

Е. БАЙТУКБАЕВ

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ЮРИСДИКЦИИ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПРАВУ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Во внутригосударственном праве юрисдикция (лат. *jurisdictio* – судопроизводство, от *jus* – право *dico* – говорю) – означает установленную законом (или иным нормативным актом) совокупность правомочий соответствующих государственных органов разрешать правовые споры и решать дела о правонарушениях, т.е. оценивать действия лица или иного субъекта права с точки зрения их правомерности, применять юридические санкции к правонарушителям¹.

Юрисдикция того или иного органа определяется исходя из его места в государственном механизме, конкретных задач и основывается на характере дел, сфере правоотношений к которым они относятся. В этом смысле принято говорить о судебной юрисдикции, административной юрисдикции, юрисдикции определенных общественных структур (например, товарищеских судов).

В рамках судебной юрисдикции реализуются властные полномочия соответствующей ветви государственной власти. В Республике Казахстан судебная власть осуществляется посредством гражданского, уголовного и иных установленных законом форм судопроизводства.

Полномочия судов распространяются на все дела и споры, возникающие на основе Конституции, законов, иных нормативных правовых актов, международных договоров республики. В частности, к исключительной подведомственности судов относится рассмотрение уголовных дел. В порядке гражданского судопроизводства рассматриваются иски по спорам, вытекающим из гражданских, семейных, трудовых, жилищных, административных, финансовых, хозяйственных, земельных правоотношений, отношений по

использованию природных ресурсов и охране окружающей среды и других правоотношений, в том числе отношений, основанных на властном подчинении одной стороны другой, дела особого искового производства (ст.24 ГПК РК)².

Судебную систему в Республике Казахстан составляют Верховный Суд и местные суды, учреждаемые в соответствии с Конституцией и Конституционным законом от 25.12.2000 г. "О судебной системе и статусе судей Республики Казахстан".

Верховный суд является высшим судебным органом по гражданским, уголовным и иным делам, подсудным судам общей юрисдикции, осуществляет в предусмотренных законом процессуальных формах надзор за их деятельностью и дает разъяснения по вопросам судебной практики. К местным судам относятся: областные и приравненные к ним суды (городской суд столицы республики, городские суды городов республиканского значения, специализированный суд - Военный суд войск РК и др.); районные и приравненные к ним суды (городской, межрайонный, специализированный суд – военный суд гарнизона и др.). В Казахстане могут создаваться также специализированные суды (военные, экономические, административные, по делам несовершеннолетних и др.).

Исходя из статуса, юрисдикция названных судебных органов не одинакова, и регулируется таким правовым институтом как подсудность. Определить подсудность – значит, определить тот суд, в котором должно быть разрешено по существу дела, и его состав³. Соблюдение подсудности является необходимым условием законности принимаемого судом решения.

В уголовном процессе подсудность подразделяется на персональную, территориальную и родовую (предметную).

¹ Юридический энциклопедический словарь. - М., 1984. - С.414.

² В соответствии со ст. 25 ГПК РК подведомственный суду имущественный спор по соглашению сторон может быть передан на рассмотрение третейского суда (в т.ч. международного коммерческого арбитража), когда это не запрещено законодательными актами. См.: Закон РК от 28.12.2004 г. "О третейских судах".

³ Уголовный процесс. Учебник. Под ред. К.Ф. Гуценко. Издание 4-е, перераб. и доп. - М.: Изд-во "Зерцало", 2000. - С.297.

Персональная подсудность определяется исходя из личности (статуса) подсудимого. Территориальная – местом совершения преступления. Родовая – зависит от рода, характера преступления и тяжести предусмотренного за него наказания⁴. Так, районным и приравненным к ним судам, действующим в качестве судов первой инстанции, подсудны все уголовные дела, за исключением дел, отнесенных к подсудности областного (или приравненного к нему суда), а также Верховному Суду Республики Казахстан (ст.290-292 УПК РК).

По территориальной подсудности уголовное дело подлежит рассмотрению в суде по месту совершения преступления. Если же преступление было начато в месте деятельности одного суда, а окончено в месте деятельности другого, дело будет подсудно суду по месту окончания расследования. Аналогичный порядок установлен для тех случаев, когда преступление совершено за пределами Казахстан или место совершения преступления определить невозможно или преступления совершены в разных местах (ст.294 УПК РК).

Персональная подсудность выражена в подсудности военным судам уголовных дел, совершенных военнослужащими (ст.293 УПК РК). К данному виду подсудности можно отнести также рассмотрение уголовных дел в отношении высокопоставленных должностных лиц (Генеральный прокурор, депутаты Парламента, члены Правительства и др.) Верховным Судом (ч.2 ст.292 УПК РК).

Нормами УПК регламентируются также вопросы определения подсудности при соединении уголовных дел, передачи уголовного дела по подсудности судом, принявшим дело производством, передачи уголовного дела из суда, которому оно подсудно в другой суд, разрешения споров по подсудности (ст.295-298 УПК РК).

Предметные полномочия судов (подсудность) по рассмотрению гражданских дел устанавливаются ст.27-36 ГПК РК. По ряду признаков выделяют родовую и территориальную подсудность. Как указывает З.Х. Баймодина,

родовая подсудность определяет предметные полномочия судов, относящихся к различным звеньям или уровням судебной системы. Критерием разграничения компетенции судов в данном случае выступает сложность и общественная значимость гражданских дел. Территориальная подсудность регламентирует предметные полномочия судов, относящихся к одному и тому же звену (уровню) судебной системы. Это подсудность дела суду первой инстанции в зависимости от той территории, на которую распространяется деятельность данного суда⁵.

В соответствии со ст. 27 ГПК РК гражданские дела рассматриваются и разрешаются районными (городскими) и приравненными к ним судами, за исключением дел, отнесенных к ведению областных (приравненных к ним) судов и Верховному Суду.

Областные суды в качестве судов первой инстанции рассматривают гражданские дела: одной из сторон в которых является международная или иностранная организация; об оспаривании нормативных правовых актов министерств, других республиканских исполнительных органов и органов, подчиненных, подотчетных непосредственно Президенту Казахстана; об оспаривании решений и действий (бездействия) областных (городов республиканского значения и столицы) избирательных комиссий, а также областных (городов республиканского значения и столицы) комиссий референдума. В свою очередь, отдельные специфические категории дел (например, иски граждан Республики Казахстан, постоянно проживающих за пределами страны, на неправомерные действия должностных лиц дипломатических представительств или консульских учреждений республики) подведомственны суду города Астаны (ст.28 ГПК РК).

В компетенцию Верховного Суда по первой инстанции входит рассмотрение дел об оспаривании: нормативных правовых актов Правительства; решений и действий

⁴Уголовно процессуальный кодекс Республики Казахстан. (Особенная часть). Комментарий. -Алматы: Жеты жарғы, 2003. - С.254.

⁵Баймодина З.Х. Гражданско-процессуальное право Республики Казахстан: В двух томах. Т.2. Общая часть (темы 1-15). Учебник. - Алматы: КазГЮА, 2001. - С.285.

(бездействия) Центральной избирательной комиссии, а также решений и действий (бездействия) Центральной комиссии референдума. К подсудности Верховного суда Республики Казахстан могут быть в соответствии с международным договором Республики Казахстан отнесены и другие дела (ст.29 ГПК РК).

Граждано-процессуальном законодательством определяется также полномочия специализированных межрайонных экономических судов, а также специализированных районных и приравненных к ним административных судов (ст.30 ГПК).

В части определения территориальной подсудности по общему правилу иск предъявляется в суде по месту жительства ответчика, а иск к юридическому лицу - по месту нахождения органа юридического лица. В определенных законом случаях подсудность может быть выбрана истцом самостоятельно. В то же время, по отдельным категориям дел - иски о правах на земельные участки, здания, помещения, сооружения, другие объекты, прочно связанные с землей (недвижимое имущество), об освобождении имущества от ареста; иски кредиторов наследодателя, предъявляемые до принятия наследства наследниками; иски к перевозчикам, вытекающие из договоров перевозки грузов, пассажиров или багажа - устанавливается исключительная подсудность, когда соответствующие заявления подаются только в тот суд по территории, который указан в законе. Стороны могут по соглашению между собой изменить территориальную подсудность дела (за исключением дел, имеющих исключительную подсудность). К территориальной подведомственности относится также разрешение о подсудности нескольких связанных между собой дел (ст.31-35 ГПК РК).

Административный процесс, как деятельность уполномоченных государственных органов и должностных лиц по рассмотрению и разрешению индивидуальных административных

дел и применению соответствующих санкций во внесудебном порядке является относительно новым правовым явлением. Возникновение административного процесса в определенной мере связывают с принятием в 1961 г. указов о дальнейшем ограничении применения штрафов, налагаемых в административном порядке, а также анализом практики их применения – 1967 г.⁶ Позднее появляются и крупные монографические в этой области.⁷

В отличие от традиционных видов процесса (гражданского, уголовного) в рамках которых происходит фактическая оценка действий граждан и организаций с позиции их правомерности, а также применение юридических санкций к правонарушителям, административный процесс – это не только юрисдикционная деятельность. Речь идет о реализации всей компетенции органов государственного управления по повседневному руководству административно-политической, экономической и социально-культурной жизнью страны, составным элементом которой выступает и функция защиты прав и законных интересов участников соответствующих общественных отношений.

Принято говорить о двух формах административного процесса: управленческой и юрисдикционной. Первая – включает в себя, например, такие виды производств как производство, связанное с осуществлением задач внутренней организации аппарата управления, производство, опосредующее взаимоотношения того или иного государственного органа с другими государственными органами, предприятиями и учреждениями не входящими в его структуру, производство по делам, связанным с отношениями между гражданами и исполнительно-распорядительными органами⁸. Вторая – производство по делам об административных правонарушениях, производство по применению мер административного пресечения и восстановления, производство по применению

⁶ Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности//Государство и право. - 2001.- №2.-С.15.

⁷ Салищева Н.Г. Гражданин и административная юрисдикция в СССР. - М., 1970; Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. - М., 1972; Шергин А.П. Административная юрисдикция. - М., 1979; Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс. - Воронеж.,1990. и др.

⁸ Салищева Н.Г. Административный процесс в СССР. - М., 1964. - С.8-10.

мер материальной ответственности на основе норм административного права, дисциплинарное производство⁹.

На начальном этапе развития административного процесса, все виды административных производств (перечень которых, с развитием общественных связей, кстати, постоянно корректируется и уточняется) имели собственную правовую регламентацию. Сегодня основной задачей теории и практики является систематизация и кодификация законодательства в данной сфере. Положительным примером здесь может служить принятие в Казахстане Закона об административных процедурах, устанавливающего единый порядок принятия и исполнения решений при осуществлении государственными органами и должностными лицами государственных функций и должностных полномочий, их оформление; процедуры организации работы государственного аппарата и рассмотрения обращений граждан по реализации их прав; основные начала процедур принятия решений в области экономики¹⁰. На протяжение многих лет учеными также обсуждается вопрос о создании Административного процессуального кодекса, куда вошли бы юрисдикционные производства. При этом, кодекс должен быть назван именно "административным процессуальным", а не "административно-юрисдикционным". Как обоснованно указывают авторы данной идеи, разграничив производства, осуществляемые в порядке управлеченческого (служебного) подчинения, объединенные понятием "управлеченческие процедуры" и деятельность государственных органов и должностных лиц по применению административных санкций при разрешении индивидуально-конкретных дел, не связанных с управлеченческим служебным) подчинением, отпадет надобность в нынешнем понимании административного процесса¹¹.

В целом, специфические черты административного (административно-

юрисдикционного) процесса в его отличие от гражданского и уголовного процессов, на наш взгляд, наиболее удачно представлены в следующем виде:

во-первых, административный процесс – это последовательно совершаемые действия по осуществлению управленческой деятельности, имеющий принудительный характер;

во-вторых, административный процесс охватывает более широкий круг общественных отношений, имеет более сложную структуру производств, регламентируемую многочисленными административно-процессуальными нормами;

в-третьих, сфера применения административного процесса не исчерпывается реализацией норм административного материального права и запретом административно-правовых отношений; нередко разрешение определенных проблем требует применения норм других отраслей права (финансового, земельного, экологического и т.д.)¹².

Из всех видов административно-юрисдикционных производств наиболее значимым и, в тоже время, сложным с точки зрения процессуальной регламентации является производство по делам об административных правонарушениях. В настоящий момент все вопросы административной ответственности регулируются Кодексом РК от 30.01.2001 г. "Об административных правонарушениях" (далее КоАП). Особенностью этого акта является то, что он содержит в себе и нормы материального права (составы административных проступков, виды административных взысканий) и административно-процессуальные нормы, регламентирующие все стадии производства, начиная от подведомственности дел и кончая исполнением постановлений о наложении административных взысканий.

В соответствии с КоАП право рассмотрения дел об административных правонарушениях, наряду с судами, принадлежит еще 35 различных уполномоченным органам (государственная

⁹ Бахрах Д.Н. Административное право. Учебник. Часть общая. - М.: Изд-во БЕК, 1993. - С. 234.

¹⁰ См.: Закон РК от 27.11.2000 г. "Об административных процедурах".

¹¹ См.: Масленников М.Я. Административно-юрисдикционный процесс: понятие и соотношение с иными видами процессуально-правовой деятельности // Государство и право. - 2001.-№2.-С.19,20.

¹² Жетписбаев Б.А. Административный процесс: производство по делам об административных правонарушениях в Республике Казахстан: Учебник. - Алматы: Юридическая литература, 2002. - С.7.

инспекция труда, дорожная полиция и д.р.). Вместе с тем, по сравнению с ранее действовавшим Кодексом КазССР об административных правонарушениях¹³ здесь наблюдается значительное сужение сферы административной юрисдикции. Так в предшествующий период судами рассматривалась лишь незначительная категория проступков, за совершение которых, в частности, в качестве меры взыскания предусматривался административный арест (мелкое хищение, мелкое хулиганство и др.). Теперь же в подведомственности судов находятся правонарушения, предусматривающие такие виды взысканий как административное выдворение за пределы РК иностранцев либо лиц без гражданства, административный арест, возмездное изъятие предметов, явившихся орудием совершения или непосредственным объектом административного правонарушения, либо конфискация этих предметов, лишение специального права, предоставляемого конкретному лицу, лишение лицензий, специального разрешения, квалификационного аттестата (свидетельства) на определенный вид деятельности, либо совершение определенных действий, принудительный снос самовольно возведенного или возводимого строения, приостановление или запрещение деятельности индивидуального предпринимателя или юридического лица, рассматриваются судьей (п.3 539, ст.541 КоАП).

Таким образом, несмотря на обширность юрисдикционных полномочий различных инспекций, других государственных органов надзора и контроля (всего это 21 сфера общественных отношений), по сути, в их компетенции остаются лишь незначительные деяния, производство по которым, может осуществляться, в том числе, и упрощенном порядке (наложение взыскания на месте совершения правонарушения). При этом, за органами административной юрисдикции остается право в случаях, когда указанные выше виды взысканий не подлежат обязательному применению, и при отсутствии необходимости их применения самостоятельно рассмотреть дело

без наложения данных взысканий (п.4 539 КоАП).

Еще одним существенным моментом является то, что дело о любом правонарушении, предусмотренном особенной частью КоАП, по заявлению правонарушителя рассматривается судьей (ст.27, п.5 ст.539).

Вместе с тем, очевидно, что передача всех дел на рассмотрение судей (даже с учетом активного функционирования специализированных и приравненных к ним административных судов) является не целесообразным, поскольку разрешение значительного числа дел об административных правонарушениях требует глубоких специальных знаний, включая различные технические нормативы (например, в области промышленности, архитектурно-строительной деятельности, эксплуатации транспорта и т.д.) знать которые один человек, т.е. судья, просто не может. При этом, право обжалования законности и обоснованности наложения органами административных взысканий предоставляется гражданам и организациям в порядке гражданского судопроизводства.

Резюме

Мақалада автор Қазақстан Республикасының мемлекеттік құқығы бойынша юрисдикцияның түсінігін қарастырады.

Summary

In this article the author considers the notions of jurisdiction in state law.

¹³Кодекс КазССР от 22.03.1984 г. "Об административных правонарушениях".