

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 102 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 23 мая 2023 года № 16-НП

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 102 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 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., Подоприторы Р.А., Сарсембаева Е.Ж. и Ударцева С.Ф., с участием:

субъекта обращения Щербентовского В.Д. и его представителя адвоката Темірғалы А.Т.,

представителей:

Министерства внутренних дел Республики Казахстан – заместителя Председателя Комитета уголовно-исполнительной системы Тайжанова Д.А.,

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

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

Уполномоченного по правам человека в Республике Казахстан – заведующего отделом анализа законодательства и национального превентивного механизма Сейтжанова С.Ж.,

рассмотрел в открытом заседании на соответствие Конституции Республики Казахстан часть вторую статьи 102 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года (далее – АППК) по обращению Щербентовского В.Д.

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

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан поступило обращение Щербентовского В.Д., в котором он просит рассмотреть на соответствие пункту 2 статьи 13, статье 14, пункту 2 статьи 76 и подпункту 3) пункта 3 статьи 77 Конституции Республики Казахстан часть вторую статьи 102 АППК.

Из обращения следует, что осужденный Щербентовский В.Д. в период отбывания наказания в учреждении АП-162/3 Комитета уголовно-исполнительной системы Министерства внутренних дел Республики Казахстан (далее – Учреждение) по приговору Есильского районного суда №2 города Астаны от 2 февраля 2018 года в связи с переводом на льготные условия отбывания наказания обратился 2 июня 2022 года в администрацию Учреждения с заявлением о предоставлении права свободного передвижения за пределами охраняемого периметра в целях трудоустройства. Администрацией Учреждения в удовлетворении его заявления было отказано.

Щербентовский В.Д. обратился в специализированный межрайонный административный суд Павлодарской области (далее – СМАС) с иском к Учреждению и Воинской части Национальной гвардии Республики Казахстан № 6679 (далее – ВЧ) об оспаривании отказа в удовлетворении его заявления и принуждении принять благоприятный административный акт.

Определением СМАС от 5 сентября 2022 года административный иск к Учреждению и ВЧ возвращен истцу на основании подпункта 11) части второй статьи 138 АППК (дело не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства). Определением судебной коллегии по административным делам Павлодарского областного суда от 22 сентября 2022 года определение СМАС оставлено без изменения, апелляционная жалоба – без удовлетворения.

Кроме того, Щербентовский В.Д. предъявил в СМАС иск к командиру ВЧ с требованием о признании бездействия государственного органа незаконным и принуждении совершить действия в пользу истца.

Определением СМАС от 12 сентября 2022 года административный иск к командиру ВЧ возвращен истцу на основании подпункта 11) части второй статьи 138 АППК (дело не подлежит рассмотрению в порядке административного судопроизводства). Определением судебной коллегии по административным делам Павлодарского областного суда от 17 октября 2022 года определение СМАС оставлено без изменения, апелляционная жалоба – без удовлетворения.

В соответствии с частью третьей статьи 138 АППК возврат иска по подпункту 11) части второй этой же статьи препятствует повторному обращению с иском в суд к тому же ответчику, о том же предмете и по тем же основаниям.

Судом Щербентовскому В.Д. рекомендовано обратиться с жалобой в районный суд в порядке статьи 482 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года (далее – УПК).

По мнению автора обращения, правоотношения, возникшие между ним, администрацией Учреждения и ВЧ, носят публично-правовой характер и неправомерный возврат судами исков нарушает закрепленные Конституцией права граждан, так как часть вторая статьи 102 АППК, равно как и другие законы Республики Казахстан, не раскрывает значение понятия "публично-правовые отношения" и это приводит к вольному толкованию указанной нормы.

При рассмотрении вопроса о конституционности оспариваемой нормы АППК применительно к предмету обращения Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Республика Казахстан, утверждая себя демократическим, светским, правовым и социальным государством, провозглашает высшими ценностями человека, его жизнь, права и свободы (пункт 1 статьи 1 Конституции).

В числе других прав человека и гражданина Основной Закон в пункте 2 статьи 13 закрепляет право каждого на судебную защиту своих прав и свобод. Подчеркивая абсолютность и неотчуждаемость этого права, пункт 3 статьи 39 Конституции относит его к правам, которые не подлежат ограничению ни в каких случаях.

Провозглашая право каждого на судебную защиту своих прав и свобод, Конституция наряду с этим устанавливает каждому равные гарантии и равные возможности для реализации этого права.

Конституционный Совет в нормативном постановлении от 29 марта 1999 года № 7/2 указал, что "пункт 1 статьи 14 Конституции Республики Казахстан "Все равны перед законом и судом" устанавливает равенство прав и обязанностей личности, равную защиту государством этих прав и равную ответственность каждого перед законом".

В Конституции закреплены правовые нормы, являющиеся основополагающими для всего законодательства. Правовые нормы Конституции являются основой для формирования и развития всех нормативных правовых актов, регулирующих конституционно-правовые отношения. В этой связи Конституция не определяет порядок судебной защиты, оставляя детальное регулирование этих вопросов на уровне законов.

На это также обращал внимание Конституционный Совет в нормативном постановлении от 5 мая 1999 года № 8/2, указав, что "устанавливая в пункте 2 статьи 13 право человека, гражданина на судебную защиту своих прав и свобод, Конституция Республики предполагает возможность каждого обратиться в суд за защитой и восстановлением нарушенных прав и свобод. При этом Конституция не определяет порядок реализации этого конституционного права. Из статьи 75 и подпункта 3) пункта 3 статьи 77 Конституции следует, что этот механизм устанавливается в законах Республики, регламентирующих вопросы организационно-правового построения судебной системы и отправления правосудия".

2. В соответствии с пунктом 2 статьи 75 Основного Закона судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

Парламент Республики Казахстан в соответствии с подпунктами 1) и 6) пункта 3 статьи 61 Конституции вправе издавать законы, которые регулируют важнейшие общественные отношения, устанавливают основополагающие принципы и нормы, касающиеся правосубъектности физических и юридических лиц, гражданских прав и свобод, обязательств и ответственности физических и юридических лиц, вопросов судостройства и судопроизводства.

В соответствии с принятыми Парламентом в установленном порядке законодательными актами в Республике Казахстан действуют уголовное (УПК), гражданское (Гражданский процессуальный кодекс), по делам об административных правонарушениях (Кодекс об административных правонарушениях) и административное (АППК) судопроизводства.

Указанные нормативные правовые акты устанавливают единые как для судов, независимо от их специализации и уровня, так и для граждан, независимо от их пола, расы, национальности, социального, имущественного положения и других признаков, правила судопроизводства, которые, вместе с тем, специфичны для каждой из их форм. Необходимость такой дифференциации процессуальных норм обусловлена сферой правового регулирования и задачами, поставленными законодателем перед тем или иным видом судопроизводства.

Конституционный Совет в нормативном постановлении от 6 марта 1997 года № 3 разъяснил, что "определение подсудности для разной категории дел процессуальным законом учитывает специфическую особенность, сложность, общественную значимость дел, необходимость обеспечения быстрого и эффективного их разрешения".

3. АППК, как определил законодатель в статье 3, регулирует отношения, связанные с осуществлением внутренних административных процедур государственных органов, административных процедур, а также порядок административного судопроизводства.

АППК устанавливает правоспособность и дееспособность в административной процедуре, круг ее участников, их права и обязанности, положения и стадии внутренних административных процедур государственных органов, порядок обжалования действий и решений административных органов.

Отдельный раздел АППК регулирует административное судопроизводство, в котором установлены порядок судебного разбирательства с учетом специфики правоотношений "человек – государство", права и обязанности его участников, особенности рассмотрения отдельных видов административных исков, условия и порядок пересмотра судебных актов, а также меры судебного контроля.

В статье 4 АППК даны значения понятий, используемых в тексте законодательного акта. Оспариваемая заявителем часть вторая статьи 102 АППК определяет, что судам в

порядке административного судопроизводства подсудны споры, вытекающие из публично-правовых отношений, предусмотренные данным Кодексом.

Отсутствие в АППК значения понятия "публично-правовые отношения" не является упущением или недостатком законодательного акта, а обусловлено самой природой публичного права. Публичное право не является самостоятельной отраслью права, а представляет собой относительно обособленную подсистему, формируемую отраслями права, регулирующими властно-управленческие функции государственных и негосударственных институтов и учреждений по обеспечению реализации публичного интереса, работы механизма государства и защиты интересов общества.

Публичное право включает в себя компоненты нескольких отраслей права (конституционное (государственное) право, административное право, уголовное право, налоговое право и другие), функциональная общность и особенности которых обусловлены предметом и методами регулирования, а также составом источников (форм) права.

В этой связи значение понятия "публично-правовые отношения" в отдельных отраслях права может допускать разное толкование в зависимости от видов регулируемых общественных отношений и, соответственно, иметь различное выражение норм в профильных законах, что не позволяет сформулировать его общее определение. В свою очередь, такое различие в нормах может повлечь за собой их произвольную интерпретацию, что противоречит требованиям Конституции Республики и Конституционного Суда об обеспечении правовой определенности при принятии законов (нормативные постановления от 8 апреля 2023 года № 7, от 18 мая 2023 года № 14-НП и другие).

4. Как отмечал ранее Конституционный Совет в нормативном постановлении от 18 апреля 2007 года № 4, признание права лица на рассмотрение его дела в суде, к подсудности которого оно отнесено законом, является одной из гарантий права на судебную защиту и беспрепятственного доступа к правосудию, одним из проявлений равенства каждого перед законом и судом. Эта гарантия содержится также в пункте 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах, принятого резолюцией 2200А (XXI) Генеральной Ассамблеи Организации Объединенных Наций от 16 декабря 1966 года, ратифицированного Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года.

Рассматривая довод субъекта обращения о нарушении его права на судебную защиту путем самовольного, без его согласия изменения подсудности по поданному им иску с административного на уголовный порядок судопроизводства, неправомерном применении судом норм УПК вместо норм Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан (далее – УИК), сопоставляя нормы права, содержащиеся в указанных кодексах, Конституционный Суд приходит к следующему.

В соответствии со статьей 1 УИК уголовно-исполнительное законодательство Казахстана состоит из собственно Уголовно-исполнительного кодекса, законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих порядок и условия исполнения и отбывания наказаний и иных мер уголовно-правового воздействия, назначенных вступившим в законную силу приговором суда.

Между тем исполнение приговора включает в себя не только отбывание назначенного судом наказания, но также и вопросы, касающиеся замены вида и режима наказания, отсрочки наказания или условно-досрочного освобождения от наказания, назначения, продления, изменения или прекращения применения принудительных мер медицинского характера, применения обратной силы закона или акта об амнистии и другие, разрешаемые в судебном порядке.

Стадия исполнения приговора имеет процессуальные особенности. Она осуществляется главным образом посредством проведения судебных заседаний, в которых рассматриваются и разрешаются вопросы, непосредственно относящиеся к реализации приговора, определяющие дальнейшую судьбу осужденного. Деятельность суда на стадии исполнения приговора, равно как и на других стадиях, основана на единых принципах уголовного процесса и направлена на достижение общих задач уголовного судопроизводства. Такая деятельность не регулируется УИК, который, не являясь процессуальным законом, имеет узко специализированную направленность, обусловленную такими целями уголовно-исполнительного законодательства Республики Казахстан, как восстановление социальной справедливости, исправление осужденных, предупреждение совершения новых уголовных правонарушений как осужденными, так и иными лицами.

Перечисленные особенности обуславливают отнесение законодателем норм об исполнении приговора, в том числе об обжаловании осужденными действий и решений должностных лиц учреждения уголовно-исполнительной системы, к части уголовно-процессуального законодательства, регулирующей самостоятельную стадию уголовного судопроизводства (раздел 9, глава 51 УПК).

Исходя из изложенного, Конституционный Суд полагает, что законодатель при принятии АППК обоснованно исключил процедуры, регламентированные уголовно-процессуальным законодательством Республики Казахстан, из числа административных процедур, регулируемых АППК.

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 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 102 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан соответствующей Конституции Республики Казахстан.

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

3. 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