

**ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ**  
**ПОСТАНОВЛЕНИЕ**  
**КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ**

**ПО ДЕЛУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ВОПРОСА СООТВЕТСТВИЯ**  
**КОНСТИТУЦИИ ЧАСТИ 1.2 СТАТЬИ 3, ПУНКТА 7 ЧАСТИ 1 СТАТЬИ 79**  
**КОДЕКСА АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА РА И ЧАСТИ 2**  
**СТАТЬИ 287 КОДЕКСА РА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ**  
**ПРАВОНАРУШЕНИЯХ НА ОСНОВАНИИ ОБРАЩЕНИЯ КАК МИНИМУМ**  
**ОДНОЙ ПЯТОЙ ОТ ОБЩЕГО ЧИСЛА ДЕПУТАТОВ НАЦИОНАЛЬНОГО**  
**СОБРАНИЯ РА**

г. Ереван

31 мая 2022 г.

Конституционный Суд в составе А. Диланяна (председательствующий), В. Григоряна, Г. Товмасыана, А. Туняна, А. Хачатряна, Е. Хундкаряна, Э. Шатиряна, А. Петросян, А. Вагаршяна,

с участием (в рамках письменной процедуры):

заявителя – представителя как минимум одной пятой от общего числа депутатов Национального Собрания РА - депутата Национального Собрания РА А. Вардеваняна, привлеченных в качестве стороны-ответчика по делу представителя Национального Собрания – начальника Отдела правового обеспечения и обслуживания Аппарата Национального Собрания А. Мнацаканяна,

согласно пункту 1 статьи 168, пункту 2 части 1 статьи 169 Конституции, а также статьям 22 и 68 Конституционного закона “О Конституционном Суде”,

рассмотрел в открытом заседании по письменной процедуре дело “Об определении вопроса соответствия Конституции части 1.2 статьи 3, пункта 7 части 1 статьи 79 Кодекса административного судопроизводства РА и части 2 статьи 287 Кодекса РА об административных правонарушениях на основании обращения как минимум одной пятой от общего числа депутатов Национального Собрания РА”.

Кодекс административного судопроизводства РА (далее – также Кодекс) принят Национальным Собранием 5 декабря 2013 года, подписан Президентом Республики 28 декабря 2013 года и вступил в силу с 7 января 2014 года.

Часть 1.2 статьи 3 **Кодекса административного судопроизводства РА**, озаглавленной “Право на обращение в Административный суд”, имеет следующее содержание:

*“1.2. Административные акты по делам об административных правонарушениях, предусмотренных частью 2 статьи 287 Кодекса Республики Армения об административных правонарушениях, могут быть обжалованы в судебном порядке только после обжалования (опротестования) в административном порядке”.*

Часть 1 указанной статьи Кодекса Законом от 23.10.19 г. НО-207-Н дополнена оспариваемой частью 1.2.

Содержание пункта 7 части 1 статьи 79 **Кодекса административного судопроизводства РА**, озаглавленной “Возвращение искового заявления”, следующее:

*“1. Судья возвращает исковое заявление, если:*

*(...)*

*7) административный акт в установленном настоящим Кодексом случае не был обжалован (опротестован) в административном порядке”.*

Часть 1 указанной статьи Кодекса Законом от 23.10.19 г. НО-207-Н дополнена оспариваемым положением, в частности пунктом 7, который был изменен Законом от 09.12.19 г. НО-306-Н. В частности, часть 1 указанной статьи Кодекса Законом от 23.10.19 г. НО-207-Н дополнена пунктом 7 следующего содержания: “7) административный акт в установленном настоящим Кодексом случае не был обжалован (опротестован) в апелляционном порядке”. Впоследствии Законом от 09.12.19 г. НО-306-Н слово “апелляционном” в вышеуказанном пункте было заменено словом “административном”.

**Кодекс РА об административных правонарушениях** принят Верховным Советом АрмССР 6 декабря 1985 года и вступил в силу с 1 июня 1986 года.

Часть 2 статьи 287 **Кодекса РА об административных правонарушениях**, озаглавленной “Порядок обжалования постановления по делу об административном правонарушении”, имеет следующее содержание:

*“2. Административные акты по делам относительно административных правонарушений, установленных статьями 123, 123.1, 123.3, 123.4, 123.5 (за исключением правонарушений, предусмотренных частями 8, 9, 14 и 15), 123.6, 123.7, 124-124.4, 124.6, 125, 126, 128, 129.2, 129.3, 131, 132, 135.2 и 140 настоящего Кодекса, могут быть оспорены в судебном порядке только после опротестования (обжалования) в административном порядке”.*

Часть 2 вышеуказанной статьи того же Кодекса Законом от 23.10.19 г. НО-206-N изложена в следующей редакции:

*“2. Административные акты по делам относительно административных правонарушений, установленных статьями 123, 123.1, 123.3, 123.4, 123.5 (за исключением правонарушений, предусмотренных частями 8, 9, 14 и 15), 123.6, 123.7, 124-124.4, 124.6, 125, 126, 128, 129.2, 131, 132, 135.2 и 140 настоящего Кодекса, могут быть оспорены в судебном порядке только после обжалования (опротестования) в административном порядке”.*

*Впоследствии оспариваемая часть 2 Законом от 09.12.19 г. НО-300-N после цифры “129.2” дополнена цифрой “129.3”.*

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение как минимум одной пятой от общего числа депутатов Национального Собрания, зарегистрированное в Конституционном Суде 10 сентября 2021 года.

Изучив обращение и прилагаемые к нему документы, письменное объяснение стороны-ответчика, имеющиеся в деле другие документы, а также Кодекс административного судопроизводства Республики Армения и Кодекс Республики Армения об административных правонарушениях, Конституционный Суд **УСТАНОВИЛ:**

### **1. Позиции заявителя**

Согласно заявителю, в результате законодательных изменений, по которым статья 3 Кодекса административного судопроизводства РА дополнена оспариваемой частью 1.2, для лица заблокирована возможность административного судопроизводства условием, что должен быть исчерпан способ обжалования в вышестоящей инстанции, причем по селективным делам. Характерно, что указанное регулирование касается возвращения искового заявления, адресованного именно административному суду, то есть даже возможность формирования правового спора сама по себе исключается.

Заявитель констатирует, что эти селективные дела установлены в части 2 статьи 287 Кодекса Республики Армения об административных правонарушениях, причем, согласно заявителю, без преследования какой-либо правомерной цели.

Заявитель отмечает, что в целом институт обжалования в вышестоящей инстанции, как обязательный элемент, прежде всего должен быть эффективным, и для этого должны быть реальные гарантии. В данном случае фактически предусмотренное обязательное

обжалование не гарантирует какую-либо особенность или дополнительный предел беспристрастности. Просто создает дополнительную сложность для лиц, не согласных с административным актом.

Согласно заявителю, законодатель обязывает лиц ожидать от административного органа объективности и беспристрастности в вопросе пересмотра им же принятого административного акта. В подобной ситуации будет отсутствовать как минимум объективный критерий беспристрастности.

Заявитель считает, что в случае оспариваемых норм “от одного единого административного органа требуется выступать, в одном случае, в качестве констатирующего правонарушение, в другом случае, в качестве проверяющего законность правонарушения, фактически повторяя функцию Административного суда РА, вновь учитывая то обстоятельство, что административный суд рассматривает дело по должности”.

Ссылаясь на ряд позиций Конституционного Суда и Европейского суда по правам человека относительно прав на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, в том числе права на доступность суда, заявитель считает, что в данном случае нет никакой правовой цели и справедливого баланса. Как отмечал автор законодательной инициативы, просто таким образом делается попытка создать “препятствие” для обращения лиц в административный суд, поскольку он загружен. То есть позитивная обязанность государства осуществляется посредством ограничения права людей, что в целом неприемлемо в демократическом обществе.

По мнению заявителя, обжалование составленного инспектором Дорожной полиции протокола об административном правонарушении начальнику той же Дорожной полиции ни при каких обстоятельствах не может быть эффективным, соразмерным и преследующим правомерную цель.

Исходя из вышеизложенного, заявитель считает, что часть 1.2 статьи 3, пункт 7 части 1 статьи 79 Кодекса административного судопроизводства РА и часть 2 статьи 287 Кодекса РА об административных правонарушениях прямо не соответствуют установленным учредителем Конституции требованиям и противоречат статьям 3, 61, 63 и 78 Конституции.

Обращаясь к вопросу снижения нагрузки судов, заявитель считает, что такое обоснование снижения нагрузки судов должно осуществляться исключительно с учетом того принципа, что “публичная власть ограничена основными правами и свободами человека и гражданина как непосредственно действующим правом”, иначе говоря

возможные меры и решения никогда не могут быть осуществлены с той исходной точки, в результате которой осуществляется интенсивное вмешательство в основные права человека и гражданина, в данном случае в доступность справедливого судебного разбирательства, тем более без реально действующего механизма обжалования в независимую вышестоящую инстанцию.

Согласно заявителю, данная мера, направленная на снижение нагрузки судов, реализована статьей 3 Конституции.

## **2. Позиции ответчика**

Национальное Собрание (далее – также ответчик), ссылаясь на относимые постановления Конституционного Суда и соответствующие решения Европейского суда по правам человека, а также сделав предметом анализа правовое содержание оспариваемых норм, отмечает, что для определенной группы правонарушений, предусмотренных главой 10 Кодекса РА об административных правонарушениях, озаглавленной “Административные правонарушения на транспорте, в области дорожного хозяйства и связи”, законодатель предусмотрел предусловие оспаривания в судебном порядке, а именно они должны быть оспорены в административном порядке. Закрепление подобного предусловия было направлено на установление эффективных механизмов и процедур защиты прав лица, обеспечение экономии материальных ресурсов, возможность защиты прав лица в разумные сроки, снижение нагрузки судов, повышение эффективности деятельности судов.

По оценке ответчика, такое законодательное изменение является также стимулом для применения внесудебного механизма разрешения споров, разрешая их быстрее, без затрат и по более простой процедуре.

Ответчик считает также, что предусловие, необходимое для реализации права доступности суда, реализуемо, разумно и не влечет нарушение сущности права, поскольку после обжалования в административном порядке лицо не лишено возможности оспаривания административного акта в судебном порядке.

Обобщив свою позицию, ответчик приходит к заключению, что разработка механизмов эффективной защиты прав человека позволяет избежать излишней загруженности судов, одновременно не лишая индивида права на справедливое, публичное рассмотрение его дела независимым и беспристрастным судом в разумные сроки.

### **3. Рамки конституционно-правового спора**

Рамки конституционно-правового спора по настоящему делу сводятся к тому, что установление в качестве пред условия обращения в суд обязательного обжалования (опротестования) административных актов по делам относительно некоторых административных правонарушений в административном порядке несоразмерно ограничивает права лица на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство.

### **4. Правовые вопросы, имеющие существенное значение в рамках дела**

Учитывая приведенные в обращении аргументы и обоснования, Конституционный Суд при оценке конституционности оспариваемых по настоящему делу правовых регулирований считает необходимым установить:

соразмерно ли ограничивает права лица на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство пред условие обязательного обжалования (опротестования) административных актов по делам относительно некоторых административных правонарушений в административном порядке?

Конституционный Суд при обращении в рамках настоящего дела к проблеме гарантирования прав лица на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство считает необходимым оценить конституционность правовых регулирований, являющихся предметом конституционно-правового спора, также в контексте выраженных в своих постановлениях правовых позиций, соответствующих положений конституционных и законодательных регулирований, обеспечивающих защиту прав лица в связи с применением внесудебных и судебных процедур обжалования административного акта, а также правовой практики органов, действующих на основании ратифицированных Республикой Армения международных договоров относительно прав человека.

### **5. Правовые позиции Конституционного Суда**

**5.1.** Конституционный Суд в ряде своих постановлений детально обращался к вопросу доступности правосудия и праву на справедливое судебное разбирательство, отмечая их важность в судебно-процессуальных сферах. В частности, в Постановлениях от 28 ноября 2007 года ПКС-719 и от 22 января 2019 года ПКС-1439 обращаясь к проблеме реализации гарантированных Конституцией прав человека и гражданина и исходя из того обстоятельства, что право на судебную защиту и право на справедливое судебное разбирательство являются такими основополагающими конституционными

правами, реализация которых гарантирует уважение и защиту ряда других конституционных прав, Конституционный Суд констатирует, что “от конституционного права лица на судебную защиту образована позитивная обязанность государства обеспечить его при осуществлении как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности. Это предполагает, с одной стороны, обязанность законодателя закреплять в законах возможность и механизмы полноценной судебной защиты, с другой стороны, обязанность правоприменителя без исключений принимать к рассмотрению заявления лиц, направленные им в законном порядке, которыми они просят правовой защиты от предполагаемых нарушений своих прав”.

А в другом Постановлении от 19 июня 2018 года ПКС-1420 Конституционный Суд обобщил и подтвердил выраженные в своих ранее вынесенных постановлениях правовые позиции относительно права на доступность суда, в частности, констатируя, что:

“(…)

- никакая процедурная особенность не может толковаться как обоснование ограничения гарантированного Конституцией РА права на доступность суда;

- доступность суда (правосудия) может иметь некоторые ограничения, которые не должны искажать истинную суть этого права;

- при обращении в суд лицо не должно обременяться излишними формальными требованиями;

- исходя из требования обеспечения правовой определенности, наличие определенного императивного предварительного условия, необходимого для реализации права на доступность суда, само по себе не может рассматриваться как противоречащее Конституции РА. Иной вопрос, что подобное предварительное условие должно быть реализуемым, разумным и своим бременем не вести к нарушению сути права”.

Таким образом, с точки зрения гарантирования реализации права лица на судебную защиту его прав и свобод в целом необходимо отметить важность того, насколько доступно правосудие, какие правовые условия предусмотрены для реализации права на обращение в суд, следовательно, в связи с этим также для восстановления нарушенных прав и свобод лица в рамках конкретной процессуальной процедуры (уголовной, гражданской и административной) справедливым, публичным судебным разбирательством.

Несмотря на то обстоятельство, что порядок и условия реализации права на обращение в суд устанавливаются законом, в том случае, когда это право непосредственно не предусмотрено Конституцией, тем не менее из конституционно-правового содержания статей 61 и 63 той же Конституции следует возможность обращения лица в суд, гарантирование реализации которой как права рассматривается первоочередным правовым предусловием защиты конституционных прав и свобод человека в судебном порядке. Следовательно, этим обстоятельством обусловлена необходимость оценки конституционности правовых регулирований, являющихся предметом спора.

**5.2.** В рамках рассматриваемого по настоящему делу конституционно-правового спора Конституционный Суд считает необходимым обратиться к роли и значению института обязательного обжалования в административном порядке в контексте восстановления нарушенных прав лица и разрешения споров как альтернативной возможности обеспечения реализации гарантированного Конституцией права на судебную защиту.

Обжалование в административном порядке является самостоятельным способом альтернативного разрешения споров, который преимущественно призван обеспечить эффективность защиты прав человека, однако выполняет не только функцию защиты прав лица, но и обеспечивает баланс публичных и частных интересов, что предполагает, что в производстве по обжалованию защите подлежит также публичный интерес в том смысле, что разрешение споров на уровне государственного управления способствует росту доверия общества к государственным органам, экономии государственных ресурсов, помимо этого, также предоставляет выступающему от имени публичной власти субъекту возможность самостоятельно устранить соответствующие «недостатки».

Характерно также то, что органами, действующими на основании ратифицированных Республикой Армения международных договоров относительно прав человека, также поощряется внедрение и применение альтернативных способов разрешения споров. Таким образом, например, обращаясь к сложившейся на основании прецедентного права Европейского суда по правам человека практике в рамках сущности оспариваемых по настоящему делу правовых регулирований, Конституционный Суд считает необходимым отметить важность следующих позиций, согласно которым:

а) “(...) Право на справедливое судебное разбирательство, гарантированное пунктом 1 статьи 6 Конвенции, должно толковаться в свете принципа верховенства права, согласно которому стороны должны располагать эффективными средствами судебной защиты, которые позволили бы им отстаивать их гражданские права” (см. Case of Beles and Others v. the Czech Republic), § 49, 12 November 2002);

б) “(...) Право на доступ к суду должно быть “реальным и эффективным”. (...) чтобы право на доступ являлось эффективным, лицо должно “иметь четкую, практическую возможность оспорить акт, которым осуществляется вмешательство в его права” (см. Case of Bellet v. France, § 36, § 38, 4 December 1995);

в) “(...) Право на суд” и право на доступ к суду не являются абсолютными. Они могут подлежать ограничениям, но такие ограничения не должны ущемлять или уменьшать доступ лица таким образом или до такой степени, чтобы обесценивалась сама сущность этого права” (см. Case of Philis v. Greece (1), § 59, 27 August 1991; Case of De Geouffre de la Pradelle v. France, § 28, 16 December 1992; Case of Stanev v. Bulgaria, § 229, 17 January 2012 года);

г) “(...) право на доступ к суду подлежит ограничениям, в частности, когда рассматриваются условия приемлемости жалобы. В этом контексте в вопросе установления регулирований государства имеют определенное усмотрение” (см. Case of Mamikonyan v. Armenia, Application no. 25083/05, 16.03.2010, § 25, Scholz AG v. Armenia, Application no. 16528/10, 24.01.2019, § 57);

д) “(...) тем не менее применяемые ограничения не должны ущемлять или уменьшать доступ лица таким образом или до такой степени, чтобы обесценивалась сама сущность этого права. Кроме того, ограничение не будет совместимым с пунктом 1 статьи 6, если оно не преследует “законную цель” и если отсутствует “разумная соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью” (см. Case of Ashingdane v. United Kingdom, 14/1983/70/106, App No. 8225/78, § 57; Case of Fayed v. United Kingdom. (1994), § 65; Case of Markovic and Others v. Italy, 14.12.2006, § 99);

е) “(...) ограничение права на доступ к суду должно преследовать правомерную цель, и между применяемой мерой и преследуемой целью должно быть разумное соотношение соразмерности, в противном случае такие ограничения не будут соответствовать части 1 статьи 6 Европейской конвенции “О защите прав человека и основных свобод”. (см. Case of Khalfaoui v. France, Application no. 34791/97, 14.12.1999, § 36; см. Case of Hirschhorn v. Romania, Application no. 29294/02, 26.07.2007, § 50);

ж) “(...) ограничения права лица на доступ к суду не должны быть такими или в такой мере, чтобы причиняли вред самой сущности этого права” (см. Case of Luordo v. Italy, Application no. 32190/96, 17.07.2003, § 85; см. Case of Staroszczyk v. Poland, Application no. 59519/00, 22.03.2007, § 124; см. Case of Stanev v. Bulgaria, Application no. 36760/06, 17.01.2012, § 230);

з) “(...) если доступ к суду ограничен законом или на практике, Суд рассматривает, влияет ли ограничение на содержание права и, в частности, преследует ли оно законную цель и имеется ли разумная соразмерность между используемыми средствами и преследуемой целью (см. Ашингдан против Соединенного Королевства”. “(...) Нарушение пункта 1 статьи 6 отсутствует, если ограничение совместимо с принципами, установленными Судом” (см. Case of Ashingdane v. United Kingdom, 14/1983/70/106, App No 8225/78, 1985);

и) “(...) при применении процессуальных норм внутригосударственные суды должны избегать и чрезмерного формализма, который может нарушить беспристрастность судопроизводства, и чрезмерной гибкости, которая может привести к отмене процессуальных требований, установленных законом” (см. Case of Walchli v. France, Application no. 35787/03, 26.07.2007, § 29; Pesa v. Greece (no. 2), Application no. 33067/08, 10.06.2010, § 30);

к) “(...) право на доступ к суду нарушается, когда установленные регулирования перестают служить целям правовой определенности и надлежащей организации правосудия и становятся препятствием для рассмотрения дела по существу компетентным судом” (см. Case of Efstathiou and others v. Greece, Application no. 36998/02, 27.07.2006, § 24; см. Case of Vamvakas v. Greece, Application no. 36970/06, 16.10.2008, § 26; см. Case of LouliGeorgopoulou v. Greece, Application no. 22756/09, 16.03.2017, § 39) и т.д.

Одновременно Комитет министров Совета Европы (далее – также Комитет министров) в своей Рекомендации № R(81)7 “Относительно путей облегчения доступа к правосудию” отметил, что следует принять меры по облегчению или поощрению примирения сторон или дружественного урегулирования спора до принятия его к производству или же в ходе разбирательства (пункт 3).

В другой Рекомендации № R(86)12 “Относительно мер по недопущению и сокращению чрезмерной рабочей нагрузки на суды”<sup>1</sup> Комитет министров предлагает государствам-членам содействовать, где это необходимо, примирению сторон как вне судебной системы, так и до или в ходе судебного разбирательства (пункт 1).

Помимо этого, Комитет министров в Рекомендации номер Rec(2001)9 “Об альтернативных судебным разбирательствам разрешениях споров между административными органами власти и частными лицами”<sup>2</sup> рекомендует государствам-членам содействовать применению альтернативных средств разрешения споров между административными органами власти и частными лицами (пункт 13).

Одновременно Комитет министров в той же Рекомендации, считая внутренние пересмотры дел альтернативным средством разрешения споров между административными органами власти и частными лицами, устанавливая, что внутренние пересмотры решений в принципе должны быть возможны в отношении любого акта, и они могут касаться целесообразности и/или законности административного акта, пришел к заключению, что “(...) внутренние пересмотры решений могут в некоторых случаях быть обязательными в качестве предпосылки для судебного разбирательства” (Рекомендация Rec(2001)9, приложение, часть 3, пункт 1).

К вопросу обжалования в административном порядке как к условию исчерпания самостоятельного средства альтернативного разрешения споров обратился также Комитет министров в Рекомендации Rec(2004)20 государствам-членам по судебному пересмотру административных актов<sup>3</sup>, в которой установил отдельные правовые стандарты эффективного судебного контроля над административными актами. В частности, обращаясь к условиям доступности суда, Комитет министров установил, что физические и юридические лица могут урегулировать возникшие разногласия различными способами, прежде чем обратятся в суд. В той же Рекомендации установлено также, что:

---

<sup>1</sup> Доступно по следующей ссылке: [http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/RRec\(86\)12.html](http://hrlibrary.umn.edu/russian/euro/RRec(86)12.html);  
английский вариант: <https://gm.coe.int/16804f7b86>

<sup>2</sup> Доступно по следующей ссылке:  
[https://www.refworld.org.ru/publisher\\_COEMINISTERS,,55c464414,0.html](https://www.refworld.org.ru/publisher_COEMINISTERS,,55c464414,0.html);  
английский вариант: <https://gm.coe.int/16805e2b59>

<sup>3</sup> Доступно по следующей ссылке:  
<http://ecsocman.hse.ru/data/889/482/1209/%D0%A0%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20114-132.pdf>

1) “(...) обращение к судебному пересмотру может быть обусловлено требованием предварительно исчерпать все иные средства защиты, предоставляемые национальным правом” (пункт 42);

2) “(...) право на доступ к судебному пересмотру должно быть эффективным. Установление обязанности использовать все иные средства защиты не должно быть препятствием для тех, кто желает пересмотра административного акта” (пункт 43).

В то же время в Руководстве “Администрирование и Вы. Принципы административного права, касающиеся отношений между индивидами и органами государственной власти” 2018 года, подготовленном в рамках толкований соответствующего подразделения Совета Европы на основании использованных в Рекомендации Комитета министров “О надлежащем администрировании” номер CM/Rec(2007)7 терминов и их определений, при раскрытии содержания принципа внутреннего пересмотра административных актов констатируется, что:

а) “(...) каждый, претерпевший негативное влияние вследствие вынесенного государственным органом административного акта, имеет право требовать внутреннего пересмотра этого решения”;

б) “(...) характер внутреннего пересмотра будет обусловлен видом подлежащего пересмотру административного решения, и он должен быть осуществлен функционирующими в государственных органах компетентными лицами”;

в) “внутренний пересмотр может быть предусловием подачи в суд жалобы”;

д) “(...) принцип внутреннего пересмотра основан на предположении о том, что внутренний пересмотр предшествует судебному производству, и это предпочтительный вариант, хотя в некоторых правовых системах вследствие подачи в суд жалобы внутренний пересмотр приостанавливается до вынесения судом решения относительно жалобы”<sup>4</sup>.

Одновременно при наличии обязательного условия исчерпания средств внесудебной (административной) защиты необходимость императива эффективности этих средств отмечена также в “Руководстве по мониторингу административной юстиции” (2013) Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ/БДИПЧ), в котором констатируется: “Требование об исчерпании всех средств административной защиты не должно существенным образом

---

<sup>4</sup> Доступно по следующей ссылке: <https://rm.coe.int/cmrec-2007-7-of-the-cm-to-ms-on-good-administration/16809f007c>

нарушать право на административную юстицию”, и “например, если обращение к средствам административной защиты до начала судебного пересмотра приводит к причинению невосполнимого ущерба интересам данного частного лица, то такая ситуация составляет фактическое лишение этого лица доступа к правосудию” (пункт 4.2.1<sup>5</sup>).

Конституционный Суд считает необходимым отметить, что изучение международного опыта также свидетельствует, что обязательность обращения к альтернативному средству защиты по административным делам актуальна в некоторых государствах<sup>6</sup>.

Таким образом, обобщая международный правовой опыт применения института обязательного обжалования во внесудебном порядке, Конституционный Суд выделил значимость таких принципов правопорядка, как:

**- обжалование в административном порядке и обусловленное этим альтернативное разрешение споров является одной из важных гарантий эффективной защиты прав человека;**

**- установление обязательного требования обжалования во внесудебном порядке может считаться необходимым, если процедуры обжалования реально эффективны, в противном случае оно нарушит сущность права на доступность суда и станет несоразмерно строгим воздействием;**

---

<sup>5</sup>Доступно по следующей ссылке:  
[https://fba.se/contentassets/db0b1c481c404e4294a298e97755cbda/handbookon-administrative-justice\\_rus.pdf](https://fba.se/contentassets/db0b1c481c404e4294a298e97755cbda/handbookon-administrative-justice_rus.pdf)

<sup>6</sup> Итак, условие обязательного обжалования во внесудебном порядке всех актов, действий или бездействия административных органов установлено в Федеративной Республике Германия, где обжалование административного акта во внесудебном порядке может быть осуществлено только в том случае, когда он стал предметом обжалования по внесудебной процедуре, за исключением некоторых случаев. Или часть 3 статьи 4 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации устанавливает, что если для определенной категории административных дел федеральным законом установлен обязательный досудебный порядок урегулирования административного или иного публичного спора, обращение в суд возможно после соблюдения такого порядка. А часть 1 статьи 47 Кодекса административного судопроизводства Эстонии, озаглавленной “Досудебное производство”, устанавливает, что для рассмотрения некоторых видов жалоб законом может предусматриваться обязательное производство или иное обязательное досудебное производство, и жалоба может быть подана только при соблюдении лицом порядка, предусмотренного для досудебного рассмотрения жалобы, и только в объеме, в котором его жалоба в этом порядке в соответствующий срок не была удовлетворена. Почти аналогичные регулирования имеются также в законодательствах других стран (например, Административный процедурно-процессуальный кодекс Республики Казахстан (часть 3 статьи 9), Административно-процессуальный кодекс Кыргызской Республики (часть 4 статьи 5) и т.д.

**- все средства административно-правовой защиты, в том числе требование исчерпания такого способа, как обжалование во внесудебном порядке, не должны нарушать сущность права на административное правосудие.**

Исходя из необходимости реализации вышеупомянутых правомерных целей, Конституционный Суд также констатирует тенденцию развития международной правоприменительной практики, согласно которой существует общая тенденция максимализации возможности обязательного обжалования административных актов во внесудебном порядке и непосредственного разрешения обусловленных ими публичных споров и предпочтительности реализации права обращения в суд только после соблюдения таких досудебных процедур.

**5.3.** Обращаясь к проблеме гарантирования защиты прав лица, в частности прав на справедливое судебное разбирательство и эффективную судебную защиту, в связи с применением внесудебных и судебных процедур обжалования административного акта в рамках являющихся предметом конституционно-правового спора правовых регулирований, учитывая выдвигаемые стороной-заявителем вопросы, Конституционный Суд считает важным раскрыть, преследует ли установление оспариваемыми правовыми регулированиями внесудебных средств защиты прав как предусловия реализации права на судебную защиту правомерную цель, и соразмерно ли используемое средство преследуемой цели в соответствии с конституционно-правовым содержанием статьи 78 Конституции.

Конституционный Суд констатирует, что часть 2 статьи 287 Кодекса РА об административных правонарушениях и часть 1.2 статьи 3 Кодекса административного судопроизводства РА прямо устанавливают возможность оспаривания в судебном порядке административных актов по делам относительно определенной группы административных правонарушений, предусмотренных Кодексом РА об административных правонарушениях, только после обжалования (опротестования) в административном порядке. То есть акты по делам относительно некоторых административных правонарушений могут быть оспорены в судебном порядке исключительно после обжалования (опротестования) в обязательном административном порядке, причем оспариваемыми регулированиями не прямо ограничена реализация права лица на судебную защиту от некоторых административных актов, а для его реализации предусмотрено особое условие.

Следовательно, Конституционный Суд считает, что предусмотрение обязательного условия исчерпания средства внесудебной защиты вместе с тем является обязательным

предусловием реализации права на судебную защиту, вследствие чего доступность правосудия для лица, по сути, “отсрочивается” до реализации требования обязательного обжалования в административном порядке, при котором необходимо оценить соответствие оспариваемых регулирований конституционному принципу соразмерности ограничения права на судебную защиту.

Согласно статье 78 Конституции меры, выбранные для ограничения основных прав и свобод, должны быть пригодными и необходимыми для достижения цели, установленной Конституцией. Меры, выбранные для ограничения, должны быть соразмерны значению ограничиваемых основных прав и свобод.

Конституционный Суд, обратившись в рамках своего Постановления от 18 июня 2020 года ПКС-1546 к конституционно-правовому содержанию и значению принципа соразмерности, констатировал, что “суть принципа соразмерности – ограничение ограничений основных прав и свобод человека и гражданина посредством обеспечения разумного баланса между частными и публичными интересами, и в ряду конституционных требований, предъявляемых ограничениям основных прав и свобод, он имеет особое значение”.

В упомянутом Постановлении Конституционный Суд определил также требования относительно обусловленных принципом соразмерности ограничений основного права законом, каковыми являются:

“1) легитимность цели ограничения, то есть установление ограничения Конституцией;

2) выбранные для ограничения меры должны быть:

а) пригодными для достижения цели, установленной Конституцией;

б) необходимыми для достижения цели, установленной Конституцией;

в) соразмерными значению ограничиваемых основных прав и свобод”.

Прежде всего обращаясь к проблеме **легитимности цели** установления обжалования административного акта во внесудебном порядке как предусловия реализации права на судебную защиту, Конституционный Суд констатирует, что его целью является более эффективная защита прав лиц в кратчайшие сроки, а также достижение компромисса между публичными и частными интересами во внесудебном порядке. Причем одной из вторичных целей установления такого предусловия является также реальное сокращение загруженности судебной системы, что является не единственной и приоритетной задачей, а одним из средств достижения цели эффективной защиты прав. Следовательно, сокращение загруженности судов за счет установления требования

обязательного обжалования во внесудебном порядке является не основной, а промежуточной целью достижения эффективной защиты прав лиц с той мотивировкой, что чрезмерная загруженность судов прямо пропорциональна уменьшению эффективности защиты прав.

Одновременно вышеизложенное не предполагает, что цель снижения загруженности судов сама по себе может быть заложена в основу ограничения любого права и препятствовать реализации права на доступность суда. Это в в каждом конкретном случае подлежит обсуждению и оценке в свете совокупности системных реалий.

В этом аспекте системный анализ правовых позиций Конституционного Суда также свидетельствует о том, что в некоторых случаях сокращение загруженности судов считалось правомерной целью и, более того, в этом контексте отмечена также важность альтернативных средств разрешения споров. В частности, Конституционный Суд в своем Постановлении от 8 декабря 2020 года ПКС-1571 констатировал: “(...) не исключает внедрение различных внесудебных институтов и процедур во внутригосударственную систему разрешения споров из соображений облегчить нагрузку судов с помощью альтернативных средств по разрешению споров и/или для достижения другой правомерной цели. Тем не менее это должно быть сделано в свете правовых позиций Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда относительно доступа к суду и справедливого судебного разбирательства. В частности, позитивной обязанностью государства является обеспечение того, чтобы применяемые ограничения не ограничивали бы право лица на доступ к суду до такой степени, чтобы нанести ущерб самой сути этого права. А для этого необходимо обеспечить правомерность цели ограничения, разумное соотношение соразмерности применяемых мер и преследуемой цели”.

Одновременно Конституционный Суд в своем Постановлении от 17 декабря 2019 года ПКС-1497 нашел, что “основная цель предварительного условия, установленного оспариваемой статьей 96 Закона Республики Армения “Об основах администрирования и административном производстве”, заключается, с одной стороны, в создании необходимых для осуществления основного права на возмещение ущерба законодательных предпосылок, особенно для реализации этого права в кратчайшие сроки во внесудебном порядке, с другой стороны, в предупреждении излишней загруженности административных органов и судов”.

Таким образом, цель законодательного установления требования исчерпания средств защиты прав во внесудебном порядке как предусловия обращения в суд, по оценке

Конституционного Суда, правомерна, поскольку ее основная задача - с одной стороны, создание необходимых для защиты прав законодательных предпосылок, особенно для осуществления этих прав во внесудебном порядке в максимально короткий срок и минимальными ресурсами, с другой стороны, достижение компромисса между публичными и частными интересами во внесудебном порядке, а также предупреждение излишней загруженности судов для обеспечения должного осуществления правосудия.

Далее обращаясь к **пригодности выбранных средств** для достижения указанных законодателем целей с предусмотрением оспариваемых регулирований, Конституционный Суд констатирует, что обжалование в досудебном порядке актов, действия или бездействия административных органов может восприниматься как быстрый и эффективный механизм защиты прав, поскольку, по сравнению с судебной защитой, при осуществлении этого механизма отсутствует предъявляемое жалобе требование строго формализованного вида и может быть установлен обобщенный порядок результатов рассмотрения жалобы, а также отсутствует государственная пошлина или требование оплаты других обязательных платежей для представления жалобы.

Из вышеизложенного следует, что установление обязательного обжалования некоторых административных актов – это попытка повысить эффективность защиты прав адресатов этих актов, учитывая положительные элементы, характеризующие защиту прав во внесудебном порядке. Помимо этого, защита прав лиц на досудебном этапе способствует предупреждению “скопления дел в судах”, тем самым обеспечивая надлежащее осуществление правосудия.

Одновременно установление механизма защиты прав во внесудебном порядке исходит также из публичного интереса с учетом того, что возникший между индивидом и государством спор можно решить во внесудебном формате, избегая слишком сложных процедур, способствуя взаимодействию индивида и государственных органов, а также предоставляя административным органам возможность самостоятельно исправлять “свои ошибки”. Более того, это дает возможность избегать излишнего расходования государственных ресурсов. Причем при обжаловании лицом в административном порядке также предполагается минимальное расходование ресурсов, в отличие от случаев реализации права на судебную защиту.

Затем, обращаясь к **необходимости** предусмотрения условия исчерпания выбранного средства внесудебной защиты при ограничении права лица на доступность суда, Конституционный Суд констатирует, что в данном случае законодатель установил

обжалование во внесудебном порядке в качестве обязательного требования только по делам о некоторых административных правонарушениях, которые установлены в статье 287 Кодекса РА об административных правонарушениях и системный анализ которых свидетельствует, что они более относятся к соблюдению законодательства сферы обеспечения безопасности дорожного движения, и рассмотрение таких дел предоставлено Полиции Республики Армения (статья 224 того же Кодекса).

Конституционный Суд считает естественным, что случаев нарушения законодательства относительно обеспечения безопасности дорожного движения очень много, что может привести к излишнему скоплению дел в административных судах, в результате чего снижается возможность надлежащего осуществления правосудия. Причем проблема не только в скоплении дел, но и в использовании большого объема государственных ресурсов<sup>7</sup>.

Большое количество судебных дел о нарушениях законодательства относительно обеспечения безопасности дорожного движения свидетельствует также о том, что большинство лиц считает судебную защиту прав более предпочтительной и “надежной”, не реализуя возможность обжалования в административном порядке. По оценке Конституционного Суда, недостаток доверия к публичной власти сам по себе не может снизить эффективность их деятельности.

В таких условиях законодатель благоразумно “ограничил” право лиц на судебную защиту, по некоторым административным делам установив условие исчерпания средств защиты во внесудебном порядке, преследуя цель решения упомянутых проблем, в частности, не только сокращение загруженности судов, в результате чего гарантируется также являющееся элементом справедливого судебного разбирательства право на рассмотрение дела в разумный срок, но и разрешение спора с использованием минимальным ресурсов, что способствует также росту доверия общественности к государственным органам.

---

<sup>7</sup> В этом аспекте Высший судебный совет РА в своем ежегодном сообщении 2019 года отметил: “(...) многочисленны дела, оспариваемые по которым административным актам сумма штрафов назначена в основном 5.000 драмов РА. Более того, 91,5 процентов истцов по судебным делам относительно правоотношений в связи с признанием недействительными актов государственных органов и их должностных лиц являются физическими лицами, выступающими против Дорожной полиции РА (сумма иска в основном составляет 5000 драмов РА), которые, однако, в рамках указанных 82 дел освобождены от обязательства по уплате государственной пошлины, между тем Дорожная полиция РА в случае удовлетворения судом этих исков обязуется уплатить и сумму государственной пошлины – по закону 4000 драмов РА, и в рамках указанных дел обязуется возместить установленную судом разумную плату за услуги представителя физического лица – адвоката, которая в рамках выборочно изученных дел составляет в среднем 15000 драмов РА”. – С. 81-82.

Обращаясь к **эффективности обязательности** обжалования в административном порядке, являющегося предусловием реализации права на судебную защиту, с одной стороны, надо отметить, что в случае предусмотрения условия обязательного обжалования в административном порядке законодатель имеет обязанность обеспечения эффективности такого средства защиты с целью избежания искажения сущности права лица на судебную защиту. То есть принципиально недопустимо существование такого средства обязательного административного обжалования, обращение к которому приводит к нарушению так называемого принципа “запрета поворота к худшему” (*Reformatio in peius*).

В связи с вышеизложенным Конституционный Суд констатирует, что в рамках эффективного осуществления конституционного права на надлежащее администрирование (статья 50 Конституции) устанавливаются признаки и критерии эффективности правовой защиты частных лиц перед административными органами, тем самым поднимая право на эффективное средство правовой защиты на другой, качественно новый уровень. Причем эффективность права на справедливое судебное разбирательство в некоторой степени зависит от досудебной, предварительной (*ex-ante*) защиты, которая осуществляется посредством соблюдения процедурных гарантий права на надлежащее администрирование, тем самым предопределяя ориентиры, необходимые для обеспечения эффективности деятельности административных органов.

Помимо этого, Конституционный Суд констатирует, что из системной логики как оспариваемого регулирования Кодекса РА об административных правонарушениях (статья 287), так и иных системно взаимосвязанных с ним регулирований (статьи 288, 291, 292 и т.д.) следует, что законодательством предусмотрены другие направленные на эффективность административного обжалования необходимые процедурные гарантии, в частности:

а) четкое предопределение законом сроков производства по обжалованию, в отличие от сроков судебного рассмотрения;

б) рассмотрение правомочным органом (должностным лицом) протеста и жалобы на решение по делу об административном правонарушении в тридцатидневный срок со дня их получения, если иное не установлено законом;

в) рассмотрение административным органом жалобы в полном объеме с проверкой не только законности акта, но и его обоснованности;

д) осуществление обжалования в административном порядке посредством единой платформы электронных запросов более простым методом и в сжатые сроки.

Конституционный Суд также констатирует, что для обжалования в административном порядке не установлена государственная пошлина или иной обязательный платеж, в отличие от суммы государственной пошлины, оплачиваемой для представления искового заявления в суд. В этом аспекте оспариваемое регулирование также способствует экономии судебных ресурсов. Кроме этого, административные расходы на производство по обжалованию в административном порядке в основном несет осуществляющий производство административный орган, и в случае неудовлетворения требования обязанность возмещения расходов на лицо не возлагается.

Одновременно Конституционный Суд подчеркивает, что в производстве по обжалованию в административном порядке предъявляемые заявлению строго формализованные требования отсутствуют (статья 72 Закона РА “Об основах администрирования и административном производстве”), в отличие от предъявляемых иском заявлением требованиям (статья 73 Кодекса административного судопроизводства РА).

Помимо этого, подлежащий оспариванию акт может быть обжалован в административном порядке не только в принявший его орган, но и в его вышестоящий административный орган или в предусмотренных законом случаях - в другой компетентный орган, что в рассматриваемом случае является дополнительной гарантией для выбора лицом между представлением жалобы в принявший акт орган или в вышестоящий административный орган.

Итак, обобщая, Конституционный Суд констатирует, что наряду с обязательным предусловием исчерпания средства досудебной защиты в административном порядке имеется также ряд законодательных гарантий, которые подчеркивают эффективность этого средства, что, однако, не исключает непрерывную обязанность законодателя совершенствовать институт предмета спора и способствовать его развитию.

Что касается вопроса оценки правомерности ограничения оспариваемыми правовыми регулированиями права лица на судебную защиту, Конституционный Суд считает необходимым констатировать, что выбранное законодателем средство равноценно ограничиваемому праву, учитывая, что оспариваемыми регулированиями лицо не лишается права на доступность суда, а после административного обжалования

по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 287 Кодекса РА об административных правонарушениях, может в полном объеме реализовать свое право на судебную защиту.

Обобщая вышеизложенное, Конституционный Суд считает, что обжалование в административном порядке как предусловие реализации права на судебную защиту соразмерно ограничивает право лица на доступность суда, обеспечивая законодательные предпосылки, необходимые для эффективности средств альтернативной защиты.

Одновременно для гарантирования права на надлежащее администрирование, а также эффективной реализации права лица на доступность суда законодатель не должен ограничиваться лишь имеющимися регулированиями и обязан периодически предпринимать разумные шаги и принимать необходимые меры для повышения эффективности обжалования в административном порядке, учитывая также фактическую эффективность деятельности административных органов. Сказанное касается также административных органов, которые в ходе деятельности по должности должны сделать все для гарантирования эффективной защиты прав лиц.

**5.4.** Обращаясь к аргументам заявителя относительно нарушения оспариваемыми правовыми регулированиями права на справедливое судебное разбирательство, Конституционный Суд считает, что оспариваемыми регулированиями ограничено право лица на доступность суда, следовательно, в данном случае установление предусловия обязательного административного обжалования не находится в предметной сфере защиты права на справедливое судебное разбирательство, следовательно, о противоречии оспариваемых регулирований праву на справедливое судебное разбирательство речи быть не может.

Недостаточно обоснованы также аргументы заявителя в части противоречия оспариваемых регулирований обязанности публичной власти уважать и защищать права человека, установленные статьей 3 Конституции. В частности, Конституционный Суд в своем Постановлении от 5 октября 2021 года ПКС-1612 констатировал, что “(...) Конституция, признавая человека высшей ценностью, предопределила обязанность государства уважать, обеспечивать и защищать права и свободы человека (ст. 3). С этим основополагающим принципом неразрывно связан принцип неотчуждаемости достоинства человека”.

В данном случае оспариваемыми заявителем нормами внедрен институт обжалования в обязательном порядке отдельной группы административных актов,

который, как указано выше, выступает в качестве условия реализации конституционного права на судебную защиту и соответствует конституционно-правовому содержанию принципа соразмерности, следовательно, утверждение заявителя относительно ненадлежащего осуществления обязанности публичной власти уважать и защищать право на доступность суда необосновано и неаргументировано.

**5.5.** Таким образом, обобщая приведенные обоснования и сделанные заключения, Конституционный Суд считает важным констатировать, что в являющихся предметом спора правовых регулированиях законодатель, придавая первоначальное значение особенно внесудебному порядку обжалования административного акта, вовсе не исключил право на судебную защиту, а установил для его реализации определенное предусловие, что не направлено на блокирование этого права. Следовательно, само по себе упомянутое правовое регулирование прежде всего направлено на установление разумного соотношения между двумя правовыми процедурами (способами) реализации защиты права во внесудебном (административном) порядке и в судебном порядке, что обусловлено принятием административных актов, причем в рамках внесудебного обжалования административного акта обеспечивая максимальную вовлеченность и возрастание ответственности компетентных органов публичной власти, а также экономию времени и ресурсов, объективно требуемых для осуществления правосудия, что также созвучно требованиям статьи 75 Конституции.

Следовательно, Конституционный Суд считает, что оспариваемые правовые регулирования Кодекса РА об административных правонарушениях и Кодекса административного судопроизводства РА являются конституционными только в рамках упомянутых преследуемых правовых целей, и в случае такого конституционного-правового предусловия предлагаемые средства защиты права будут пригодны и необходимы для достижения установленной Конституцией цели.

Исходя из результатов рассмотрения дела и руководствуясь пунктом 1 статьи 168, пунктом 2 части 1 статьи 169, статьей 170 Конституции, а также статьями 63, 64 и 68 Конституционного закона “О Конституционном Суде”, Конституционный Суд **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Часть 1.2 статьи 3 и пункт 7 части 1 статьи 79 Кодекса административного судопроизводства Республики Армения соответствуют Конституции.

2. Часть 2 статьи 287 Кодекса Республики Армения об административных правонарушениях соответствует Конституции.

3. Согласно части 2 статьи 170 Конституции настоящее Постановление окончательно и вступает в силу с момента опубликования.

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВУЮЩИЙ**

**А. ДИЛАНЯН**

31 мая 2022 года

ПКС-1654

Перевод сделан издательско-переводческим отделом  
Конституционного суда Республики Армения