

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 811, части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 28 апреля 2023 года № 12-НП

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 811, части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года

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., Подопригоры Р.А., Сарсембаева Е.Ж. и Ударцева С.Ф., с участием представителей:

субъекта обращения Жунусовой С.О. – адвоката Дюсембаевой Ж.О.,

Сената Парламента Республики Казахстан – депутата Аргынбековой А.С.,

Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции – первого заместителя председателя Малахова Д.М.,

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

Генеральной прокуратуры Республики Казахстан – советника Генерального Прокурора Адамова Т.Б.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Жунусовой Сауле Орынбаевны о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 811, части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года (далее – КоАП)

Заслушав сообщение докладчика – судьи Конституционного Суда Республики Казахстан Подопригоры Р.А., изучив материалы конституционного производства, проанализировав международный опыт, законодательство Республики Казахстан и отдельных зарубежных стран, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан поступило обращение Жунусовой С.О. о признании не соответствующими статье 13 и пункту 1 статьи 14 Конституции

Республики Казахстан части второй статьи 811, части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 КоАП.

21 апреля 2022 года Жунусова С.О. за совершение административного правонарушения была привлечена к административной ответственности в порядке сокращенного производства по делу об административном правонарушении (глава 42 КоАП). Дело было возбуждено должностным лицом Департамента Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба) по Восточно-Казахстанской области. Жунусова С.О. добровольно уплатила штраф в размере пятидесяти процентов от указанной в санкции соответствующей статьи Особенной части КоАП суммы в течение семи суток. В соответствии с частью второй статьи 811 КоАП в таком случае дело считается рассмотренным по существу, решение – вступившим в законную силу, а лицо – привлеченным к административной ответственности. В этой же части закреплено, что дела, рассмотренные в порядке сокращенного производства, пересмотру не подлежат, за исключением случаев, предусмотренных главой 47 КоАП, в которой говорится о пересмотре дел по вновь открывшимся обстоятельствам.

Позднее Жунусова С.О. посчитала, что в ее действиях отсутствует состав административного коррупционного правонарушения, в связи с чем она обратилась в Департамент Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба) по Восточно-Казахстанской области с заявлением о пересмотре материалов по вновь открывшимся обстоятельствам. По результатам рассмотрения 7 октября 2022 года постановлением указанного органа Жунусовой С.О. было отказано в удовлетворении ее заявления. По мнению государственного органа, доводы Жунусовой С.О. о вновь открывшихся обстоятельствах не нашли подтверждения.

Жунусова С.О. подала жалобу на вышеназванное постановление в специализированный суд по административным правонарушениям города Усть-Каменогорска Восточно-Казахстанской области. 19 декабря 2022 года суд удовлетворил жалобу Жунусовой С.О. и отменил постановление государственного органа. При этом суд, ссылаясь на часть вторую статьи 811, статью 852 и подпункт 2) части третьей статьи 855 КоАП, посчитал, что дело не подлежало пересмотру по вновь открывшимся обстоятельствам. После принятия обращения к конституционному производству указанное постановление было отменено Судебной коллегией по уголовным делам Восточно-Казахстанского областного суда (постановление от 9 марта 2023 года), а решение Департамента Агентства Республики Казахстан по противодействию коррупции (Антикоррупционная служба) по Восточно-Казахстанской области от 7 октября 2022 года было оставлено без изменения

Субъект обращения считает, что часть вторая статьи 811, часть первая статьи 852 и подпункт 2) части третьей статьи 855 КоАП, лишаящие ее права на пересмотр дела, в том числе по вновь открывшимся обстоятельствам, не соответствуют статье 13 и пункту 1 статьи 14 Конституции Республики Казахстан, в связи с чем просит признать их неконституционными.

При проверке конституционности части второй статьи 811, части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 КоАП, применительно к предмету обращения, Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Производство по делам об административных правонарушениях имеет двойственную правовую природу. С одной стороны, оно является разновидностью судебных производств (наряду с гражданским, уголовным, административным). С другой – может осуществляться вне рамок судебного процесса различными уполномоченными государственными органами и в этом смысле представляет собой " квазисудебное" производство.

Такой двойственный характер не исключает соблюдения во внесудебном производстве по делам об административных правонарушениях общеправовых принципов и прав граждан, включая конституционные, а также специальных принципов, относящихся к процессуальной деятельности, в том числе непосредственно закрепленных в КоАП (глава 2).

Так, право защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами (пункт 1 статьи 13 Конституции) предполагает свободный выбор каждым способа защиты своих прав и свобод. При внесудебном производстве по делам об административных правонарушениях это право позволяет обжаловать постановления по делам об административных правонарушениях, вынесенные уполномоченными органами, в вышестоящем уполномоченном органе или суде, подавать заявления о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам, обращаться в органы прокуратуры

Право на судебную защиту своих прав и свобод (пункт 2 статьи 13 Конституции) подразумевает возможность обжаловать акты и действия уполномоченных органов в ходе производства по делам об административных правонарушениях в суде, подавать заявления о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам.

В развитие конституционного положения в КоАП содержится статья 24, в соответствии с которой каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод. Заинтересованное лицо вправе в порядке, установленном законом, обратиться в суд за защитой нарушенных или оспариваемых прав, свобод или охраняемых законом интересов.

Конституционный принцип равенства (статья 14 Конституции) воспроизведен в статье 9 КоАП: "В ходе производства по делам об административных правонарушениях все равны перед законом и судом. 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". Таким образом, этот принцип в обязательном порядке должен соблюдаться и при формировании соответствующих положений КоАП, и в процессе правоприменительной практики.

2. Указанные подходы корреспондируются с положениями международно-правовых актов, обязательства по исполнению которых взяла на себя Республика Казахстан. В частности, в статьях 14 и 26 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, ратифицированного Республикой Казахстан Законом от 28 ноября 2005 года, говорится о равенстве перед судами и трибуналами, праве на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом (статья 14), равенстве перед законом (статья 26). Эти права должны соблюдаться и в судебных процедурах, и в процедурах, являющихся судебными по своему характеру (Замечание общего порядка Комитета по правам человека Организации Объединенных Наций № 32, ССРР/С/ГС/32 от 23 августа 2007 года к статье 14: Равенство перед судами и трибуналами и право каждого на справедливое судебное разбирательство).

3. Сокращенное производство по делам об административных правонарушениях возможно по делам, рассматриваемым как уполномоченными государственными органами, так и судами. Для него имеются определенные условия:

оно действует только в отношении штрафа, соответствующего определенному количеству месячного расчетного показателя;

установлено лицо, совершившее правонарушение;

лицо признает факт совершения правонарушения;

лицо согласно с уплатой штрафа в размере пятидесяти процентов от суммы, указанной в санкции статьи Особенной части КоАП;

лицо не обжалует представленные доказательства;

санкция за правонарушение не может предусматривать другие виды взыскания, кроме предупреждения;

лицо не обладает привилегиями и иммунитетом.

Сокращенное производство невозможно по некоторым категориям дел (рассматриваемым органами государственных доходов, Национальным Банком Республики Казахстан и уполномоченным органом по регулированию, контролю и надзору финансового рынка и финансовых организаций).

4. В сокращенном производстве с учетом признания факта совершения правонарушения и готовности нести административную ответственность исключаются процедуры, присутствующие в обычном производстве.

В сокращенном производстве также не выносятся такой процессуальный документ, как постановление по делу об административном правонарушении, который

предусмотрен КоАП для большинства случаев привлечения лица к административной ответственности.

В соответствии с частью второй статьи 811 КоАП в случае оплаты штрафа в размере пятидесяти процентов от указанной суммы штрафа в течение семи суток дело считается рассмотренным по существу, решение – вступившим в законную силу, а лицо – привлеченным к административной ответственности.

Отсутствие указания на специальный процессуальный документ не означает, что решение о привлечении к ответственности как таковое отсутствует. Сама часть вторая статьи 811 КоАП упоминает решение, вступившее в законную силу. Такое решение принимается в конклюдентной форме, то есть путем совершения определенных действий должностным лицом уполномоченного органа: объявления о правонарушении и взыскании, занесения данных в информационные системы, разъяснения оснований и порядка сокращенного производства, выдачи квитанции об уплате административного штрафа (в случае необходимости). Подобные действия заменяют постановление по делу об административном правонарушении, выносимое в производстве, осуществляемом в общем порядке.

В случаях, если административное правонарушение зафиксировано сертифицированными специальными контрольно-измерительными техническими средствами и приборами, работающими в автоматическом режиме, выносится предписание о необходимости уплаты штрафа. Это предписание направляется или вручается собственнику (владельцу) транспортного средства. Вместе с предписанием доставляется квитанция установленного образца (часть первая статьи 811 КоАП). В подобных случаях даже при сокращенном производстве решение по делу оформляется в виде предписания (то есть в форме письменного документа).

Таким образом, сокращенному порядку производства по делам об административных правонарушениях предшествует решение уполномоченного органа, которое выносится либо в конклюдентной форме, либо в форме предписания. Выбор лицом общего или сокращенного порядка производства обуславливает его правовые возможности в дальнейших стадиях производства.

При этом, если лицо отказывается от сокращенного порядка производства, решение переносится на более поздний срок и принимается в форме постановления по делу об административном правонарушении в рамках производства, осуществляемого в общем порядке. В случае фиксации административного правонарушения сертифицированными специальными контрольно-измерительными техническими средствами и приборами решение (предписание) не переносится на поздний срок, но по истечении срока, установленного для льготной оплаты, увеличивается сумма штрафа.

5. С учетом обстоятельств, особенностей, льгот, характерных для сокращенного производства, законодатель исключил возможность пересмотра решений, вынесенных по правилам сокращенного производства, за исключением пересмотра по вновь

открывшимся обстоятельствам, что с формальной точки зрения может свидетельствовать о нарушении права защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами, права на судебную защиту (невозможность подачи жалобы в уполномоченный орган, суд) или о нарушении принципа равенства (дискриминация по основанию участия в том или ином порядке производства по делу об административном правонарушении).

Вместе с тем закон не заставляет лицо быть участником сокращенного порядка производства. Льгота в виде уплаты пятидесяти процентов от суммы штрафа мотивирует, но не обязывает лицо воспользоваться таким порядком. КоАП предлагает альтернативу: общий порядок производства, включающий все стадии производства, в том числе обжалование в суде. Решение о сокращенном или общем порядке производства принимается самим лицом. Кроме того, КоАП предоставляет лицу временной промежуток для принятия решения о том, каким порядком (общим или сокращенным) воспользоваться.

При условиях, что лицо знает о последствиях выбора сокращенного порядка производства по делам об административных правонарушениях, включая невозможность пересмотра решения, что у лица есть выбор варианта поведения, в том числе такого, который позволяет обратиться за судебной защитой, нет оснований для признания невозможности пересмотра решения нарушением конституционного права на защиту своих прав и свобод всеми не противоречащими закону способами, а также права на судебную защиту.

6. Условия, указанные в предыдущем пункте, применимы к оценке нарушения принципа равенства. Лицо добровольно соглашается на ограничение своих прав или на другую степень защиты государством своих прав, имея при этом альтернативу, и взамен получает льготу, которой не обладают те, кто участвует в общем порядке производства по делам об административных правонарушениях. Это также свидетельствует о том, что принцип равенства в данном случае не нарушается.

7. Часть вторая статьи 811 КоАП в части возможности пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам дел, рассмотренных в порядке сокращенного производства, никоим образом не нарушает конституционных прав на защиту своих прав и свобод всеми не противоречащими закону способами, на судебную защиту и на равенство перед законом и судом, а, наоборот, свидетельствует о соблюдении этих конституционных положений в производстве по делам об административных правонарушениях.

8. Формально часть первая статьи 852 и подпункт 2) части третьей статьи 855 КоАП, содержащие процессуальные положения о пересмотре вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях, предписаний о необходимости уплаты штрафа и постановлений по результатам рассмотрения жалоб, на них по вновь открывшимся обстоятельствам, действительно, не рассчитаны на

случаи, когда решения принимаются в ходе сокращенного производства по делам об административных правонарушениях (за исключением пересмотра предписаний). Аналогичная проблема существует и в других статьях главы 47 КоАП, которые не оспариваются субъектом обращения (часть первая статьи 853, подпункт 4) части второй статьи 855, часть первая статьи 856, часть первая статьи 857, статьи 859 и 860).

При этом в подпункте 3) части второй статьи 855 КоАП речь идет об акте, о пересмотре которого по вновь открывшимся обстоятельствам ходатайствует заявитель. То есть сам КоАП использует различную терминологию, добавляя в данном примере более широкое понятие "акт". Кроме того, как уже отмечалось, сокращенному производству может предшествовать вынесение предписания (в случае фиксации правонарушения сертифицированными специальными контрольно-измерительными техническими средствами и приборами), что также предоставляет право обращаться за пересмотром по вновь открывшимся обстоятельствам.

Принципиальным является положение о том, что право на пересмотр по вновь открывшимся обстоятельствам дела, которое осуществляется в порядке сокращенного производства, прямо предусмотрено частью второй статьи 811 КоАП. В этой же части говорится о решении по делу, вступившем в законную силу.

Таким образом, очевидно, что часть первая статьи 852 и подпункт 2) части третьей статьи 855 КоАП не согласованы с частью второй статьи 811 КоАП, что, как следует из материалов производства, приводит к ограничению прав и свобод граждан.

9. При применении части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 КоАП следует учитывать не только то, что право лица на пересмотр дела по вновь открывшимся обстоятельствам в случае с сокращенным производством по делам об административных правонарушениях прямо закреплено в общей норме (часть вторая статьи 811), но и принципы законодательства об административных правонарушениях.

Так, в соответствии с частью третьей статьи 10 КоАП (принцип презумпции невиновности) любые сомнения в виновности толкуются в пользу лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении. В его же пользу должны разрешаться и сомнения, возникающие при применении законодательства об административных правонарушениях.

Таким образом, несогласованность различных норм КоАП не должна приводить к нарушению как конституционных прав граждан, так и права на пересмотр дела, прямо предусмотренного КоАП. Уполномоченный орган или суд не могут отказываться от применения правовой нормы (право на рассмотрение дела по вновь открывшимся обстоятельствам) на основании того, что в процессуальном плане этот вопрос не урегулирован или урегулирован в недостаточной степени.

10. В соответствии с подпунктом 6) пункта 1 статьи 50 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан" при формировании своей правовой позиции Конституционный Суд

принимает во внимание правоприменительную практику, которая обнаруживает разные подходы в отношении пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам в случае с сокращенным производством по делу об административном правонарушении, в том числе подход, допускающий пересмотр только постановлений и предписаний и отказывающий в пересмотре решения, выносимого в сокращенном производстве, которое не облечено в форму письменного документа. Такой формальный подход приводит к существенному нарушению равенства граждан и их права защищать свои права и свободы всеми не противоречащими закону способами и права на судебную защиту.

11. Соответствие оспариваемых норм КоАП пункту 3 статьи 13 Конституции Республики Казахстан не рассматривалось Конституционным Судом в связи с неотносимостью данного пункта к вопросам, изложенным в обращении.

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, пунктами 3 и 4 статьи 63, пунктом 4 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

постановляет:

1. Признать часть вторую статьи 811, часть первую статьи 852 и подпункт 2) части третьей статьи 855 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях соответствующими пунктам 1 и 2 статьи 13 и пункту 1 статьи 14 Конституции Республики Казахстан в данном Конституционном Судом Республики Казахстан истолковании:

решение по делу об административном правонарушении, производство по которому осуществляется в порядке сокращенного производства, оформляется путем осуществления конклюдентных действий должностным лицом уполномоченного органа: объявления о правонарушении и взыскании, занесения данных в информационные системы, разъяснения оснований и порядка сокращенного производства, выдачи квитанции установленного образца (в случае необходимости). Такие действия приравниваются к вынесению итогового акта по делу об административном правонарушении, служащего основанием для привлечения к административной ответственности в общем порядке. Решение также может быть в форме предписания в случае, если административное правонарушение зафиксировано сертифицированными специальными контрольно-измерительными техническими средствами и приборами, работающими в автоматическом режиме;

отсутствие в части первой статьи 852 и подпункте 2) части третьей статьи 855 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях упоминания о решении, принимаемом в порядке сокращенного производства в конклюдентной форме

, не лишает лицо, привлеченное к ответственности в порядке этого производства, права на пересмотр дела по вновь открывшимся обстоятельствам.

2. Правительству Республики Казахстан не позднее шести месяцев после опубликования настоящего нормативного постановления внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона о внесении изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях, направленный на устранение пробелов в правовом регулировании порядка пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам в случаях, когда производство осуществляется в сокращенном порядке.

3. До внесения изменений и дополнений в Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях применять часть вторую статьи 811, часть первую статьи 852 и подпункт 2) части третьей статьи 855 в истолковании, данном в настоящем нормативном постановлении.

4. На основании пункта 4 статьи 63 Конституционного закона Республики Казахстан от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан" решения судов и иных правоприменительных органов, основанные на ином толковании части второй статьи 811, части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, исполнению не подлежат и должны быть пересмотрены по вновь открывшимся обстоятельствам в соответствии с подпунктом 5) части второй статьи 852 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях.

5. Настоящее нормативное постановление вступает в силу со дня его принятия, является общеобязательным на всей территории Республики, окончательным и обжалованию не подлежит.

6. 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