

«Неработающая» кассация по КоАП

Изменится ли ситуация с началом
функционирования кассационных
судов?

Мельник Р.С., «Неработающая» кассация по КоАП, и изменится ли ситуация с началом функционирования кассационных судов? *Maqsut Narikbayev Institute for Networking and Development*. – Астана.: 2025. – 1-22 с. 9-340-25/03

Maqsut Narikbayev Institute for Networking and Development

Шоссе Қорғалжын, 8
Астана, Қазақстан
www.mind.mnu.kz
info.mind@mnu.kz

©Maqsut Narikbayev Institute for Networking and Development, 2024

MIND не выражает институциональной позиции. Мнения и выводы, изложенные в данной публикации, принадлежат исключительно автору(ам) и не обязательно отражают точку зрения MIND или Maqsut Narikbayev University.

MIND does not take institutional positions. The views and conclusions expressed in this publication are those of the author(s) and do not necessarily reflect the views of MIND or Maqsut Narikbayev University.

Все права защищены. Никакая часть данной публикации не может быть воспроизведена или передана в любой форме и любыми средствами, электронными или механическими, включая фотокопирование, запись или любую систему хранения или поиска информации, без предварительного письменного разрешения владельца авторских прав. Пожалуйста, направляйте все запросы издателям.



MIND Analytical Report

Апрель 2025

Направление «Правовые исследования»

Maqsut Narikbayev for Research and Development представляет исследование проблем функционирования института кассационного обжалования по делам об административных правонарушениях в Республике Казахстан. В работе рассматриваются правовые и институциональные ограничения, из-за которых кассация по КоАП фактически недоступна большинству граждан, несмотря на формальное закрепление соответствующего права. Проведен анализ действующих кассационных оснований, судебной практики и структуры Верховного Суда, показано несоответствие существующего порядка принципам справедливости и правовой определенности. Предложены рекомендации по реформированию кассационной процедуры, включая создание специализированных коллегий, пересмотр правовых фильтров и повышение прозрачности судебных решений.

MIND (Maqsut Narikbayev for Research and Development) создан как исследовательский центр (think-tank) в составе Maqsut Narikbayev University. Направления деятельности MIND включают проведение прикладных исследований по темам правовых, экономических, социологических исследований и международных отношений, разработку проектов, инициирование диалога и программ развития, а также выработку рекомендаций для заинтересованных стейкхолдеров.

EXECUTIVE SUMMARY | ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ

1. Право на подачу кассационной жалобы зафиксировано на сегодняшний день во всех процессуальных кодексах, однако в разных сферах судопроизводства оно «работает» по-разному, что создает основания для дискриминации, и, соответственно, частным лицам по факту доступен различный объем конституционного права на судебную защиту. Любая дифференциация в правах граждан должна отвечать требованиям Конституции, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые правовые средства соразмерны им. Применительно к кассационному обжалованию вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях данное требование не выполняется.

2. В 2022 г. к кассационному производству по правилам КоАП было принято лишь 11 дел (это 0,0037 % от общего количества дел, рассмотренных судами первой инстанции в 2022 г.), а в 2023 г. – 30 (это 0,0093 % от общего количества дел, рассмотренных судами первой инстанции в 2023 г.). Данные цифры наглядно демонстрируют вывод о том, что добиться пересмотра дела об административном правонарушении в высшей судебной инстанции практически невозможно. Подобная ситуация выглядит настораживающей, поскольку административная ответственность характеризуется высоким уровнем репрессивности. Санкции за отдельные виды административных правонарушений достигают сотен миллионов тенге, что делает данный вид ответственности более «жестким» даже в сравнении с уголовной ответственностью.

3. Отдельного внимания и глубокого анализа заслуживает ситуация с лавинообразным увеличением количества лиц, ежегодно привлекаемых к административной ответственности. Согласно данным, размещенным на портале органов правовой статистики и специальных учетов (<https://qamqor.gov.kz>), в 2022 г. по стране было зарегистрировано 9 245 192 административных правонарушения. В 2023 г. эта цифра превысила 10 млн. В 2024 году уполномоченными субъектами было зарегистрировано 15 130 010 материалов об административных правонарушениях.

4. На сегодняшний день функция суда кассационной инстанции по делам об административных правонарушениях выполняется судьями, входящими в состав судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РК. Такой подход по организации кассационного обжалования выглядит весьма проблематичным, поскольку на уровне Верховного Суда отсутствует специальный субъект, который бы системно занимался делами именно данной категории. Возможно, именно по этой причине Верховный Суд не выполняет надлежащим образом возложенные на него функции, связанные с выработкой единой судебной практики по делам об административных правонарушениях, а также обеспечением права частных лиц на судебную защиту в рамках кассационного производства и их защиты от незаконного привлечения к юридической ответственности.

5. Процессуальные фильтры («кассационные основания») для обращения в кассационную инстанцию должны быть, и их существование представляется оправданным и допустимым. Однако при определении их содержания необходимо следить за тем, чтобы они не превращали право на кассационное обжалование в юридическую фикцию. Для каждого процессуального кодекса должны быть разработаны свои собственные (специальные), учитывающие особенности конкретного вида юридической ответственности, «кассационные основания». В противном случае невозможно говорить о справедливости в процессе отправления правосудия.

6. Закреплённые в текущей редакции ч. 4 ст. 851 КоАП РК «кассационные основания», устанавливающие условия, при выполнении которых кассационная жалоба может быть рассмотрена соответствующей коллегией Верховного Суда, требуют незамедлительного пересмотра. Все они сформулированы с высоким уровнем юридической неопределенности, что создает условия для различного рода злоупотреблений и весьма «вольного» их толкования.

7. Правоприменительная практика Верховного Суда выступает первоочередным ориентиром как для нижестоящих судов, так и для всех участников судебного процесса. Она позволяет не только понять существующие тенденции в сфере отправления правосудия, но и «рассчитать» процент успеха в конкретном деле, усилить свою позицию, найти дополнительные аргументы и т.д. Исходя из этого, решения (постановления и определения), принимаемые Верховным Судом как судом кассационной инстанции, должны, во-первых, быть доступными для всех заинтересованных лиц и, во-вторых, быть понятными и обоснованными. Данные требования судебной коллегии по уголовным судам применительно к делам об административных правонарушениях выполняются не в полной мере.

8. С 1 июля 2025 г. в Казахстане начнут свою работу новые кассационные суды. Для обеспечения их эффективного функционирования будет недостаточным лишь проведение организационной реформы (построение новой системы судов). Основной упор должен быть сделан на пересмотр процессуальных норм, регламентирующих их работу. Нельзя допустить того, чтобы новые кассационные суды функционировали на основе старого (текущего) процессуального законодательства и особенно КоАП. При таком подходе результаты их работы (в части количества кассационных производств) вряд ли существенно изменятся.

9. Предлагаем внести изменения в соответствующую статью КоАП РК и установить, что основанием к пересмотру в кассационном порядке вступивших в законную силу судебных актов по делам об административных правонарушениях должно быть неправильное применение материального и / или процессуального права, которое привело к:

- невозможности установления фактических обстоятельств, имеющих значение для правильного решения дела;
- установлению обстоятельств, имеющих существенное значение, на основании недопустимых доказательств;

- необоснованному отклонению ходатайства об истребовании, исследовании или осмотре доказательств или иного ходатайства (заявления) участника дела касательно установления обстоятельств, которые имеют значение для правильного решения дела;
- применению судом в обжалуемом судебном решении нормы права без учета нормативного постановления Верховного Суда, вынесенного по этому же вопросу;
- нарушению конституционных прав и свобод лица, привлеченного к ответственности;
- принятию неправосудного решения по вопросам права, имеющим фундаментальное значение для формирования единой правоприменительной практики;
- ситуации, когда лицо, подающее кассационную жалобу, в соответствии с настоящим Кодексом лишено возможности опровергнуть обстоятельства, установленные обжалованным судебным решением, при рассмотрении другого дела;
- принятию решения о привлечении к ответственности полномочным судом;
- принятию судебного решения судьей, которому был заявлен отвод при условии, что судом кассационной инстанции заявленный отвод признан обоснованным.

Кроме того, основанием для подачи и принятия кассационной жалобы может быть ситуация, когда дело представляет существенный публичный интерес или имеет исключительное значение для участника дела, который подает жалобу, а также тогда, когда субъект обжалования мотивированно обосновал необходимость отступления от практики Верховного Суда и / или положений соответствующего Нормативного постановления Верховного Суда.

10. Для обеспечения справедливости в сфере отправления правосудия, гарантирования конституционного права на судебную защиту, минимизации процессуальных нарушений, связанных с незаконным привлечением физических и юридических лиц к административной ответственности, должно быть принято отдельное Нормативное постановление, где были бы четко обозначены требования к принимаемым судебным актам, прежде всего, в части их обоснованности (мотивирования).

11. Все без исключения решения (постановления и определения), принимаемые кассационными судами, должны быть опубликованы и доступны заинтересованным лицам на безусловной основе. Только посредством обеспечения открытости и прозрачности в деятельности высших органов судебной власти можно достигнуть соблюдения данного требования местными и апелляциями судами. Подобный подход будет содействовать также усилению общественного контроля за судами и результатами их деятельности.

РЕКОМЕНДАЦИИ

В Республике Казахстан на сегодняшний день существует два противоположных подхода к организации кассации: «сплошной» и «выборочный». При этом нам не удалось найти глубоких и обоснованных (аргументированных) объяснений этой ситуации, которая выглядит дискриминационной. Т.е. при одинаковом объеме конституционного права на судебную защиту, гарантированного Конституцией всем лицам, участники различных видов судебных производств по непонятным причинам получают различный вид судебной защиты. Сложно понять логику законодателя, который, с одной стороны, допускает обжалование в кассационном порядке любого административного акта, принятого любым административным органом (должностным лицом), независимо от уровня его позитивных или негативных последствий для адресата, а с другой – не допускает (при текущих процессуальных фильтрах) обжалования постановлений по делам об административных правонарушениях, на основании которых частные лица лишаются свободы или подвергаются штрафам в миллионных исчислениях. Подобный подход является алогичным, несправедливым и дискриминационным. В связи с этим во всех процессуальных кодексах должен быть заложен общий (единообразный) подход к определению условий доступа к кассационному суду. Мы склонны поддержать высказанное председателем Верховного Суда РК А. Мергалиевым предложение, что «все дела должны сразу поступать на рассмотрение коллегиального состава из не менее 3 судей»¹. Однако это, на наш взгляд, не исключает необходимости существования процессуальных фильтров («кассационных оснований»), поскольку, как отметил Конституционный Суд РК, изменение судебного акта, вступившего в законную силу, в кассационном порядке должно осуществляться в исключительных случаях².

Для обеспечения равной и одинаково эффективной организации кассационного обжалования следует изменить предложенный подход к наименованию кассационных судов. К названию «Кассационный суд по уголовным делам» должно быть добавлено «и по делам об административных правонарушениях». В составе такого суда должны быть судьи, которые на постоянной основе в качестве своей основной функции будут заниматься рассмотрением (пересмотром) дел по административным правонарушениям. Именно эти судьи должны нести ответственность за обобщение судебной практики по делам данной категории, а также за подготовку проектов соответствующих нормативных постановлений.

¹ Мергалиев А. Становление и перспективы развития института кассации в Республике Казахстан // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35626582&pos=5;-90#pos=5;-90

² Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 14 июля 2023 года № 21-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 1) части второй статьи 484 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года и абзаца третьего пункта 2 нормативного постановления Верховного Суда Республики Казахстан от 10 марта 2022 года № 2 «О применении законодательства, регламентирующего рассмотрение уголовных дел в кассационном порядке» // <https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/495063?lang=ru>

При определении «кассационных оснований» законодателю стоит принять во внимание несколько аспектов.

Во-первых, административная ответственность при сегодняшней редакции КоАП не может рассматриваться и оцениваться как «незначительный (мягкий) по своим последствиям вид реакции государства на противоправное поведение». Административная ответственность во многих случаях влечет за собой соотносимые с уголовными наказаниями юридические последствия. В связи с этим стандарты защиты частных лиц от незаконного привлечения к административной ответственности должны быть аналогичны стандартам, закреплённым в УПК РК, в том числе и на уровне доступа к кассационному суду;

Во-вторых, при определении условий для открытия кассационного производства по делам об административных правонарушениях необходимо исходить не из тяжести назначенного наказания или категории правонарушения, а из уровня (существенности) нарушения прав и законных интересов лиц в результате неправильного применения норм материального и процессуального права. В этой части абсолютно прав Конституционный Суд РК, который (правда, в части кассации по уголовным делам) четко обозначил идею о том, что право доступа к кассационному суду не должно зависеть от вида уголовного правонарушения и категории преступлений³. Иными словами, нарушение конституционного права на защиту независимо от того, какое наказание было наложено на лицо, должно признаваться существенным нарушением его прав и быть безусловным основанием к пересмотру вступившего в силу решения суда.

В-третьих, абсолютным юридическим курьезом выглядит существующее положение дел, связанное с тем, что в ГПК РК (ч. 6 ст. 438) и в КоАП (ч. 5 ст. 851) предусмотрены одинаковые «кассационные основания». Принципиально разные по своей юридической природе и, главное, целям правового регулирования кодексы оперируют одними и теми же «процессуальными фильтрами». Насколько оправдан такой подход?! Для каждого процессуального кодекса должны быть разработаны свои собственные (специальные), учитывающие особенности конкретного вида юридической ответственности «кассационные основания». В противном случае невозможно говорить о справедливости в процессе отправления правосудия, так как процессуальный закон не способен учесть особенности и специфику правовых отношений различной правовой природы.

В-четвертых, кассационные основания для пересмотра дела должны обеспечивать правовую определенность и справедливость, лежащие в основе правового государства⁴, т.е. они должны быть сформулированы, с одной стороны, с высочайшим уровнем юридической точности, а с другой – таким образом, чтобы можно было обеспечить процессуальную эффективность, экономию в использовании средств судебной защиты и прозрачность отправления правосудия⁵.

³ Там же

⁴ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 14 июля 2023 года № 21-НП // <https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/495063?lang=ru>

⁵ Там же.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	7
А) Административная ответственность и ее состояние	9
Б) Организация кассационного обжалования.....	10
В) Нормативная основа кассационного обжалования.....	11
Г) Исполнение принятого постановления может привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан	12
Д) Принятое постановление нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы	13
Е) Принятое постановление нарушает единообразие в толковании и применении судами, уполномоченными органами (должностными лицами) норм права	13
Ё) Ненадлежащий уровень прозрачности деятельности Верховного Суда	14

ВВЕДЕНИЕ

В случае, если законодательство предусматривает существование кассации, то данный институт становится неотъемлемым этапом реализации конституционного права на судебную защиту. Право на подачу кассационной жалобы зафиксировано на сегодняшний день во всех процессуальных кодексах, однако в разных сферах судопроизводства оно «работает» по-разному, что создает основания для дискриминации, и, соответственно, частным лицам по факту доступен различный объем конституционного права на судебную защиту. Любая дифференциация в правах граждан, как указывает Конституционный Суд РК, должна отвечать требованиям Конституции, в соответствии с которыми такие различия допустимы, если они объективно оправданы, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые правовые средства соразмерны им⁶. В описанной ситуации очевидно, что данное требование не выполняется.

Сформулированный вывод можно наглядно продемонстрировать на следующем примере. Так, в рамках административного судопроизводства право на кассационное обжалование практически абсолютное, поскольку любое постановление суда апелляционной инстанции может быть пересмотрено в кассационном порядке⁷. В то же время в рамках производства по делам об административных правонарушениях предусмотрены определенные **процессуальные фильтры**, которые значительным образом сокращают количество кассационных жалоб, и, как следствие, лишь небольшое количество участников данного вида судопроизводства получает такой же объем судебной защиты (на уровне суда кассационной инстанции), как и участники административного процесса. Подобный подход к организации пересмотра вступивших в законную силу решений суда получил название **«выборочной кассации»**⁸.

Так, согласно статистике, полученной от уполномоченного органа на основании письменного запроса, в 2022 г. к кассационному производству по правилам КоАП было принято лишь **11 дел** (это 0,0037 % от общего количества дел, рассмотренных судами первой инстанции в 2022 г.), а в 2023 г. – 30 (это 0,0093 % от общего количества дел, рассмотренных судами первой инстанции в 2023 г.). При таких цифрах абсолютно правы юристы, которые утверждают, что добиться пересмотра дела об административном правонарушении в высшей судебной инстанции практически невозможно⁹.

Организация института кассационного обжалования должна, безусловно, учитывать большое количество факторов, и достичь «сплошной»

⁶ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 27 марта 2023 года № 6 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан положений частей третьей и пятой, подпунктов 1) и 3) части шестой статьи 141 Уголовно-исполнительного кодекса Республики Казахстан» от 5 июля 2014 года. // <https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/447287?lang=ru>

⁷ Мергалиев А. Становление и перспективы развития института кассации в Республике Казахстан // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35626582&pos=5;-90#pos=5;-90

⁸ Мергалиев А. Становление и перспективы развития института кассации в Республике Казахстан // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35626582&pos=5;-90#pos=5;-90

⁹ Абжанов Д.К. Дела об административных правонарушениях: пересмотр в кассации невозможен? // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39897827&pos=11;-56#pos=11;-56

кассации по всем видам судопроизводства, конечно, не удастся по различным объективным причинам. Процессуальные фильтры должны быть, и их существование является оправданным и допустимым¹⁰. Но при этом необходимо следить за тем, чтобы введенные национальным законодателем процессуальные фильтры не превращали право на кассационное обжалование в **юридическую фиксию**, что, собственно говоря, и имеет место на сегодняшний день в сфере административной ответственности. Возможно, именно этим и обусловлено то, что в **Плане действий по реализации Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года** предусмотрена задача (пункт 88), направленная на выработку предложений по вопросу процедуры вынесения дел в кассационную инстанцию¹¹. Об этой проблеме говорил также и Глава государства, отметив, что «сегодня всего 5 % уголовных и гражданских дел попадает в кассацию. Это мало и не соответствует потребностям граждан»¹². В сфере административной ответственности, как было показано выше, эта цифра намного меньше.

В связи с этим мы хотели бы сформулировать несколько предложений, направленных на решение существующих в этой сфере проблем.

¹⁰ Рекомендация № R (95) Комитета министров Совета Европы государствам-членам относительно введения в действие и улучшения функционирования систем и процедур обжалования по гражданским и торговым делам от 07.02.1995 г.

¹¹ Об утверждении Плана действий по реализации Концепции правовой политики Республики Казахстан до 2030 года: Постановление Правительства Республики Казахстан от 29 апреля 2022 года № 264 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P2200000264>

¹² Всего 5% уголовных и гражданских дел попадает в кассацию. Это мало – президент // <https://liter.kz/vsego-5-ugolovnykh-i-grazhdanskikh-del-popadaet-v-kassatsiiu-eto-malo-prezident-1694521210/>

А) АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ И ЕЕ СОСТОЯНИЕ

Уровень и глубину проблемы кассационного обжалования по КоАП невозможно оценить и понять без анализа современного состояния административной ответственности.

Изучение норм КоАП РК и практики его применения позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, административная ответственность характеризуется высоким уровнем репрессивности. Санкции за отдельные виды административных правонарушений достигают сотен миллионов тенге, что делает данный вид ответственности более жестким даже в сравнении с уголовной ответственностью. Знает КоАП и лишение свободы как вид административного взыскания. В связи с этим, согласно многочисленным решениям Европейского суда по правам человека¹³, административная ответственность рассматривается как вид / подвид уголовной ответственности в понимании статьи 4 Протокола № 7 к Конвенции о защите прав человека и основоположных свобод¹⁴;

Во-вторых, с момента вступления в силу КоАП РК в новой редакции (2015 год) наблюдается ежегодное лавинообразное увеличение количества производств по делам об административных правонарушениях. Согласно данным, размещенным на портале органов правовой статистики и специальных учетов (<https://qamqor.gov.kz>), в 2022 г. по стране было зарегистрировано 9 245 192 административных правонарушения. В 2023 г. эта цифра превысила 10 млн. В 2024 году уполномоченными субъектами было зарегистрировано 15 130 010 материалов об административных правонарушениях;

В-третьих, очень часто объективная сторона административных правонарушений закрепляется в подзаконных актах, принимаемых органами исполнительной власти, что не способствует достижению состояния юридической стабильности и предсказуемости в данной сфере. Подобный подход, на наш взгляд, противоречит содержанию подп. 1 п. 3 ст. 61 Конституции РК, где закреплено, что именно законы должны регулировать вопросы ответственности физических и юридических лиц. Не может быть так, чтобы часть нормативного состава административного правонарушения устанавливалась парламентом, а часть – органами исполнительной власти. Подобный «разрыв» административной ответственности недопустим. Отметим, что наша позиция в части подхода к регулированию административной ответственности согласовывается с мнением Конституционного Суда, который подчеркнул, что регулирование важнейших общественных отношений, упомянутых в ст. 61

¹³ См.: Дело «Игорь Тарасов против Украины» (Igor Tarasov v. Ukraine), заявление № 44396/05 (п. 25) // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_b63#Text; Дело «Лучанинова против Украины», заявление № 16347/02 (п. 39) // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788#Text; Дело «Чернов против Украины», заявление № 16432/10 (п. 41) // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_f64#Text

¹⁴ Протокол № 7 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Страсбург, 22 ноября 1984 г.) (с изменениями от 11 мая 1994 года) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1010669

Конституции, должно осуществляться исключительно парламентом на основании законов¹⁵.

При таком положении дел, очевидно, необходимо обеспечить высокие стандарты правовой защиты для лиц, принимающих участие в производстве по делам об административных правонарушениях, поскольку частота и размеры юридических ограничений в этой сфере, как видим, очень существенные.

Б) ОРГАНИЗАЦИЯ КАССАЦИОННОГО ОБЖАЛОВАНИЯ

На сегодняшний день функция суда кассационной инстанции по делам об административных правонарушениях выполняется судьями, входящими в состав судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РК. Такой подход по организации кассационного обжалования уже выглядит весьма проблематичным, поскольку на уровне Верховного Суда отсутствует специальный субъект, который бы системно занимался делами именно данной категории. С высокой долей уверенности предположу, что дела об административных правонарушениях рассматриваются в коллегии по уголовным делам по остаточному принципу (при этом я не утверждаю о поверхностном рассмотрении дел), т.е. после рассмотрения «главных и основных» (уголовных) дел. Если это было бы иначе, то очевидно, что существовала бы или дополнительная коллегия, или в названии данной коллегии фигурировало хотя бы словосочетание «дела об административных правонарушениях». Показательно, что о делах данной категории (как предмете кассационного обжалования) судьи Верховного Суда иногда даже и не вспоминают¹⁶.

Очевидно, что именно такой «второстепенностью» дел об административных правонарушениях можно объяснить и малое количество нормативных постановлений Верховного Суда. Так, с 2015 г. (года вступления в силу КоАП в действующей редакции) было принято лишь три нормативных постановления:

«О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» от 22 декабря 2016 года № 12¹⁷;

¹⁵ См.: Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 16 мая 2023 года №13-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта 6) части первой статьи 489, пункта 2) части первой, части второй статьи 490 и части пятой статьи 491 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года» (абз. 5 п. 1).

¹⁶ Сакен Абдолла Самостоятельная кассационная инстанция: требование времени // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35269900&pos=5;-90#pos=5;-90

¹⁷ О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях: Нормативное постановление Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года № 12 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P160000012S>

«О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях» от 6 октября 2017 года № 7¹⁸;

«О постановлении суда по делу об административном правонарушении» от 20 апреля 2018 года № 5»¹⁹.

Последнее нормативное постановление, таким образом, было издано 7 лет назад, и это при том огромном количестве существующих составов по делам об административных правонарушениях, миллионах лиц, ежегодно привлекаемых к административной ответственности, и огромном количестве плохо урегулированных процессуальных вопросов²⁰. Отметим также, что в названных нормативных постановлениях нет ни строчки о вопросах кассационного обжалования вступивших в законную силу постановлений по делам об административных правонарушениях.

Таким образом, можно утверждать, что при подобной организации кассационного обжалования Верховный Суд не выполняет надлежащим образом возложенные на него функции, связанные с выработкой единой судебной практики по делам об административных правонарушениях, а также обеспечением права частных лиц на судебную защиту в рамках кассационного производства и их защиты от незаконного привлечения к юридической ответственности.

В) НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА КАССАЦИОННОГО ОБЖАЛОВАНИЯ

В ч. 4 ст. 851 КоАП РК закреплены так называемые, процессуальные фильтры или «кассационные основания»²¹, устанавливающие условия, при выполнении которых кассационная жалоба может быть рассмотрена соответствующей коллегией Верховного Суда. Так, основаниями к пересмотру в кассационном порядке постановлений по делам об административных правонарушениях являются случаи, когда:

1) исполнение принятого постановления может привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан;

¹⁸ О некоторых вопросах применения судами норм Особенной части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях: Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 6 октября 2017 года № 7 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P170000007S>

¹⁹ О постановлении суда по делу об административном правонарушении: Нормативное постановление Верховного Суда Республики Казахстан от 20 апреля 2018 года № 5 // <https://adilet.zan.kz/rus/docs/P180000005S>

²⁰ См. о проблемах в процессуальной части КоАП в Нормативном постановлении Конституционного Суда Республики Казахстан от 28 апреля 2023 года № 12 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 811, части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года» (пункт 8).

²¹ Мергалиев А. Становление и перспективы развития института кассации в Республике Казахстан // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=35626582&pos=5;-90#pos=5;-90

2) принятое постановление нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;

3) принятое постановление нарушает единообразие в толковании и применении судами, уполномоченными органами (должностными лицами) норм права.

Рассмотрим данные основания подробнее. При этом хотелось бы подчеркнуть, что эта задача, несмотря на ее значение, до сегодняшнего дня не выполнена. Ни на уровне комментария к КоАП²², ни на уровне нормативных постановлений Верховного Суда не были проанализированы перечисленные выше основания и не были даны разъяснения касательно их содержания, а также особенностей применения. Таким образом, практика применения в данной сфере окружена сплошной «тишиной».

Г) ИСПОЛНЕНИЕ ПРИНЯТОГО ПОСТАНОВЛЕНИЯ МОЖЕТ ПРИВЕСТИ К ТЯЖКИМ НЕОБРАТИМЫМ ПОСЛЕДСТВИЯМ ДЛЯ ЖИЗНИ, ЗДОРОВЬЯ ЛЮДЕЙ ЛИБО ДЛЯ ЭКОНОМИКИ И БЕЗОПАСНОСТИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Данное кассационное основание представляется сложным для понимания в контексте требования ст. 40 КоАП, в которой определены цели административного взыскания. Законодатель установил, что «административное взыскание не имеет своей целью причинение физических страданий лицу, совершившему административное правонарушение, или унижение его человеческого достоинства, а также нанесение вреда деловой репутации юридического лица» (часть 3). В связи с этим возникает вопрос: при каких условиях есть вероятность того, что «исполнение принятого постановления может привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан»?! Может ли быть так, чтобы закрепленное в КоАП взыскание влекло за собой подобные последствия? Понять содержание данного «кассационного основания» с логической точки зрения затруднительно, что, по-видимому, и объясняет отсутствие соответствующих разъяснений (на уровне комментариев к КоАП РК) по этому вопросу.

²² Научно-практический комментарий к Кодексу Республики Казахстан об административных правонарушениях (постатейный). Нур-Султан, 2020 // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=37665953

Д) ПРИНЯТОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕ НАРУШАЕТ ПРАВА И ЗАКОННЫЕ ИНТЕРЕСЫ НЕОПРЕДЕЛЕННОГО КРУГА ЛИЦ ИЛИ ИНЫЕ ПУБЛИЧНЫЕ ИНТЕРЕСЫ

Не менее сложным для понимания выглядит и данное кассационное основание, поскольку возникают следующие вопросы: если административное взыскание накладывается на конкретное физическое или юридическое лицо, то каким образом оно (взыскание) может нарушить права и законные интересы неопределённого круга лиц или иные публичные интересы? С кассационной жалобой всегда будет обращаться привлеченный к ответственности субъект. В таком случае как он сможет «связать», скажем, незаконность своего привлечения к ответственности с интересами неопределённого круга лиц? Это просто невозможно. Поэтому мы в целом разделяем позицию Д.К. Абжанова, который указывает, что данные два основания являются «нерабочими» и реально не могут быть применимы²³.

Е) ПРИНЯТОЕ ПОСТАНОВЛЕНИЕ НАРУШАЕТ ЕДИНООБРАЗИЕ В ТОЛКОВАНИИ И ПРИМЕНЕНИИ СУДАМИ, УПОЛНОМОЧЕННЫМИ ОРГАНАМИ (ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ) НОРМ ПРАВА

Данное «кассационное основание» отличается высокой степенью юридической неопределенности, несмотря на его формальную понятность. Кроме того, далеко не во всех случаях оно может быть применимо в принципе. Так, в литературе справедливо указывается, что это основание теряет всякий смысл в ситуациях, когда по определённой категории дел вообще нет никакой судебной практики. Кроме того, могут быть случаи, когда сформированная местными судами судебная практика по аналогичным делам сама по себе единообразная, но основывается на ошибочном толковании и применении норм права. Грубо говоря, местные суды выносят неправосудные решения²⁴. В таком случае преодолеть такую «порочную» практику путем подачи обоснованной кассационной жалобы будет опять-таки невозможно и Верховный Суд откажет в рассмотрении жалобы.

²³ Абжанов Д.К. Дела об административных правонарушениях: пересмотр в кассации невозможен? // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39897827&pos=11;-56#pos=11;-56

²⁴ Абжанов Д.К. Дела об административных правонарушениях: пересмотр в кассации невозможен? // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39897827&pos=11;-56#pos=11;-56

Наряду с этим из указанного кассационного основания непонятно, о единообразии практики каких судов идет речь. Обжалуемое решение суда, вступившее в законную силу (чтобы воспользоваться этим основанием), должно не согласовываться с практикой того же суда, где оно было вынесено? Или с практикой работы судов другой области? Или оно должно противоречить практике, которая сложилась на уровне Верховного Суда РК? Ответов на эти вопросы нет. И, как следствие, это все приводит к тому, что институт кассационного обжалования по КоАП не работает.

Ё) НЕНАДЛЕЖАЩИЙ УРОВЕНЬ ПРОЗРАЧНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЕРХОВНОГО СУДА

Безусловно, что правоприменительная практика Верховного Суда выступает первоочередным ориентиром как для нижестоящих судов, так и для всех участников судебного процесса. Она позволяет не только понять существующие тенденции в сфере отправления правосудия, но и «рассчитать» процент успеха в конкретном деле, усилить свою позицию, найти дополнительные аргументы и т.д. Исходя из этого, очевидно, что решения (постановления и определения), принимаемые Верховным Судом как судом кассационной инстанции, должны, **во-первых**, быть доступными для всех заинтересованных лиц и, **во-вторых**, быть понятными и обоснованными. Разве не Верховный Суд должен служить образцом глубины анализа судебного дела и аргументирования своей позиции?

В этой части наблюдаются некоторые проблемы, в первую очередь, в части понятности и обоснованности судебных актов, принимаемых судебной коллегией по уголовным делам в рамках рассмотрения кассационных жалоб. С одной стороны, на сегодняшний день лишь единицы дел об административных правонарушениях пересматриваются в кассационном порядке (что при ограниченности доступа к таким решениям не позволяет сформировать полное представление о состоянии института кассации), а с другой, - доступные судебные акты часто оформлены без какого-либо обоснования, что опять-таки не позволяет понять ни аргументов Суда, ни каких-либо тенденций, существующих в его деятельности. Без этого трудно рассчитывать на успешное обоснование кассационной жалобы.

В качестве примера приведу ответ (в полном объеме) об отказе в открытии кассационного производства по делу об административном правонарушении одного из действующих судей Верховного Суда РК:

«По поручению председателя судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Казахстан Ваше ходатайство о внесении представления о пересмотре судебных актов в отношении... по делу об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 73-2 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, рассмотрено.

В соответствии с частью 5 статьи 851 КоАП основаниями к пересмотру в кассационном порядке постановлений по делам об административных правонарушениях являются случаи, когда:

1) исполнение принятого постановления может привести к тяжким необратимым последствиям для жизни, здоровья людей либо для экономики и безопасности Республики Казахстан;

2) принятое постановление нарушает права и законные интересы неопределенного круга лиц или иные публичные интересы;

3) принятое постановление нарушает единообразие в толковании и применении судами, уполномоченными органами (должностными лицами) норм права.

Доводы, указанные в ходатайстве, не соответствуют этим основаниям».

Можно ли подобный ответ (именно ответ в простой письменной форме, а не определение суда) считать обоснованным? Допустимо ли отправление правосудия кассационным судом без принятия определения о возврате кассационной жалобы? Обеспечивает ли Верховный Суд при таком подходе конституционное право граждан на судебную защиту? Не нарушает ли представитель Верховного Суда РК предписания КоАП, требующие от судей принятия законных и обоснованных решений? Как может судья дать объективную оценку доводам кассационной жалобы без предварительного изучения решений судов первой и апелляционной инстанций (судья не истребует материалы производства), принятых по делу об административных правонарушениях? Эти вопросы, безусловно, являются риторическими и свидетельствуют о существовании огромных проблем на уровне организации кассации по делам об административных правонарушениях.

При этом отметим, что, если речь идет о кассационном пересмотре решений, принятых судами по уголовным делам, то эта же судебная коллегия Верховного Суда РК действует совершенно иначе. В одном из своих нормативных постановлений Конституционный Суд РК четко отметил, что «правовой анализ норм статей 491-494 УПК подтверждает необходимость истребования уголовного дела по поступившему кассационному ходатайству (при отсутствии оснований к его возврату) и предоставления судьям данной инстанции полного доступа к материалам уголовного дела»²⁵. Отметим, что на необходимости введения подобного правила и в иные сферы судопроизводства активно настаивает юридическое сообщество²⁶.

Возвращаясь к процитированному выше ответу судьи Верховного Суда РК на поданную кассационную жалобу, дополнительно отметим, что он (ответ) не соответствует также и требованиям, сформулированным в Нормативном постановлении Верховного Суда Республики Казахстан от 11 июля 2003 года № 5

²⁵ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 16 мая 2023 года №13-НП «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан пункта б) части первой статьи 489, пункта 2) части первой, части второй статьи 490 и части пятой статьи 491 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 4 июля 2014 года» // <https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/469536?lang=ru>

²⁶ Концепцию создания кассационных судов презентовали юридическому и бизнес-сообществу на площадке НПП «Атамекен» // <https://atameken.kz/ru/news/50589-koncepciyu-sozdaniya-kassacionnyh-sudov-prezentovali-yuridicheskomu-i-biznes-soobshestvu-na-ploshadke-npp-atameken>

«О судебном решении по гражданским делам» (подобного постановления для решений по делам об административных правонарушениях нет), где говорится, что *«Суд обязан указать, по каким основаниям им не приняты доводы другой стороны и не применены те нормы материального права, на которые эта сторона ссылалась»*, и о том, что *«решение Суда должно быть законным и обоснованным»* (аналогию закона никто не отменял). Как видим в процессе работы судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда РК, процитированные выше требования не выполняются.

В развитие изложенного целесообразно упомянуть позицию Конституционного Суда РК, который отметил, что *«несогласованность различных норм КоАП не должна приводить к нарушению как конституционных прав граждан, так и права на пересмотр дела, прямо предусмотренного КоАП»²⁷*. Очевидно, что ничего не мешает Верховному Суду РК использовать аналогию закона и права с целью обеспечения высоких стандартов защиты прав граждан, нарушенных в рамках производства по делам об административных правонарушениях. Об этом, кстати, прямо сказано и в Нормативном постановлении Верховного суда Республики Казахстан от 22 декабря 2016 года № 12 *«О некоторых вопросах применения судами норм Общей части Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях»*: *«При наличии пробелов в процессуальных положениях КоАП судам следует руководствоваться конституционными нормами о принципах правосудия и о правах человека и гражданина, принципами законодательства об административных правонарушениях»*. Но почему-то все эти положения, принципы и требования выполняются далеко не всегда.

²⁷ Нормативное постановление Конституционного Суда Республики Казахстан от 28 апреля 2023 года № 12 «О рассмотрении на соответствие Конституции Республики Казахстан части второй статьи 811, части первой статьи 852 и подпункта 2) части третьей статьи 855 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года» // <https://www.gov.kz/memleket/entities/ksrk/documents/details/463681?lang=ru>

АВТОРЫ

Мельник Роман Сергеевич

*доктор юридических наук,
профессор Высшей Школы Права
«Maqsut Narikbayev University»*

