

ЛИЛИТ ДАЛЛАКЯН

Соискатель кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Российско-Армянского (Славянского) университета



РОЛЬ ПРАВОВЫХ ПОЗИЦИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РА В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ ДОСТУПНОСТИ КАССАЦИОННОГО СУДА РА В СФЕРЕ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВОСУДИЯ

Как известно конституционные реформы 2005 года и последующие законодательные изменения на втором этапе судебно-правовых реформ повлекли за собой значительное изменение статуса Кассационного Суда РА, что в свою очередь повлекло за собой необходимость создания института кассационной жалобы с ограниченным перечнем оснований для принятия ее к рассмотрению. Однако создание подобного института повлекло за собой разногласия в юридическом сообществе и в юридической практике, так как данный институт, устанавливающий критерии приемлемости кассационной жалобы был воспринят как ограничение права на доступ к правосудию и судебную защиту. Многие юристы стали бить тревогу по поводу того, что жалобы, подаваемые в Кассационный Суд РА аккредитованными адвокатами, в основном стали отвергаться, взамен этого, по мнению представителей Палаты адвокатов гораздо чаще принимались протесты по уголовным делам, представленные Генеральной прокуратурой РА (отметим, при этом, что и введенный институт аккредитованных адвокатов сам по себе являлся дополнительным препятствием на пути доступа к Кассационному Суду, так как законодательством предусматривался только лишь опосредованный порядок обращения граждан в Кассационный Суд). При этом и кассационные жалобы поданные Генеральной прокуратурой также возвращались Кассационным Судом без обоснований, или же содержали общие, ничего не разъясняющие формулировки подобные тому, что жалоба не содержит в себе предусмотренных законодательством оснований для принятия ее к рассмотрению¹. Складывающаяся общая картина могла свидетельствовать о том, что в результате преобразований Кассационный Суд по сути обладает ничем не ограниченным усмотрением в вопросе принятия той или иной жалобы к производству, что противоречило принципу равенства всех перед законом и судом, а также принципу доступности правосудия.

В противоположность выдвигалась следующая аргументация: в результате судебно-правовой реформы Кассационный Суд перестал быть

просто третьим звеном в судебной системе, который обязан принимать все жалобы к рассмотрению. Применение прежнего порядка к кассационным жалобам противоречило бы новому конституционно-правовому статусу Кассационного Суда. Следовательно Кассационный Суд в установленном законом порядке может принимать в производство только те дела, рассмотрение которых по его мнению соответствуют его функции – обеспечению единообразного применения закона а также способствованию развитию права². Развивая данную тему некоторые авторы подчеркивали, что согласно ст.92 Конституции Кассационный Суд призван к определенной миссии, призывая обратить внимание, что “...не к выявлению и исправлению судебных ошибок, а буквально, к обеспечению единообразного применения закона”³. Таким образом согласно данной аргументации институт кассационной жалобы является правомерным, не противоречит Конституции РА и полностью укладывается в общую концепцию проводимых в стране судебно-правовых реформ. Что же касается недовольства адвокатов в отношении того, что первенство отдается кассационным протестам прокуратуры, то высказывались мнения, что данное обстоятельство говорит лишь о том, что адвокатскому сообществу необходимо приложить усилия для того, чтобы аккредитованные в Кассационном Суде адвокаты имели достаточно высокую квалификацию, особенно с точки зрения представления на рассмотрение высшей судебной инстанции правовых вопросов⁴.

Однако наличие проблем связанных с вопросами принятия кассационных жалоб к рассмотрению однозначно предполагало необходимость законодательных усовершенствований, так как массовое возвращение Кассационным Судом дел с отказом их принятия к производству, при отсутствии должной мотивировки подобного отказа, повлекло за собой многочисленные обращения в Конституционный Суд РА с требованиями о признании данных положений нарушающими конституционное право граждан на доступ к правосудию.

Таким образом, несмотря на то, что в

Республике Армения на законодательном уровне в определенной мере был решен вопрос о реализации права на доступ к правосудию и судебную защиту, однако в связи со сложившейся противоречивой правоприменительной практикой под вопрос ставилась возможность реализации данного права в полном объеме, возник ряд вопросов, требующих разрешения, а следовательно *возникла необходимость в применении механизмов конституционного контроля*, обеспечивающих законность как в правотворчестве, так и в правоприменении.

Общая картина роли правовых позиций Конституционного Суда в вопросе обеспечения доступа к Кассационному Суду. В этой связи отметим, что в силу возложенных на него Конституцией задач Конституционный Суд РА, как специализированный орган конституционного контроля, обязан принимать в приемлемых для него формах также меры по обеспечению права на обращение в суд (признавать неконституционными некоторые положения, препятствующие доступности правосудия, вносить законодательному предложению по устранению противоречий, пробелов в нормативных правовых актах и др.)

В результате Конституционный Суд сыграл свою важнейшую роль в данном вопросе, предложив свои конституционные решения проблем доступа к Кассационному Суду, на что был последовательно направлен целый ряд постановлений Конституционного Суда, в первых двух из которых Конституционным Судом была высказана важнейшая правовая позиция о том, что законодательное закрепление определенных условий и критериев приемлемости кассационных жалоб является закономерным, так как Кассационный Суд в соответствии со своим конституционно-правовым статусом не обязан принимать все жалобы к рассмотрению⁵. Признав институт кассационной жалобы не противоречащим Конституции, Конституционный Суд в указанных постановлениях усмотрел нарушение ст.18 и 19 лишь в отсутствие необходимого требования о мотивированном отказе принятия жалобы рассмотрению. Подобная правовая позиция Конституционного Суда вытекала из роли и места занимаемого Кассационным Судом в системе судебной власти, а именно принималась во внимание его конституционная миссия по обеспечению единообразного применения закона в порядке кассационного пересмотра дел, с вытекающим законодательным закреплением его задач по развитию права. Однако Конституционный Суд, тем не менее посчитал необходимым внесение определенных законодательных изменений с целью приведения в соответствие с требованиями Конституции составных элементов института кассационной жалобы.

Так, Конституционный Суд посредством ряда решений, результатом которых стал ряд законодательных изменений, внес необходимые

корректировки в институт кассационной жалобы, закрепив обязательное условие о необходимости должной и всесторонней мотивированности Кассационным Судом своих решений о возвращении кассационной жалобы, а также внеся изменения в процедуры касающиеся возвращения и повторного принесения кассационных жалоб⁶. Конституционным Судом были признаны не соответствующими Конституции и устранены правовые препятствия для принесения кассационных жалоб в лице института аккредитованных адвокатов и непридусмотрения в законодательстве “новых обстоятельств” в числе оснований для принесения кассационной жалобы⁷, а также такое ограничение на подачу кассационной жалобы, как невозможность ее принесения на основаниях, которые не являлись ранее предметом обжалования в апелляционном суде, что в случае вынесения апелляционным судом по сути нового решения является серьезным ограничением доступа к правосудию⁸. Также Конституционным Судом был выражен ряд правовых позиций в связи с недопустимостью порядка обжалования актов административного суда в Кассационном Суде на тех же основаниях, что и в гражданском процессе, в условиях двухступенной системы административного правосудия, а позднее и в отношении формулировок обоснований принятия кассационной жалобы в производство в административно-процессуальном кодексе⁹. Также Конституционный Суд не обошел вниманием такое правовое препятствие для принесения кассационной жалобы как исключение законодателем возможности обжалования актов административного суда на основании нарушения им норм процессуального права в особых производствах по вопросам оспаривания правомерности нормативно-правовых актов¹⁰. Таким образом решения Конституционного Суда были направлены на усовершенствование института кассационной жалобы и приведение его в соответствие требованиям Конституции о доступе к правосудию.

Проблемы конституционных решений по обеспечению доступа к Кассационному Суду в сфере административного правосудия. Признавая всю важность постановлений Конституционного Суда РА в период с 2007 по 2011 годы, касающихся проблематики доступности Кассационного Суда и определения его конституционно-правового статуса, со своей стороны отметим, что на протяжении 2008-2010 годов Конституционным Судом были вынесены постановления, касающиеся сферы административного правосудия, которые рассматриваются нами как неоднозначные по причине отступления Конституционным Судом от последовательности в определении статуса Кассационного Суда РА.

Так, постановления Конституционного Суда за номерами ПКК-780, а позже и ПКК-873 от 25 ноября 2008 года и 13 апреля 2010 года, относятся к проблеме правовых ограничений для принесения кассационной жалобы, в которых Конституционным

Судом был выражен ряд правовых позиций о недопустимости порядка обжалования актов административного суда в Кассационном суде в условиях двухступенной системы административного правосудия на тех же основаниях, что и в гражданском процессе. По нашему мнению указанные постановления носят неоднозначный характер, так как вступают в прочиворечие с правовыми позициями самого Конституционного Суда, как впрочем и с логикой построения судебной системы.

Проблема ставшая предметом рассмотрения Конституционным Судом в ноябре 2008 года (ПКС-780) состояла в том, что содержание ч.1 ст.118 Административно-процессуального кодекса РА заключалось в том, что данная норма распространяла в отношении двухступенного административного правосудия все правила кассационного производства, которые применялись в трехступенной системе гражданского правосудия. Таким образом за неимением апелляционного административного суда акты административного суда могли быть обжалованы только в кассационном порядке, и только на тех же основаниях, что и в гражданском процессе, согласно тем же критериям приемлемости жалобы для принятия ее в производство, которые установлены в Гражданско-процессуальном кодексе. Конституционный Суд справедливо усмотрел, что если в условиях трехступенной системы гражданского правосудия ограничения кассационного обжалования являются закономерными, то в условиях двухступенной системы административной юстиции подобное положение дел привело к столь существенному ограничению доступа к правосудию, что нарушается сама сущность права на эффективное осуществление судебной защиты, отрицательно сказываясь на жизнеспособности функционирования всей системы административного правосудия. Однако в результате Конституционный Суд пришел к выводу, который видится нам не вполне обоснованным – судя по правовой позиции Конституционного Суда проблема заключалась не в отсутствии специализированного Апелляционного административного суда, а практически в наличии института кассационной жалобы в отношении актов административного суда. С одной стороны Кассационный Суд в системе гражданского, а также уголовного правосудия рассматривался Конституционным Судом в предшествующих постановлениях как третья инстанция, ограниченный доступ к которой обуславливается его особым конституционно-правовым статусом по обеспечению единообразного применения закона, с другой стороны в системе административной юстиции как суд второго звена, ограничение доступа к которому является нарушением права на судебную защиту и жизнеспособности системы административного правосудия.

Таким образом Конституционный Суд придал Кассационному двоякий статус, что противоречило

его собственной правовой позиции выраженной в постановлениях ПКС-690 и ПКС-691 от 9.04.2007 и 11.04.2007¹¹.

Система административной юстиции в РА действительно являлась практически двузвенной, при которой единственным звеном в системе обжалования актов административного суда за неимением специализированного апелляционного суда практически являлся Кассационный Суд, одновременно являющийся третьей инстанцией в системе судов общей юрисдикции, в чем и коренилась основная сложность. Указанная судоустройственная проблема должна была быть разрешена, по нашему мнению, включением в систему административной юстиции Апелляционного административного суда (что впоследствии и было осуществлено), создание которого обеспечило бы необходимую эффективность и доступность системы административного правосудия. Если же следовать правовой позиции Конституционного Суда, то данная судоустройственная проблема только усугублялась и приобретала судопроизводственный характер. Если принять за основу то, что судебная инстанция есть понятие судопроизводственное и представляет собой предусмотренный законом определенный порядок рассмотрения дела в суде, то следовательно кассационная (третья) инстанция должна иметь собственный порядок судопроизводства, включая и критерии приемлемости принятия кассационной жалобы в свое производство. Соответственно требовать от кассационной инстанции изменения порядка принятия к производству и рассмотрения дел в отношении актов административного суда по причине отсутствия в системе административного правосудия второго звена, а именно апелляционного суда, идет в разрез с логикой построения судебной системы.

Однако правовая позиция Конституционного Суда именно такова, и в своем последующем постановлении уже в апреле 2010 года за номером ПКС-873 настаивая на этом, отмечает, что установленные нормы ст.118.1 Административно-процессуального кодекса в пунктах 1 и 2 (касающихся таких оснований принятия кассационной жалобы в производство как существенное значение для единообразного применения закона и противоречие судебного акта решению Кассационного Суда), относятся к правовому регулированию трехступенной системы гражданского процесса, по мнению же Конституционного Суда в условиях двухступенной системы административного правосудия при установлении оснований для принятия жалобы в производство преобладающим должно быть обеспечение доступности Кассационного Суда и право на эффективное обжалование актов административного суда.

Данную позицию Конституционный Суд объяснял тем, что раз уж законодатель предпочел сформировать специализированный администра-

тивный суд практически в виде «одной ступени», а полномочие по обжалованию его актов предписал Кассационному Суду, то эффективность обжалования должна быть обеспечена именно в рамках данной, предложенной законодателем двуступенной системы, вне зависимости от статуса Кассационного Суда как третьей инстанции и вытекающим из данного статуса критериев приемлемости касационной жалобы. Не совсем ясным для нас является то, что Конституционный Суд столь безоговорочно принимает предпочтенную законодателем практически одноступенную систему специализированного административного правосудия без апелляционного административного суда, хотя подобная система и привела к нарушению права на доступ к правосудию и эффективную судебную защиту. Концепция выработанная практикой Европейского Суда с учетом формулировки п.2 Протокола 7, свидетельствует о том, что Европейская Конвенция не обязывает государства учреждать апелляционные и Кассационные Суды, однако если они созданы, в рамках этой системы лица должны пользоваться гарантиями предусмотренными статьей 6, в том числе доступностью суда. Однако в нашем случае, с учетом наличия ограниченного доступа к Кассационному Суду, вытекающего из его конституционно-правового статуса, разрешить проблему доступности правосудия оставаясь в рамках предложенной законодателем системы было невозможно.

На тот момент в судебной системе РА наличествовал так называемый фактор «инстанционной недостаточности». По мнению процессуалистов и согласно разработанной классификации факторов отрицательно сказывающихся на доступности правосудия, данный фактор является составной частью правового явления, которое в целом может быть определено как процессуальная недостаточность (отсутствие необходимого числа инстанций)¹². По нашему мнению нарушением целостности эффективности системы обжалования в области административного правосудия, о котором говорит Конституционный Суд крылся именно в *отсутствии специализированного Апелляционного административного суда, а вовсе не в наличии института кассационной жалобы.*

Отметим, что статья 92 Конституции РА устанавливает иерархию судов общей юрисдикции, которую возглавляет Кассационный Суд, обладающий универсальной юрисдикцией, иерархию же специализированных судов данная статья напрямую не устанавливает. Между тем в силу статей 18 и 19 Конституции акты специализированного суда также подлежат обжалованию, что предполагает необходимость наличия хотя бы одной вышестоящей специализированной инстанции. Данной и единственной инстанцией не может являться Кассационный Суд, так как он является высшей инстанцией обладающей универсальной юрисдикцией (суд не имеет даже отдельной специализированной палаты по

административным делам, так как она объединена с палатой по гражданским делам).

Таким образом, если существует специализированный суд, то законодателем должен быть предусмотрен соответствующий данной специализированной компетенции вышестоящий суд второго звена, или же в крайнем случае если апелляционный суд не является специализированным, то в нем должна быть предусмотрена специализированная коллегия соответствующей компетенции. По данному принципу построены многие судебные системы других государств, например Дании, Германии, Эстонии, Албании, и др.¹³ *Соответственно Конституционный Суд в своих вышеуказанных постановлениях должен был выразить правовую позицию о противоречии статьям 18 и 19 Конституции предложенную законодателем систему административного правосудия, и в рамках своих же полномочий внести законодателю предложение по устранению противоречий путем создания специализированного Апелляционного административного суда, не затрагивая полномочий Кассационного Суда и не придавая ему тем самым некий двойкий статус.*

Отметим, что впоследствии законодатель пошел именно по этому пути, выбрав из ряда возможных решений. Так, Национальное Собрание РА приняв 28 октября 2010 года пакет законопроектов, внесенных правительством, предпочло целесообразным создание Апелляционного административного суда, внося соответствующие изменения и дополнения в Административно-процессуальный кодекс РА (ՀՕ-135-Ն), а также в Судебный кодекс РА (ՀՕ-136-Ն). Правда, по мнению некоторых авторов, с созданием Апелляционного административного суда основная проблема по обеспечению доступности правосудия в системе административной юстиции, которая была поднята Конституционным Судом в вышеуказанных постановлениях не была разрешена в полной мере, так как законодательные положения, препятствующие обеспечению доступности правосудия в части института возвращения кассационной жалобы, а следовательно и вытекающая из этого проблема, были автоматически перенесены на апелляционное административное производство, в результате чего полномочия двух инстанций в данной области в основном дублируются¹⁴. По нашему мнению, данная проблема указывает не на нецелесообразность создания специализированной апелляционной инстанции (хотя такие мнения и существуют), а носит судопроизводственный характер и вне сомнения требует дальнейших законодательных корректировок в области апелляционного производства, иначе разрешение поднятой Конституционным Судом проблемы доступности и эффективности функционирования системы административного правосудия не будет доведено до логического конца и может в очередной раз послужить объектом конституционного контроля.

Возвращаясь к роли Конституционного Суда в данном вопросе и занятой им правовой позиции согласно которой Кассационному Суду был придан некий двойственный статус, хотелось бы отметить еще одно обстоятельство. В очередном представленном Конституционным Судом отчете «О состоянии исполнения постановлений принятых Конституционным Судом в 2010 году», излагается «факт» того, что в соответствии с постановлениями ПКС-780, а позже и ПКС-873, законодателем были внесены законодательные изменения в соответствии с которыми стало возможным создание Апелляционного административного суда, при этом, как отмечается в отчете, основанием для этого послужили правовые позиции Конституционного Суда, выраженные в вышеуказанных постановлениях¹⁵. Вновь заметим, что анализ вышерассмотренных нами постановлений указывает на то, что подобное законодательное разрешение Конституционным Судом, во всяком случае в указанных постановлениях, не предлагалось. Более того, как мы уже отмечали выше, Конституционный Суд настаивал на том, что раз уж законодатель предпочел сформировать специализированный административный суд практически в виде одной ступени, а полномочие по обжалованию его актов предписал Кассационному Суду, то эффективность обжалования должна быть обеспечена именно в рамках данной, предложенной законодателем двухступенной системы административного правосудия, вне зависимости от статуса Кассационного Суда как кассационной инстанции и вытекающим из данного статуса критериев приемлемости касационной жалобы. Таким образом в данном отчете Конституционный Суд вновь, образно говоря, вступает в противоречие с собственными правовыми позициями, словно подгоняя ныне сложившееся положение дел (с уже практически трехступенной системой административного правосудия) к своим несколько противоре-

чивым правовым позициям в отношении конституционно-правового статуса Кассационного Суда, создавая тем самым некоторую неопределенность вокруг данного вопроса.

Заключение. Не умаляя факт того, что в силу возложенных на него Конституцией задач Конституционный Суд РА, как специализированный орган конституционного контроля в общей сложности исполняет свою задачу по применению механизмов конституционного контроля, обеспечивая законность и конституционность в области доступности правосудия как в правотворчестве, так и в правоприменении, отметим, что по нашему мнению данная задача была бы выполнена более законченным образом, если бы Конституционный Суд был более последовательным в своих некоторых правовых позициях, касающихся конституционно-правового статуса Кассационного Суда РА и не допускал тем самым неопределенность, так как правовые позиции Конституционного Суда имеют повышенную значимость, и служат важнейшим ориентиром как для правоприменителей, так и для субъектов правотворчества. Тем более, что принципиальная важность собственных правовых позиций не раз подчеркивалась самим Конституционным Судом в своих многочисленных постановлениях¹⁶, а также в отчетах, где упоминалась и отслеживалась обязательность их выполнения как в правоприменительной так и правотворческой практике, а также, что немаловажно, утверждалась важнейшая роль правовых позиций в деле устранения правовой неопределенности в правовой системе РА.

¹ Տե՛ս Ենգոյան Հ. ՀՀ Վճռաբեկ դատարանի սահմանադրական կարգավիճակը // Մեմինար-քննարկման նյութերի ժողովածու, 2007, էջ 98:

² Տե՛ս Մանուկյան Հ. Հարցադրույց դատաիրավական քննաներից հասկացողների համար/Օրենք և իրականություն, 2005, N 9-10, էջ 25:

³ Տե՛ս Մուրադյան Է. Կապահովվի դատական իշխանության միասնականությունը/Օրենք և իրականություն, 2005, N 9-10, էջ 9:

⁴ Տե՛ս Ինչու Վճռաբեկ դատարանը մերժում է հավատարմագրված փաստաբանների վճռաբեկ բողոքները // Հայաստանի Ջրուցակից, 2008, N 16:

⁵ Տե՛ս ПКС-690 / 9.04.2007; ПКС-691 / 11.04.2007.

⁶ Տե՛ս ПКС-690 / 9.04.2007; ПКС-691/ 11.04.2007; ПКС-754 / 27.05 2008; ПКС -765 / 08.10.2008; ПКС-818 / 28.07 2009.

⁷ Տե՛ս ПКС-765 / 08.10.2008; ПКС-751 / 15.04.2008; ПКС-758 / 9.12 2008; ПКС-767 / 21.10 2008.

⁸ Տե՛ս ПКС-849/ 22.12.2009; ПКС-852/ 19.01 2010.

⁹ Տե՛ս ПКС-780/ 25.11.2008; ПКС-873/ 13.04.2010.

¹⁰ Տե՛ս ПКС -936 / 08.02 2011.

¹¹ Տե՛ս Գամբարյան Ա. Վճռաբեկ բողոքը վարույթ ընդունելու ինստիտուտը դատական համակարգի վերափոխման

գործընթացում/ www.ghambaryan.com .

¹² Տե՛ս Приходько И. А. Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе: Основные проблемы : Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2005. С. 50.

¹³ Տե՛ս Մարաբյան Ս. Նկատումներ ՀՀ դատարանակազմության սահմանադրականության հարցի վերաբերյալ/ Գատական իշխանություն, մայիս 2010, N 5, Էջ 32:

¹⁴ Տե՛ս Պողոսյան Ա. ՀՀ դատարանակազմության որոշ հիմնախնդիրների մասին/ Օրենք և իրականություն, մարտ 2011, N 3(185) , Էջ 14:

¹⁵ Տե՛ս Հաղորդում ՀՀ սահմանադրական դատարանի 2010 թ. ընդունած որոշումների կատարման վիճակի վերաբերյալ, էջ 15, www.concourt.am/cc_decision_stat2010.pdf.

¹⁶ Տե՛ս ПКС-943/ 25.02 2011, пункты 9,11.

Անփոփում

ՀՀ սահմանադրական դատարանի իրավական դիրքորոշումների դերը վարչական արդարադատության ոլորտում ՀՀ վճռաբեկ դատարանի մատչելիության հիմնախնդիրների շուրջ

Հոդվածը նվիրված է վարչական արդարադատության ոլորտում ՀՀ վճռաբեկ դատարանի մատչելիության հիմնախնդիրներին և սահմանադրական դատարանի կողմից դրանց տրված լուծումներին: Հոդվածում հետևողականորեն դիտարկվում են սահմանադրական դատարանի մի շարք որոշումներ, որոնք հանգեցրեցին օրենսդրական փոփոխությունների և վճռաբեկ բողոքի ինստիտուտի շտկմանը: Ըստ հեղինակի սահմանադրական դատարանի առանձին իրավական դիրքորոշումներում տեղ է գտել որոշակի անհետևողականություն վճռաբեկ դատարանի իրավական կարգավիճակի գնահատման հարցում, ինչի կապակցությամբ հեղինակը շարադրում է իր մտտեցումները տվյալ հիմնախնդիրների առնչությամբ:

SUMMARY

The role of the legal positions of the Constitutional Court of of the RA in solving the problem of the access to the Court of Cassation in administrative justice

This article is devoted to the problem of the access to the Court of Cassation in the field of administrative justice and to the Cassation Court's role in solving this issue. The article analyzes a range of the Court of Cassation decisions that caused a number of legislative amendments which made the necessary improvements of the notion of the cassation complaint. The author reveals some incoherence in the assessment of the status of the Cassation Court and suggests her own approach in the vision of this issue.