О ЕДИНООБРАЗИИ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ В КАЗАХСТАНЕ ПО НЕКОТОРЫМ ДЕЛАМ, ВЫТЕКАЮЩИМ ИЗ ПУБЛИЧНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

АБЛАЕВА Эльвира Бекболатовна, доцент кафедры юридических дисциплин Университета «Астана», докторант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук

010000, Республика Казахстан, г. Астана, просп. Абая, 13

E-mail: Ablaeva_1981@mail.ru

Статья посвящена изучению правовой природы некоторых решений, действий (бездействия) органов государственного управления и местного самоуправления, должностных лиц и государственных служащих, которые в соответствии с законодательством Республики Казахстан рассматриваются и разрешаются судами в особом исковом производстве. Речь идет об оспаривании ненормативных правовых актов, облеченных в форму решений, принимаемых перечисленными субъектами в отношении граждан и их объединений.

В условиях проведения Республикой Казахстан институциональных реформ по обеспечению верховенства закона особую актуальность приобретает активизация роли судов в системе сдержек и противовесов посредством расширения функций контроля, осуществляемого ими в сфере государственного управления и местного самоуправления. Квалифицированное и своевременное рассмотрение и разрешение судами дел, вытекающих из публичных правоотношений, необходимо не только для обеспечения действенного механизма судебной защиты публичных прав и охраняемых законом интересов физических и юридических лиц, но и для установления законности в деятельности органов государственного управления и местного самоуправления.

Автор обращает внимание на проблему отсутствия единообразия в правильном понимании, толковании и применении судами норм материального и процессуального права при рассмотрении ими заявлений физических и юридических лиц об оспаривании решений, действий (бездействия) управляющих субъектов. Вместе с тем установлено, что разъяснения высшего суда по отдельным вопросам, связанным с рассмотрением и разрешением дел, вытекающих из публичных правоотношений, противоречат некоторым нормам законодательства Республики Казахстан, особенно определяющим порядок осуществления гражданского судопроизводства и уголовного судопроизводства. По мнению автора, проблема связана как с формой контрольной деятельности государства, реализуемой в сфере судебной власти, так и с личностью и квалификацией судьи.

Ключевые слова: особое исковое производство, судебный контроль, публичные споры, разъяснения высших судов, нормативные постановления, единообразие судебной практики.

ON THE UNIFORMITY OF JUDICIAL PRACTICE IN KAZAKHSTAN ON CERTAIN CASES ARISING FROM PUBLIC LEGAL RELATIONS

E. B. ABLAYEVA, associate professor at the Department of legal disciplines of the University «Astana», doctoral candidate at the Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, candidate of legal sciences

13, Abay ave., Astana, Kazakhstan, 010000

E-mail: Ablaeva_1981@mail.ru

The article is devoted to the study of the legal nature of certain decisions, actions (inaction) of government bodies and local self-government, officials and civil servants, which in accordance with the legislation of the Republic of Kazakhstan are considered and resolved by courts in special proceedings. It is a question of contestation of non-normative legal acts, vested in the form of decisions taken by the listed entities in relation to citizens and their associations.

In the context of institutional reforms undertaken by the Republic of Kazakhstan to ensure the rule of law, the activation of the role of the court in the system of checks and balances becomes more important, by expanding the control functions exercised by the courts in the sphere of public administration and local self-government. Qualified and timely consideration and resolution by courts of cases arising from public legal relations is necessary not only to ensure an effective mechanism for the protection of public rights and legally protected interests of individuals and legal entities in courts, but also to establish legality in the activities of government and local government.

The author draws attention to the problem of the lack of uniformity in the correct understanding, interpretation and application by courts of the norms of substantive and procedural law when they consider applications of individuals and legal entities about challenging decisions, actions (inaction) of managing subjects. At the same time, it was established that the explanations of the Supreme Court on certain issues related to the examination and resolution of cases arising from public legal relations consist in contradiction with certain norms of the legislation of the Republic of Kazakhstan, in particular, determining the procedure for the

implementation of civil proceedings and criminal proceedings. In the author's opinion, the problem is not only related to the form of control activity of the state implemented in the sphere of judicial power, but, first of all, to the personality and qualifications of the judges.

Keywords: special lawsuit proceedings, judicial review, public disputes, explanations of higher courts, regulatory decisions, uniformity of judicial practice.

DOI: 10.12737/art.2018.5.4

Согласно действующему законодательству Республики Казахстан (РК) о гражданском судопроизводстве дела, вытекающие из публичных правоотношений, рассматриваются и разрешаются судами общей, специальной или высшей юрисдикции, а также специализированными составами судов РК в особом исковом производстве. Это предполагает рассмотрение и разрешение публично-правовых споров в порядке применения к ним норм и правил искового производства с некоторыми исключениями и дополнениями. Осуществление производства по делам, вытекающим из публичных правоотношений, регулируется нормами гл. 27—30 ГПК РК 2015 г.¹

В настоящей статье рассмотрена категория некоторых дел публично-правового характера, оспариваемых в судах РК по основаниям, установленным гл. 29 «Производство по делам об оспаривании решений и действий (бездействия) органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц и государственных служащих» ГПК РК.

Законодательство РК о гражданском судопроизводстве не оговаривает, какие решения, действия (бездействие) вышеперечисленных субъектов подлежат оспариванию в судах, а именно в чем выразилось нарушение прав, свобод и законных интересов граждан и их объединений. Связано это с тем, что по настоящее время среди ученых нет единства во мнении относительно правовой природы категории дел, вытекающих из публичных правоотношений. Тем не менее мы склонны поддержать позицию авторов, на взгляд которых при рассмотрении и разрешении такой категории дел имеет место судебный контроль, а не правосудие. Так, по мнению Н. М. Чепурновой и Е. А. Дюковой, «разрешая дела, вытекающие из публичных правоотношений, суд осуществляет контроль за соблюдением законности в деятельности органов представительной и исполнительной власти, общественных объединений, а также должностных лиц, государственных и муниципальных служащих»².

В целях обеспечения единообразного понимания и правильного применения судами правовых актов при рассмотрении заявлений физических и юридических лиц в особом исковом порядке и по основа-

ниям, установленным гл. 29 ГПК РК, Верховный суд Республики Казахстан (далее — ВС РК) принял несколько нормативных постановлений. В настоящее время все эти вопросы регламентированы нормативным постановлением ВС РК от 24 декабря 2010 г. № 20 «О некоторых вопросах применения судами норм главы 29 Гражданского процессуального кодекса Республики Казахстан».

В связи с этим актуальным становится вопрос о достижении единообразия в правильном понимании, толковании и применении судами норм материального и процессуального права при рассмотрении и разрешении ими дел, вытекающих из публичных правоотношений.

Актуальность вопроса усиливается в условиях реализации европейской идеи «правовой определенности», выдвинутой в качестве одного из критериев «верховенства права». Именно правоприменительная практика Европейского суда по правам человека, юрисдикцию которого по сей день не признает казахстанское государство, сыграла существенную роль в формировании и продвижении этой весьма важной идеи. Но, несмотря на это, соблюдение законности и основанного на нем правопорядка действует во всех сферах деятельности государства РК по аналогии с принципом «правовой определенности».

По верному мнению Т. Н. Нешатаевой, «согласно этому принципу любой нормативный акт, в том числе и судебное решение, является источником права только в том случае, если носит определенный характер, эффективно регулирует правоотношения и содержит пропорциональные меры правового регулирования»³.

Следовательно, этот принцип касается Конституции, конституционных и иных законов РК, а также актов, решений, действий (бездействия) органов государственной власти РК, в том числе органов судебной власти.

Известно, что акты судов выносятся именем Республики Казахстан, подлежат неукоснительному соблюдению и обязательному исполнению всеми, уравниваются с силой закона, а нормативные постановления ВС РК включены в состав национального права. Так, согласно п. 1 ст. 4 Конституции РК, «действующим правом в Республике Казахстан являются нормы Конституции, соответствующих ей законов, иных нормативных правовых актов, международных

¹ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377#z1455>.

² Чепурнова Н. М., Дюкова Е. А. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации: монография. М., 2009. С. 86.

³ Нешатаева Т. Н. Уроки судебной практики о правах человека: европейский и российский опыт. М., 2007.

договорных и иных обязательств Республики, а также нормативных постановлений Конституционного Совета и Верховного Суда Республики»⁴.

В соответствии с этим орган ВС РК в лице пленарного заседания на основании подп. 3 п. 1 ст. 22 Конституционного закона РК от 25 декабря 2000 г. № 132-II «О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан» «принимает нормативные постановления, дает разъяснения по вопросам судебной практики и вносит предложения по совершенствованию законодательства»⁵.

Нормативные постановления Конституционного совета Республики Казахстан (далее — КС РК) и ВС РК находятся вне иерархии нормативных правовых актов, установленной ст. 10 Закона РК от 6 апреля 2016 г. № 480-V ЗРК «О правовых актах»⁶.

КС РК исходит из того, что «в качестве нормативного может рассматриваться такое постановление Верховного суда, в котором содержатся разъяснения судам по вопросам применения законодательства (его норм) и формулируются определенные правила поведения субъектов в сфере судопроизводства»⁷.

КС РК также указал, что «такое нормативное постановление, являющееся обязательным для всех судов республики, может издаваться только по вопросам применения в судебной практике норм законодательства, в том числе норм Конституции Республики Казахстан»⁸.

Таким образом, КС РК признает за ВС РК право издавать нормативные постановления по вопросам применения в судебной практике норм Конституции, конституционных и иных законов, придавая им нормативный и общеобязательный характер. При этом нормативные постановления ВС РК не исчерпываются теми характерными особенностями, которые выделены КС РК, они носят также прецедентный характер, поскольку издаются по вопросам практики применения норм законодательства. Если исходить из этого, то судебные прецеденты не чужды действующему казахстанскому праву, поскольку они в том или ином понимании имеют место в практике судов в качестве «правоположений», из которых вытекают общеобязательные правила поведения для лиц, вовлеченных в сферу той или иной формы судопроизводства.

Ссылаясь на упомянутые конституционные нормы, на сегодняшний день позиция судейского сооб-

щества такова, что нормативные постановления ВС РК стоят выше закона. Подобное отношение к закону вызвало недовольство в кругу ученых Казахстана, особенно казахстанского академика М. К. Сулейменова, назвавшего поведение судей «неуважением к закону»⁹. Полагаем, судьи опирались на конституционный принцип, согласно которому «судья при отправлении правосудия независим и подчиняется только Конституции и закону».

По нашему мнению, нормативные постановления ВС РК не могут или не должны стоять выше тех нормативных правовых актов, например законов или кодексов РК, на основании норм которых они приняты. При том, что последние в иерархии нормативных правовых актов стоят уровнем выше, чем постановления законодательной и исполнительной власти, а также указы Президента.

Разъяснения ВС РК по вопросам судебной практики путем установления фактора предсказуемости и определенности по аналогичным правовым ситуациям являются важной составляющей в обеспечении единства системы судов. Поэтому требования принципа «правовой определенности» должны касаться в том числе нормативных постановлений ВС РК вне зависимости от того, находятся они в «иерархии нормативных правовых актов» или нет, либо какое место в ней они занимают, так как сфера действия этого принципа охватывает в целом законодательство и практику.

Проблема в том, что отдельные нормы, вытекающие из некоторых нормативных постановлений ВС РК, не в полной мере согласуются с нормами тех или иных законов, кодексов, что в итоге может привести к нарушениям единообразия в судебной практике. Одним из первых на это обратил внимание М. К. Сулейменов, им обнаружены отдельные пункты нормативного постановления ВС РК от 7 июля 2016 г. № 6 «О некоторых вопросах недействительности сделок и применении судами последствий их недействительности», состоящие в противоречии с нормами гражданского законодательства РК¹⁰.

Как отметил В. Яковлев, «если единообразия нет в судебной практике, то права нет», поэтому обязательно должны существовать механизмы обеспечения этого единообразия¹¹.

По данному вопросу обратим внимание на п. 5 постановления ВС РК от 24 декабря 2010 г. № 20, в котором приводится перечень решений и действий (без-

⁴ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000>.

⁵ URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z000000132_#z36.

⁶ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1600000480#z10>.

⁷ Постановление КС РК от 6 марта 1997 г. № 3 «Об официальном толковании пункта 1 статьи 4, пункта 1 статьи 14, подпункта 3 пункта 3 статьи 77, пункта 1 статьи 79 и пункта 1 статьи 83 Конституции Республики Казахстан». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/S970000003>.

⁸ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/S970000003>.

⁹ Сулейменов М. К. Может ли нормативное постановление Верховного Суда быть выше закона? URL: <http://www.zakon.kz/4808524-mozhet-li-normativnoe-postanovlenie.html>.

¹⁰ URL: <http://www.zakon.kz/4808524-mozhet-li-normativnoe-postanovlenie.html>.

¹¹ Цит по: Заховаева И. Единообразие практики по гражданским делам: невозможное возможно // Экономика и жизнь. 2015. 10 сент. URL: <https://www.eg-online.ru/article/291122>.

действия), оспариваемых в суде по основаниям, установленным гл. 29 ГПК РК.

Итак, ВС РК разъясняет, что именно «решение органа местного самоуправления о запрещении собрания, митинга, шествия, пикетирования или демонстрации»¹², а не какого-либо другого органа подлежит оспариванию в суде по основаниям, установленным гл. 29 ГПК РК. Отношения в сфере «местного государственного управления и самоуправления», компетенция местных представительных (маслихат) и исполнительных органов (акимат), организация и деятельность «местного самоуправления» в РК регулируются Законом РК от 23 января 2001 г. № 148-ІІ «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан»¹³.

Раскроем понятие «местное самоуправление», а также определим органы, входящие в систему органов местного самоуправления. Так, в соответствии с п. 10 ст. 1 названного Закона «органы местного самоуправления — органы, на которые возложены функции по решению вопросов местного значения».

К вопросам местного значения указанный Закон относит вопросы деятельности области, района, города, района в городе, сельского округа, поселка и села, не входящего в состав сельского округа, регулирование которых в соответствии с Законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» и иными законодательными актами РК связано с обеспечением прав и законных интересов большинства жителей соответствующей административно-территориальной единицы (п. 7 ст. 1).

Согласно п. 9 этой же статьи местное самоуправление — деятельность, осуществляемая населением непосредственно, а также через маслихаты и другие органы местного самоуправления, направленная на самостоятельное решение вопросов местного значения под свою ответственность, в порядке, определяемом Законом «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», иными нормативными правовыми актами.

Это означает, что местное самоуправление может осуществляться непосредственно местным населением путем самостоятельного решения вопросов местного значения на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества, а также косвенно через маслихат или акимат.

Законодатель не приводит перечень органов, подпадающих под понятие «другие органы местного самоуправления». По смыслу норм названного Закона, под ними законодатель подразумевает акиматы, во главе которых находятся акимы области, столицы, города, района, наделенные полномочиями мест-

ного государственного управления и функциями самоуправления.

Пункт 2 ст. 89 Конституции РК предусматривает возможность делегировать органам местного самоуправления осуществление государственных функций. Тем самым нормативные правовые акты РК приравнивают органы местного самоуправления к органам государственной власти. В совокупности органы местной представительной и исполнительной власти, а также органы местного самоуправления охватываются единым понятием — «государственное управление».

Но при этом Закон РК «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан» в рамках государственного управления отделяет местное государственное управление от местного самоуправления. Например, в соответствии с п. 8 ст. 1 названного Закона местное государственное управление признается деятельностью, осуществляемой маслихатами и акиматами, а по смыслу ст. 39-1, определяющей основания участия граждан в местном самоуправлении, местное самоуправление признается деятельностью, осуществляемой членами местного сообщества.

Отсюда возникает необходимость в анализе ряда норм, регламентирующих основания и порядок осуществления гражданами РК и их объединениями конституционного права на проведение собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в РК. Так, ст. 32 Конституции РК гласит: «Граждане Республики Казахстан вправе мирно и без оружия собираться, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование».

Эти права могут быть ограничены только по основаниям, указанным в Законе РК от 17 марта 1995 г. № 2126 «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан»¹⁴.

Конституционное право граждан и их объединений на проведение собрания, митинга и демонстрации, шествия и пикета, осуществляемое ими с соблюдением закона, не подлежит никакому ограничению или запрещению. Под соблюдением закона понимается соблюдение гражданами и их объединениями установленных законом уведомительного и разрешительного порядка проведения собрания, митинга, шествия, пикета и демонстрации.

По смыслу Закона уведомительный порядок предполагает согласование гражданами РК и их объединениями своего решения о проведении собрания, митинга и демонстрации, шествия и пикета с «местным исполнительным органом» города республиканского значения, столицы, района (города областного значения), т. е. областным, столичным, городским или районным акиматом.

¹² URL: https://www.kazpravda.kz/_pdf/jan11/290111decision.pdf.

¹³ URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z010000148_#z2.

¹⁴ URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/U950002126_#z0.

В соответствии со ст. 3 Закона РК «О порядке организации и проведения мирных собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций в Республике Казахстан» заявление должно содержать сведения о цели, форме, месте и времени проведения мероприятия, а также об участниках мероприятия. Заявление подается только в письменной форме и в срок, не позднее чем за 10 дней до предполагаемой даты проведения мероприятия.

Согласно разрешительному порядку собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикеты проводятся после получения согласия от местного исполнительного органа. Законность или незаконность этих мероприятий определяются целями и местом проведения мероприятий (ст. 7 указанного Закона).

Во-первых, проведение собрания, митинга и демонстрации, шествия и пикета запрещается, если их целью являются: разжигание расовой, национальной, социальной, религиозной нетерпимости, сословной исключительности; насильственное ниспровержение конституционного строя; посягательство на территориальную целостность республики; нарушение положений Конституции, законов и иных правовых актов РК; угроза общественному порядку и безопасности граждан.

Во-вторых, если местом их проведения являются: железнодорожный, водный и воздушный транспорт; организации, обеспечивающие обороноспособность, безопасность государства и жизнедеятельность населения; учреждения здравоохранения и образования.

Как следует из Закона, в суде можно оспорить не только решение, запрещающее проведение собрания, митинга, шествия, пикета или демонстрации, но и разрешающее их проведение в иное время и в ином месте. Так, ст. 4 этого Закона гласит: «Местный исполнительный орган города республиканского значения, столицы, района (города областного значения) в целях обеспечения прав и свобод других лиц, общественной безопасности, а также нормального функционирования транспорта, объектов инфраструктуры, сохранности зеленых насаждений и малых архитектурных форм при необходимости предлагает обратившимся с заявлением иное время и место проведения мероприятия. Решение может быть обжаловано в порядке, установленном действующим законодательством».

Кроме того, в суде можно обжаловать действия государственных органов, общественных объединений и граждан, связанные с воспрепятствованием собраниям, митингам, шествиям, пикетам и демонстрациям, которые проводятся с соблюдением закона.

Согласно ст. 10 этого же Закона «местные представительные органы могут дополнительно регламентировать порядок проведения собраний, митингов, шествий, пикетов и демонстраций с учетом местных условий и в соответствии с требованиями настоящего Закона».

Тем не менее решение вопросов о разрешении или запрещении собрания, митинга и демонстрации, шествия и пикета отнесено к исключительной компетенции местного исполнительного органа — акимата, возглавляемого акимом, который представляет интересы главы республики или в целом правительства.

Следовательно, по основаниям гл. 29 ГПК РК могут быть оспорены законность решения областного, городского, районного, столичного акимата о запрещении проводить собрание, митинг, шествие, пикет или демонстрацию либо о разрешении проводить их в иное время и в ином месте. Поэтому мнение ВС РК о том, что суды РК по основаниям гл. 29 ГПК РК рассматривают и разрешают заявления граждан и их объединений об оспаривании «решения органа местного самоуправления о запрещении собрания, митинга, шествия, пикетирования или демонстрации»¹⁵, нам представляется ошибочным.

Следующее решение, на которое ВС РК указывает в качестве подлежащего оспариванию по основаниям, установленным гл. 29 ГПК РК, — это «решение уполномоченного государственного органа об отказе в признании лица оралманом, репатриантом, вынужденным переселенцем, беженцем»¹⁶.

Согласно ст. 41 Закона РК от 20 декабря 1991 г. № 1017-XII «О гражданстве Республики Казахстан» необоснованный отказ в приеме заявления по вопросам гражданства, нарушение сроков рассмотрения заявлений, а также другие неправомерные действия должностных лиц, нарушающие порядок рассмотрения дел о гражданстве и порядок исполнения решений по вопросам гражданства, могут быть обжалованы в установленном законом порядке вышестоящему в порядке подчиненности должностному лицу либо в суд¹⁷.

Судебному контролю подлежат действия должностных лиц органов внутренних дел, загранучреждений РК, уполномоченных органов по документированию и выдаче паспортов и удостоверений личности.

Конституционное право обжалования в суде принадлежит гражданам РК, иностранцам и лицам без гражданства. Закон РК от 4 декабря 2009 г. № 216-IV «О беженцах»¹⁸ предоставляет беженцам право обжаловать решение государственного органа, осуществляющего руководство в сфере регулирования отношений по вопросам беженцев, об отказе в присвоении, продлении статуса беженца, о лишении или прекращении статуса беженца в суд.

Затрагивая проблему неправильного применения судами правовых актов при рассмотрении заявлений

¹⁵ URL: https://www.kazpravda.kz/_pdf/jan11/290111decision.pdf.

¹⁶ URL: https://www.kazpravda.kz/_pdf/jan11/290111decision.pdf.

¹⁷ URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z910004800_#z74.

¹⁸ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z090000216>.

физических и юридических лиц в особом исковом порядке и по основаниям, установленным гл. 29 ГПК РК, обратим внимание на следующие обстоятельства. В общем смысле термин «репатриация», используемый при регулировании процессов возвращения кого-либо из другой страны на родину, а в некотором смысле возврата чего-либо, в текущем законодательстве не употребляется. Ныне термин «вынужденный переселенец» используется не для определения статуса прибывающего, а при определении характера такого явления, как «миграция», которое в зависимости от причин и обстоятельств может быть постоянным или временным либо добровольным или вынужденным.

Однако ВС РК ошибочно указывает на обжалуемые в суде решения уполномоченного государственного органа об отказе в признании лица репатриантом или вынужденным переселенцем. Правовые акты, на которые ссылается ВС РК, разъясняя порядок и основания применения судами норм гл. 29 ГПК РК, давно утратили силу. В частности, Закон РК от 13 декабря 1997 г. № 204 «О миграции населения» утратил силу со вступлением в действие нового Закона РК от 22 июля 2011 г. № 477-IV «О миграции населения»¹⁹. Приказ Агентства по миграции и демографии РК от 12 мая 1999 г. № 5 «Об Инструкции о порядке определения статуса репатрианта (оралман), резмигранта, переселенца, а также вынужденного переселенца», принятый с целью реализации старого Закона РК «О миграции населения» 1997 г., утратил силу. Именно в перечисленных правовых актах использовались такие термины, как «репатриант», «резмигрант», «вынужденный переселенец».

РК признает за каждым, кто законно находится на ее территории, право свободного передвижения по ее территории, свободного выбора места жительства и право выезда за пределы ее территории, а за каждым гражданином РК сохраняет право беспрепятственного возвращения в РК. Ограничение этих прав уполномоченными органами по вопросам миграции населения и должностными лицами допускается только по основаниям, указанным в Законе РК «О миграции населения». Поэтому в суде обжалуются решения об ограничении права на выезд из РК на постоянное или временное место жительства, об отказе в присвоении или продлении статуса оралмана, а также в выдаче вида на жительство или удостоверения лица без гражданства (п. 10 ст. 11, п. 17 ст. 49, п. 7 ст. 56 названного Закона).

Заявитель при обращении в суд должен указать свои конкретные требования и фактические обстоятельства, на которых основаны его доводы, поскольку от этого зависит правильное и быстрое рассмотрение и разрешение судом заявления. Таким образом, предметом заявления по вопросам гражданства яв-

ляется требование граждан о признании незаконным решения уполномоченного органа или должностного лица об отказе в признании лица оралманом, в выдаче вида на жительство или удостоверения лица без гражданства, а по заявлениям беженцев — решения об отказе в присвоении или продлении статуса беженца либо решения о лишении или прекращении статуса беженца.

Другое решение, указанное в постановлении ВС РК от 24 декабря 2010 г. № 20, связано с «обжалованием действий должностных лиц дорожной полиции по ограничению или запрещению движения транспортных средств»²⁰ по основаниям, установленным гл. 29 ГПК РК.

Должностные лица, осуществляющие государственный контроль и надзор в сфере дорожного движения, в случаях, указанных Законом РК от 17 апреля 2014 г. № 194-V ЗРК «О дорожном движении»²¹, вправе изменить организацию дорожного движения. Изменение организации дорожного движения в соответствии с ч. 1 ст. 27 Закона РК «О дорожном движении» предполагает следующее: «Изменение направления; введение временного запрещения или временного ограничения движения пешеходов, транспортных средств и самоходных машин по дорогам; ограничение скорости движения транспортных средств, самоходных машин, их массы и нагрузки на оси, габаритных размеров»²².

В соответствии с ч. 6 ст. 25 Закона РК «О дорожном движении» Служба государственной охраны РК, органы национальной безопасности также вправе определять скорость и маршруты их передвижения по автомобильным дорогам или отдельным участкам автомобильных дорог (специальным трассам) и вводить на них ограничения по передвижению, остановке и стоянке транспортных средств, временно изменять направления дорожного движения²³.

Из анализируемого Закона следует, что такие решения принимаются на коллегиальной основе, с одной стороны, собственниками дорог или субъектами, осуществляющими деятельность по управлению дорогами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, и уполномоченными органами — с другой.

Сотрудники Дорожно-патрульной службы (ДПС) при исполнении решений об изменении организации дорожного движения вправе останавливать транспортное средство. Полагаем, что обжаловать в суде можно действия сотрудников ДПС, ограничивающие или запрещающие движение транспортных средств, совершенные не во исполнение решения уполномо-

²⁰ URL: https://www.kazpravda.kz/_pdf/jan11/290111decision.pdf.

²¹ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000194>.

²² URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000194#z125>.

²³ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1400000194#z114>.

¹⁹ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1100000477#z547>.

ченных органов об изменении организации дорожного движения, а вследствие превышения своих полномочий.

Кроме того, несоблюдение уполномоченными органами обязанностей по своевременному информированию участников дорожного движения о введении временных запретов и ограничений движения по дорогам может явиться предметом судебного оспаривания. В любом случае решения об изменении организации дорожного движения должны приниматься только в связи с необходимостью обеспечения безопасности движения транспортных средств и пешеходов, иначе такие решения могут быть оспорены в суде по основаниям, установленным гл. 29 ГПК РК.

По мнению А. Б. Зеленцова и О. А. Ястребова, с которым следует согласиться, «опыт административной юстиции зарубежных стран свидетельствует о возможности оспаривания решений, выраженных в конклюдентной форме (например, в форме дорожных знаков)»²⁴. Значит, оспаривать в суде можно также и запрещающие дорожные знаки.

Как следует из разъяснений ВС РК, по основаниям, установленным гл. 29 ГПК РК, обжалуются также решения администрации следственного изолятора или исправительного учреждения о применении мер взыскания²⁵.

В целях правильного уяснения заявленных требований установим, что же является основанием применения мер взыскания, а также круг лиц, к которым взыскания могут быть применены, последствия их применения, порядок их законодательного регулирования.

Применение мер взыскания к осужденным, отбывающим наказание в виде лишения свободы, регулируется нормами Уголовно-исполнительного кодекса РК 2014 г.²⁶, а к подозреваемым и обвиняемым в совершении преступления — Законом РК от 30 марта 1999 г. № 353-І «О порядке и условиях содержания лиц в специальных учреждениях, специальных помещениях, обеспечивающих временную изоляцию от общества»²⁷.

Основанием применения мер взыскания, как правило, является нарушение установленного порядка содержания под стражей или отбывания наказания, невыполнение установленных законом обязанностей подозреваемыми, обвиняемыми, осужденными. Наличие или отсутствие взыскания служит оценкой, определяющей положительную или отрицательную степень поведения осужденного, которая в дальней-

шем влияет на изменение вида учреждения, условий отбывания наказания, а также на расширение или ограничение его прав. Поэтому весьма важно осуществление судом функции контроля.

К осужденным, подозреваемым, обвиняемым применяются следующие взыскания: замечание; выговор; строгий выговор несовершеннолетнему; дисциплинарный штраф в размере до 2000 месячного расчетного показателя; водворение в дисциплинарный изолятор на срок до 15 суток; водворение несовершеннолетнего в помещение временной изоляции на срок до 72 часов; перевод в одиночные камеры на срок до шести месяцев; отмена права проживания вне общежития и запрещение выхода за пределы территории учреждения в свободное от работы время на срок до 30 суток; письменное предупреждение о замене ограничения свободы лишением свободы.

У лиц, находящихся в статусе подозреваемых и обвиняемых, есть альтернативные возможности обжаловать наложенные взыскания путем обращения к вышестоящему должностному лицу, прокурору или в суд. При обращении в суд жалоба должна рассматриваться в порядке, установленном ст. 106 УПК РК.

Согласно судебному порядку рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования жалобы рассматриваются следственным судьей, к полномочиям которого относится осуществление судебного контроля за соблюдением прав, свобод и законных интересов лиц в уголовном судопроизводстве.

Полномочия следственного судьи, предусмотренные в ст. 55 УПК РК, в целом заключаются в осуществлении судебного контроля в ходе досудебного производства.

Процессуальный порядок рассмотрения жалоб на действия (бездействие), решения прокурора, органов дознания и следствия регламентирован соответствующими правовыми актами, в частности нормативными постановлениями ВС РК от 25 июня 2010 г. № 4 «О судебной защите прав, свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве», а также от 27 июня 2012 г. № 3 «О рассмотрении судами жалоб на действия (бездействие) и решения прокурора, органов уголовного преследования (статья 106 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан)»²⁸.

Жалобы на решения, действия (бездействие), связанные с осуществлением оперативно-розыскной деятельности, а также деятельности, направленной на обеспечение временной изоляции от общества лиц, подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления, рассматриваются и разрешаются следственным судьей в порядке ст. 106 УПК РК, если

²⁴ Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017. С. 625.

²⁵ URL: https://www.kazpravda.kz/_pdf/jan11/290111decision.pdf.

²⁶ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000234#z123>.

²⁷ URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z990000353/_history.

²⁸ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S>.

они имеют отношение к производству досудебного расследования.

В отличие от подозреваемых и обвиняемых у осужденных широкие возможности обжалования постановления о наложении взыскания должностного лица учреждения, в котором они отбывают наказание. Обжаловать можно в вышестоящие органы, суд, прокуратуру, иные государственные органы и должностным лицам, в общественные объединения, а также международные организации по защите прав и свобод человека.

Последнее решение, на которое указывает ВС РК, связано «с отказом начальника исправительного учреждения, следственного изолятора или прокурора в направлении в суд материала об условно-досрочном освобождении, освобождении от дальнейшего отбывания наказания по болезни, об изменении условий отбывания осужденным наказания»²⁹.

Судебный контроль за исполнением наказаний и деятельностью администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, предусмотрен ст. 27 УИК РК. В соответствии с ч. 1 данной статьи «суд контролирует исполнение наказаний при решении вопросов об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, замене неотбытой части наказания более мягким видом наказания, освобождении от наказания в связи с болезнью осужденного, отсрочке отбывания наказания беременным женщинам и женщинам, имеющим малолетних детей, мужчинам, в одиночку воспитывающим малолетних детей, а также изменении вида учреждения».

Согласно ч. 2 указанной статьи «суд рассматривает жалобы осужденных и иных лиц на действия или бездействие администрации учреждений и органов, исполняющих наказания»³⁰. Эти вопросы ст. 476 УПК РК отнесены к вопросам, подлежащим рассмотрению судом при исполнении приговора³¹.

Процессуальный порядок рассмотрения жалоб осужденных, связанных с ущемлением их прав, свобод и законных интересов решениями, действиями (бездействием) администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, а также решениями прокурора по вопросам, связанным с исполнением приговора, либо отказом прокурора в удовлетворении их аналогичных жалоб, установлен ст. 482 УПК РК.

Жалобы осужденных рассматриваются и разрешаются районным судом по месту отбывания наказания осужденного в порядке, установленном ст. 106 УПК РК, т. е. следственным судьей. Рассмотрение и разрешение судом жалобы осужденного допускается только с обязательным участием осужденного и представителя учреждения или органа, исполняющего нака-

зание, чьи решения, действия (бездействие) обжалуются осужденным.

Районный суд либо следственный судья при рассмотрении и разрешении жалоб, связанных с исполнением наказания, руководствуются вышеназванным нормативным постановлением ВС РК от 27 июня 2012 г. № 3.

Пункт 2 этого нормативного постановления гласит: «С жалобой в суд вправе обратиться физические лица (граждане Республики Казахстан, иностранцы, лица без гражданства), личные права и свободы которых непосредственно затрагиваются действиями (бездействием) и решениями прокурора, органов уголовного преследования, а также организации, если указанными актами затрагиваются их законные интересы».

ВС РК указывает, что при проверке полномочий лиц на обращение с жалобой в суд в порядке, предусмотренном ст. 106 УПК, судам следует руководствоваться п. 4 нормативного постановления ВС РК от 25 июня 2010 г. № 4 «О судебной защите прав, свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве»³². Согласно этому пункту заявителями могут быть признаны не только участники уголовного судопроизводства, но и иные лица или организации, не являющиеся таковыми, если решения, действия (бездействие) органов уголовного преследования затрагивают их законные интересы.

Все это свидетельствует о том, что круг лиц, правомочных обжаловать решения, действия, бездействие органов уголовного преследования, органов оперативно-разыскной деятельности, администраций учреждений и органов, исполняющих наказание, либо обеспечивающих временную изоляцию от общества подозреваемого или обвиняемого до суда, а также прокурора, является широким.

По итогам рассмотрения жалобы осужденного следственный судья выносит постановление: об удовлетворении жалобы; об оставлении ее без удовлетворения; о направлении жалобы прокурору для осуществления расследования по заявлению о применении пыток, иных незаконных действий, жестокого обращения.

Постановление суда об удовлетворении жалобы означает признание судом решений, действий (бездействия) администрации учреждений и органов, исполняющих наказания, а также прокурора по вопросам, связанным с исполнением приговора, незаконными. Незаконные решения подлежат отмене, а незаконные действия (бездействие) прекращению. Постановление суда об осуществлении прокурором расследования по заявлению осужденного служит основанием для вынесения прокурором постановления о принятии дела к своему производству. Прокурор лично производит расследование, действуя при этом в каче-

²⁹ URL: https://www.kazpravda.kz/_pdf/jan11/290111decision.pdf.

³⁰ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000234#z123>.

³¹ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231#z3361>.

³² URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P120000003S>.

стве следователя. Это вытекает из ч. 3 ст. 58 УПК РК, устанавливающей полномочия прокурора как должностного лица, осуществляющего функции уголовного преследования.

Как видим, УПК РК искусственно расширяет полномочия следственного судьи, закрепляя за ним иные полномочия — в частности, осуществление функции судебного контроля не только в стадии досудебного расследования, но и в стадии исполнения приговора суда.

Согласно п. 6 ч. 2 ст. 293 ГПК РК не могут быть оспорены в суде в соответствии с гл. 29 Кодекса: решения, действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, общественных объединений, организаций, должностных лиц, государственных служащих, подлежащие рассмотрению судом в порядке, определенном УПК РК и КоАП РК³³.

Нормативное постановление ВС РК от 24 декабря 2010 г. № 20 не содержит подобных правил, за исключением п. 2, где предусмотрено, что «решение о привлечении лица к уголовной, административной ответственности может быть оспорено в порядке, установленном соответственно уголовно-процессуальным или административно-процессуальным законом, а к материальной ответственности — в порядке искового производства».

Поэтому жалобы подозреваемого, обвиняемого, осужденного, связанные с применением к ним мер взыскания, процессуального принуждения либо исполнением ими наказания, о которых речь идет в постановлении ВС РК от 24 декабря 2010 г. № 20, должны рассматриваться и разрешаться не в порядке гражданского судопроизводства и не по основаниям, установленным гл. 29 ГПК РК, а в порядке уголовного судопроизводства и по основаниям, установленным гл. 13 и 51 УПК РК.

По итогам изучения решений, действий (бездействия), указанных в п. 5 постановления ВС РК от 24 декабря 2010 г. № 20, которые, по мнению ВС РК, оспариваются по основаниям, установленным гл. 29 ГПК РК, мы пришли к следующим выводам.

Прежде всего п. 5 постановления ВС РК от 24 декабря 2010 г. № 20 вступает в противоречие не только с другими нормами этого или другого нормативного постановления, но и с нормами ряда нормативных правовых и кодифицированных актов.

По сей день нет определенной ясности в вопросах, относящихся к порядку рассмотрения и разрешения заявлений по делам, вытекающим из публичных правоотношений. Особенно представляется ошибочным рассмотрение публично-правовых споров в одних случаях законодательством РК об административных правонарушениях, в других — определяющим порядок осуществления уголовно-

го судопроизводства, в третьих — в особом исковом производстве, а в четвертых — одновременно и в том или ином порядке.

Разделение норм и правил, определяющих порядок осуществления административного судопроизводства между тремя кодифицированными актами (ГПК РК, УПК РК и КоАП РК) не обеспечивает «верховенство закона» в сфере государственного управления, местного государственного управления и самоуправления.

Изложенное можно свести даже к тому, что в казахстанской системе правосудия полномочие судебной власти на осуществление функции судебного контроля, действующей самостоятельно наряду с функцией осуществления правосудия, должного признания еще не получило.

Несмотря на обилие нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы, связанные с рассмотрением и разрешением дел, вытекающих из публичных правоотношений, единообразие в правильном понимании, толковании и применении их судами не достигнуто. Не исключено, что причиной тому может быть отсутствие единого порядка рассмотрения и разрешения дел, вытекающих из публичных правоотношений, например в форме административного судопроизводства. Но это далеко не единственная причина.

Единообразие в понимании норм материального и процессуального права, а также правильное применение их судами зависит от уровня правовой культуры и свойств правосознания судей, в силу которых нормы права ими по-разному истолковываются. Единообразие в судебной практике влияет на эффективность механизма защиты прав граждан и их объединений, на укрепление доверия к системе правосудия, на обеспечение законности в управленческой сфере деятельности. Такое единообразие не может быть достигнуто одним лишь принятием нормативных постановлений, их анализом и мониторингом, обобщением судебной практики нижестоящих судов, улучшением процедур пересмотра судебных актов в порядке кассации вышестоящей инстанцией судов. При этом нужно исходить из того, что снижению уровня конфликтности в казахстанском обществе способствует также развитие прецедентной практики, а не только расширение примирительных процедур.

В целом речь должна идти о реформировании системы образования путем осуществления специальной подготовки лиц именно для судебной системы, в частности об улучшении системы отбора судей в вышестоящие судебные инстанции путем установления дополнительных требований. Последнее связано с тем, что принятие нормативного постановления по вопросам судебной практики законом отнесено к полномочиям суда вышестоящей инстанции в лице Верховного суда РК.

³³ URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000377#z293>.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Заховаева И. Единообразие практики по гражданским делам: невозможное возможно // Экономика и жизнь. 2015. 10 сент. URL: <https://www.eg-online.ru/article/291122>.

Нешатаева Т. Н. Уроки судебной практики о правах человека: европейский и российский опыт. М., 2007.

Судебное административное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М., 2017.

Сулейменов М. К. Может ли нормативное постановление Верховного Суда быть выше закона? URL: <http://www.zakon.kz/4808524-mozhet-li-normativnoe-postanovlenie.html>.

Чепурнова Н. М., Дюкова Е. А. Конституционно-правовые основы контрольной деятельности судебной власти в Российской Федерации: монография. М., 2009.