

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части первой статьи 608 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года

Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 27 октября 2023 года № 34-НП

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части первой статьи 608 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., Жатканбаевой А.Е., Кыдырбаевой А.К., Нурмуханова Б.М., Подопригоры Р.А., Сарсембаева Е.Ж. и Ударцева С.Ф., с участием представителей:

субъекта обращения С. – адвоката Айтбаева Т.С.,

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

Министерства юстиции Республики Казахстан – директора Департамента законодательства Манкешова Ш.Ж.,

Министерства внутренних дел Республики Казахстан – заместителя председателя Комитета административной полиции Тусупова С.А.,

Аппарата Мажилиса Парламента Республики Казахстан – главного консультанта Отдела законодательства Байтеленова Р.Т.,

Аппарата Сената Парламента Республики Казахстан – главного консультанта Отдела законодательства Аукашева Г.А.,

Института законодательства и правовой информации Республики Казахстан – заместителя директора Казбаевой А.Г.,

рассмотрел в открытом заседании обращение С. о проверке на соответствие Конституции Республики Казахстан части первой статьи 608 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года (далее – КоАП)

Заслушав докладчика – судью Конституционного Суда Республики Казахстан Ударцева С.Ф. и участников заседания, изучив материалы конституционного производства, действующее право Республики Казахстан, Конституционный Суд Республики Казахстан

установил:

В Конституционный Суд Республики Казахстан (далее – Конституционный Суд) поступило обращение о рассмотрении части первой статьи 608 КоАП на соответствие пункту 1 статьи 14, пункту 1 статьи 24, пункту 1 статьи 39 Конституции Республики Казахстан (далее – Конституция).

Из обращения следует, что заявитель в городе Астане управлял транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения. В судебном заседании субъект обращения признал вину полностью и раскаялся в содеянном.

Постановлением специализированного межрайонного суда по административным правонарушениям города Астаны заявитель признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью первой статьи 608 КоАП, и подвергнут административному аресту на пятнадцать суток с лишением права управления транспортным средством сроком на семь лет.

Автор обращения отмечает, что санкция части первой статьи 608 КоАП безальтернативная: "Управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, а равно передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, – влекут административный арест на пятнадцать суток и лишение права управления транспортным средством сроком на семь лет".

Заявитель указывает на то, что за аналогичное правонарушение гражданин, не имеющий права управления транспортным средством, в случае управления транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения будет подвергнут административному взысканию в виде административного ареста на двадцать суток (часть шестая статьи 608 КоАП) с возможностью после этого получить водительское удостоверение. Автор обращения видит в этом нарушение равенства всех перед законом и судом, которое заключается в том, что граждане, совершившие одинаковые административные правонарушения, подвергаются разным административным взысканиям.

Автор обращения также полагает, что неоправданно длительный срок административного взыскания в виде лишения права управления транспортным средством на семь лет, предусмотренный частью первой статьи 608 КоАП, нарушает право заявителя на свободный выбор рода деятельности и профессии, так как имеются виды деятельности и профессии, предполагающие наличие права управления транспортным средством.

В ходе судебного заседания представитель заявителя подтвердил обращение в Конституционный Суд о проверке на соответствие Конституции части первой статьи

608 КоАП с учетом соотношения ее с частью шестой данной статьи и в заключительном слове расширил требования, включив в них проверку конституционности всех частей статьи 608, а также статей 610, 611 и 612 КоАП.

Рассмотрев дополнительное ходатайство представителя обратившегося лица об увеличении объема требований, Конституционный Суд констатирует, что иные части статьи 608, кроме части первой, а также статьи 610, 611 и 612 КоАП непосредственно не затрагивают интересы субъекта обращения, касаются иных субъектов, совершающих другие правонарушения.

Статьи 610, 611 и 612 КоАП не содержат признак, имеющий отношение к обратившемуся лицу, – управление транспортным средством водителем в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения.

В соответствии с пунктом 1 статьи 45 Конституционного закона от 5 ноября 2022 года "О Конституционном Суде Республики Казахстан" (далее – Конституционный закон) Конституционный Суд по обращению граждан рассматривает на соответствие Конституции Республики Казахстан нормативные правовые акты Республики Казахстан, непосредственно затрагивающие их права и свободы, закрепленные Конституцией Республики Казахстан.

В принятии обращения отказывается, если оно "не соответствует установленным настоящим Конституционным законом форме и содержанию обращения, условиям их допустимости или исходит от ненадлежащего субъекта" (подпункт 1) пункта 3 статьи 48 Конституционного закона).

В связи с этим Конституционный Суд отказывает в принятии дополнительных требований представителя субъекта обращения к конституционному производству, так как указанные в них положения непосредственно не затрагивают права и свободы субъекта обращения.

При проверке конституционности части первой статьи 608 КоАП с учетом соотношения ее с частью шестой данной статьи Конституционный Суд исходит из следующего.

1. В пункте 1 статьи 1 Конституции записано, что высшими ценностями государства являются человек, его жизнь, права и свободы. Никто не вправе подвергать опасности жизнь других лиц, в том числе управляя транспортным средством как источником повышенной опасности.

Конституция закрепляет право каждого, кто находится на законных основаниях в стране, на свободное передвижение по территории Республики Казахстан, кроме случаев, оговоренных законом (пункт 1 статьи 21 Конституции). Личный и общественный транспорт – важное средство для реализации этого права человека. В соответствии с Конституцией осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц, посягать на конституционный строй и общественную нравственность (пункт 5 статьи 12), все равны перед законом и судом (

пункт 1 статьи 14). При этом права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только законами и лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты конституционного строя, охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (пункт 1 статьи 39), а конституционная норма о равенстве всех перед законом и судом ни в каких случаях не подлежит ограничению (пункт 3 статьи 39). Эти положения Конституции важны для охраны общественного порядка, в том числе в сфере дорожного движения, жизни, здоровья, прав и свобод человека.

Не подлежит каким-либо ограничениям и конституционное право каждого на жизнь (пункт 1 статьи 15). В пункте 1 статьи 29 Конституции установлено: "Граждане Республики Казахстан имеют право на охрану здоровья". Начиная управление транспортным средством в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, влияющем на быстроту реакции, внимание, координацию движений, человек подвергает риску жизнь и здоровье людей (пассажиров, пешеходов и других).

В пункте 1 статьи 34 Конституции закреплено, что каждый обязан соблюдать Конституцию и законодательство Республики Казахстан, уважать права, свободы, честь и достоинство других лиц. Управляющий транспортным средством в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения является потенциальным нарушителем конституционных прав граждан и общественного порядка, не соблюдает указанные конституционные обязанности, создает при этом опасность для своей жизни и здоровья.

В нормативном постановлении Конституционного Совета Республики Казахстан от 29 марта 1999 года № 7/2 обращено внимание на то, что пункт 1 статьи 14 Конституции "устанавливает равенство прав и обязанностей личности, равную защиту государством этих прав и равную ответственность каждого перед законом. Равенство перед законом означает, что именно в законах определяются конкретные условия и обстоятельства, позволяющие реализовать права и свободы человека и гражданина".

2. Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций 10 декабря 1948 года (далее – Декларация), устанавливает: "Каждый человек имеет обязанности перед обществом, в котором только и возможно свободное и полное развитие его личности" (пункт 1 статьи 29). В ней также отмечено, что при "осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе" (пункт 2 статьи 29).

В Международном пакте о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года, ратифицированном Законом Республики Казахстан от 28 ноября 2005 года,

закреплены, в частности: право на жизнь как неотъемлемое право каждого человека (пункт 1 статьи 6), равенство всех лиц перед судами (пункт 1 статьи 14), право каждого ребенка на такие меры защиты, которые требуются в его положении как малолетнего со стороны общества и государства (пункт 1 статьи 24).

В подпункте v) статьи 1 Конвенции Организации Объединенных Наций о дорожном движении, принятой 8 ноября 1968 года и ратифицированной Законом Республики Казахстан от 31 декабря 2009 года (далее – Конвенция), содержится широкое определение термина "водитель" ("погонщик"): "всякое лицо, управляющее транспортным средством, автомобилем и т.д. (включая велосипеды) или ведущее по дороге скот, стада, упряжных, вьючных или верховых животных". С учетом этого дано определение понятия "водитель" и в подпункте 25) статьи 1 Закона Республики Казахстан от 17 апреля 2014 года "О дорожном движении" (далее – Закон от 17 апреля 2014 года).

Конвенция уделяет внимание здоровью водителя, его физическим и психическим качествам, физическому и умственному состоянию, влияющим на исполнение обязанностей правильно управлять транспортным средством, контролировать это управление, обеспечивать безопасность дорожного движения. Выполнение этих требований Конвенции затруднительно при алкогольном, наркотическом и (или) токсикоманическом опьянении водителя.

В пункте 3 статьи 8 Конвенции говорится: "Водитель должен обладать необходимыми физическими и психическими качествами, и его физическое и умственное состояние должно позволять ему управлять транспортным средством", а в пункте 5 этой же статьи отмечено, что водитель "должен быть всегда в состоянии управлять своим транспортным средством". В Конвенции также установлено требование: "Водитель транспортного средства должен при любых обстоятельствах сохранять контроль над своим транспортным средством с тем, чтобы соблюдать необходимую осторожность и быть всегда в состоянии осуществлять любые маневры, которые ему надлежит выполнить" (пункт 1 статьи 13). Состояние алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения может существенно влиять на способность водителя осуществлять необходимые действия в сложных ситуациях и создавать риски для жизни, здоровья людей и безопасности дорожного движения.

Согласно пункту 3 статьи 42 Конвенции "ни одно положение настоящей Конвенции не должно толковаться как препятствующее Договаривающимся Сторонам или их территориальным подразделениям запретить водителю, имеющему национальное или международное водительское удостоверение, управлять автомобилем, если очевидно и доказано, что его состояние таково, что он не может управлять транспортным средством, не создавая угрозы для движения, или если он был лишен права на вождение в государстве, где он имеет свое обычное местожительство".

В международных правовых документах также предусмотрена возможность лишения водителя права управления транспортными средствами. В зарубежных странах за различные нарушения в состоянии опьянения водитель может быть лишен права управления транспортным средством на различные сроки (в том числе на весьма длительный до пожизненного) с учетом особенностей законодательства каждой страны и последствий совершенного правонарушения (в некоторых странах с конфискацией транспортного средства).

3. В Республике Казахстан законодательство и практика его реализации защищают и поддерживают правовой порядок, обеспечивающий защиту жизни и здоровья, прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в ситуациях, создающих дополнительные риски для обеспечения правопорядка.

Закон от 17 апреля 2014 года устанавливает правовые основы и общие условия функционирования дорожного движения и обеспечения его безопасности в Республике Казахстан. В данном Законе государственная политика в сфере дорожного движения определена как "направленная на обеспечение благоприятных условий для участников дорожного движения, предотвращение дорожно-транспортных происшествий и снижение тяжести их последствий" (пункт 1 статьи 6). Среди основных направлений этой политики указаны, в частности, обеспечение безопасности и доступности дорожного движения, комфортности и сервиса для его участников, устойчивой транспортной системы, снижение рисков в дорожном движении (подпункты 1) – 3) пункта 2 статьи 6).

В статье 3 Закона от 17 апреля 2014 года выделены основные принципы дорожного движения: "1) приоритет жизни и здоровья участников дорожного движения над экономическими результатами хозяйственной деятельности; 2) приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью участников дорожного движения; 3) соблюдение интересов участников дорожного движения, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения; 4) системный подход к обеспечению безопасности дорожного движения". В соответствии с этими принципами, учитывая высокую общественную опасность управления транспортным средством водителем в состоянии опьянения, а также возможные последствия дорожно-транспортных происшествий, в Республике Казахстан за различные правонарушения установлена административная и уголовная ответственность.

В пункте 2 статьи 73 Закона от 17 апреля 2014 года предусмотрено, что право на управление транспортным средством предоставляется лицам, сдавшим экзамен, при соблюдении условий, перечисленных в статье 74 данного Закона, в пункте 5 статьи 73 установлено, что право на управление транспортным средством подтверждается водительским удостоверением, а в предусмотренных законодательством случаях – временным разрешением на право управления транспортным средством. Законом от 17

апреля 2014 года регулируется процедура получения документов, подтверждающих право на управление транспортным средством, установлено, какие лица допускаются к сдаче экзаменов (пункт 3 статьи 74), и предусмотрены случаи лишения и ограничения права на управление транспортным средством (пункт 3 статьи 75).

4. По данным Генеральной прокуратуры Республики Казахстан, в период с 2014 года по сентябрь 2023 года включительно, в результате 158 тысяч дорожно-транспортных происшествий (далее – ДТП) в Казахстане погибло более 22 тысяч человек, свыше 205 тысяч получили различные увечья, травмы. С участием водителей в состоянии опьянения совершены более 6400 ДТП, в которых погибли 1426 человек, 8607 получили различные увечья, травмы.

Законом Республики Казахстан от 27 декабря 2019 года "О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам совершенствования уголовного, уголовно-процессуального законодательства и усиления защиты прав личности" (далее – Закон от 27 декабря 2019 года) за управление транспортным средством в состоянии опьянения усилена административная и уголовная ответственность. Водитель, управляющий транспортным средством в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, подвергается административному аресту на пятнадцать суток и лишению права управления транспортным средством сроком на семь лет (часть первая статьи 608 КоАП). При повторном нарушении в течение года после истечения срока административного взыскания арест увеличен до двадцати суток с лишением права управления транспортным средством сроком на восемь лет (часть 3-1 статьи 608 КоАП).

Действия, предусмотренные частью первой статьи 608 КоАП, повлекшие причинение потерпевшему вреда здоровью, не имеющие признаков уголовно наказуемого деяния, или повреждение транспортных средств, грузов, дорожных и иных сооружений либо иного имущества, влекут административный арест на двадцать суток и лишение права управления транспортным средством сроком на семь лет (часть третья статьи 608 КоАП). Совершение таких же действий повторно в течение года после истечения срока административного взыскания влечет административный арест на двадцать пять суток и лишение права управления транспортным средством сроком на девять лет (часть 3-2 статьи 608 КоАП).

Принятые меры по усилению административной и уголовной ответственности оказали позитивное профилактическое воздействие на участников дорожного движения .

При усилении административной ответственности за управление транспортным средством в состоянии опьянения осталась без изменений часть шестая статьи 608 КоАП, устанавливающая, что действия, предусмотренные частями первой и третьей данной статьи, совершенные лицами, не имеющими права управления транспортными

средствами, влекут административный арест на двадцать суток без применения дополнительных мер воздействия. Однако и этими лицами, управляющими транспортным средством в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, совершается много правонарушений, в том числе повторно, в результате которых получают ранения, гибнут люди. Повторное совершение данного правонарушения влечет арест на тридцать суток (часть седьмая статьи 608 КоАП) без иной профилактической меры.

В отношении субъектов, указанных в части шестой статьи 608 КоАП, не применяется лишение права управления транспортным средством ввиду отсутствия у этих лиц водительского удостоверения, подтверждающего такое право.

Таким образом, в настоящее время лицо, привлеченное к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные частями шестой и седьмой статьи 608 КоАП, вправе сразу сдать экзамен и получить водительское удостоверение, что не соответствует целям профилактики административных правонарушений. По данным Генеральной прокуратуры, лица, привлеченные к административной ответственности по части шестой статьи 608 КоАП, после истечения срока административного ареста беспрепятственно получают водительские удостоверения и нередко вновь совершают подобные правонарушения.

Для системного урегулирования профилактики административных правонарушений, связанных с управлением транспортным средством лицами в состоянии опьянения, в законодательстве Республики Казахстан о дорожном движении необходимо предусмотреть такую меру, как ограничение на определенный срок права сдачи экзамена для получения специального права – права управления транспортным средством. Это могло бы способствовать профилактике правонарушений, предусмотренных частями шестой и седьмой статьи 608 КоАП.

5. Конституционный Суд отмечает технико-юридические особенности норм Конвенции, Закона от 17 апреля 2014 года и КоАП. В Законе от 17 апреля 2014 года содержатся нормы о "праве управления транспортным средством" (статьи 1, 75 и другие) и о водительском удостоверении как "документе, подтверждающем право управления транспортным средством соответствующей категории". Водительским удостоверением также считается "документ, выдаваемый взамен изъятого или утраченного на установленный законодательством Республики Казахстан срок, при наличии документа, удостоверяющего личность владельца водительского удостоверения;" (подпункт 26) статьи 1).

Принимая во внимание повышенную опасность транспортных средств для жизни и здоровья граждан, а также физическое и психическое здоровье водителей, право на управление транспортным средством в законодательстве Республики Казахстан тесно связано с наличием у лица водительского удостоверения, подтверждающего это право. Поэтому лишение права на управление транспортным средством на определенный срок

в соответствии с частью первой статьи 608 КоАП неизбежно влечет изъятие водительского удостоверения и исключает в установленном временном интервале возможность сдачи экзамена на получение права управления транспортным средством.

В нормах КоАП дифференцируются разные категории водителей и степень ответственности лиц, управляющих транспортными средствами. Кроме общего понятия "водитель", используемого в Конвенции и Законе от 17 апреля 2014 года, в КоАП вводится ряд более частных понятий: водитель, находящийся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения; лицо, находящееся в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения, которому передано управление транспортным средством (часть первая статьи 608); лицо, не имеющее права управления транспортными средствами (часть шестая статьи 608); лицо, к которому административный арест в соответствии с частью второй статьи 50 настоящего Кодекса не применяется (часть восьмая статьи 608); лицо, не имеющее либо лишенное права управления транспортным средством (часть третья статьи 610, часть третья статьи 611); водитель, в нарушение правил дорожного движения оставивший место дорожно-транспортного происшествия, участником которого он являлся (часть вторая статьи 611); лицо, оставившее место дорожно-транспортного происшествия в связи с оказанием медицинской помощи пострадавшему (примечание части третьей статьи 611); водитель, не имеющий при себе водительского удостоверения или временного удостоверения, выданного взамен водительского удостоверения на право управления (часть первая статьи 612); лицо, не имеющее права управления транспортным средством (кроме учебной езды); водитель, "не имеющий права управления соответствующей категорией транспорта" (часть вторая статьи 612); водитель, лишенный права управления транспортным средством (часть третья статьи 612).

Конкретизация лиц, управляющих транспортными средствами, в КоАП связана с необходимостью дифференциации степени их ответственности за нарушение правил дорожного движения с учетом правового статуса таких лиц, подготовки водителей, уровня общественной опасности той или иной деятельности, вида транспортного средства.

Конституционный Суд считает, что различные части статьи 608 КоАП должны корреспондироваться по наличию в них профилактических мер с учетом особенностей субъектов, совершающих правонарушения, для соблюдения принципа соразмерности ответственности в зависимости от тяжести правонарушения и в целях обеспечения безопасности дорожного движения, принимая во внимание статистику ДТП и практику применения данных норм КоАП. Тем самым будут более системно согласованы нормы разных частей статьи 608 КоАП (в частности, частей первой и шестой) и в результате лучше защищены жизнь, здоровье, имущество граждан и иных лиц, в том числе самого правонарушителя. Такие меры позволят более полно реализовать и защитить

конституционные нормы о приоритете прав и свобод человека и гражданина, праве на жизнь и на охрану здоровья, равенстве всех перед законом и судом, а также использовать возможность ограничения законом прав и свобод человека и гражданина лишь в той мере, в какой это необходимо в целях охраны общественного порядка, прав и свобод человека, здоровья и нравственности населения (пункт 1 статьи 1, пункт 1 статьи 14, пункт 1 статьи 15, пункт 1 статьи 29 и пункт 1 статьи 39 Конституции).

6. Конституционный Суд не усматривает в дополнительном административном взыскании за совершение административного правонарушения, предусмотренного частью первой статьи 608 КоАП, нарушения пункта 1 статьи 24 Конституции, устанавливающего "право на свободу труда, свободный выбор рода деятельности и профессии", поскольку в данной ситуации у субъекта обращения сохраняется возможность заняться любыми иными видами деятельности в период действия дополнительной меры административного взыскания, а также вернуться после истечения срока взыскания к деятельности, связанной с управлением транспортными средствами.

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, пунктом 3 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 соответствующей Конституции Республики Казахстан часть первую статьи 608 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях.

2. Рекомендовать Правительству Республики Казахстан рассмотреть вопрос о совершенствовании правового регулирования ответственности физических лиц за управление транспортным средством в состоянии алкогольного, наркотического и (или) токсикоманического опьянения с учетом правовых позиций Конституционного Суда Республики Казахстан, изложенных в настоящем нормативном постановлении, в целях обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, безопасности дорожного движения, а также повышения эффективности профилактики правонарушений.

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.

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