

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ COMPARATIVE STUDIES

DOI: 10.17803/1729-5920.2020.159.2.141-152

Э. Б. Аблаева*,
А. Р. Енсебаева**,
М. А. Утанов***

Обеспечение верховенства закона в сфере государственного управления и местного самоуправления

Аннотация. В статье рассматриваются полномочия судебной власти по обеспечению верховенства закона в сфере государственного управления и местного самоуправления, которые, по мнению авторов, заключаются в осуществлении судами функции судебного контроля. Наделение судебной власти функцией судебного контроля и расширение сферы его осуществления являются одним из механизмов, которые в условиях обеспечения верховенства закона необходимы для того, чтобы каждый мог реализовать свою конституционную свободу обжалования в суде незаконных актов, решений, действий либо бездействия органов государственной власти, их должностных лиц, государственных служащих. Очевидно, что в реализации второй институциональной реформы по обеспечению верховенства закона значительно усиливается роль судебной власти. На сегодняшний день верховенство закона в сфере государственного и местного самоуправления обеспечивается осуществлением судебного контроля судами общей, специальной и высшей юрисдикции, а также специализированными составами судов Республики Казахстан, в соответствии с законодательством РК о гражданском и уголовном судопроизводстве и об административных правонарушениях. Однако, как показало исследование, параллельно проводимые в Республике Казахстан административно-правовые и судебно-правовые реформы повлекли за собой, с одной стороны, усиление судебного контроля в сфере государственного управления и местного самоуправления, а с другой стороны, ограничение конституционного права на судебную защиту и свободу обжалования в суде. По мнению авторов, шаги по оптимизации судебных инстанций, заключающиеся в переходе от пятиуровневой судебной инстанции к трехуровневой судебной инстанции, не достигли своей основной цели — упрощение доступа к правосудию.

© Аблаева Э. Б., Енсебаева А. Р., Утанов М. А., 2020

* *Аблаева Эльвира Бекболатовна*, кандидат юридических наук, доцент кафедры юридических дисциплин Университета «Астана»

Просп. Абая, д. 13, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, 010000
Ablaeva_1981@mail.ru

** *Енсебаева Анель Рахметжановна*, кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник Научного центра изучения проблем административного и уголовного правосудия Научно-исследовательского института судебно-правовых и инновационных проектов Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан

Ул. Бейбитшилик, д. 46, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, 010000
eablayeva@inbox.ru

*** *Утанов Мухтархан Айдарханович*, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права и процесса Института послевузовского образования Академии правосудия при Верховном Суде Республики Казахстан

Ул. Бейбитшилик, д. 46, г. Нур-Султан, Республика Казахстан, 010000
tau_25@mail.ru

Ключевые слова: административная юстиция; публичные споры; особое исковое производство; судебный контроль; верховенство закона; верховенство права; оспаривание правовых актов; специализированные суды; судебная система Казахстана; право.

Для цитирования: Аблаева Э. Б., Енсебаева А. Р., Утанов М. А. Обеспечение верховенства закона в сфере государственного управления и местного самоуправления // *Lex russica*. — 2020. — Т. 73. — № 2. — С. 141—152. — DOI: 10.17803/1729-5920.2020.159.2.141-152.

Ensuring the Rule of Law in Public Administration and Local Self-Government

Elvira B. Ablavaeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor of the Department of Legal Disciplines at Astana University
prosp. Abaya, d. 13, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, 010000
Ablavaeva_1981@mail.ru

Anel R. Ensebaeva, Cand. Sci. (Law), Leading Researcher at the Research Center for the Study of Administrative and Criminal Justice Problems of the Research Institute of Judicial and Innovative Projects of the Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan
ul. Beybitshilik, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, 010000
eablavaeva@inbox.ru

Mukhtarkhan A. Utanov, Dr. Sci. (Law), Professor, Head of the Department of Criminal Law and Procedure of the Institute of Postgraduate Education of the Academy of Justice under the Supreme Court of the Republic of Kazakhstan
ul. Beybitshilik, Nur-Sultan, Republic of Kazakhstan, 010000
mau_25@mail.ru

Abstract. The paper examines the powers of the judiciary to ensure the rule of law in the sphere of public administration and local self-government, which, according to the authors, consist in the implementation of the judicial control function by the courts. Granting the judicial power with the function of judicial control and expanding the scope of its implementation is one of the mechanisms that, in conditions of ensuring the rule of law, are necessary in order for everyone to exercise their constitutional freedom to appeal to the court against illegal acts, decisions, actions or omissions of public authorities, their officials, and civil servants.

It is obvious that the role of the judiciary is significantly enhanced in the implementation of the second institutional reform to ensure the rule of law. Today, the rule of law in the sphere of state and local government is ensured the implementation of judicial control by courts of general, specialized and higher jurisdiction, as well as specialized formulations courts of the Republic of Kazakhstan in accordance with the RK legislation on civil and criminal procedure and administrative offences.

However, according to the study, administrative and judicial reforms carried out in parallel in the Republic of Kazakhstan have resulted, on the one hand, in strengthening judicial control in the sphere of state administration and local self-government, and, on the other hand, in restricting the constitutional right to judicial protection and freedom of appeal in court. According to the authors, the steps to optimize the courts, consisting in the transition from a five-level court to a three-level court, have not achieved their main goal—to simplify access to justice.

Keywords: administrative justice; public disputes; special claim proceedings; judicial control; rule by law; rule of law; challenging legal acts; specialized courts; judicial system of Kazakhstan; law.

Cite as: Ablavaeva EB, Ensebaeva AR, Utanov MA. Obespechenie verkhovenstva zakona v sfere gosudarstvennogo upravleniya i mestnogo samoupravleniya [Ensuring the rule of law in public administration and local self-government]. *Lex russica*. 2020;73(2):141-152. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.159.2.141-152. (In Russ., abstract in Eng.).

Одними из основных мероприятий, проводимых в Республике Казахстан по инициативе экс-главы государства Н. А. Назарбаева в рамках программы «Современное государство для

всех», являются мероприятия, направленные на реализацию пяти институциональных реформ, заложенных в основе программы первого Президента РК «План нации — 100 конкретных ша-

гов». В частности, лидер нации на расширенном заседании Правительства РК, прошедшем в г. Нур-Султан (ранее — Астана) 6 мая 2015 г., предложил комплекс из пяти институциональных реформ, включающий в себя 100 конкретных шагов, которые должна пройти страна:

1. Формирование современного государственного аппарата.

2. Обеспечение верховенства закона.

3. Индустриализация и экономический рост. 4. Нация единого будущего.

5. Транспарентное подотчетное государство¹.

В обозначенных рамках особую актуальность приобретает реализация второй институциональной реформы, направленной на обеспечение одного из приоритетных принципов правового государства — верховенства закона. Стоит заранее оговорить, что наряду с верховенством закона широко действует официально признанный казахстанской стороной принцип ответственности государства перед личностью и личности перед государством.

Изучение свежей научной литературы, обзор последних законодательных актов и данные мониторинга международных стандартов в области верховенства закона показывают, что в реализации второй институциональной реформы значительную роль выполняет судебная власть, на которую и возлагаются вопросы ее обеспечения.

В управленческой сфере деятельности судебная власть осуществляет судебный контроль над соблюдением принципа верховенства закона органами центральной и местной исполнительной власти, а также местного самоуправления. В рассматриваемой сфере правоотношений верховенство закона обеспечивается реализацией конституционной свободы обжалования в суде любых незаконно принятых решений, совершенных действий либо бездействия органов государственной власти, местной исполнительной и представительной власти, общественных объединений, организаций, предприятий, должностных лиц и государственных служащих.

Если опереться на исторические сведения, то по отношению к современному Казахстану судебный контроль над обеспечением принци-

па верховенства закона, а равно право обжалования решений, действий либо бездействия управляющих субъектов, впервые появился в пореформенный период. Нелишне будет упомянуть о том, что на последующем этапе развития, несмотря на все реформы, проводимые Временным Правительством, судебный контроль в сфере государственного управления и местного самоуправления, в том числе права и свободы граждан, должным образом не обеспечивался. Такая черта присуща начальному и срединному этапам советского периода. Суть в том, что согласно тем представлениям передача судебной власти полномочий по рассмотрению заявлений об оспаривании коллегиальных и единоличных решений, действий либо бездействия органов государственного управления и должностных лиц, разрешаемых ранее непосредственно органами исполнительной власти, некоторое время признавалась вмешательством в их самостоятельную деятельность. По данному вопросу уже проводились широкие дискуссии, которые имеют место и сегодня. Конституционно-правовой статус граждан, их объединений, а также судей РК приобретает изменчивый характер только к моменту распада Советского Союза. Со временем советская доктрина незыблемости демократических свобод, неотчуждаемости субъективных прав и всемерной охраны законных интересов способствовала созданию их общих и специальных юридических гарантий, а именно установлению судебного контроля в сфере государственного управления и местного самоуправления. Судебный контроль над законностью действий управляющих субъектов устанавливается Законами СССР о судебном контроле от 30 июня 1987 г., а позже от 2 ноября 1989 г.

Последний закон о судебном контроле, по признанию В. М. Савицкого, приоткрыл людям путь к судебной защите от произвола и волокиты, но только приоткрыл². Нельзя исключать недостатки в силу того, что неправомерные действия и решения некоторых субъектов оставались вне судебного контроля. Отсутствовала возможность для обжалования актов некоторых структур политической системы общества, например политической партии во главе с КПСС. Безусловно, это было связано в первую

¹ Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000100> (дата обращения: 17.05.2019).

² Савицкий В. М. Организация судебной власти в Российской Федерации : учебное пособие для вузов. М. : Бек, 1996. С. 47.

очередь с отсутствием устойчивых идей о правовом государстве и неразвитостью гражданского общества советской эпохи.

Проблема, на взгляд Н. М. Чепурновой, кроется в том, что закон не только устанавливал достаточно широкий перечень изъятий из сферы судебного контроля, но и допускал установление новых изъятий в будущем, причем не только законами, но и подзаконными актами, которые подпадали под понятие «законодательство» Союза ССР и союзных республик³.

Все же именно этот закон В. М. Лебедев признает особо значительным законодательным актом из числа тех, которые предоставляли право на судебную защиту в общей форме, то есть безотносительно к каким-либо определенным правоотношениям, поскольку он наделил граждан правом обжаловать в суд и коллегиальные действия⁴.

С принятием Конституции РК от 28 января 1993 г., в ст. 40 было продиктовано, что любые решения и действия государственных органов, общественных объединений, должностных и иных лиц, ущемляющие или ограничивающие права граждан, могут быть обжалованы в суд. Вторым абзацем указывалось, что не допускается обращение жалобы во вред лицу, подавшему жалобу или в интересах которого она была подана⁵.

Озвученные положения легли в основу конструкции ст. 13 Конституции РК от 30 августа 1995 г., гласящей, что каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод⁶. Но право на свободу обжалования в суде решений, действий либо бездействия управляющих субъектов не было выделено. Последнее в раз-

вернутом виде представлено в ч. 2 ст. 1 Конституционного закона РК «О судебной системе и статусе судей РК».

Кроме того, теория и практика дают основания для различения права на судебную защиту и права на судебное обжалование, на что, собственно, указала профессор Н. М. Чепурнова. Судебная защита, по ее мнению, это самостоятельное конституционное право гражданина, а возможность судебного обжалования является конституционно установленным механизмом его реализации через осуществление судебного контроля⁷.

В этой части орган конституционной юстиции в своем нормативном постановлении⁸ указал на то, что в содержание конституционной нормы, предусмотренной п. 2 ст. 13 Конституции РК, входит также право на судебное обжалование действий, решений органов государственной власти и должностных лиц. Однако, по нашим наблюдениям, наличие конституционно закрепленного права на защиту в суде не во всех случаях предоставляет человеку, гражданину и юридическому лицу свободу обжалования в суде, что дает основания для их различения. Например, постановление суда апелляционной инстанции по заявлениям о защите избирательных прав граждан и общественных объединений, участвующих в выборах, республиканском референдуме, обжалованию и опротестованию не подлежит по нормам Гражданского процессуального кодекса РК (ч. 2 ст. 288 ГПК РК). Дела, связанные с имущественными интересами физических лиц, при сумме иска менее 2 000 месячных расчетных показателей, а юридических лиц менее 30 000

³ Чепурнова Н. М. Конституционные основы судебной власти // Конституционные основы, формы и методы государственного управления : науч. издание / под общ. ред. Н. М. Чепурновой. М. : Юнити-Дана, 2012. С. 183.

⁴ Лебедев В. М. Судебная власть в современной России. Проблемы становления и развития. СПб. : Лань, 2001. С. 68.

⁵ Конституция Республики Казахстан. Принята на IX сессии Верховного Совета РК XII созыва от 28.01.1993. Утратила силу в связи с принятием новой Конституции от 30.08.1995 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K930001000> (дата обращения: 17.05.2019).

⁶ Конституция Республики Казахстан. Принята на республиканском референдуме 30.08.1995 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K950001000> (дата обращения: 17.05.2019).

⁷ Чепурнова Н. М. Указ. соч. С. 226.

⁸ О проверке конституционности части первой статьи 109 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан по обращению Западно-Казахстанского областного суда : постановление Конституционного Совета РК от 24.01.2007 № 1 // Сайт Конституционного Совета РК. URL: <http://ksrk.gov.kz/rus/resheniya/?cid=9&rid=263> (дата обращения: 17.05.2019).

месячных расчетных показателей не подлежат пересмотру в кассационном порядке (п. 3 ч. 2 ст. 434 ГПК РК). Напомним, что с 1 января 2019 г. месячный расчетный показатель установлен в размере 2 525 тенге, то есть около 420 российских рублей.

Становится довольно ясным, несмотря на конституционные утверждения о том, что право на судебное обжалование является составляющим права на судебную защиту, что право апелляционного и кассационного обжалования судебных актов по некоторым делам может быть ограничено отдельными правовыми актами. Отдельные шаги, а именно шестнадцатый шаг по реализации второй институциональной реформы, есть прямое доказательство и причинно-следственная связь тому. Преследуя оптимизацию инстанций и разгрузку судов, законодатель сделал казахстанское правосудие практически недоступным для некоторых граждан РК и юридических лиц, действующих на территории РК. В таких условиях, где национальное правосудие, в особенности обращение в высшие судебные инстанции, является недоступным, невозможно вести речь о доступности для них наднационального правосудия. Невольно перед глазами всплывают те случаи, когда судебная власть становится предметом политики государства, имевшие место при авторитарно-тоталитарном режиме. Таким образом, шестнадцатый шаг, направленный на оптимизацию судебных инстанций, в рамках второй институциональной реформы по обеспечению верховенства закона не достиг своей главной цели — упрощения доступа граждан и их объединений к казахстанскому правосудию.

Необходимо подчеркнуть, что конституционная свобода обжалования в суде отражается в принципах осуществления судопроизводства по уголовным и гражданским делам, а также по делам об административных правонарушениях. Эти принципы определяют содержание норм, регламентирующих порядок обжалования решений и процессуальных действий в различных стадиях или видах судопроизводства. Применительно к раскрываемой теме конституционная свобода обжалования в суде предполагает реализацию возможности выразить неудовлетворенность на поведенческие акты тех или иных субъектов. Во-первых, на решения, действия либо бездействия управляющих субъектов, наделенных исполнительной властью. Здесь имеются в виду субъекты, которые осуществляют управленческие, организационные,

распорядительные, контрольные, надзорные функции в сфере государственного управления и местного самоуправления. Во-вторых, на акты по конкретным делам, вынесенные судами, образующими единую систему судов РК. Тут предполагается возможность обжаловать не только акты нижестоящих судов в вышестоящие суды, но и акты вышестоящих судов в наднациональные суды. Отсюда вытекает возможность выразить неудовлетворенность судебными актами у широкого круга лиц, чьи права и законные интересы прямо или косвенно затронуты этими актами.

Из вышесказанного следует, что регламентация конституционного права на защиту в суде означает установление процессуальных механизмов его реализации в каждой из стадий или видах судопроизводства. В этом плане судебный контроль представляется одним из тех действенных механизмов, с помощью которого реализуется конституционная свобода обжалования в суде.

Преимущество судебного контроля при рассмотрении и разрешении дел, вытекающих из публичных правоотношений, в сравнении с ведомственным контролем, состоит в том, что физическое и юридическое лицо, а также орган государственной власти и местного самоуправления, между которыми возник спор, в суде занимают одинаковое процессуальное положение. При судебном порядке рассмотрения и разрешения заявлений физических и юридических лиц об оспаривании решений, действий либо бездействия управляющих субъектов отсутствует заинтересованность в исходе дела. Можно сказать и о бремени ответственности, лежащей на стороне органа публичной власти, его должностных лиц, служащих. Судебное разбирательство публично-правовых споров обеспечивает максимум гарантий для защиты конституционных прав и свобод граждан, а также законных интересов юридических лиц.

Итак, полномочия судебной власти по обеспечению верховенства закона в сфере государственного управления и местного самоуправления состоят в функции судебного контроля и нормоконтроля. Суды общей юрисдикции, рассматривая и разрешая в порядке особого искового производства заявления по следующим категориям дел, предусмотренных гл. 27—30 ГПК РК, обеспечивают свободу обжалования в суде:

1) решений, действий либо бездействия управляющих субъектов, нарушающих конститу-

- ционное право каждого избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления;
- 2) решений, действий либо бездействия управляющих субъектов, нарушающих право гражданина участвовать в осуществлении правосудия;
 - 3) решений, действий либо бездействия, а также ненормативных правовых актов управляющих субъектов, нарушающих конституционные права граждан, создающих препятствия к их реализации либо устанавливающих дополнительные ограничения;
 - 4) нормативных правовых актов управляющих субъектов, нарушающих права и свободы граждан, а также законные интересы юридических лиц.

Вместе с тем конституционная свобода обжалования решений, действий либо бездействия органов государственной власти реализуется посредством обращения с заявлением в специализированные межрайонные и приравненные к ним суды РК. Критерием для разграничения подсудности дел судов общей и специальной юрисдикции в основном служит субъектный состав лиц, участвующих в деле, и специфика области правоотношений.

Военнослужащие защищают свои права посредством обжалования в суде решений призывных комиссий (городских и республиканских), связанных с призывом, отсрочкой, освобождением от призыва на воинскую службу либо от исполнения воинской обязанности, а также с увольнением с воинской службы. Судебный контроль осуществляется военными судами при рассмотрении и разрешении ими указанных заявлений в порядке особого искового производства, по итогам которого права военнослужащих восстанавливаются. Военнослужащими являются граждане РК, проходящие в Вооруженных силах, других войсках и воинских формированиях РК воинскую службу по призыву, по контракту, занимающие воинские должности, а также обучающиеся в военных учебных заведениях⁹.

Несовершеннолетние защищают свои права посредством обжалования в суде действий

опекунов или попечителей, а также решений органов опеки или попечительства. Например, обжалованию в суде подлежат решения органа опеки и попечительства о психиатрическом освидетельствовании или о госпитализации несовершеннолетнего в психиатрический стационар. Судебный контроль осуществляется специализированными межрайонными судами РК по делам несовершеннолетних при рассмотрении и разрешении указанных заявлений в порядке особого искового производства, по итогам которого нарушенные права несовершеннолетних восстанавливаются.

Физические и юридические лица защищают свои права посредством обжалования в суде действий (бездействия) и решений органа (должностного лица), осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. Судебный контроль осуществляется специализированными межрайонными административными и приравненными к ним судами при рассмотрении и разрешении ими заявлений в порядке, установленном Кодексом РК об административных правонарушениях, по итогам которого нарушенные права физических и юридических лиц восстанавливаются.

Предметом судебного обжалования по данной категории дел, как вытекает из ч. 1 ст. 827 КоАП РК от 2015 г., являются:

- 1) нарушение порядка составления протокола об административном правонарушении;
- 2) нарушение закона о применении мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении;
- 3) нарушение закона о назначении и порядке производства экспертизы;
- 4) иные действия (бездействие) и принятие решений, нарушающие законодательство РК об административных правонарушениях¹⁰.

Исключение составляют решения, принимаемые по результатам рассмотрения дела об административном правонарушении, а также по жалобе или протесту на постановление по делу об административном правонарушении. Введение таких правил связано с тем, что судебный контроль не затрагивает вопросы административной ответственности, которые имели место

⁹ О воинской службе и статусе военнослужащих : Закон РК 16.02.2012 № 561-IV // Информационно-правовая система нормативных правовых актов РК «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1200000561> (дата обращения: 17.05.2019).

¹⁰ Об административных правонарушениях : Кодекс РК от 05.07.2014 № 235-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000235> (дата обращения: 17.05.2019).

до принятия нового КоАП РК от 2014 г. и нового ГПК РК от 2015 г.

А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин обращают внимание на отличие судебного контроля, осуществляемого при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из административных правоотношений, а также гражданских или уголовных дел. Авторы различают судебный контроль в узком смысле, под которым понимается отмена судом незаконных административных актов, а также судебный контроль в широком смысле, что означает признание судом таких актов недействующими. В частности, по мнению данных авторов, отмена судом незаконных административных актов в основном является результатом рассмотрения и разрешения дел, возникающих из административных правоотношений¹¹.

Кроме того, авторы различают прямой судебный контроль, осуществляемый только в порядке гражданского судопроизводства, а также косвенный судебный контроль, имеющий место при том или ином порядке судопроизводства. Несмотря на различные процессуальные последствия, во всех рассматриваемых нами случаях имеет место судебный контроль, осуществляемый в сфере государственного управления и местного самоуправления.

Аналогичное мнение высказано известным казахстанским ученым Е. О. Алаухановым, в соответствии с которым судебный контроль в той или иной мере присутствует во всех формах реализации государственной правовой политики. Однако контроль, осуществляемый судом в ходе досудебного производства, наиболее специфичен¹². Автором выделяются две специфические формы осуществления судебного контроля:

- 1) рассмотрение жалоб участников уголовного судопроизводства на процессуальные решения, действия либо бездействие органов дознания, следствия и прокуратуры;
- 2) разрешение отдельных процессуальных актов органов дознания, следствия и прокуратуры.

В первом случае автор ведет речь о некоторых категориях уголовных дел, относимых к публично-правовым спорам, которые рассматриваются и разрешаются судами в рамках института административной юстиции. Во втором случае имеется в виду санкционирование специализированными следственными судами, специализированными межрайонными следственными судами, следственными судьями мер процессуального принуждения и пресечения, а также следственных действий.

Другие авторы, с одной стороны, поддерживая мнение Н. Н. Ковтуна, пишут, что судебный контроль в уголовном процессе является самостоятельной и особой формой осуществления правосудия в сфере уголовного судопроизводства. С другой стороны, авторы пишут, что судебный контроль в досудебном производстве является факультативной функцией реализации судебной власти. При этом авторы различают такие функции судебной власти, как правосудие и судебный контроль¹³.

Специфику судебного контроля, осуществляемого в ходе досудебного производства, несколько по-иному в своем диссертационном исследовании раскрывает Н. Г. Муратова. По ее мнению, особенность судебного контроля при открытом состязательном процессе заключается в рассмотрении жалоб и ходатайств, а при закрытом состязательном процессе — в получении решения суда о применении различных мер пресечения¹⁴.

Так, лица, участвующие в уголовном судопроизводстве, защищают свои права посредством обжалования в суде действий (бездействия) и решений дознавателя, органа дознания, следователя и прокурора, осуществляющих досудебное производство по уголовным делам. Судебный контроль осуществляется специализированными следственными судами, специализированными межрайонными следственными судами, следственными судьями при рассмотрении и разрешении ими дел по заявлениям не только лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, но и других лиц

¹¹ Судебный контроль в области государственного управления : учебное пособие / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. М. : Изд-во Моск. ун-та, 1973. С. 24.

¹² Алауханов Е. О. Проблемы применения судебного контроля в уголовно-процессуальном законе // Право и государство. 2011. № 3 (52). С. 5.

¹³ См.: Ахпанов А. Н., Амиргалиев А. А. Функции судебного контроля над досудебным уголовным судопроизводством в Республике Казахстан : монография. Караганда, 2016. С. 26—27.

¹⁴ Муратова Н. Г. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 17.

и организаций, не привлеченных к участию в уголовном деле, если процессуальными решениями, действиями (бездействием) органов уголовного преследования затронуты их права. По итогам судебного контроля нарушенные права лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, а также не являющихся таковыми, восстанавливаются.

Специализированные следственные суды РК — явление не случайное, им предшествует состоятельность и эффективность следственных судей по осуществлению контроля над ходом досудебного производства. В этой части следует сказать, что мнение российского профессора Л. М. Головки о том, что Украина и Казахстан не добились успехов в строительстве правового государства, в том числе в создании института следственных судей¹⁵, нам представляется неверным. К тому же сегодня в России вновь оживляются бурные дискуссии вокруг вопроса, необходим ли российскому уголовному процессу институт следственного судьи. Задаваясь аналогичным вопросом, Т. К. Рябинина не дает точного ответа на него, ограничиваясь лишь указанием на то, что решение данного вопроса предполагает проведение больших работ. Автор имеет в виду, что изначально следует обосновать необходимость существования в России следственно-судебных структур, определить их организацию и функционирование, убедиться в профессиональной и психологической готовности российских судей или следователей к выполнению возлагаемых на них реформами новых полномочий¹⁶.

Озвученные российскими коллегами злободневные вопросы для Казахстана уже не представляют существенность, так как они в свое время были решены на уровне высших должностных лиц государства. Решение этих вопросов нашло поддержку в кругу ученых и практиков. Поэтому все споры, касающиеся несостоятельности казахстанского института следственных судей и судов в осуществлении судебного контроля над законностью досудебного производства, признаются нами необоснованными.

Итак, если обратиться к содержанию п. 1 ст. 106 УПК РК, то обжалованию подлежат:

- 1) отказ в приеме заявления об уголовном правонарушении;
- 2) нарушение закона при начале досудебного расследования;
- 3) нарушение закона при прерывании сроков расследования;
- 4) нарушение закона при прекращении уголовного дела;
- 5) нарушение закона при принудительном помещении в медицинскую организацию для производства судебно-медицинской экспертизы;
- 6) нарушение закона при производстве обыска и (или) выемки;
- 7) нарушение закона при совершении иных действий (бездействия) и принятии решений¹⁷.

В пункте 1 ст. 106 УПК РК (аналогично п. 1 ст. 827 КоАП РК) указано, что при рассмотрении жалобы в порядке настоящей статьи суд не должен предрешать вопросы, которые в соответствии с УПК РК могут являться предметом судебного рассмотрения при разрешении уголовного дела по существу. Следовательно, обжалованию в указанном порядке подлежат принятые решения или действия (бездействие), совершенные с нарушением начал и условий досудебного расследования, порядка проведения следственных или иных процессуальных действий, а также оснований прекращения досудебного расследования, за исключением вопросов уголовной ответственности.

Отметим, что в силу положений нового УПК РК судебный контроль осуществляется специализированными следственными судами, специализированными межрайонными следственными судами, следственными судьями не только в стадии досудебного расследования, но и в стадии исполнения приговора суда. В частности, вопрос о рассмотрении жалоб осужденных на действия и решения лиц учреждения уголовно-исполнительной системы, прокурора по вопросам, связанным с исполнением приговора, установленный п. 19 ст. 476 УПК РК, указан

¹⁵ Головка Л. В. Следственные судьи или очередной раунд «американизации» российского уголовного процесса? // URL: <http://www.iuaj.net/node/1740> (дата обращения: 17.05.2019).

¹⁶ Рябинина Т. К. Необходим ли российскому уголовному процессу институт следственного судьи? // Lex russica. 2017. № 12 (133). С. 209.

¹⁷ Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан : Кодекс РК от 04.07.2014 № 231-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1400000231> (дата обращения: 17.05.2019).

в числе вопросов, подлежащих рассмотрению судом при исполнении приговора.

Специализированным межрайонным экономическим судам подсудны дела по имущественным и неимущественным спорам, сторонами в которых являются физические лица, осуществляющие индивидуальную предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, юридические лица, а также дела по корпоративным спорам, за исключением дел, подсудность которых определена законом другому суду. Казахстанское гражданское судопроизводство под корпоративными спорами подразумевает все распри, связанные с обжалованием или оспариванием решений, действий либо бездействия органов управления юридических лиц.

Оспариванию в специализированных межрайонных экономических судах подлежат решения, действия либо бездействие органов управления государственного предприятия, государственного учреждения, хозяйственного товарищества, акционерного общества, производственного или потребительского кооператива, общественного объединения, фонда. В частности, обжалуются решения общего собрания участников товарищества, акционеров общества, членов кооператива, коллегиального и (или) единоличного исполнительного органа, руководителя государственного предприятия или учреждения, съезда (конференции) или общего собрания общественного объединения.

Решения, действия либо бездействие органов управления перечисленных юридических лиц рассматриваются и разрешаются в порядке особого искового производства, то есть с применением к ним некоторых изъятий или отдельных добавлений, если они выполняют функции органа государственной власти или местного самоуправления. Например, исполнение судебных актов государственными и частными судебными исполнителями, а также совершение нотариальных действий государственными и частными нотариусами. В иных случаях категория этих дел подлежит рассмотрению и разрешению в порядке искового производства.

К таким субъектам Закон РК «О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц»¹⁸ относит также юридических лиц со стопроцентным участием государства либо предоставляющих товары (работы, услуги) в соответствии с условиями государственного заказа и (или) государственного закупа, субъектов крупного предпринимательства, с которыми заключен договор на поставку (выполнение, оказание) товаров (работ, услуг), их должностных лиц.

А. Габбасов, рассматривая реформу законодательства об административных процедурах с позиции принципа системности¹⁹, считает, что названным выше субъектам не делегированы полномочия органа государственного управления или местного представительного либо исполнительного органа. В частности, на его взгляд, заключение с субъектами крупного предпринимательства договора на поставку (выполнение, оказание) ими товаров (работ, услуг) нельзя признавать делегированным полномочием. Ввиду того что договор поставки, в соответствии с законодательством РК, признается гражданско-правовым договором, смешение частноправовых и публично-правовых отношений с позиции системности казахстанского права признается ошибочным. Представляется, что данный автор упускает из виду то обстоятельство, что как таковой четкой грани между публично-правовыми и частноправовыми отношениями, соответственно между публично-правовыми и частноправовыми способами защиты прав, как и самого понятия административного акта, нет. К тому же противоречивость во взглядах обнаруживается в том, что во вступлении автор описывает свой системный подход вкратце как рассмотрение объекта в целостности, при котором отдельные его элементы взаимосвязаны между собой. Вслед за этим, рассматривая данный подход в первой плоскости, а именно на нормативном уровне, автор пишет о том, что движение по принципу «одна сфера — один закон» или «одно разрешение — один порядок» не может обеспечить единообразие в практике²⁰.

¹⁸ О порядке рассмотрения обращений физических и юридических лиц : Закон РК от 12.01.2007 № 221 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z070000221> (дата обращения: 17.05.2019).

¹⁹ Габбасов А. Принцип системности в реформировании законодательства об административных процедурах // Ежегодник публичного права 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. М. : Инфотропик Медиа, 2018. С. 262.

²⁰ Габбасов А. Указ. соч. С. 257—258.

Не вдаваясь в полемику по данному вопросу, перейдем к полномочиям судов общей и высшей юрисдикции, а также специализированных составов судов РК по обеспечению верховенства закона в сфере публично-правовых отношений. Итак, обеспечение верховенства закона осуществляется судом г. Нур-Султан и Верховным судом РК при рассмотрении и разрешении заявлений инвесторов об оспаривании решений, действий (бездействия) государственных органов, органов местного государственного управления и самоуправления, а также должностных лиц и государственных служащих. Критериями разграничения подсудности дел служат статус инвестора, определяемый исходя из объема вложенных им инвестиций, характер спора, который может вытекать из договорных или публичных правоотношений, а также состав лиц, участвующих в деле.

Так, в соответствии с ч. 2 ст. 274 Предпринимательского кодекса РК под инвестором понимаются физические и юридические лица, осуществляющие инвестиции в РК. В соответствии с ч. 4 этой же статьи под крупным инвестором понимается физическое или юридическое лицо, осуществляющее инвестиции в РК в размере не менее двухмиллионнократного размера месячного расчетного показателя²¹.

Подсудность дел, связанных с инвестиционными спорами, с инвестиционной деятельностью, с участием инвестора, суду г. Нур-Султан определена ч. 4 ст. 27 ГПК РК. Суд г. Нур-Султан действует в качестве суда первой инстанции при рассмотрении и разрешении споров, стороной которых являются физические или юридические лица, осуществляющие инвестиции в РК в размере не менее двухмиллионнократного размера месячного расчетного показателя.

Подсудность дел Верховному суду РК определена ст. 28 ГПК РК. Верховный суд РК действует в качестве суда первой инстанции при рассмотрении и разрешении инвестиционных споров, стороной которых являются физические или юридические лица, осуществляющие инвестиции в РК в размере не менее двухмиллионнократного размера месячного расчетного показателя, то есть крупные инвесторы. Здесь

стоит оговорить, что по правилам суда первой инстанции, установленным п. 1 ст. 28 ГПК РК, Верховный суд РК также рассматривает и разрешает споры по заявлениям физических и юридических лиц об оспаривании решений, действий (бездействия) избирательных комиссий по проведению выборов или референдума.

Авторский коллектив, разъясняя подсудность дел специализированным судам, специализированным составам суда и суду г. Нур-Султан, отмечает: «Если спор инвестора с государственным органом связан с инвестиционной деятельностью инвестора, но при этом не вытекает из договорных отношений с государственным органом, то его рассмотрение относится к подсудности специализированного состава суда города Нур-Султан независимо от величины инвестора»²². К этой категории дел авторы относят споры об обжаловании действий налоговых и иных контролирующих органов по доначислению налогов и иных платежей по результатам осуществления инвестиционной деятельности²³.

Перечисленные авторами споры, как правило, должны рассматриваться и разрешаться судом г. Нур-Султан в порядке особого искового производства по основаниям, указанным в гл. 29 ГПК РК. Иные споры, то есть споры, не связанные с инвестиционной деятельностью либо возникшие между инвесторами и другими лицами, за исключением государственного органа, рассматриваются и разрешаются судами общей или экономической юрисдикции в порядке искового, приказного или упрощенного (письменного) производства.

Согласно п. 5 ч. 2 ст. 293 ГПК РК юридические лица, в уставном капитале которых имеется доля государства, не могут оспорить в суде по основаниям гл. 29 ГПК РК решения, действия (бездействие) управляющих субъектов. В этой связи в порядке особого искового производства не могут быть оспорены дела, одной стороной которого является инвестор, в уставном капитале которого имеется доля государства, а второй стороной — государственный орган, заключивший от имени государства РК инвестиционный контракт (договор). При этом если имеет место спор между крупными инвесторами, связанный

²¹ Предпринимательский кодекс Республики Казахстан : Кодекс РК от 29.10.2015 № 375-V ЗРК // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/K1500000375> (дата обращения: 17.05.2019).

²² Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Республики Казахстан. Астана : Библиотека Верховного суда РК, 2016. С. 69.

²³ См.: Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Республики Казахстан. С. 69.

с инвестиционной деятельностью и вытекающей из договорных правоотношений, то, как было отмечено выше, он относится к подсудности Верховного суда РК. С учетом изложенного обеспечение верховенства закона осуществляется судом г. Нур-Султан при рассмотрении и разрешении дел по заявлениям крупных инвесторов и не являющихся таковыми об оспаривании правовых актов органов государственной власти или местного самоуправления нормативного и ненормативного вида.

Исходя из вышеизложенного, в управленческой сфере деятельности принцип верховенства закона обеспечивается осуществлением судами общей, специальной и высшей юрисдикции, специализированными составами судов функций судебного контроля и нормоконтроля. Судебный контроль осуществляется в порядке, установленном законодательством о гражданском или об уголовном судопроизводстве либо об административных правонарушениях, при рассмотрении или разрешении судами дел об оспаривании или обжаловании управляемыми субъектами решений, действий, бездействия управляющих субъектов. В настоящее время судебный нормоконтроль за законностью правовых актов также осуществляется в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве.

Судебная власть, в силу пассивности ее правовой и социальной природы, не допускает со своей стороны вторжения в деятельность органов государственной, местной представительной и исполнительной власти или самоуправления, а также иных субъектов. Суды в пределах своей компетенции осуществляют свои конституционные полномочия в сфере государственного управления и местного самоуправления, которые состоят именно в реализации ими функции судебного контроля.

Суды осуществляют контроль только в связи с поступившим письменным заявлением об оспаривании управляемыми субъектами решений, действий либо бездействия управляющих субъектов. И даже в тех случаях, когда поступило заявление от управляемых субъектов, суды не сразу приступают к его рассмотрению и разрешению. В предварительном судебном заседании по гражданским делам, вытекающим из публичных правоотношений, суд проверяет соблюдение заявителями досудебного порядка, а именно административного порядка обжалования решений, действий либо бездействия управляющих субъектов. Однако для обжалования законности процессуальных решений, действий либо бездействия органов дознания, следствия и прокуратуры соблюдение досудебного порядка лицами, участвующими в уголовном судопроизводстве, не обязательно.

Проведенное исследование показало, что судебному контролю и нормоконтролю подвергаются только принятые нормативные, ненормативные правовые и процессуальные акты или совершенные действия либо проявленное бездействие управляющих субъектов, которыми нарушаются, ограничиваются, ущемляются конституционные права и свободы граждан, а также законные интересы юридических лиц.

Подводя итоги, следует сказать, что судебная власть, осуществляя судебный контроль, содействует, с одной стороны, установлению в сфере государственного управления и местного самоуправления режима законности, а с другой — поиску оптимального баланса между гражданским обществом и органами власти, их должностными лицами. Во всех рассмотренных случаях суд воздействует на выработку в них правомерного поведения и вынесение ими законных решений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алауханов Е. О. Проблемы применения судебного контроля в уголовно-процессуальном законе // Право и государство. — 2011. — № 3 (52). — С. 5—10.
2. Ахпанов А. Н., Амиргалиев А. А. Функции судебного контроля над досудебным уголовным судопроизводством в Республике Казахстан : монография. — Караганда, 2016. — 166 с.
3. Габбасов А. Принцип системности в реформировании законодательства об административных процедурах // Ежегодник публичного права 2018 : Принципы административных процедур и административного судопроизводства. — М. : Инфотропик Медиа, 2018. — С. 257—266.
4. Головки Л. В. Следственные судьи или очередной раунд «американизации» российского уголовного процесса? // Международная ассоциация содействия правосудию. URL: <http://www.iauaj.net/node/1740> (дата обращения: 17.05.2019).

5. Лебедев В. М. Судебная власть в современной России. Проблемы становления и развития. — СПб. : Лань, 2001. — 384 с.
6. Муратова Н. Г. Система судебного контроля в уголовном судопроизводстве: вопросы теории, законодательного регулирования и практики : дис. ... д-ра юрид. наук. — Казань, 2004. — 595 с.
7. Рябинина Т. К. Необходим ли российскому уголовному процессу институт следственного судьи? // Lex russica. — 2017. — № 12 (133). — С. 200—213.
8. Савицкий В. М. Организация судебной власти в Российской Федерации : учебное пособие для вузов. — М. : Бек, 1996. — 320 с.
9. Судебный контроль в области государственного управления : учебное пособие / А. Т. Боннер, В. Т. Квиткин. — М. : Изд-во Моск. ун-та, 1973. — 112 с.
10. Чепурнова Н. М. Конституционные основы судебной власти // Конституционные основы, формы и методы государственного управления: науч. издание / под общ. ред. Н. М. Чепурновой. — М. : Юнити-Дана, 2012. — С. 9—324.
11. Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Республики Казахстан. — Астана : Библиотека Верховного Суда РК, 2016. — 808 с.

Материал поступил в редакцию 18 мая 2019 г.

REFERENCES

1. Alaukhanov EO. Problemy primeneniya sudebnogo kontrolya v ugovolno-protsessualnom zakone [Problems of application of judicial control in the criminal procedure law]. *Pravo i gosudarstvo*. 2011;3(52):5-10. (In Russ.).
2. Aghanov AN, Amirgaliev AA. *Funktsii sudebnogo kontrolya nad dosudebnym ugovolnym sudoproizvodstvom v respublike kazakhstan: monografiya* [Functions of judicial control over pre-trial criminal proceedings in the Republic of Kazakhstan: monograph]. Karaganda; 2016. (In Russ.).
3. Gabbasov A. Printsip sistemnosti v reformirovanii zakonodatelstva ob administrativnykh protsedurakh [The principle of consistency in reforming legislation on administrative procedures]. In: *Ezhegodnik publichnogo prava 2018: Printsipy administrativnykh protsedur i administrativnogo sudoproizvodstva*. Moscow: Infotropik Media; 2018. P. 257-66. (In Russ.).
4. Golovko LV. Sledstvennye sudi ili ocherednoy raund «amerikanizatsii» rossiyskogo ugovolnogo protsesssa? [Investigative judges or another round of "Americanization" of the Russian criminal process?]. *Mezhdunarodnaya assotsiatsiya sodeystviya pravosudiyu*. Available from: <http://www.iuaj.net/node/1740> [cited 2019 May 17]. (In Russ.).
5. Lebedev VM. *Sudebnaya vlast v sovremennoy Rossii. Problemy stanovleniya i razvitiya* [Judicial power in modern Russia. Problems of formation and development]. St.Petersburg: Lan; 2001. (In Russ.).
6. Muratova NG. *Sistema sudebnogo kontrolya v ugovolnom sudoproizvodstve: voprosy teorii, zakonodatel'nogo regulirovaniya i praktiki: dis. ... d-ra yurid. nauk* [System of judicial control in criminal proceedings: issues of theory, legislative regulation and practice: Dr. Sci. (Law) Degree Dissertation]. Kazan; 2004. (In Russ.).
7. Ryabinina TK. Neobkhdim li rossiyskomu ugovolnomu protsessu institut sledstvennogo sudi? [On whether the Russian criminal Procedure Requires Institute of Investigating Judge]. *Lex russica*. 2017;12 (133).200-13. (In Russ.).
8. Savitskiy VM. *Organizatsiya sudebnoy vlasti v Rossiyskoy Federatsii: uchebnoe posobie dlya vuzov* [Organization of judicial power in the Russian Federation: A study guide]. Moscow: Bek; 1996. (In Russ.).
9. Bonner AT, Kvitkin VT. *Sudebnyy kontrol v oblasti gosudarstvennogo upravleniya: uchebnoe posobie* [Judicial control in the field of public administration: A study guide]. Moscow: izd-vo mosk. un-ta; 1973. (In Russ.).
10. Chepurnova NM. *Konstitutsionnye osnovy sudebnoy vlasti* [Constitutional bases of judicial power]. In: *Konstitutsionnye osnovy, formy i metody gosudarstvennogo upravleniya: nauch. izd.* [Constitutional bases, forms and methods of state administration: scientific papers]. Chepurnova NM, editor. Moscow: Yunity-Dana, 2012. P. 9-324. (In Russ.).
11. *Kommentariy k Grazhdanskomu protsessualnomu kodeksu Respubliki Kazakhstan* [Comment to the Civil Procedure Code of the Republic of Kazakhstan]. Astana: Biblioteka Verkhovnogo Suda Respubliki Kazakhstan; 2016. (In Russ.).