

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан Социального кодекса Республики Казахстан, Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан", законов Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения

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

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 Калтаевой Л.М.,

Министерства труда и социальной защиты населения Республики Казахстан – первого вице-Министра Сарбасова А.А. и вице-Министра Сагиндыковой Н.Е.,

Министерства юстиции Республики Казахстан – вице-Министра Мукановой А.К.,

Министерства национальной экономики Республики Казахстан – Директора Департамента социальной политики и развития государственных органов Жанназаровой Н.А.

рассмотрел в открытом заседании обращение Президента Республики Казахстан Токаева К.К. о проверке на предмет соответствия Конституции Республики Казахстан Социального кодекса Республики Казахстан, Конституционного закона Республики Казахстан "О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан", законов Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения".

Заслушав сообщение докладчика – судьи Конституционного Суда Республики Казахстан Нурмуханова Б.М., изучив материалы конституционного производства, проанализировав законодательство Республики Казахстан и отдельных зарубежных стран, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

Социальный кодекс Республики Казахстан (далее – Кодекс), Конституционный закон Республики Казахстан "О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан", законы Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения" приняты Парламентом Республики 16 марта 2023 года в соответствии с подпунктом 5) статьи 55 Конституции Республики Казахстан и представлены на подпись Главе государства 24 марта 2023 года.

В соответствии с подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 Конституции и подпунктом 1) пункта 2 статьи 23 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан" Президент Республики Казахстан направил в Конституционный Суд обращение о рассмотрении названных законодательных актов на предмет их соответствия Конституции Республики Казахстан.

При проверке конституционности указанных законодательных актов Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Согласно пункту 1 статьи 1 Конституции Республика Казахстан утверждает себя социальным государством, высшими ценностями которого являются человек, его жизнь, права и свободы. Данные положения Раздела I "Общие положения", закрепляющего основы конституционного строя и другие основополагающие принципы, предполагают, что Казахстан намерен развиваться как государство, которое берет на себя обязательство создавать условия для достойной жизни своим гражданам и свободного развития личности, адекватные возможностям государства (нормативные постановления Конституционного Совета от 20 апреля 2004 года № 3, от 21 января 2020 года № 1 и другие).

Социальный характер государства проявляется в реализации ряда прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Основном Законе (статьи 24, 27, 28, 29 и другие).

Конституция наделяет законодателя возможностью адекватного правового реагирования на возникающие вызовы особо охраняемым интересам и ценностям государства и общества (нормативное постановление Конституционного Совета от 23 августа 2005 года № 6).

В этой связи инициирование Кодекса обусловлено введением новой модели государственной социальной политики, направленной на дальнейшее повышение уровня благополучия граждан и обеспечение социальной справедливости как главного приоритета государства. Посредством его принятия обеспечивается более высокий уровень, целостность и системность правового регулирования на основе кодификации действующего законодательства в этой сфере, внедрение дополнительных гарантий

осуществления социально-экономических прав, усиление мер государственной поддержки, с расширением цифровых инструментов при оказании соответствующих государственных услуг и переходом от заявительной к выявительной форме и проактивному формату их предоставления.

Все эти новеллы направлены на модернизацию системы социальной защиты населения в рамках проводимых в стране реформ. Кодификация разрозненного законодательства в социальной сфере является важным шагом в развитии ее правового регулирования.

2. Общая часть Кодекса предваряется нормами, устанавливающими принципы государственной политики в сфере социальной защиты, к которым отнесены: равноправие и недопустимость ограничения прав человека и гражданина в сфере социальной защиты; превентивность; адресность, доступность и дифференцированный подход; солидарность и коллективная ответственность государства, работодателей и граждан в системе социального обеспечения; прозрачность и справедливость использования экономических ресурсов, а также соразмерность задачам государственной политики в сфере социальной защиты (статьи 3–8).

Они согласуются с конституционными положениями о равенстве всех перед законом и судом, недопустимости дискриминации (статья 14 Конституции), стимулируют развитие в обществе социального партнерства и позволяют производить дифференциацию прав граждан по социально оправданным критериям.

Кодекс регламентирует компетенцию государственных органов и иных организаций и определяет правовое положение субъектов в сфере социальной защиты населения (главы 3–8).

Особенная часть Кодекса, структурно объединяющая три раздела, посвящена направлениям социальной защиты населения, социальным отчислениям, пенсионным взносам, вопросам ответственности и государственного контроля в сфере социальной защиты.

Согласно Конституции брак и семья, материнство, отцовство и детство находятся под защитой государства (пункт 1 статьи 27).

Данные конституционные положения закладывают социально-экономические и политико-правовые начала комплексной системы защиты детства, как незыблемой конституционной ценности, для последующего закрепления и регулирования в отраслевом законодательстве особого правового статуса детей, их прав и свобод, гарантий их реализации. Конституционные цели социальной политики Республики Казахстан взаимосвязаны, носят комплексный характер и направлены на создание условий, гарантирующих полноценное физическое, нравственное, духовное и психическое развитие детей, в том числе путем государственной поддержки семьи, материнства и детства (нормативные постановления Конституционного Совета от 18 мая 2015 года № 3 и от 10 апреля 2018 года № 3).

В развитие указанных конституционных принципов приняты нормы главы 9, регулирующей вопросы социальной защиты лиц (семей), имеющих детей. Они определяют виды социальной защиты таких категорий лиц, порядок назначения и осуществления соответствующих выплат и пособий. Данные услуги могут оказываться в проактивном формате с использованием Цифровой карты семьи, которая позволяет формировать и сегментировать списки семей (лиц) по уровню их социального благополучия. Исходя из реальных социально-экономических возможностей государства предполагается увеличение размеров и сроков осуществления некоторых социальных выплат. Законодательно закреплён статус награжденной матери и дифференцированы размеры пособий для лиц, награжденных подвесками "Күміс алқа", "Алтын алқа" или получивших ранее звание "Мать-героиня", награжденных орденами "Материнская слава" I и II степени.

Конституция Республики Казахстан гарантирует гражданину минимальный размер заработной платы и пенсии, социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и по иным законным основаниям.

Выполняя свои конституционные обязательства, государство усиливает систему правовых и иных мер для обеспечения социальных прав граждан.

Так, положения, регламентирующие правовые и социальные основы пенсионного обеспечения граждан в Республике Казахстан, участие государственных органов, физических и юридических лиц в реализации их конституционного права на пенсионное обеспечение закреплены в главе 15 Кодекса.

Правом на пенсионное обеспечение наделены граждане Республики Казахстан, а также иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан и международными договорами, ратифицированными Республикой Казахстан. Они имеют право на пенсионное обеспечение в виде: государственной базовой пенсионной выплаты; пенсионных выплат по возрасту; пенсионных выплат за выслугу лет; пенсионных выплат из единого накопительного пенсионного фонда; пенсионных выплат из добровольного накопительного пенсионного фонда; страховых выплат из страховых организаций по договорам пенсионного аннуитета (статья 196).

Такой подход согласуется с пунктом 4 статьи 12 Конституции, согласно которому иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами.

Правовые механизмы реализации конституционного права на пенсию предполагают осуществление пенсионных выплат как за счет бюджетных средств, так и за счет обязательных пенсионных взносов, обязательных профессиональных пенсионных взносов, обязательных пенсионных взносов работодателя, добровольных пенсионных взносов, с установлением порядка их уплаты (статьи 220–223, глава 19). С этой целью

расширены основания использования пенсионных накоплений и урегулированы правовое положение, порядок образования и деятельности Единого накопительного пенсионного фонда и добровольного накопительного пенсионного фонда (главы 5–7). Предполагается доведение минимального размера государственной базовой пенсионной выплаты до 70 процентов, а максимального размера – до 120 процентов от величины прожиточного минимума (статья 206). Увеличен максимальный размер дохода для исчисления пенсионных выплат по возрасту (пункт 2 статьи 211).

В пункте 1 статьи 207 Кодекса предусмотрено поэтапное повышение пенсионного возраста женщин до 63 лет, с его фиксацией на уровне 61 года до 2028 года. При этом сохраняется право выхода на пенсию и в более раннем возрасте при наличии соответствующих условий (пункты 2 и 3).

Нормативным постановлением Конституционного Совета от 11 июля 1996 года № 3 /1 отмечалось, что "... ни пенсионный возраст, ни минимальный размер пенсии в Конституции не установлены, следовательно, эти показатели вправе регламентироваться законами Республики Казахстан и их изменение не противоречит Конституции...". Данная правовая позиция сохраняет свое значение и в настоящее время.

В главе 13 Кодекса нашли отражение нормы, предусматривающие меры государственной поддержки лиц с инвалидностью. Они направлены на проявление особой заботы о лицах, которые нуждаются в повышенном внимании в силу нарушений функций организма, минимизацию их последствий, создание равных возможностей и условий для интеграции в общество, что вытекает из пункта 1 статьи 28 Конституции.

С этой целью в статье 154 Кодекса закреплено, что лица с инвалидностью в Республике Казахстан обладают всей полнотой социально-экономических и личных прав и свобод, закрепленных Конституцией Республики Казахстан, другими законодательными актами Республики Казахстан, включая права на социальную защиту, обеспечение условий для получения дошкольного воспитания и обучения, образования, гарантированные объемы бесплатной медицинской помощи, специальных социальных услуг, обеспечение доступа к объектам инфраструктуры, информатизации, к транспорту, информации, зрелищным культурно-массовым мероприятиям, спортивным соревнованиям и государственным услугам и другие.

Законодательно регламентированы субъекты и меры медицинской и социальной абилитации и реабилитации лиц с инвалидностью, порядок их обеспечения необходимыми товарами и услугами через портал социальных услуг на условиях возмещения местными исполнительными органами стоимости в пределах гарантированной суммы (параграфы 2, 3). Закреплено право лиц с инвалидностью на социальную защиту в виде государственных социальных пособий по инвалидности; социальной выплаты по случаю утраты трудоспособности; пособий воспитывающему

ребенка с инвалидностью и лицу, осуществляющему уход (параграфы 4–8). Внедряется институт независимых экспертов медико-социальной экспертизы. Индивидуальные помощники, оказывающие услуги лицам с инвалидностью первой группы, имеющим затруднения в передвижении, обеспечиваются обязательным социальным и медицинским страхованием. В учреждениях уголовно-исполнительной системы осужденное лицо может осуществлять уход за одним лицом с инвалидностью первой группы с получением пособия.

Исходя из конституционных гарантий, Кодекс предусматривает комплекс мер социальной защиты лиц со среднедушевым доходом, не превышающим черты бедности (адресная социальная помощь), потерявших кормильца, нуждающихся в специальных социальных услугах в связи с сиротством, бездомностью, освобождением из мест лишения свободы и по иным основаниям (главы 11, 12, 16). Вводится механизм подушевого финансирования. С 2025 года размер черты бедности по Республике Казахстан будет определяться уполномоченным государственным органом на основе медианного дохода населения.

Глава 10 Кодекса "Занятость населения" содержит правовые механизмы реализации конституционных прав каждого на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии, социальную защиту от безработицы (пункты 1 и 2 статьи 24 Основного Закона). Они включают квотирование рабочих мест местными исполнительными органами, субсидирование заработной платы, создание специальных рабочих мест для трудоустройства лиц с инвалидностью, профессиональное обучение, содействие предпринимательской инициативе, добровольному переселению для повышения мобильности рабочей силы, назначение социальной выплаты по случаю потери работы, введение платформенной и других гибких форм занятости, деятельность Центра развития трудовых ресурсов, центров трудовой мобильности, карьерных центров, частных агентств занятости, использование Электронной биржи труда и другие.

В соответствии с пунктом 2 статьи 17 Конституции никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Одним из инструментов соблюдения данных конституционных положений является предусмотренный Кодексом национальный превентивный механизм, участники которого наделены правом посещения субъектов, предоставляющих специальные социальные услуги, и иные организации (параграф 4 главы 12).

Конституционное право каждого на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и достоинства (пункт 1 статьи 18 Основного Закона) обеспечивается положениями Кодекса, регулирующими вопросы тайны пенсионных накоплений, условных пенсионных счетов, конфиденциальности сведений

о состоянии здоровья лица, профессиональной тайны социальных работников и другие (статьи 55, 56, пункт 2 статьи 64, подпункт 4) пункта 4 статьи 65 и иные статьи Кодекса).

Таким образом, Конституционный Суд считает, что Социальный кодекс Республики Казахстан соответствует Конституции Республики Казахстан.

3. Конституционный закон Республики Казахстан "О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан" и законы Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения" взаимосвязаны с Кодексом и вносят вытекающие из него или предметно связанные с ним поправки в законы Республики Казахстан.

Конституционный Суд считает, что изменения и дополнения в действующие конституционные и иные законы, принятые в рамках названных сопутствующих законодательных актов, основаны на новом правовом регулировании, введенном Социальным кодексом Республики Казахстан, и соответствуют Конституции Республики Казахстан.

Проекты рассматриваемых законодательных актов были внесены в Мажилис Парламента согласно пункту 1 статьи 61 Конституции в порядке законодательной инициативы Правительства и приняты Парламентом с соблюдением установленных конституционных процедур (подпункт 5) статьи 55, пункт 3 статьи 61, пункты 1, 4 и 6 статьи 62 Основного Закона).

4. Признавая конституционность Кодекса, Конституционный Суд полагает необходимым обратить внимание на отдельные его недостатки, которые могут привести к неоднозначному пониманию правовых норм и, как следствие, ненадлежащему их применению после введения в действие.

4.1. В Кодексе закреплено: "Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Кодексе, то применяются правила международного договора, кроме случаев, когда из международного договора следует, что для его применения требуется издание закона Республики Казахстан". При этом в пункте 3 статьи 4 Конституции после конституционной реформы 2017 года содержится иная норма: "Международные договоры, ратифицированные Республикой, имеют приоритет перед ее законами. Порядок и условия действия на территории Республики Казахстан международных договоров, участником которых является Казахстан, определяются законодательством Республики".

4.2. В статье 11 Кодекса определена компетенция Правительства. При этом его полномочия закреплены исчерпывающе, что не вытекает из подпункта 10) статьи 66

Конституции, в соответствии с которым Правительство выполняет иные функции, возложенные на него Конституцией, законами и актами Президента.

Согласно подпункту 2) статьи 12 Кодекса уполномоченный государственный орган "формирует и реализует государственную политику в сфере социальной защиты и занятости населения, а также организует ее осуществление".

Данная функция перекликается с конституционными полномочиями Правительства, которое "разрабатывает основные направления социально-экономической политики государства, его обороноспособности, безопасности, обеспечения общественного порядка и организует их осуществление; по согласованию с Президентом Республики утверждает государственные программы, а также обеспечивает их исполнение" (подпункт 1) статьи 66 Основного Закона).

Указанные положения Кодекса следует гармонизировать с правовыми позициями Конституционного Суда, выраженными в его нормативном постановлении от 8 апреля 2023 года № 7.

4.3. Положения статьи 4 Кодекса расходятся с пунктом 2 статьи 14 Основного Закона: "Каждый имеет равные возможности в реализации своих прав и свобод в сфере социальной защиты, исключая дискриминацию любого рода. Любое ограничение по признаку расы, пола, языка, религии, убеждений, места жительства, возраста, состояния здоровья, в том числе инвалидности, или по иным обстоятельствам является дискриминацией и запрещается".

В пункте 2 статьи 14 Конституции закреплено, что никто не может подвергаться какой-либо дискриминации по мотивам происхождения, социального, должностного и имущественного положения, пола, расы, национальности, языка, отношения к религии, убеждений, места жительства или по любым иным обстоятельствам.

Кроме того, из Кодекса следует, что любое ограничение социальных прав является дискриминацией, хотя Конституция не исключает введение законом ограничений в соответствии со статьей 39 в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения.

4.4. В пункте 2 статьи 9 Кодекса определено, что права лиц в социальной сфере реализуются в соответствии с Конституцией Республики Казахстан, настоящим Кодексом и законами Республики Казахстан.

При этом к законодательству Республики Казахстан о социальной защите отнесены и иные нормативные правовые акты, а также предусмотрено применение правил международного договора, ратифицированного Республикой (статья 2 Кодекса), что вытекает из пунктов 1 и 3 статьи 4 Конституции.

Кроме того, иностранцы и лица без гражданства пользуются в Республике правами и свободами, а также несут обязанности, установленные для граждан, если иное не предусмотрено Конституцией, законами и международными договорами (пункт 4 статьи 12 Конституции).

Исходя из этих положений, пункт 2 статьи 9 Кодекса необоснованно сужает состав действующего права в сфере защиты социальных прав граждан, исключая из него иные нормативные правовые акты и ратифицированные международные договоры.

4.5. В статье 125 Кодекса перечислены основания для вынесения участковой комиссией заключения об отсутствии необходимости предоставления адресной социальной помощи заявителю. При этом закреплено, что дополнительные основания для вынесения такого заключения устанавливаются местным исполнительным органом по согласованию с местным представительным органом.

Отрицательное заключение участковой комиссии исключает получение лицом адресной социальной помощи, затрагивает правосубъектность, права и свободы граждан, в связи с чем основания для вынесения такого акта должны быть предусмотрены в законе.

4.6. В пункте 4 статьи 234 Кодекса установлено, что члены семьи умершего считаются состоявшими на его иждивении, если они находились на его полном содержании или получали от него помощь, которая была для них постоянным и основным источником средств к существованию.

В данной норме речь идет о материальной поддержке лиц, потерявших постоянный основной источник средств к существованию. Однако в Кодексе при определении размеров государственных социальных пособий и социальной выплаты по случаю потери кормильца (пункты 2 и 3 статьи 236, пункт 2 статьи 240) установлена обратная зависимость размера этих выплат (как прямым указанием уменьшения размера пособия, так и вводимыми уменьшающимися коэффициентами замещения дохода и количества иждивенцев) от количества лиц, имеющих право на эти пособия и выплаты – чем больше иждивенцев, тем каждый получает меньше. При этом все размеры данных пособий и выплат ниже прожиточного минимума.

Пособия и выплаты могут выплачиваться одним и тем же или разным лицам в различных ситуациях. Тем самым налицо факт закладываемой в новое законодательство дискриминации и неравенства перед законом меньших и больших групп лиц, разных по размеру семей, потерявших кормильца. Такая дифференциация размеров указанных социальных выплат по случаю потери кормильца является не оправданной с точки зрения конституционных обязательств государства в социальной сфере. Прожиточный минимум как минимальный денежный доход на одного человека равен по величине стоимости минимальной потребительской корзины (подпункт 38) пункта 1 статьи 1 Кодекса). Минимальный набор продуктов питания, товаров и услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека, вытекает из естественного права человека на жизнь (статья 15 Конституции) и государство должно приложить максимум усилий для его обеспечения каждому гражданину.

4.7. В Кодекс перенесены многие положения законодательных актов, которые подлежат утратившими силу в связи с его принятием. При этом они не были

подвергнуты комплексному анализу на предмет их конституционно-правовой обоснованности.

В их числе норма пункта 3 статьи 207 Кодекса, согласно которой женщины, родившие (усыновившие, удочерившие) 5 и более детей, имеют право на пенсионные выплаты по возрасту по достижении 53 лет только при условии их воспитания до восьмилетнего возраста. В ней не учтены современные реалии, когда женщина может родить ребенка и в более позднем возрасте (после 45 лет) и, соответственно, к 53 годам младшие дети могут и не достичь восьмилетнего возраста. Кроме того, во внимание не приняты случаи наступления смерти ребенка до достижения им указанного возраста.

Конституционный Суд полагает, что конституционно-правовая состоятельность заложенных в Кодексе правовых механизмов будет определяться после его введения в действие в ходе формирования правоприменительной практики. По мере развития экономики ряд вопросов социальной защиты граждан потребует наполнения содержанием, соответствующим высшим ценностям государства, какими являются человек, его жизнь, права и свободы (пункт 1 статьи 1 Конституции).

На основании изложенного, руководствуясь подпунктом 2) пункта 1 статьи 72 и пунктом 3 статьи 74 Конституции Республики Казахстан, подпунктом 1) пункта 2 статьи 23, статьями 55–58, 62, 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

постановляет:

1. Признать Социальный кодекс Республики Казахстан, Конституционный закон Республики Казахстан "О внесении изменений в некоторые конституционные законы Республики Казахстан", законы Республики Казахстан "О внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях" и "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам социального обеспечения", принятые Парламентом Республики Казахстан 16 марта 2023 года и представленные на подпись Президенту Республики Казахстан 24 марта 2023 года, соответствующими Конституции Республики Казахстан.

2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан до введения в действие Социального кодекса Республики Казахстан инициировать внесение в Мажилис Парламента Республики Казахстан проекта закона, предусматривающего поправки в Социальный кодекс Республики Казахстан и другие законы, в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, содержащимися 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

© 2012. РГП на ПХВ «Институт законодательства и правовой информации Республики Казахстан»
Министерства юстиции Республики Казахстан