики Казахстан от 24 ноября 2015 года "Об информатизации", определяющем права и обязанности участников отношений и компетенцию уполномоченных органов в сфере информационной безопасности.

Регулирование деятельности СМИ, включая интернет-издания, осуществляется в рамках Закона Республики Казахстан от 19 июня 2024 года "О масс-медиа", который определяет основания и порядок приостановления либо прекращения распространения продукции СМИ по законным основаниям.

Таким образом, нормативное правовое регулирование в Республике Казахстан предусматривает как механизмы обеспечения доступа к информации, так и правовые основания и гарантии допустимого ограничения соответствующих прав.

3. Должностные лица Комитета национальной безопасности Республики Казахстан на основании пункта 1-2 статьи 41-1 Закона "О связи" вправе приостанавливать работу сетей и (или) средств связи, оказание услуг связи, доступ к интернет-ресурсам и (или) размещенной на них информации при совокупности следующих условий:

- 1) наличие случая, не терпящего отлагательства;
- 2) ситуация может привести к совершению тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступлений, подготавливаемых и совершаемых преступной группой;
- 3) осуществление в интересах всех субъектов оперативно-розыскной деятельности;
- 4) обязательное последующее уведомление уполномоченных органов в областях связи, масс-медиа и Генеральной прокуратуры Республики Казахстан в течение двадцати четырех часов.

Системный анализ статьи 41-1 Закона "О связи" свидетельствует о том, что законодатель создал двухуровневый механизм приостановления работы сетей и (или) средств связи, оказания услуг связи, доступа к интернет-ресурсам и (или) размещенной на них информации: порядок временного приостановления, основанный на представлении Генерального Прокурора Республики Казахстан (пункты 1 и 1-1), и исключительный порядок приостановления без указания его срока по решению должностных лиц органов национальной безопасности (пункт 1-2).

Оспариваемая субъектом обращения норма Закона "О связи" рассматривается с позиции ее соответствия требованиям конституционно-правовой легитимности, закрепленным Конституцией и международными правовыми актами, при ограничении прав и свобод человека. Эти требования предполагают, что ограничение должно быть установлено законом, нормы которого раскрывают содержание, пределы и условия принятия и проведения соответствующих мер, обладают достаточной степенью

определенности, обеспечивающей предсказуемость правового регулирования и исключающей произвольное вмешательство государства в осуществление прав и свобод каждого. Применение указанных мер должно осуществляться в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

Кроме того, ограничения, установленные рассматриваемой нормой, должны быть необходимыми и соразмерными в условиях возникновения неотложных угроз, посягающих на конституционно значимые ценности, предусмотренные пунктом 1 статьи 39 Конституции. В международных стандартах в области прав человека эти критерии означают, что вмешательство государства должно быть строго обусловлено характером и масштабом конкретной угрозы и что соответствующая законная цель не может быть достигнута иными, менее ограничительными средствами.

В связи с этим, с точки зрения допустимости установленных оспариваемой нормой ограничений, Конституционный Суд исходит из того, что такие ограничения:

установлены законом;

преследуют конституционно значимые цели, включая защиту конституционного строя, охрану общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения;

являются необходимыми и соразмерными, поскольку обусловлены потребностью защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства в условиях возникновения неотложных угроз, а также исключительным характером ограничений, достаточной их приемлемостью для достижения законной цели с использованием наименее ограничительных средств.

Конституционный Суд не усматривает противоречия пункта 1-2 статьи 41-1 Закона "О связи" с положениями Конституции, так как его норма представляет собой не средство произвольного ограничения права на получение и распространение информации, в том числе с использованием сетей телекоммуникаций, а правовой механизм реализации обязанности государства по обеспечению защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека и гражданина, здоровья и нравственности населения. Применение этой нормы предполагает соразмерный выбор в пользу защиты фундаментальных прав, прежде всего права на жизнь и здоровье, при временном ограничении возможности получения и распространения информации посредством сетей телекоммуникаций. Указанная норма носит превентивный, а не карательный характер и направлена на оперативное предотвращение или пресечение преступлений, не лишая человека права на свободное получение и распространение информации, гарантированного Конституцией.

4. Конституционный Суд неоднократно отмечал, что закон должен соответствовать требованиям юридической точности и предсказуемости последствий, то есть его нормы должны быть сформулированы с достаточной степенью четкости и ясности,

основываться на понятных критериях, исключающих возможность произвольной интерпретации положений закона (нормативные постановления от 18 мая 2023 года № 14-НП, от 31 августа 2023 года № 27-НП и другие). Устанавливаемые законами ограничения вводятся для защиты конституционно значимых ценностей (пункт 1 статьи 39 Конституции) при условии, если они отвечают требованиям справедливости, разумности, соразмерности, а также пропорциональности (нормативные постановления от 11 июля 2023 года № 20-НП, от 14 июля 2023 года № 22-НП, от 26 декабря 2023 года № 38-НП и другие).

Так, из буквального содержания текста указанного выше положения Закона "О связи" не представляется возможным однозначно установить, идет ли речь о реальной и непосредственной угрозе совершения конкретных преступлений или только о потенциальной, абстрактной возможности их совершения в неопределенной перспективе. Кроме того, применяемое оценочное понятие "могущих привести к совершению тяжких и особо тяжких преступлений" формирует неопределенность в понимании того, какие именно фактические обстоятельства подлежат установлению для применения предусмотренных нормой ограничительных мер, не раскрывает степени вероятности совершения таких преступлений, не содержит критериев для объективной оценки (в каком объеме и с какой степенью обоснованности должностное лицо должно подтверждать наличие соответствующей угрозы). Используемое в рассматриваемой норме понятие "в случаях, не терпящих отлагательств" не до конца позволяет адресату – должностному лицу предвидеть момент, когда именно может быть применена мера, а также определить, какой уровень угрозы считается достаточным и какая причинно-следственная связь должна быть между ограничением связи и предотвращением или пресечением преступления.

В пункте 1 статьи 41-1 Закона "О связи" предусмотрено, что в случаях использования сетей и (или) средств связи в преступных целях, наносящих ущерб интересам личности, общества и государства, а также для распространения информации, нарушающей законодательство Республики Казахстан о выборах, содержащей призывы к осуществлению экстремистской и террористической деятельности, массовым беспорядкам, а равно к участию в массовых (публичных) мероприятиях, проводимых с нарушением установленного порядка, пропагандирующих сексуальную эксплуатацию несовершеннолетних и детскую порнографию, в целях кибербуллинга в отношении ребенка, включающей рекламу электронного казино, интернет-казино, а также рекламу азартных игр и (или) пари, организуемых и проводимых лицом, не имеющим права заниматься деятельностью в сфере игорного бизнеса в Республике Казахстан, для распространения теле-, радиопрограмм и (или) теле-, радиоканалов лицом, не имеющим права заниматься деятельностью в области масс-медиа Республики Казахстан, Генеральный Прокурор Республики Казахстан или его заместители вносят в органы национальной

безопасности Республики Казахстан представление о принятии мер по временному приостановлению работы сетей и (или) средств связи, оказания услуг связи либо вносят в уполномоченный орган в области масс-медиа представление об устранении нарушений законности с требованием принятия мер по временному приостановлению доступа к объектам информатизации в виде программного обеспечения и интернет-ресурсов и (или) размещенной на них информации, за исключением случаев, предусмотренных пунктом 1-2 данной статьи.

Конституционный Суд обращает внимание, что законодатель использовал общий критерий угрозы совершения тяжких и особо тяжких преступлений либо преступлений, подготавливаемых и совершаемых преступной группой, не связывая применение положения рассматриваемой нормы с конкретными составами уголовных правонарушений. Такой подход сам по себе не свидетельствует о неконституционности регулирования, однако требует обеспечения дополнительных гарантий его единообразного и соразмерного применения.

Кроме того, в отличие от пункта 1 статьи 41-1 Закона "О связи" оспариваемая норма не содержит указания на временный характер действия приостановления либо обязанность и порядок его периодического пересмотра, в целом предусматривает меры по ограничению работы сетей и (или) средств связи, оказания услуг связи, доступа к интернет-ресурсам (или) размещенной на них информации, а не только к конкретному ресурсу или соответствующей информации, что способно привести к несоразмерному применению таких органичительных мер.

Следовательно, исходя из статьи 41-1 статьи 39 Конституции во взаимосвязи с предусмотренными пунктом 1-2 статьи 41-1 Закона "О связи" принципами правового государства, правовой определенности и соразмерности вышеуказанное полномочие может реализовываться лишь при наличии достаточных данных о реальной и непосредственной угрозе совершения тяжких или особо тяжких преступлений либо преступлений, подготавливаемых и совершаемых преступной группой, носит исключительный характер и допускается только в объеме и на срок, объективно необходимых для предотвращения либо пресечения такой угрозы.

5. Конституционный Суд не усматривает несогласованности между нормами Закона Республики Казахстан от 8 февраля 2003 года "О чрезвычайном положении" (далее – Закон "О чрезвычайном положении") и оспариваемой нормой Закона "О связи".

Закон "О чрезвычайном положении" и Закон "О связи" являются законодательными актами, регулирующими самостоятельные по своей сути общественные отношения, и предусматривают различные правовые основания и механизмы ограничения прав и свобод. Так, Закон "О чрезвычайном положении" устанавливает основания, сроки, порядок введения и действия режима чрезвычайного положения на всей территории Республики Казахстан или в отдельных ее местностях, перечень мер и временных ограничений, применяемых в рамках данного режима.

В свою очередь, оспариваемая норма Закона "О связи" устанавливает самостоятельное правовое основание для приостановления работы сетей и (или) средств связи, оказания услуг связи и доступа к интернет-ресурсам вне зависимости от введения чрезвычайного положения.

Норма статьи 14-1 Закона "О чрезвычайном положении" подтверждает допустимость реализации указанной меры в условиях чрезвычайного положения в соответствии с пунктом 1-2 статьи 41-1 Закона "О связи".

6. Согласно пункту 2 статьи 13 Конституции каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод.

Конституционная гарантия права каждого на судебную защиту соотносится с положениями Международного пакта о гражданских и политических правах. В соответствии с данным международным договором государство обязано обеспечить реализацию права каждого на судебную защиту, отвечающую требованиям справедливости, компетентности, полноты и эффективности, а также гарантировать каждому лицу, чьи права и свободы нарушены, наличие эффективного средства правовой защиты (статьи 2 и 14).

Как ранее отмечалось Конституционным Судом, важным элементом права на судебную защиту является доступ к правосудию – фундаментальный принцип правового государства, гарантирующий лицу реальную возможность обращения в суд без каких-либо необоснованных препятствий (нормативное постановление от 26 июля 2024 года № 50-НП). Помимо этого, право на судебную защиту своих прав и свобод включает в себя возможность обжалования актов и действий уполномоченных органов (нормативное постановление от 28 апреля 2023 года № 12).

Конституционный Суд считает, что возможность реализации права на судебную защиту, гарантированного пунктом 2 статьи 13 Конституции, в правовой регламентации оспариваемой нормы сохраняется. Само по себе наличие специальных полномочий у органов национальной безопасности не исключает возможности последующей судебной оценки правомерности их реализации, включая проверку соблюдения принципов необходимости и соразмерности при осуществлении указанных полномочий.

Конституционный Суд подчеркивает, что принятые акты судов трех инстанций, отказавших в удовлетворении требований заявителя, не свидетельствуют о невозможности реализации им права на судебную защиту, а отражают результат оценки судами обстоятельств конкретного дела. При таком истолковании оспариваемой нормы Закона "О связи" Конституционный Суд не усматривает ограничения или лишения ею конституционных прав человека, включая право на судебную защиту прав и свобод, не связанного с целями защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

В связи с этим Конституционный Суд считает необходимым дальнейшее совершенствование правового регулирования в сфере связи и информационной безопасности. В целях повышения уровня гарантий конституционных прав граждан целесообразно рассмотреть в законодательном порядке вопросы конкретизации оснований применения мер, предусмотренных пунктом 1-2 статьи 41-1 Закона "О связи", определения разумных временных параметров их действия, а также совершенствования механизма последующего контроля за их применением.

На основании изложенного, руководствуясь пунктом 3 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 3) пункта 4 статьи 23, статьями 55 – 58, 62, пунктом 3 статьи 64 и подпунктом 2) пункта 1 статьи 65 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан", Конституционный Суд Республики Казахстан в рамках предмета обращения

постановляет:

1. Признать соответствующим Конституции Республики Казахстан пункт 1-2 статьи 41-1 Закона Республики Казахстан "О связи".

2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан рассмотреть вопрос о совершенствовании законодательства в области связи с учетом правовых позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенных в настоящем нормативном постановлении, в частности в отношении конкретизации круга уголовных правонарушений и степени угрозы, при наличии которой применяется мера, предусмотренная пунктом 1-2 статьи 41-1 Закона Республики Казахстан "О связи", с указанием ее временного характера и определением периода действия.

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