

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

**ПО ДЕЛУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ВОПРОСА СООТВЕТСТВИЯ НОРМЫ,  
ЗАКРЕПЛЕННОЙ ВО ВТОРОМ ПРЕДЛОЖЕНИИ СТАТЬИ 12 ЗАКОНА РА  
ОБ ОРГАНЕ ПО РЕГУЛИРОВАНИЮ ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ”,  
КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ**

г. Ереван

16 января 2007 г.

Конституционный Суд Республики Армения в составе Г. Арутюняна (председательствующий), К. Балаяна, Г. Даниеляна, Ф. Тохяна, В. Оганесяна, З. Гукасяна, Г. Назаряна (докладчик), В. Погосяна,

с участием:

представителя стороны-заявителя – депутата Национального Собрания РА Г. Маргаряна,

привлеченного в качестве стороны-ответчика – официального представителя Национального Собрания РА – начальника Управления по анализу законодательства Аппарата Национального Собрания РА А. Хачатряна,

согласно пункту 1 статьи 100 и пункту 3 статьи 101 Конституции РА, статьям 25 и 68 Закона Республики Армения “О Конституционном Суде”,

рассмотрел в открытом заседании по устной процедуре дело “Об определении вопроса соответствия нормы, закрепленной во втором предложении статьи 12 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, Конституции Республики Армения”.

Поводом к рассмотрению дела явилось обращение 30 депутатов Национального Собрания Республики Армения в Конституционный Суд.

Заслушав сообщение докладчика по делу, объяснения представителей стороны-заявителя и стороны-ответчика, исследовав Закон РА “Об органе по регулированию общественных услуг” и иные имеющиеся в деле документы, Конституционный Суд Республики Армения **УСТАНОВИЛ:**

1. Закон РА “Об органе по регулированию общественных услуг” принят Национальным Собранием РА 25 декабря 2003 года, подписан Президентом Республики Армения 17 января 2004 года и вступил в силу 14 февраля 2004 года.

Статья 12 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг” устанавливает:

“Правовые акты Комиссии могут быть опротестованы в судебном порядке. Величины установленных Комиссией тарифов не подлежат опротестованию и изменению в судебном порядке”.

2. Сторона-заявитель находит, что норма, закрепленная во втором предложении статьи 12 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, не соответствует статьям 5, 18, 27.1. и 31.1. Конституции РА.

Сторона-заявитель в обоснование своей позиции приводит следующие аргументы:

а/ оспариваемое положение Закона лишает судебную власть характерного ей полномочия, позволяющего полноценно осуществлять правосудие, так как потребители лишены права обращаться в суд по вопросу величины тарифов, установленных Комиссией по регулированию общественных услуг РА;

б/ потребитель и поставщик общественной услуги лишаются права на правовую защиту своих прав в судебных, а также других государственных органах;

в/ потребители из соображений защиты своих или общественных интересов не могут представить предложение в компетентные государственные органы и получить от них надлежащий ответ, так как величина тарифов неизменна и не может быть обжалована;

г/ оспариваемая норма не дает государству возможность контроля за тарифами на товары, услуги и работы и полноценно реализовать защиту интересов потребителей.

3. Возражая против утверждений стороны-заявителя, сторона-ответчик находит, что оспариваемая норма статьи 12 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг” не противоречит статьям 5, 18, 27.1 и 31.1 Конституции РА, так как норма, закрепленная в первом предложении статьи 12 Закона, согласно которой правовые акты Комиссии могут быть обжалованы в судебном порядке, предоставляет суду возможность рассматривать законность решения Комиссии относительно установления тарифов, то есть соответствие установленным законом принципам регулирования. В этом аспекте законодательный запрет на обжалование и изменение величины тарифов в судебном порядке не может считаться антиконституционным. Кроме того, Комиссия по закону

правомочна по своей инициативе или по инициативе заинтересованных лиц пересмотреть величину тарифов на общественные услуги.

4. Для оценки обстоятельств по настоящему делу Конституционный Суд считает необходимым установить:

во-первых, конституционно-правовое содержание статуса и деятельности Комиссии в единой системе государственной власти;

во-вторых, рамки судебного контроля за законностью правотворческой деятельности Комиссии постольку, поскольку это касается вопроса конституционности оспариваемой нормы Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”;

в-третьих, полноценность обеспечения оспариваемой нормой Закона конституционно-правовых гарантий судебной защиты прав и свобод лиц (в том числе потребителей).

Сторона-заявитель в своих обоснованиях поднимает также вопрос правовой возможности, по существу, административной (ведомственной) защиты нарушенных прав лиц в сфере нормотворческой деятельности Комиссии (в том числе потребителей, субъектов, осуществляющих регулируемую деятельность). В этой связи Конституционный Суд констатирует, что правовая возможность внесудебного рассмотрения и разрешения споров, возникших между Комиссией, субъектами, включенными в сферу общественных услуг, и другими заинтересованными лицами, в качестве средства реализации права, закрепленного в статье 27.1. Конституции РА, детализирована в Законе РА “Об основах администрирования и административном производстве” и в других законодательных актах, регулирующих сферу общественных услуг. Кроме того, Комиссия с целью уточнения вопросов, возникших в связи с применением принятых ею решений на основании и в порядке, предусмотренном статьей 87 Закона РА “О правовых актах”, правомочна давать официальные разъяснения.

5. Регулирование общественных услуг является функцией государственного правления, которая вытекает из задач государства, предусмотренных статьей 31.1. Конституции РА, согласно которой государство защищает интересы потребителей, осуществляет предусмотренные законом меры по контролю за качеством товаров, услуг и работ.

Эта конституционная норма реализована в Законе РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, согласно статьям 2, 4, 5 и 6 которого Комиссия по регулированию общественных услуг РА правомочна от имени государства осуществлять тарифную политику, а также посредством лицензирования (предоставления разрешения на деятельность) осуществлять государственную политику в сфере общественных услуг,

целью которой является баланс интересов потребителей и лиц, осуществляющих регулируемую деятельность в сфере общественных услуг, создание одинаковых условий деятельности для регулируемых лиц, содействие формированию и развитию конкурентных рынков и стимулирование рационального использования ресурсов.

6. Согласно статье 5 Конституции РА государственная власть осуществляется на основе разделения и баланса властей, в рамках полномочий государственных органов, предусмотренных Конституцией и законами.

Закон РА “Об органе по регулированию общественных услуг” четко устанавливает правовой статус Комиссии по регулированию общественных услуг РА, согласно которому Комиссия независима в рамках своей компетенции и наделена исключительным полномочием устанавливать (регулировать) тарифы на общественные услуги.

В связи с предоставлением Комиссии в силу закона такого статуса Конституционный Суд находит, что конституционно-правовой принцип организации государственной власти на основании разделения властей, имея фундаментальное значение, в то же время в условиях свободы экономической деятельности и свободной экономической конкуренции не исключает наличие в сфере государственной власти такой функции правления, как независимое регулирование, вытекающее из правового содержания как статей 83.2, 83.3, так и из пунктов 1, 2 и 3 статьи 83.5 Конституции РА. Как функция государственного правления, в соответствии со статьей 5 Конституции РА, она должна быть сбалансирована в рамках функциональных полномочий законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти и их полномочий в системе сдержек и противовесов. Этот конституционно-правовой принцип конкретизирован в статьях 13, 14, 16 и 19 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, в которых предусмотрены границы функциональных взаимоотношений Комиссии с законодательными и исполнительными органами, а в статье 12 – рамки судебного контроля за деятельностью Комиссии.

7. Согласно статье 2 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг” регулируемая сфера включает в себя область энергетики, телекоммуникации и водную систему. Полномочия Комиссии и принципы осуществляемой государственной политики в этих областях предусмотрены также Законами РА “Об энергетике”, “Об электронных коммуникациях” и Водным кодексом РА.

Осуществляя в вышеупомянутых областях тарифную политику и лицензирующую (предоставляющую разрешение на деятельность) деятельность, Комиссия в соответствии со статьями 5, 11 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, а также

со статьями 4, 18 Закона РА “О правовых актах” и другими актами законодательства принимает нормативно-правовые акты – постановления, которые являются составной частью правовой системы РА и в установленном порядке подлежат государственной правовой экспертизе, государственной регистрации и официальному опубликованию.

По организационным вопросам Комиссия в соответствии со статьей 11 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг” правомочна принимать также постановления, имеющие силу индивидуального правового акта. Эта же статья устанавливает также порядок и условия принятия постановлений Комиссии.

Анализ правотворческой деятельности Комиссии свидетельствует, что нормативными правовыми актами были установлены и вступили в действие тарифы на предоставляемые в регулируемых областях услуги, порядок их установления и пересмотра, методика расчета, необходимые показатели, порядок представления Комиссии регулирующими лицами отчетности и информации и т.д.

8. В основе оспаривания конституционности нормы, закрепленной во втором предложении статьи 12 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, по сути, лежит вопрос определения конституционно-правовых рамок полноценного судебного контроля за деятельностью Комиссии, а также вопрос, насколько оспариваемая норма Закона обеспечивает осуществление принципа доступности правосудия, гарантированного статьей 18 Конституции РА.

Из общих законодательных полномочий судебного контроля в сфере государственного управления следует, что задача суда в регулируемой сфере заключается в рассмотрении в установленном Гражданским кодексом РА и Гражданским процессуальным кодексом РА порядке:

а) споров с участием Комиссии, возникающих из государственно-правовых, административно-правовых правоотношений и других правоотношений, основанных на властном подчинении;

б) дел о признании полностью или частично недействительными противоречащих закону актов Комиссии, нарушающих права, свободы и законные интересы лица (в том числе потребителя, субъекта, осуществляющего регулируемую деятельность).

Одновременно в статье 14 Гражданского кодекса РА предусмотрены возможные способы судебной защиты нарушенных прав лиц в вышеупомянутой области.

Анализ практики судебного обжалования постановлений Комиссии по регулированию общественных услуг свидетельствует, что была рассмотрена одна жалоба относительно

величины тарифов на общественные услуги, в результате чего постановлением от 2 мая 2006 года суд первой инстанции общин Кентрон и Норк-Мараш города Еревана отклонил данную жалобу, приняв за основание законодательное требование о запрете на обжалование величины тарифов.

Формирование подобной судебной практики, по всей видимости, частично вытекает как из правового содержания оспариваемой нормы статьи 12 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, так и из правового содержания статьи 43 Закона РА “Об энергетике”, в которых нет четкого определения критериев судебного контроля за законностью правотворческой деятельности Комиссии как регулирующего органа, в том числе и в части величины тарифов. Между тем концептуальная проблема правового регулирования отношений, связанных с судебным обжалованием постановлений Комиссии, получила четкое разрешение в статье 58 Закона РА “Об электронных коммуникациях”.

Конституционный Суд РА констатирует, что при рассмотрении вопроса обжалования постановления Комиссии задачей судебного контроля является не дублирование установленных законом исключительных функций этого органа, в частности путем установления, изменения тарифов на общественные услуги или постоянного и функционального контроля за деятельностью органа, наделенного правомочием действовать независимо, а на основании конституционно-правовых и законодательных критериев деятельности Комиссии по установлению тарифов и лицензированию (предоставление разрешения на деятельность) в сфере общественных услуг, а также защиты прав потребителей, контроль за законностью постановлений этого органа, в том числе относительно установления тарифов. Об этом также свидетельствует изучение практики других государств, согласно которому решения независимых органов, осуществляющих тарифную деятельность, могут быть обжалованы в порядке административного судопроизводства и к тому же в рамках предметных вопросов, относящихся к закону или компетенции.

С точки зрения обеспечения и защиты прав лица целью статьи 18 Конституции является гарантирование права на судебное разбирательство при утверждении лица о нарушениях прав и права на устранение последствий таких нарушений. Это право не подлежит ограничению, и право на справедливое судебное разбирательство является одним из основных признаков любого демократического общества.

Конституционный Суд одновременно считает необходимым констатировать, что закон должен не блокировать конституционное право лиц на обжалование постановлений

Комиссии в судебном порядке, а конкретизировать критерии судебного контроля за законностью этих актов, в обязательном порядке обеспечивая как полноценную доступность судебной защиты прав лица, так и гарантированные законом независимость и исключительность функций этого государственного органа. В этом вопросе главная задача – это соблюдение разумного баланса. В связи с этим задача судебного контроля, в частности, установить:

- соответствие актов законодательству и полномочиям Комиссии;
- неоспоримость лежащих в основе актов фактических обстоятельств;
- соблюдение нормативных процедурных правил;
- правовую обоснованность, недискриминацию и разумность примененных ограничений.

Конституционный Суд констатирует, что никакой суд не может устанавливать тариф на общественную услугу или изменять установленную Комиссией величину тарифа, но в рамках вышеупомянутой общей задачи может устанавливать соблюдение Комиссией законодательного порядка и принципов регулирования. В статье 5 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, в частности, закреплены следующие основные принципы регулирования:

- а) самостоятельное осуществление регулирования государственным органом в пределах полномочий, предоставленных ему законами;
- б) коллегиальность принятия решений регулирующим органом;
- в) обеспечение прозрачности регулирования для общества;
- г) исключение дискриминации в отношении потребителей или какого-либо регулируемого лица;
- д) обеспечение баланса интересов потребителей и регулируемых лиц;
- е) ограничение пределов регулирования одновременно с развитием конкурентных рынков.

В случае несоответствия постановления Комиссии о тарифе на общественную услугу какому-либо из вышеупомянутых критериев задачей судебного контроля является указание на необходимость приведение этого акта в соответствие с требованиями законодательства с одновременным применением таких средств правового регулирования, которые позволят Комиссии в разумные сроки и в определенном порядке пересмотреть свое постановление.

9. Конституционный Суд РА считает необходимым обозначить конституционность оспариваемой нормы Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг” также

с точки зрения обеспечения эффективности судебного обжалования нормативных актов в сфере государственного управления, подчеркивая недопустимость ограничения правовых средств защиты прав лица в результате материального и процедурно-нормативного взаимоисключающего регулирования, и подтверждая тем самым свою правовую позицию, выраженную в Постановлении от 16 ноября 2006 года ПКС-665.

Конституция Республики Армения как Конституция правового, демократического государства содержит множество норм относительно гарантирования защиты прав и свобод лица, реализация которых обеспечивается нормативно-правовыми актами. Они применимы по принципу вытекающего из статьи 6 Конституции РА верховенства права. В части 2 статьи 3, во втором абзаце части 4 статьи 9, в статье 24 Закона РА “О правовых актах” и в статьях 1, 3, 6 и 8 Гражданского кодекса РА детализировано содержание применения этого конституционно-правового принципа в области регулирования гражданских правоотношений, из которого вытекает верховенствующее значение норм Гражданского кодекса РА, в том числе в сфере судебной защиты гражданских прав и свобод.

Однако из сопоставления оспариваемой нормы статьи 12 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг” и статей 14, 15 Гражданского кодекса РА, статей 15, 16 Гражданского процессуального кодекса РА очевидно взаимоисключающее гарантирование судебной защиты прав и свобод лица, в частности, в части реализации права на обжалование правового акта государственного органа. В таких случаях имеющиеся в правовой системе противоречащие друг другу нормы не только не обеспечивают эффективное регулирование общественных отношений, но и ограничивают гарантированные Конституцией РА (статьи 18, 19) правовые возможности защиты прав лица, в том числе в судебном порядке, и, как результат, не вытекают из международных обязательств РА, следовательно, также из требований статьи 43 (часть 2) Конституции РА.

Исходя из результатов рассмотрения дела и руководствуясь пунктом 1 статьи 100, статьей 102 Конституции Республики Армения, статьями 63, 64 и 68 Закона Республики Армения “О Конституционном Суде”, Конституционный Суд Республики Армения

**ПОСТАНОВИЛ:**

1. Положение, закрепленное во втором предложении статьи 12 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, согласно которому величины установленных Комиссией тарифов не подлежат изменению в судебном порядке, соответствует Конституции Республики Армения.

2. Положение, закрепленное во втором предложении статьи 12 Закона РА “Об органе по регулированию общественных услуг”, согласно которому величины установленных Комиссией тарифов не подлежат обжалованию в судебном порядке, признать противоречащим статьям 18 (часть 1) и 43 (часть 2) Конституции Республики Армения и недействительным.

3. Согласно части второй статьи 102 Конституции Республики Армения настоящее Постановление окончательно и вступает в силу с момента опубликования.

**ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВУЮЩИЙ**

**Г. АРУТЮНЯН**

16 января 2007 года

ПКС-673

Перевод сделан издательско-переводческим отделом  
Конституционного суда Республики Армения