

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан абзаца первого части четвертой статьи 168 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2023 года № 33-НП

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан абзаца первого части четвертой статьи 168 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 Баймурзиной А.Ж.,
представителей:

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

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

Министерства финансов Республики Казахстан – вице-министра Кенбеила Д.М.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – заведующего сектором Отдела законодательства Сағнайқызы Н.,

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

Республиканской палаты частных судебных исполнителей – заместителя Председателя Смагулова Г.А.,

рассмотрел в открытом заседании обращение Баймурзиной А.Ж. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан абзаца первого части четвертой статьи 168 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 года (далее – АППК).

Заслушав докладчиков – судей Конституционного Суда Республики Казахстан Нурмуханова Б.М., Ударцева С.Ф. и участников заседания, изучив материалы конституционного производства, проанализировав нормы действующего права Республики Казахстан и международные правовые акты, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило обращение о рассмотрении на соответствие пункту 2 статьи 13 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция) абзаца первой части четвертой статьи 168 АППК.

Из обращения следует, что решением специализированного межрайонного административного суда Жамбылской области от 23 февраля 2023 года в удовлетворении административного иска заявителя отказано. Решение суда в окончательной форме было изготовлено в течение десяти рабочих дней со дня окончания устного разбирательства (10 марта 2023 года), установленных в части второй статьи 151 АППК.

Истец имел право подать апелляционную жалобу также в течение десяти рабочих дней со дня вынесения решения суда (часть четвертая статьи 168 АППК), что не было сделано ввиду отсутствия судебного решения в окончательной форме. Определением специализированного межрайонного административного суда Жамбылской области от 20 марта 2023 года апелляционная жалоба заявителя от 14 марта 2023 года возвращена в связи с пропуском десятидневного срока на апелляционное обжалование и отсутствием заявления о его восстановлении.

Субъект обращения полагает, что норма части четвертой статьи 168 АППК, устанавливающая срок подачи апелляционной жалобы в течение десяти рабочих дней со дня вынесения решения суда, во взаимосвязи с нормой части второй статьи 151 АППК нарушают право участника процесса на судебную защиту своих прав и свобод, закрепленное пунктом 2 статьи 13 Конституции.

Таким образом, заявителем оспаривается положение абзаца первой части четвертой статьи 168 АППК.

При проверке конституционности указанного положения АППК Конституционный Суд исходит из следующего.

1. Конституция определяет правовые основы судебной власти, осуществления правосудия и права каждого на судебную защиту своих прав и свобод (пункт 4 статьи 3, пункт 2 статьи 13, статьи 75 – 82 и другие).

Некоторые из этих норм были предметом рассмотрения в ряде итоговых постановлений органа конституционного контроля. Как отмечалось в них, основной гарантией защиты прав и законных интересов граждан является право на судебную защиту, закрепленное пунктом 2 статьи 13 Конституции, которое включает и право на обжалование решений судов. Данное право является абсолютным и неотчуждаемым и не подлежит ограничению ни в каких случаях (пункт 3 статьи 39 Основного Закона). Оно предполагает обеспечение государством условий для справедливого разбирательства в суде первой инстанции с возможностью повторного рассмотрения дела по существу в рамках пересмотра не вступивших в законную силу судебных актов

в апелляционном порядке. В интересах законности и исключения судебных ошибок применительно к специализированным судам должна в полной мере обеспечиваться возможность пересмотра судебных решений. Исполнение судебного решения как функция, имеющая публично-правовой характер, предполагает необходимость создания эффективной правовой процедуры ее реализации с адекватными инструментами воздействия на должников и других участников исполнительного производства (нормативные постановления Конституционного Совета от 14 апреля 2006 года № 1, от 24 января 2007 года № 1 и от 3 июля 2018 года № 5, нормативные постановления Конституционного Суда от 22 февраля 2023 года № 3, от 16 мая 2023 года № 13-НП, от 14 июля 2023 года № 21-НП и другие).

С правом на судебную защиту и принципами правосудия, закрепленными в Основном Законе, тесно связано право на получение квалифицированной юридической помощи (пункт 3 статьи 13 Конституции), которое предполагает возможность каждого лица при совершении им юридически значимых действий пользоваться профессиональной помощью квалифицированных юристов. Выполняя свои обязательства в этой сфере, государство должно принимать необходимые меры нормативно-правового, организационного и иного характера с целью создания надлежащих условий как для гарантирования указанного права индивида, так и обеспечения эффективности деятельности лиц, призванных оказывать квалифицированную юридическую помощь (нормативное постановление Конституционного Совета от 4 июня 2021 года № 1).

Для защиты своих прав, получения и оказания полноценной квалифицированной юридической помощи, надлежащего выполнения возложенных полномочий на стадии подачи апелляционных жалобы и ходатайства истец, ответчик, их представители, прокурор и иные заинтересованные лица должны иметь в своем распоряжении решение суда в полном объеме с изложенными в нем аргументами и обоснованием, а также время, необходимое для подготовки документов.

2. В международных правовых актах подчеркивается значение судебной защиты прав и свобод человека.

Так, согласно статье 8 Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года (далее – Декларация): "Каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом.". В статье 10 Декларации закреплено: "Каждый человек, для определения его прав и обязанностей... имеет право, на основе полного равенства, на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом."

В подпунктах а), б), в) пункта 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, ратифицированного Законом Республики

Казахстан от 28 ноября 2005 года (далее – МПГПП), признается, что участвующие в этом Пакте государства обязуются: "обеспечить любому лицу, права и свободы которого, признаваемые в настоящем Пакте, нарушены, эффективное средство правовой защиты, даже если это нарушение было совершено лицами, действовавшими в официальном качестве"; "обеспечить, чтобы право на правовую защиту для любого лица, требующего такой защиты, устанавливалось компетентными судебными, административными или законодательными властями или любым другим компетентным органом, предусмотренным правовой системой государства, и развивать возможности судебной защиты"; "обеспечить применение компетентными властями средств правовой защиты, когда они предоставляются.". В пункте 1 статьи 14 МПГПП закреплено: "Все лица равны перед судами и трибуналами. Каждый имеет право при рассмотрении любого уголовного обвинения, предъявляемого ему, или при определении его прав и обязанностей в каком-либо гражданском процессе на справедливое и публичное разбирательство дела компетентным, независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона."

Таким образом, в указанных международных правовых актах определена обязанность государства обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина необходимыми правовыми средствами и рассмотрение дела независимым и беспристрастным судом с соблюдением всех требований справедливости.

3. Раздел 4 АППК регулирует порядок административного судопроизводства, функционирующего в Казахстане с момента введения в действие данного Кодекса.

В административном судопроизводстве применяются положения Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан (далее – ГПК), если иной порядок не предусмотрен АППК (часть третья статьи 1 АППК). Согласно части первой статьи 168 АППК порядок апелляционного обжалования и производство административного дела по апелляционной жалобе в суде апелляционной инстанции определяются правилами ГПК, если иное не установлено данной статьей.

Учитывая специфику правоотношений и необходимость ускорения процесса принятия решений для достижения поставленных задач, АППК определил особенности рассмотрения административных дел, связанных с оспариванием решений, заключений, предписаний уполномоченного органа по итогам проверки проведения государственных закупок и действий (бездействия) судебных исполнителей. Подобные дела рассматриваются судами первой и апелляционной инстанций в течение десяти рабочих дней. Апелляционная жалоба и ходатайство прокурора могут быть поданы в такой же срок со дня вынесения решения, тогда как по общим правилам срок для обращения в суд апелляционной инстанции составляет два месяца со дня вынесения решения в окончательной форме (часть вторая статьи 146, части вторая, четвертая и восьмая статьи 168 АППК).

Датой вынесения решения являются: для устного производства – день объявления решения по административному делу, а для письменного производства – дата, указанная в решении суда (часть третья статьи 151 АПК).

Суд оглашает резолютивную часть решения в зале судебного заседания, после чего председательствующий разъясняет правовые основания и последствия его принятия, порядок и сроки обжалования решения, объявляет о дате изготовления решения в окончательной форме и когда лица, участвующие в административном деле, могут получить его копию. Если оглашение резолютивной части решения не производится непосредственно по окончании судебного заседания, то председательствующий обязан объявить лицам, находящимся в зале судебного заседания, дату и время оглашения (часть вторая и четвертая статьи 147 АПК).

Решение выносится после разбирательства административного дела и изготавливается не позднее десяти рабочих дней со дня окончания устного разбирательства. В исключительных случаях с учетом сложности административного дела решение суда изготавливается не позднее одного месяца со дня окончания устного разбирательства (часть вторая статьи 151 АПК). По смыслу данных положений АПК они имеют универсальный характер и распространяются также на административные дела, указанные в части четвертой статьи 168 данного Кодекса.

Из приведенных положений АПК следует, что решение по административному делу (его резолютивная часть) может выноситься и оглашаться как непосредственно по окончании, так и в течение установленного периода после судебного разбирательства. Сроки для изготовления решения в окончательной форме, а также для подачи апелляционных жалобы и ходатайства прокурора по указанным в части четвертой статьи 168 АПК категориям административных дел могут совпадать (десять рабочих дней), а по сложным административным делам – первый срок может значительно превышать второй (месяц и десять рабочих дней).

Требования к содержанию апелляционных жалобы и ходатайства прокурора предусмотрены не в АПК, а в ГПК (статья 404). Они, наряду с другими, должны содержать: обжалуемое или пересматриваемое по апелляционному ходатайству прокурора решение и наименование суда, вынесшего это решение; указание на то, в чем заключается незаконность или необоснованность решения суда, как правило, со ссылкой на законы, подлежащие применению, и материалы дела; указание на то, в какой части следует проверить законность обжалуемого или пересматриваемого по апелляционному ходатайству прокурора решения и внесения каких изменений требует лицо, подающее жалобу, ходатайство прокурора; перечень прилагаемых к жалобе, ходатайству прокурора документов. К жалобе, ходатайству прокурора в форме электронных документов прилагаются электронные копии документов. Из этого следует, что подготовка документов для апелляции требует внимательного ознакомления с решением суда первой инстанции, критического анализа и

переосмысления судебного акта, что до его изготовления в окончательной форме практически невозможно.

Несоответствие апелляционных жалобы, ходатайства прокурора установленным требованиям является основанием для оставления без движения или их возврата при неустранении выявленных недостатков (статья 406 и 407 ГПК). В последующем, в случае истечения срока для обращения в суд апелляционной инстанции, восстановление такого срока осуществляется по заявлению заинтересованных лиц, если он пропущен по причинам, признанным судом уважительными. К исправлению ситуации не приведут и положения части третьей статьи 126 ГПК, определяющей основания, при наличии которых суды обязаны восстановить пропущенный срок. Фактически такие положения АППК возлагают на лицо обязанность совершать излишние процессуальные действия для защиты своих прав при отсутствии каких-либо нарушений с его стороны.

Согласно части второй статьи 5 АППК "задачей административного судопроизводства является справедливое, беспристрастное и своевременное разрешение административных дел с целью эффективной защиты и восстановления нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов физических лиц, прав и законных интересов юридических лиц в публично-правовых отношениях.". Очевидно, что несогласованность статей АППК по определению сроков изготовления решения суда в окончательной форме и сроков, установленных для подачи апелляционной жалобы и апелляционного ходатайства прокурора, не способствует достижению указанной задачи административного судопроизводства.

Такие подходы не позволяют лицу полноценно реализовать свое право на судебную защиту путем подачи надлежаще составленной апелляционной жалобы, а порой делают это невозможным, если решение в окончательной форме изготовлено в месячный срок. Кроме того, они препятствуют эффективному осуществлению права лица на получение квалифицированной юридической помощи и обязанностей субъектов ее оказания, а также конституционных полномочий прокуратуры, закрепленных в Основном Законе (пункт 3 статьи 13, пункт 1 статьи 83). Тем самым положения части четвертой статьи 168 АППК касательно срока апелляции при буквальном толковании их смысла создают риски необоснованного ограничения прав граждан, адвокатов, юридических консультантов, а также прокурора, что недопустимо, тем более, что в соответствии с пунктом 1 статьи 83 Конституции "прокуратура от имени государства осуществляет в установленных законом пределах и формах высший надзор за соблюдением законности на территории Республики Казахстан, представляет интересы государства в суде...".

В статье 152 АППК указана структура судебного решения, состоящего из вводной, описательной, мотивировочной и резолютивной частей, при этом содержание вводной, описательной и резолютивной частей определяется в соответствии с требованиями ГПК (части вторая и третья). Так, в описательной части решения должно быть

изложено краткое содержание требований истца, объяснения ответчика и объяснения третьих лиц, участвующих в деле, с указанием на доказательства, которыми они обосновывают доводы (часть четвертая статьи 226 ГПК). Мотивировочная часть решения суда должна содержать: обстоятельства спора; исковые требования и их обоснования; доказательства, на которых суд основывает свое решение; доводы, по которым суд отклонил какие-либо доказательства; обоснование, почему суд не согласен с каждым из доводов участников административного процесса; нормы законодательства Республики Казахстан; выводы суда по каждому из заявленных требований. Только в случае признания иска ответчиком в мотивировочной части может быть указано лишь на признание иска и принятие его судом (часть четвертая статьи 152 АПК). Таким образом, и описательная, и мотивировочная части имеют важное значение для обоснования апелляционной жалобы лица и апелляционного ходатайства прокурора. Одной резолютивной части для этого недостаточно.

Конституционный Суд полагает, что оглашение резолютивной части решения в зале судебного заседания и разъяснение председательствующим правовых оснований и последствий его принятия являются недостаточными с точки зрения использования участниками административного процесса предусмотренных законом инструментов для обжалования принятого судебного решения. Срок для апелляционного обжалования или внесения апелляционного ходатайства прокурора должен устанавливаться таким образом, чтобы после изготовления и получения судебного решения в окончательной форме участники административного процесса имели бы разумные сроки для ознакомления с его содержанием, определения своей позиции по всем ключевым аспектам, получения (оказания) квалифицированной юридической помощи, составления жалобы и принятия мер прокурорского реагирования как прокурором, участвовавшим в рассмотрении административного дела, так и Генеральным Прокурором, его заместителями и другими прокурорами, уполномоченными на принесение апелляционного ходатайства независимо от их участия в судебном заседании (часть пятая статьи 168 АПК).

Для обозначения времени совершения различных процессуальных действий в статьях 147, 151 и 168 АПК используются разные понятия: "день вынесения решения", "день окончания устного разбирательства", "день объявления решения", "дата вынесения решения", "дата изготовления решения в окончательной форме", "день вынесения решения в окончательной форме", "день оглашения", "дата, указанная в решении суда". А понятие "решение", кроме резолютивной части, включает еще и другие части, имеющие важное значение для оценки и понимания содержания вынесенного судебного акта. Данные положения АПК не отвечают требованиям юридической точности, допускают неоднозначное толкование и создают риск

ущемления конституционных прав и свобод человека и гражданина. При этом Конституционный Суд констатирует, что в своих решениях суды указывают день оглашения и дату изготовления в окончательной форме, если они не совпадают.

В своем нормативном постановлении от 14 июля 2023 года № 21-НП Конституционный Суд отметил, что равенство всех перед законом и судом, гарантированное пунктом 1 статьи 14 Конституции, означает, что принимаемыми законами в правах лиц не могут устанавливаться различия, которые не имеют объективного и разумного обоснования. Реализация этого принципа предопределяет равенство в способах защиты, а также в восстановлении нарушенных прав и свобод на основе единства материальных и процессуальных норм. В этом смысле определение в части четвертой статьи 168 АПК дня вынесения решения в качестве начала течения срока для обращения в суд апелляционной инстанции, тогда как по всем другим категориям административных дел такой срок исчисляется со дня вынесения решения в окончательной форме (часть вторая статьи 168 АПК), может приводить к нарушению данного конституционного принципа.

Конституционный Суд считает, что положения части четвертой статьи 168 АПК являются производными от норм части второй данной статьи, которые определяют общие правила обжалования не вступивших в законную силу решений суда, в том числе двухмесячный срок для подачи апелляционной жалобы лица и апелляционного ходатайства прокурора, исчисляемый со дня вынесения судебного решения в окончательной форме. Оспариваемый заявителем абзац лишь выделяет категории административных дел, устанавливая по ним более короткий срок для обращения в суд апелляционной инстанции, не затрагивая при этом общие принципы. В связи с этим срок в десять рабочих дней, предусмотренный для подачи апелляционных жалобы и ходатайства прокурора по административным делам об оспаривании решений, заключений, предписаний уполномоченного органа по итогам проверки проведения государственных закупок и действий (бездействия) судебных исполнителей, должен исчисляться со дня вынесения (изготовления) решения в окончательной форме, что также вытекает из положений пунктов 2 и 3 статьи 13, пункта 1 статьи 14 и пункта 1 статьи 83 Конституции.

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, 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 абзац первый части четвертой статьи 168 Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан во взаимосвязи со статьями 147 (частью второй), 151 и 168 (частью второй) соответствующим

Конституции Республики Казахстан в данном Конституционном Судом Республики Казахстан истолковании:

в целях обеспечения соблюдения конституционного принципа равенства всех перед законом и судом при исчислении сроков для подачи апелляционных жалобы и ходатайства прокурора по указанным в этой норме категориям административных дел под днем вынесения решения следует понимать дату вынесения (изготовления) судебного решения в окончательной форме, как это установлено по всем другим административным делам.

2. Правительству Республики Казахстан не позднее шести месяцев после опубликования настоящего нормативного постановления внести в Мажилис Парламента Республики Казахстан проект закона, направленный на приведение законодательства Республики Казахстан об административном судопроизводстве в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенными в данном нормативном постановлении.

О принятых мерах в указанный срок проинформировать Конституционный Суд Республики Казахстан.

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