**ИМЕНЕМ АЗЕРБАЙДЖАНСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**

**П О С Т А Н О В Л Е Н И Е**

**Пленума Конституционного Суда**

**Азербайджанской Республики**

*О толковании статьи 28 Административно-Процессуального Кодекса*

*Азербайджанской Республики*

**12 апреля 2017 года город Баку**

Пленум Конституционного Суда Азербайджанской Республики в составе Фархада Абдуллаева (председатель), Соны Салмановой, Ровшана Исмаилова, Джейхуна Гараджаева, Рафаэля Гваладзе, Махира Мурадова (судья-докладчик) и Кямрана Шафиева (судья-докладчик),

с участием секретаря суда Эльмеддина Гусейнова,

представителей заинтересованных субъектов - судей Бакинского апелляционного суда Джахангира Юсифова и Видади Мамедова, консультанта отдела Административного и военного законодательства Апарата Милли Меджлиса Азербайджанской Республики Кямали Гамарли,

эксперта - доцента кафедры Конституционного права Бакинского Государственного Университета, доктора философии по праву Субхана Алиева,

специалистов - судьи Верховного Суда Азербайджанской Республики Ильгара Гусейнова, начальника отдела Правового обеспечения и представительства Юридического Управления Министерства Обороны Азербайджанской Республики, полковника юстиции Ровшана Расулзаде,

в соответствии с частью VI статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики, в открытом судебном заседании по особому конституционному производству, на основании обращения Бакинского апелляционного суда рассмотрел конституционное дело о толковании статьи 81.2 Административно-Процессуального Кодекса Азербайджанской Республики.

Заслушав доклад судьи К.Шафиева по делу, выступления представителей заинтересованных субъектов и специалистов, заключение эксперта, изучив и обсудив материалы дела, Пленум Конституционного Суда Азербайджанской Республики

**УСТАНОВИЛ:**

Бакинский апелляционный суд, обратившись в Конституционный Суд Азербайджанской Республики (далее – Конституционный Суд), просил истолковать право подачи апелляционной жалобы, предусмотренной в статье 81 Административно-Процессуального Кодекса Азербайджанской Республики (далее – Административно-Процессуальный Кодекс) в отношении лиц, не привлеченных к участию в деле, интересы которых были затронуты судебным актом, относительно требований статьи 81.2 того же Кодекса.

В обращении указывается, что истцы С.Гусейнова и другие, обратившись в Бакинский Административно-экономический суд №2, с исковым заявлением против Бакинского территориального управления Службы государственного реестра недвижимого имущества при Государственном комитете Азербайджанской Республики по вопросам имущества, просили принять решение о возложении на ответчика обязанности выдачи технического паспорта и выписки из реестра на приобретенное ими на основе договора купли-продажи недвижимое имущество, в том числе земельные участки. Решением суда от 1 мая 2012 года иск был удовлетворен.

После вступления в силу вышеуказанного решения, не привлеченное к участию в деле Министерство обороны Азербайджанской Республики (далее – Министерство обороны), обратившись с апелляционной жалобой в Бакинский апелляционный суд, просило аннулировать решение суда первой инстанции.

Министерство обороны обосновало свою апелляционную жалобу тем что, на оспариваемом земельном участке, прошедшим государственную регистрацию на имя истцов на основании судебного решения, с 1950 года размещается военный городок Министерства обороны. Данный земельный участок передан в бессрочное пользование воинской части «N» Министерства обороны. Суд первой инстанции при рассмотрении дела не установил, в чьем пользовании находится территория, и не привлек в качестве третьего лица Министерство обороны, чьи интересы были затронуты, к делу.

По мнению обратившегося, в связи с тем, что в административно-процессуальном законодательстве отсутствуют прямые положения, связанные с правом представления жалобы лицом, не привлеченным к участию в деле, интересы которого затронуты судебным актом, возникли процессуальные трудности рассмотрением апелляционной жалобы Министерства обороны по существу.

Бакинский апелляционный суд считает, что с точки зрения обеспечения права обращения в суд лиц, не привлеченных к участию в деле, интересы которых затронуты судебным актом, и формирования единой судебной практики возникла необходимость толкования статьи 81.2 Административно-Процессуального Кодекса.

Пленум Конституционного Суда считает, что поднятый в обращении вопрос, может быть разрешен путем толкования статьи 28 Административно-Процессуального Кодекса, регулирующей привлечение третьих лиц к административному судопроизводству.

Пленум Конституционного Суда, в первую очередь, считает необходимым проанализировать право обращения в суд, вытекающее из статьи 60 Конституции Азербайджанской Республики (далее - Конституция) в связи с принципом стабильности судебных решений, являющимся неотъемлемой составной частью правовой определенности.

Согласно части 1 статьи 60 Конституции, каждому гарантируется защита его прав и свобод в административном порядке и суде. На основании частей VI и VII статьи 71 Конституции, на территории Азербайджанской Республики права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Споры, связанные с нарушением прав и свобод человека и гражданина, разрешаются судами. В части 1 статьи 125 Конституции закреплено, что судебную власть в Азербайджанской Республике осуществляют посредством правосудия только суды.

Пленум Конституционного Суда, неоднократно отмечая важность эффективной защиты, закрепленных в Конституции прав и свобод, подчеркивал, что право на судебную защиту, находясь в числе основных прав и свобод человека и гражданина, также выступает как гарантия других прав и свобод, закрепленных в Конституции. Указанное право не ограничивается только обращением в суд, оно также предусматривает правосудие, способное эффективно восстановить нарушенные права и свободы (Постановление Пленума Конституционного Суда от 5 декабря 2011 года «О толковании статьи 372 Гражданско-Процессуального Кодекса Азербайджанской Республики о пределах апелляционного рассмотрения с точки зрения требований статей 372.1 и 372.7 данного Кодекса»).

Наряду с этим, в Постановлении Пленума Конституционного Суда от 28 февраля 2012-го года «О толковании статьи 420 Гражданско-Процессуального Кодекса Азербайджанской Республики» отмечает, что обеспечение права на обращение в суд, в свою очередь, обусловливает осуществление правосудия, способного эффективно защищать и восстанавливать нарушенные права и свободы в пределах, предусмотренных законодательством. Универсальный характер системы обеспечения прав и свобод человека посредством правосудия также охватывает возможности обжалования в соответствующие суды для защиты лица от незаконных и необоснованных судебных решений.

С точки зрения выполнения гарантий, предусмотренных в Конституции, эффективное и справедливое осуществление правосудия выдвигает необходимость баланса прав и обязанностей в законодательстве в рамках процессуальных процедур, правил и особенно сроков, что является важным условием, устранения правовой неопределенности, с которыми могут столкнуться суд (судья), стороны, иные участники процесса, а также заинтересованные лица во время судебного производства (Постановление Пленума Конституционного Суда от 13 февраля 2007 года в связи с жалобой Дж. Исмаилзаде).

В то же время, следует отметить, что право лица на обращение в суд относится ко всем этапам судебного процесса. Это подразумевает обеспечение судебной защиты не только на первой инстанции, но и осуществление в случаях, предусмотренных законом, на апелляционной и кассационной инстанциях.

Право судебной защиты предусматривает не только возможность начала судебного производства по гражданским и административным делам, но и организацию и состав суда в надлежащем порядке, в том числе государственное обеспечение, связанное с ходом процесса. Ход процесса может быть продолжен в зависимости от волеизъявления сторон в суде первой инстанции, а также на апелляционной и кассационной инстанциях до исчерпания возможностей судебной защиты.

Пленум Конституционного Суда считает необходимым отметить, что при осуществлении права на обращение в суд, предусмотренного статьей 60 Конституции, соблюдение принципа правовой определенности, вытекающей из доктрины конституционного права, делает еще более эффективной защиту нарушенных прав и свобод.

Принцип правовой определенности, отраженный в Преамбуле Конституции, является одним из важных элементов верховенства закона. Принцип правовой определенности, наряду с другими требованиями, при самом общем понимании, предусматривает ясность и определенность относительно существующей правовой ситуации в самом общем смысле. С этой точки зрения, во все необходимые вопросы по делу, разрешаемому в принятых судами постановлениях, должна быть внесена ясность, а противоречивые положения должны быть устранены. В судебных актах, выносимых от имени Азербайджанской Республики, не должно быть положений, ставящих справедливое разрешение дела под сомнение, образующих противоречие и влияющих на право конституционно-судебной защиты участников по спору (Постановление Пленума Конституционного Суда от 13 июня 2008 года по жалобе Н.Абилова).

Согласно сформированной Пленумом Конституционного Суда правовой позиции, такое положение создающее иллюзию возможности оспаривания судебных актов, вступивших в законную силу, не в рамках сроков, предусмотренных законодательством, а в неопределенном отрезке времени, наряду с отрицанием принципа «res judicata», являющегося составной частью правовой определенности требования осуществления правосудия в разумный срок, бросает тень на стабильность, устойчивость вступивших в законную силу судебных решений по уже разрешенным спорам.

Такая позиция нашла отражение и в решениях Европейского Суда по Правам Человека (далее – Европейский Суд). Так, в решении от 28 октября 1999 года по делу «Брумареску против Румынии», указано что, принцип правовой определенности, являющийся одним из основных аспектов верховенства права, наряду с другими принципами, требует, чтобы итоговое решение, принятое судами по окончательно разрешенному делу, не вызывало сомнения.

А в решении Европейского Суда от 24 июля 2003 года по делу «Рябых против России» отмечается, что правовая определенность предполагает уважение принципа «res judicata» (т.е., недопустимость повторного рассмотрения однажды решенного дела). Принцип закрепляет, что ни одна из сторон не может требовать пересмотра окончательного и вступившего в законную силу постановления только в целях проведения повторного рассмотрения и вынесения нового решения по делу. Полномочие вышестоящего суда по пересмотру дела должно осуществляться в целях исправления ошибок, неправильного отправления правосудия, а не пересмотра по существу. Пересмотр не может считаться скрытой формой обжалования, в то время, как лишь возможное наличие двух точек зрения по одному вопросу не может являться основанием для пересмотра. Отступления от этого принципа оправданы, только когда являются обязательными в силу обстоятельств существенного и непреодолимого характера.

Учитывая данную правовую позицию Европейского Суда, Пленум Конституционного Суда особо отмечает, что основания для аннулирования или изменения судебных решений, вступивших в законную силу, должны отвечать конституционно-значимым целям, в соответствии с принципами правовой определенности и соразмерности не нарушать справедливости, стабильности и сбалансированности судебных решений.

Пленум Конституционного Суда, повторяя свою правовую позицию, еще раз отмечает, что право на обращение в суд, закрепленное в статье 60 Конституции, основано на гарантии прав и свобод, провозглашенных Конституцией. Так, противоправность принятого судом решения может быть установлена лишь судом соответствующей инстанции в порядке, установленным законом. А это вытекает из свойственного правовому государству принципа, что никто не вправе ставить под сомнение справедливость и соответствие праву судебного решения, кроме самого суда.

При выборе той или иной формы пересмотра судебных решений по конкретным делам (гражданским, уголовным, административным) с целью устранения судебных ошибок законодатель, в первую очередь, исходит из необходимости адекватного обеспечения прав и свобод для реального и своевременного восстановления нарушенных прав. Понятно, что ошибочное судебное решение не может считаться соответствующим праву.

Пленум Конституционного Суда считает что, пересмотр дела по жалобам лиц, не привлеченных к участию в деле, интересы которых затронуты судебным актом, не должен преследовать цели проверки судебных ошибок, необоснованности судебных решений, неправильного применения судом материальных правовых норм или нарушения норм процессуального законодательства, либо других вопросов. При этом основной обязанностью суда является восстановление нарушенных прав лиц, интересы которых затронуты данным судебным актом.

В отличие от гражданско-процессуального законодательства Азербайджанской Республики, в Административно-Процессуальном Кодексе не предусмотрено право обжалования лицами, не привлеченными к участию в деле, интересы которых затронуты судебным актом вступившего в законную силу решения суда.

Пленум Конституционного Суда отмечает, что одним из основных принципов административно-процессуального законодательства является обеспечение соблюдения всех лиц, участвующих в административном процессе, прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Конституции, а также защиты от случаев незаконного ограничения прав и свобод человека и гражданина. В ходе административного процесса каждый вправе защищать закрепленные в Конституции свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами и средствами.

Административно-правовые отношения (в сфере управления – общие (публичные) правовые отношения) возникают в сфере государственного управления или местного самоуправления и непосредственно связаны с выполнением административными органами своих обязанностей и полномочий в процессе осуществления деятельности по государственному управлению, поэтому в спорах, возникающих в связи с данными отношениями, круг участников более ограничен, чем в гражданских отношениях. В этом контексте законодатель не установил процессуального статуса лиц, не привлеченных к участию в деле в ходе административно-судебного производства, интересы которых затронуты вступившим в законную силу судебным актом.

В то же время, законодатель, в отличие от Гражданско-Процессуального Кодекса Азербайджанской Республики, предоставил суду, рассматривающему дело в административном процессе более широкие полномочия. Так, на основании статьи 11 Административно-Процессуального Кодекса, административное судопроизводство осуществляется на основе принципа равенства всех перед законом и судом. Суд в ходе административного процесса должен создавать полные и равные возможности для каждого участника процесса выражать свою позицию, осуществлять свои процессуальные права и обязанности.

Согласно статьям 12.1 и 12.2 данного Кодекса, Суд, не ограничиваясь объяснениями, заявлениями и предложениями участников процесса, представленными ими доказательствами и другими материалами, содержащимися в деле, обязан, исходя из своего служебного положения, исследовать все фактические обстоятельства дела, имеющие значение для правильного разрешения спора. Суд обязан самостоятельно по собственной инициативе или на основе ходатайства участников процесса собирать другие необходимые доказательства. Суд может требовать от сторон дополнительных сведений и доказательств.

Как видно, согласно требованиям административно-процессуального законодательства, суд, рассматривающий административное дело, всесторонне исследовав дело должен дать оценку всем обстоятельствам, представляющим значение для правильного разрешения спора и исследовать, может ли принятое в дальнейшем решение по спору затрагивать права и интересы других лиц.

Но, как видно из обращения, на практике встречаются случаи непривлечения судами к судопроизводству лиц, интересы которых затронуты в связи со служебными обязанностями в связи со служебными обязанностями. В этом случае данные лица справедливо отмечают нарушение права на обращение в суд, предусмотренного статьей 60 Конституции. Из-за вступления судебного решения в законную силу данные лица в соответствии со статьей 28 Административно-Процессуального Кодекса не могут быть привлечены к судопроизводству в качестве третьих лиц, и в связи с тем, что они не являются участниками административного судопроизводства, на основании статьи данного Кодекса лишаются права подачи апелляционной жалобы на данное решение.

На основании статьи, до вступления судебного решения по делу, либо в течение срока нахождения дела в производстве суда вышестоящей инстанции, в случаях, когда решение суда может затронуть охраняемые законом интересы других лиц, суд в силу своего служебного положения может по собственной инициативе или по ходатайству данных лиц привлечь их к административному судопроизводству в качестве третьих лиц. Если в период после вынесения судебного решения и до вступления его в силу суд пришел к решению о привлечении к производству третьих лиц, он выносит определение об отмене данного судебного решения и возобновлении рассмотрения дела по существу. Если характер участия третьего лица в спорном правоотношении обусловлен вынесением единого решения в отношении сторон административного судопроизводства и данного третьего лица, то данное лицо должно быть обязательно привлечено к административному судопроизводству в качестве участника (необходимое привлечение). Определение суда о привлечении третьих лиц к административному судопроизводству предоставляется всем участникам административного процесса. В определении указываются обстоятельства рассматриваемого судом дела и причины привлечения. Определение суда о привлечении к административному судопроизводству обжалованию не подлежит. В случае, если лица, не привлеченные к судопроизводству в силу служебного положения суда, предполагают, что предназначенное к вынесению судебное решение может затронуть их охраняемые законом интересы, они могут поднять ходатайство о привлечении их к судебному производству. Суд выносит определение по данному ходатайству в течение 10 дней. Определение об отказе в обеспечении ходатайства может быть обжаловано в вышестоящий суд.

В данной статье законодателем предусмотрены два вида привлечения: обычное и необходимое привлечение. Необходимое привлечение возникает в тот момент, когда решение по существу правового спора напрямую влияет на интересы третьих лиц. Решающим моментом здесь являются не правоотношения между привлекаемым лицом и стороной, а потенциальное влияние решения, связанного с правовым спором.

Необходимое привлечение имеет место тогда, когда принимаемое судом решение имеет юридическую силу в отношении не только сторон административного судопроизводства, но и третьего лица. Если принятие судебного решения без вмешательства в права третьего лица (образование, утверждение или установление, изменение или аннулирование прав и обязанностей для другого лица) не представляется возможным, то данное лицо непременно должно быть привлечено к судопроизводству. Это следует оценивать, как необходимое привлечение. Данное обстоятельство, как правило, имеет место тогда, когда третье лицо напрямую участвует в спорных правоотношениях, и решение, принятое по правовому спору, непосредственно влияет на его интересы. В этом случае данное лицо должно быть привлечено к административному судопроизводству в качестве третьего лица, то есть в качестве третьего лица, участие которого является необходимым.

Как уже было отмечено, непривлечение судами в силу их служебного положения к судопроизводству лиц, которых необходимо привлечь, приводит к лишению их процессуального статуса, и ограничивается право подачи апелляционной жалобы на судебное решение.

Так, согласно статье 27 Административно-Процессуального Кодекса, к участникам административного судопроизводства относятся истец; ответчик; третьи лица, привлеченные к административному судопроизводству.

На основании статей 81.1 и 81.2 данного Кодекса решения и определения, вынесенные судами по делам об административных и экономических спорах, могут быть обжалованы, за исключением предусмотренных настоящим Кодексом случаев. Жалоба рассматривается в апелляционном порядке судебными коллегиями по делам об административных и экономических спорах судов апелляционной инстанции. Участники административного судопроизводства (стороны и третьи лица, привлеченные к судопроизводству) вправе подавать жалобу только в случае необеспечения их требований.

Как видно, при административном судопроизводстве право подачи апелляционной жалобы принадлежит только участникам производства, что установлено в императивном порядке. В данной норме законодатель указывает, что правом подать жалобы обладает не любое лицо, а только третьи лица, привлеченные к производству.

Пленум Конституционного Суда считает, что в целях обеспечения права обращения в суд лица, не привлеченного к административному судопроизводству, интересы которого затронуты вступившим в законную силу судебным актом, в соответствии со статьей 28.1 Административно-Процессуального Кодекса, привлечение к делу в качестве третьего лица считается допустимым в случаях существенного нарушения прав и охраняемых законом интересов лица.

Однако, согласно принципу распределения властей, закрепленному в статье 7 Конституции, Конституционный Суд не является нормообразующим органом, то есть органом, принимающим нормативно-правовой акт по регулированию тех или иных правоотношений, в том числе, обладающим инициативой внесения дополнений и изменений в тот или иной нормативно-правовой акт, он является органом высшего конституционного правосудия, осуществляющим конституционный контроль за актами, принятыми законодательными, исполнительными органами, органами судебной власти и местного самоуправления, на основе запросов и обращений полномочных субъектов, индивидуальных жалоб.

В этом контексте Пленум Конституционного Суда считает, что вытекающее из части 1 статьи 60 Конституции и статьи 6 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» право лица, не привлеченного к административному судопроизводству, интересы которого затронуты вступившим в законную силу судебным актом, на обращение в суд должно регулироваться в порядке правового законодательства. А в пункте 6 части 1 статьи 94 Конституции установление правил судопроизводства исполнения судебных решений отнесены полномочиям Милли Меджлиса Азербайджанской Республики (далее – Милли Меджлис).

До осуществления соответствующего регулирования в законодательном порядке, в целях обеспечения права обращения в суд, предусмотренного в части 1 статьи 60 Конституции и статье 6 Конвенции, лицо, не привлеченное к административному судопроизводству, интересы которого были затронуты вступившим в законную силу судебным решением, в случаях существенного нарушения прав и охраняемых законом интересов, может быть привлечено к административному судопроизводству в качестве третьего лица. Такое привлечение должно разрешаться в соответствии со статьей 28.1 Административно-Процессуального Кодекса с учетом правовых позиций, отраженных в настоящем Постановлении.

Однако, суд, принимая определение об аннулировании вступившего в законную силу своего решения и обновлении рассмотрения дела по существу, в целях защиты принципа стабильности судебных решений, являющегося важной составной частью правовой определенности, для привлечения заинтересованного лица в качестве третьего лица должен обратить особое внимание на следующее:

- имеет ли место существенное нарушение прав вступившим в законную силу судебным решением, и защищаемых законом интересов лица, не привлеченного к административному судопроизводству;

- в случае установления времени, когда лицо, не привлеченное к административному судопроизводству, узнало или должно было узнать о нарушении своих прав.

Таким образом, данное лицо в своем обращении в суд должно обосновать нарушение своих прав и охраняемых законом интересов, а также то, с какого времени ему стало известно относительно указанного нарушения.

Учитывая вышесказанное, Пленум Конституционного Суда приходит к следующим выводам:

- рекомендовать Милли Меджлису урегулировать вытекающее из части 1 статьи 60 Конституции и статьи 6 Конвенции право лица, не привлеченного к административному судопроизводству, интересы которого затронуты вступившим в законную силу решением суда на обращение в суд;

- до решения вопроса в законодательном порядке в целях обеспечения права на обращение в суд, предусмотренного в части 1 статьи 60 Конституции и статье 6 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», лицо, не привлеченное к административному судопроизводству, интересы которого затронуты вступившим в законную силу решением суда, может быть привлечено к административному судопроизводству в качестве третьего лица в случаях существенного нарушения прав и охраняемых законом интересов.

Данное привлечение должно разрешаться в соответствии со статьей 28.1 Административно-Процессуального Кодекса Азербайджанской Республики с учетом правовых позиций, отраженных в описательно-мотивировочной части настоящего Постановления.

Руководствуясь частью VI статьи 130 Конституции Азербайджанской Республики, статьями 60, 62, 63, 65-67 и 69 Закона Азербайджанской Республики «О Конституционном Суде», Пленум Конституционного Суда Азербайджанской Республики

**ПОСТАНОВИЛ:**

1. Рекомендовать Милли Меджлису урегулировать вытекающее из части 1 статьи 60 Конституции Азербайджанской Республики и статьи 6 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод» право лица, не привлеченного к административному судопроизводству, интересы которого затронуты вступившим в законную силу решением суда, на обращение в суд.

2. До решения вопроса в законодательном порядке в целях обеспечения права на обращение в суд, предусмотренного в части 1 статьи 60 Конституции Азербайджанской Республики и статье 6 Конвенции «О защите прав человека и основных свобод», лицо, не привлеченное к административному судопроизводству, интересы которого затронуты вступившим в законную силу решением суда, может быть привлечено к административному судопроизводству в качестве третьего лица в случаях существенного нарушения прав и охраняемых законом интересов.

Данное привлечение должно решаться в соответствии со статьей 28.1 Административно-Процессуального Кодекса Азербайджанской Республики с учетом правовых позиций, отраженных в описательно-мотивировочной части настоящего Постановления.

3. Постановление вступает в силу со дня опубликования.

4. Постановление опубликовать в газетах «Азербайджан», «Республика», «Халг газети», «Бакинский рабочий» и «Вестнике Конституционного Суда Азербайджанской Республики».

5. Постановление является окончательным, не может быть отменено, изменено или официально истолковано ни одним органом или лицом.