

Президенту Республики Казахстан
К.К. Токаеву

Председателю Конституционного
Суда Республики Казахстан
Э.А. Азимове

от эксперта Департамента
праворазъяснения и координации
Министерства юстиции
Республики Казахстан
Көңлімқос Р.С.

«24» февраля 2025 года

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Проблемы и перспективы институтов официального толкования и разъяснения законов Парламентом

Акт официального толкования, акт официального разъяснения, Постановления Конституционного Совета, полномочия Парламента, юридическая сила, эффективное законодательство.

I. Эффективная реализация прав и обязанностей граждан напрямую зависит от **корректного понимания и применения** норм права, содержащихся в законах.¹

В современных условиях, характеризующихся обширным массивом нормативных правовых актов, формирующих права и обязанности, а также распределяющих полномочия между государственными органами и должностными лицами, **значение упомянутых институтов существенно возрастает.**²

На практике качественно разработанные законы, в сочетании с их дальнейшим толкованием (*дополняемые всесторонним анализом*) позволяют **избежать избыточной нормативной нагрузки** законодательства (*юридическая значимость истолкования заполняет пробелы*).

¹ Габдуалиев Мереке Тлекович, Институт официального разъяснения нормативных правовых актов в механизме обеспечения прав личности: вопросы правового регулирования.

² R. French, 'The Judicial Function in an Age of Statutes', 2011 Goldring Memorial Lecture, Wollongong, 18 Ноября 2011, стр. 15, 23.

В свою очередь, Парламент, являясь высшим представительным органом и одним из ключевых субъектов нормотворческого процесса, наделен конституционными полномочиями по принятию законов.

Однако, согласно Постановлению Конституционного Совета от 15 октября 1997 года № 17/2 отмечается, что в статьях 53, 54, 55, 56 и 57 Конституции отсутствует норма, прямо предоставляющая Парламенту право на официальное толкование законов.

Расширение уже исчерпывающего перечня его полномочий Парламента в данном вопросе возможно лишь путем внесения соответствующих изменений в Основной Закон.

Принимая во внимание необходимости развития «влиятельного Парламента»,³ вывод Конституционного Совета в действительности **ограничивает Парламент** в использовании одного из действенных инструментов правоприменения (*к примеру, согласно статье 64 Конституции 1993 года, Верховный Совет представлял официальное толкование законов*).⁴

В то же время сохраняется потребность в механизме официального разъяснения законов, способный повысить их ясность и облегчить восприятие норм права, позволяя Парламенту эффективно проводить государственную политику для регулировать различные отрасли общественных отношений.⁵

Однако данный механизм также ограничен отсутствием четкой правовой нормы по данному вопросу, напрямую ограничивая орган, вышестоящей инстанции к компетенции которого должно относиться решение соответствующих вопросов.

II. Несмотря на то, что в законодательстве напрямую не закреплено единое определение «официального толкования», Постановление Конституционного Совета от 13 декабря 2001 года № 19 предоставляет достаточно четкое представление о его сути.

Официального толкования представляет собой **восполнение смыслового понимания правовых норм** на основе их словесного выражения, с учетом логической сопряженности с общими положениями

³ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 года: «*Основные проблемы, волнующие наше общество, должны обсуждаться и находить своё решение именно в Парламенте [...]*»; Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 1 сентября 2023 года: «*Принятые меры позволили обеспечить оптимальный баланс между ветвями власти. Страна перешла на модель президентской республики с сильным парламентом. Таким образом, еще более укоренилась формула «сильный Президент – влиятельный Парламент – подотчетное Правительство». Нам предстоит на деле воплотить в жизнь принципы «слышащего государства», и здесь особая роль отводится Парламенту.*

⁴ Robert A. Katzmann, Madison Lecture, Statutes, 87 N.Y.U. L. Rev. 637, стр. 656 (2012) (*судья Кацманн признает агентства [как представителей интереса Конгресса] в качестве первых и зачастую главных толкователей законов*).

⁵ К примеру, пункт 4 статьи 60 Закона «О правовых актах».

и принципами, заложенных в акте. По сути, это уяснение и **раскрытие инстинного смысла норм**, применяемых для прямого регулирования общественных отношений.

В свою очередь, акт официального разъяснения – письменный официальный документ установленной формы, разъясняющий содержание норм конкретного нормативного правового акта *(включая законы)*.⁶

Подобные разъяснения даются в целях устранения неоднозначного понимания норм, их пересечения или коллизий, однако не вносят в них никаких изменений *(не устанавливают нормы права)* и не восполняют юридических пробелов в законодательстве *(направлено исключительно на уяснение и уточнение смысла, не выходя за ее пределы)*.⁷

Таким образом, отличия между толкованием и разъяснением заключается в том, что толкование восполняет пробел в юридическом понимании, а разъяснение ориентировано только на пояснение действующих норм, не изменяя и не дополняя их смысловое содержание.

III. Вопрос о праве Парламента толковать или разъяснять законодательство приобретает особую актуальность в контексте общей тенденции к упорядочению нормативного массива.

Поскольку Парламент непосредственно участвует в разработке законов, логически вытекает положение о том, что именно он может наилучшим образом *(оперативно)* реагировать на возникающие проблемы правоприменения, выступая субъектом, компетентным предоставлять разъяснения или толкования в отношении собственных принятых актов.⁸

Вместе с тем принцип сдержек и противовесов, закрепленный в Конституции, присущее системе государственного управления, предполагает не ограничение развития отдельных ветвей власти

⁶ Согласно пункту 31 статьи 1 Закона «О правовых актах», акт официального разъяснения нормативного правового акта – письменный официальный документ установленной формы, разъясняющий содержащиеся в нормативном правовом акте нормы, отвечающий требованиям и условиям, указанным в главе 13 настоящего Закона.

⁷ Согласно статье 58 Закона «О правовых актах».

⁸ Matthew C. Stephenson, *Statutory Interpretation by Agencies*, in *Research Handbook on Public Choice and Public Law* 285, стр. 294–297 (Daniel A. Farber & Anne Joseph O'Connell eds., 2010) *(предоставление краткого отчета о механизмах, используемых Конгрессом для оказания влияния на последующее толкование законов агентствами)*; Kent Greenawalt, *Statutory and Common Law Interpretation* 143 (2013), *(агентства несут больше прямых обязанностей перед Конгрессом, чем суды)*; Robert A. Katzmann, *Judging Statutes* 26 (2014) *(«реагирование агентства на сигналы Конгресса [в дополнение к] тексту закона имеет смысл с точки зрения политики и надлежащего управления, поскольку оно пытается интерпретировать и применять закон в соответствии с законодательным значением. Это также имеет смысл с точки зрения практической политики»)*.

(ограничения права толкования), а формирование **единой эффективной системы взаимодействия государственных органов**.⁹

В этой связи, согласно статье 61 Закона «О Конституционном Суде», ранее принятые решения Конституционного Совета по ограничению права толкования Парламентом принятых ею законов могут быть пересмотрены по инициативе Президента или по собственной инициативе Суда при выявлении **новых существенных обстоятельств**.

Не исключен также подход к **истолкованию статьи 60** Закона «О правовых актов», позволяющее предоставлять уполномоченным органом принявший (издавший) нормативный правовой акт право разъяснения.

Принимая во внимание, что интересы всех государственных органов, депутатов Парламента и иных субъектов нормотворчества направлены на совершенствование и развитие правовой системы, расширение института толкования и разъяснения законов может содействовать повышению прозрачности и эффективности законодательства.

Вместе с тем предлагаем, Конституционному Суду провести анализ, включающий:

- оценку возможности пересмотра или дополнения решений Конституционного Совета, учитывая описанные выше факторы;
- выработку четких правовых процедур, регламентирующих деятельность Парламента в сфере толкования и разъяснения законов.

Реализация данных мер будет способствовать дальнейшей гармонизации казахстанского законодательства, укреплению принципа правовой определенности и формированию более гибкой и ответственной правоприменительной практики.

Список использованной литературы и источников

1. Габдуалиев, М.Т. (б.г.). *Институт официального разъяснения нормативных правовых актов в механизме обеспечения прав личности: вопросы правового регулирования*. Извлечено из: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37083602&pos=4;-108#pos=4;-108 (дата обращения: 24 февраля 2025 года);

2. Закон Республики Казахстан от 6 апреля 2016 года № 480-V ЗРК «О правовых актах». (2016). Извлечено из: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480> (дата обращения: 24 февраля 2025 года);

⁹ Послание Главы государства Касым-Жомарта Токаева народу Казахстана от 2 сентября 2019 года: «В то же время отношения между законодательной и исполнительной властями должны быть взаимоуважительными, деловыми, без искусственной конфронтации»

3. Президент Республики Казахстан. (2019, 2 сентября) *Конструктивный общественный диалог – основа стабильности и процветания Казахстана* [Послание Главы государства К.-Ж. Токаева]. Извлечено из: https://www.akorda.kz/ru/addresses/addresses_of_president/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana (Дата обращения: 24 февраля 2025 года);
4. Президент Республики Казахстан. (2023, 1 сентября). *Экономический курс Справедливого Казахстана* [Послание Главы государства К.-Ж. Токаева]. Извлечено из: <https://www.akorda.kz/ru/poslanie-glavy-gosudarstva-kasym-zhomarta-tokaeva-narodu-kazahstana-ekonomicheskii-kurs-spravedlivogo-kazahstana-18588> (Дата обращения: 24 февраля 2025 года);
5. Greenawalt K. (2013). *Statutory and Common Law Interpretation* 143;
6. Stephenson, M.C. (2010). *Statutory Interpretation by Agencies*. В D. A. Farber & A.J. J'Connell (Ред.), *Research Handbook on Public Choice and Public Law* 285;
7. Katzmann, R.A. (2012). *Madison Lecture, Statutes*. N.Y.U. L. Rev., 87;
8. Katzmann, R.A. (2014). *Judging Statutes*. Oxford University Press;
9. French R. (2011). *The Judicial Function in an Age of Statutes* [Goldring Memorial Lecture]. University of Wollongong, Wollongong, Australia.