

Обзор избранных определений, вынесенных Конституционным Судом Российской Федерации в марте – апреле 2017 года

Для настоящего выпуска отобрано шесть определений Конституционного Суда из числа вынесенных им в марте и апреле 2017 года. Решения касаются таких актуальных вопросов, как ограничения пребывания иностранцев на территориях с регламентированным посещением, условия и порядок прекращения права пользования недрами, особенности оспаривания результатов определения кадастровой стоимости, распределение полномочий между исполнительным и представительным органами местного самоуправления в сфере землепользования и застройки, расчет трудовых пенсий при утрате необходимых документов в результате военных действий, порядок обжалования определения о наложении судебного штрафа за нарушение порядка в судебном заседании.

DOI: 10.21128/1812-7126-2017-3-165-172

Определение от 9 марта 2017 года № 497-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Республики Армения Худояна Овакима на нарушение его конституционных прав частью 3 статьи 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пунктом 1 статьи 11 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и пунктом 13 Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан

Правовые категории в Определении: правовой режим пребывания граждан на территории Российской Федерации; территории с регламентированным посещением для иностранных граждан; право на свободу передвижения.

Судья-докладчик: К. В. Арановский.

Заявитель: гражданин Республики Армения О. Худоян (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет жалобы: пункт 1 статьи 11 Федерального закона от 25 июля 2002 года

№ 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 115-ФЗ), часть 3 статьи 18.8 КоАП РФ (в редакции Федерального закона от 23 июля 2013 года № 207-ФЗ), устанавливающие порядок реализации иностранными гражданами права на свободу передвижения в Российской Федерации и административную ответственность за нарушение этого порядка; а также пункт 13 Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для ино-

странных граждан (*далее* — Перечень), который относит к соответствующим территориям части районов Московской области, ограниченные в Одинцовском районе.

Позиция заявителя. Оспариваемые положения противоречат статьям 24 (часть 2), 27 (часть 1), 29 (часть 4) и 55 (часть 3) Конституции РФ, поскольку они, не позволяя с необходимой точностью определить границы территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан и затрудняя тем самым исполнение такими гражданами правил передвижения в России, допускают привлечение их к административной ответственности за нарушение режима пребывания на соответствующей территории.

Позиция суда. Предполагаемое заявителем нарушение конституционных прав в его конкретном деле нельзя связать непосредственно с недоступностью картографической информации или с неясностью обозначения территории на карте и на местности.

Мотивы решения. Оспариваемые положения Федерального закона № 115-ФЗ не устанавливают ни состав, ни границы территорий, для посещения которых иностранным гражданам требуется разрешение, а лишь предусматривают, что соответствующий перечень территорий, организаций и объектов утверждается Правительством РФ, и в этом смысле они не позволяют предположить в них формальную неопределённость в части установления границ территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан, а также не предрешают вывода о наличии неопределённости в актах Правительства РФ, принимаемых на их основании.

Данные положения не позволяют сделать вывод и о ненадлежащем их исполнении государственными органами и должностными лицами или неисполнении связанных с ними подзаконных актов, в том числе об определении границ территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан. При этом несоблюдение законодательных предписаний само по себе не даёт оснований к проверке их конституционности.

Определение территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан предполагает в том числе их точное обозначение, с тем чтобы участники правоотно-

шений и со стороны государства, и со стороны указанных лиц могли реально представить, какой местности это касается. Неисполнение названного условия позволяло бы привлекать иностранного гражданина к ответственности в нарушение требований Конституции РФ.

С учётом изменений, внесённых Федеральным законом от 23 июля 2013 года № 207-ФЗ, часть 3 статьи 18.8 КоАП РФ предусматривает, что нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в том числе в Московской области влечёт наложение административного штрафа с административным выдворением за пределы Российской Федерации или без такового. Поскольку положения названной нормы относятся и к нарушениям, связанным с присутствием иностранного гражданина без допуска на территории с регламентированным посещением, внесение указанных изменений лишает оснований проверку конституционности части 3 статьи 18.8 КоАП РФ в её действующей редакции по жалобе заявителя.

Пункт 13 Перечня, определяя состав территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан, содержит их описание не только по условным линиям, но и по наименованиям, что позволяет отнести обозначенные ими населенный пункт и (или) часть его (микрорайон) к соответствующим территориям независимо от проведённых по ним границам и от их изображения на карте. Перечень территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан официально опубликован вместе с постановлением Правительства РФ от 4 июля 1992 года № 470, а населённые пункты имеют общеизвестные наименования, и при въезде в них обычными способами их можно опознать на местности, например, по дорожным обозначениям. Суды связывали вменяемое заявителю административное правонарушение не с пересечением линий, а с его пребыванием в населённом пункте и в его конкретной части, притом что их наименования входят в описание территории с регламентированным посещением для иностранных граждан.

См. также: *определения от 9 марта 2017 года № 498-О, от 9 марта 2017 года № 499-О.*

Определение от 9 марта 2017 года № 565-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ВУМН» на нарушение конституционных прав и свобод положениями части второй статьи 20 Закона Российской Федерации «О недрах»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201704120004; дата опубликования: 12 апреля 2017 года)

Правовые категории в Определении: пользование недрами; порядок прекращения (приостановления, ограничения) права пользования недрами, существенные условия пользования недрами; правовая неопределённость.

Судья-докладчик: Г. А. Гаджиев.

Заявитель: ООО «ВУМН» (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет жалобы: часть вторая статьи 20 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах» (*далее* — Закон РФ «О недрах»), устанавливающая основания для прекращения, приостановления, ограничения права пользования недрами органами, предоставившими лицензию.

Позиция заявителя. Оспариваемые положения, называя в качестве одного из оснований для прекращения права пользования недрами нарушение пользователем недр существенных условий лицензии, не дают определения существенности нарушений и не содержат критериев, разграничивающих правовые основания для таких решений. Соответственно, норма носит неопределённый характер и тем самым предоставляет государственным органам полную свободу усмотрения при решении вопроса о досрочном прекращении права пользования недрами. Неконституционность оспариваемых положений заключается также в том, что ими предусмотрен внесудебный порядок досрочного прекращения права пользования недрами.

Позиция суда. Правовой механизм пользования недрами предусматривает как судебный, так и административный порядок оспаривания решения о прекращении (приостановлении, ограничении) права пользования землями. Отнесение в лицензионных соглашениях тех или иных условий к существенным путём прямого их перечисления отвечает интересам недропользователей, и, следовательно, оспариваемое положение не содержит правовой неопределённости.

Мотивы решения. Рассматривая вопрос о порядке принятия решения о прекращении

права пользования недрами, Конституционный Суд сослался на правовую позицию, выраженную в Определении от 21 декабря 2011 года № 1862-О-О. Конституционный Суд определил, что правовой механизм, установленный законодателем в сфере недропользования, предусматривает возможность оспаривания решения о досрочном прекращении права пользования недрами как в судебном, так и в административном порядке. Соответственно, этот механизм не исключает возможности учёта судом при рассмотрении дела совокупности всех фактических обстоятельств, которые повлияли на способность недропользователя выполнить условия лицензии на пользование недрами.

Конституционный Суд также отметил, что решение уполномоченного органа о досрочном прекращении (приостановлении, ограничении) как мера принуждения должна отвечать требованиям справедливости, быть адекватной, пропорциональной, соразмерной и необходимой для защиты как публичных интересов государства, связанных с его экономической и экологической безопасностью, так и частных интересов физических и юридических лиц как субъектов правоотношений в сфере недропользования.

При прекращении (приостановлении, ограничении) права пользования недрами права пользователей недр гарантируются порядком такого прекращения (приостановления, ограничения). Право не прекращается автоматически сразу после выявления соответствующего нарушения Федеральной службой по надзору в сфере природопользования. Часть четвертая статьи 21 Закона РФ «О недрах» устанавливает, что решение о прекращении права пользования недрами может быть принято не ранее чем по истечении трёх месяцев со дня получения пользователем недр письменного уведомления о допущенных нарушениях и при условии, что пользователь не устранил эти нарушения в указанный срок.

Понятие «существенные условия лицензии» относится к числу оценочных, широко используемых в законодательной технике, и в силу особенностей, которые могут быть присущи каждому участку недр (геологических, географических, климатических, экономических и т. п.), не представляется возможным дать единое нормативное определение данному термину. Подход к данному вопросу Федерального агентства по недропользованию, предполагающий отнесение в лицензионных соглашениях тех или иных условий к существ-

ственным путём прямого их перечисления, отвечает интересам недропользователей. Тем не менее это не исключает право федерального законодателя внести уточнение в статью 20 Закона РФ «О недрах» в части, касающейся понятия «существенные условия лицензии», и в части нормативного определения условий и критериев, при которых должно приниматься решение о досрочном прекращении права пользования недрами, а при которых — только о приостановлении или ограничении.

Определение от 9 марта 2017 года № 592-О по жалобе гражданина Данилюка Сергея Александровича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и частью шестнадцатой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»

(Официальный интернет-портал правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>); номер опубликования: 0001201704140004; дата опубликования: 14 апреля 2017 года)

Правовые категории в Определении: поря- док оспаривания результатов определения кадастровой стоимости; положительное экспертное заключение на отчёт об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости; право на судебную защиту.

Судья-докладчик: Н. С. Бондарь.

Заявитель: гражданин С. А. Данилюк (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет жалобы: пункт 5 части 2 статьи 246 Кодекса административного судопроизводства РФ (*далее* — КАС РФ), в соответствии с которым к административному исковому заявлению об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости помимо прочих документов обязательно прилагается положительное экспертное заключение на отчёт об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости; часть 16 статьи 24¹⁸ Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» (*далее* — Федеральный закон № 135-ФЗ), предусматривающая перечень документов, прилагаемых к заявлению о пересмотре кадастровой стоимости (в редакции Федерального закона от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ, которым из данной нормы был исключён абзац шестой, содержащий требование о представлении положительного экс-

пертного заключения в отношении отчёта об определении рыночной стоимости объекта недвижимости).

Позиция заявителя. Действующее правовое регулирование оспаривания кадастровой стоимости носит противоречивый характер, поскольку статья 246 КАС РФ обязывает представлять положительное экспертное заключение на отчёт об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости при обращении с административным исковым заявлением в суд, тогда как Федеральным законом № 135-ФЗ такое условие не предусмотрено, а также позволяет требовать представления указанного заключения не только в случаях, установленных уполномоченным федеральным органом, но и при любом судебном оспаривании результатов кадастровой стоимости. Оспариваемые положения в силу своей правовой неопределённости и по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, создают препятствия для реализации права на судебную защиту, а потому противоречат статьям 15 (часть 1), 17 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции РФ.

Позиция суда. В оспариваемых положениях отсутствует правовая неопределённость, поскольку согласно их конституционно-правовому смыслу с момента исключения абза-

ца шестого из части 16 статьи 24¹⁸ Федерального закона № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» более не требуется представления в суд положительного экспертного заключения на отчёт об оценке рыночной стоимости (если только ранее указанного момента лицо не воспользовалось административной процедурой её оспаривания).

Мотивы решения. Поскольку согласно части третьей статьи 24¹⁸ Федерального закона № 135-ФЗ для оспаривания гражданами результатов определения кадастровой стоимости в суде предварительное обращение в комиссию по рассмотрению споров о результатах определения кадастровой стоимости (*далее* — комиссия) не является обязательным, при предъявлении ими административного иска в суд, минуя комиссию, не требовалось представлять положительное экспертное заключение на отчёт об оценке рыночной стоимости объекта недвижимости.

С момента признания утратившим силу абзаца шестого части шестнадцатой статьи 24¹⁸ Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» на заинтересованных лиц не может возлагаться обязанность по получению указанного заключения в рамках процедуры досудебного разрешения. Становится неприменимым и положение пункта 5 части 2 статьи 246 КАС РФ, предусматривающее обязанность по приложению данного заключения к подаваемому в суд административному исковому заявлению.

Увязывание в пункте 5 части 2 статьи 246 КАС РФ необходимости представления положительного экспертного заключения на отчёт оценщика недопустимо интерпретировать

как основание для непосредственного регулирования федеральным органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию оценочной деятельности, порядка административного судопроизводства. Определённые этим федеральным органом случаи, когда наличие указанного положительного экспертного заключения обязательно, могут — применительно к правоотношениям, возникшим до вступления в силу Федерального закона от 2 июня 2016 года № 172-ФЗ, — оказывать регулирующее воздействие на реализацию процессуальных прав и обязанностей в рамках административного судопроизводства лишь постольку, поскольку они связаны с предшествующей судебному разбирательству административной процедурой рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости, то есть речь идёт исключительно о случаях, когда соответствующее экспертное заключение на момент обращения в суд уже должно было иметься в наличии у заинтересованного лица.

Придание положениям пункта 5 части 2 статьи 246 КАС РФ иного смысла, при котором обязанность приложить к административному исковому заявлению в суд положительное экспертное заключение на отчёт оценщика возлагалась бы на заинтересованное лицо безотносительно к его участию (обязательному или инициативному) в досудебной процедуре рассмотрения спора, фактически позволяло бы указанному федеральному органу определять условия, от соблюдения которых зависит сама возможность реализации права на судебную защиту, что противоречило бы Конституции РФ, её статьям 46 (часть 1), 71 (пункты «в», «о»), 72 (пункт «б» части 1), 76 (часть 1) и 120 (часть 1).

Определение от 4 апреля 2017 года № 593-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы Омского городского Совета на нарушение конституционных прав и свобод частью 2 статьи 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации

Правовые категории в Определении: распределение полномочий органов местного самоуправления; процедура подготовки и принятия правил землепользования и застройки; право на участие в решении вопросов местного значения через органы местного самоуправления.

Судья-докладчик: С. М. Казанцев.

Заявитель: Омский городской Совет (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет жалобы: часть 2 статьи 32 Градостроительного кодекса РФ (*далее* — ГрК РФ), согласно которой представительный орган не вправе вносить изменения в представленный

проект правил землепользования и застройки, а может лишь утвердить эти правила или направить проект главе местной администрации на доработку.

Позиция заявителя. Оспариваемое положение не соответствует статьям 3 (часть 2), 130 (часть 2) и 132 (часть 1) Конституции РФ в той мере, в какой не допускает возможности отклонения представительным органом местного самоуправления проекта нормативного правового акта о внесении изменений в правила землепользования и застройки, а также внесения изменений в такой проект.

Позиция суда. Установленное в части 2 статьи 32 ГрК РФ распределение полномочий органов местного самоуправления в процедуре подготовки и принятия правил землепользования и застройки не может рассматриваться как несоразмерное ограничение прав представительного органа местного самоуправления и, соответственно, жителей данного муниципального образования на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Мотивы решения. Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти,

Конституция РФ исходит из того, что такая самостоятельность не является абсолютной. Это предполагает установление федеральным законодателем правового регулирования не только общих принципов организации системы органов местного самоуправления, но и вопросов их компетенции.

Правила землепользования и застройки являются комплексным нормативным правовым актом, разработанным исполнительными органами местного самоуправления в соответствии с требованиями федерального и регионального градостроительного законодательства, местных нормативных правовых актов при участии депутатов представительного органа местного самоуправления и иных заинтересованных лиц (входящих в комиссию по подготовке проекта), а также мнением местного населения, выраженным путём проведения публичных слушаний.

Оспаривая конституционность части 2 статьи 32 ГрК РФ, заявитель фактически оспаривает принятые по его делу решения судов, которыми его действия были признаны незаконными, а также действия судебных приставов, направленные на исполнение данных судебных решений.

Определение от 4 апреля 2017 года № 696-О по запросу Андроповского районного суда Ставропольского края о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» по запросу Андроповского районного суда Ставропольского края о проверке конституционности положений пункта 3 статьи 30 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»

Правовые категории в Определении: исчисление размера трудовых пенсий; право на пенсионное обеспечение; социальное государство.

Судья-докладчик: С. П. Маврин.

Заявитель: Андроповский районный суд (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет запроса: пункт 3 (фактически его первый и седьмой абзацы) статьи 30 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», устанавливающий порядок исчисления расчётного размера трудовой пенсии при оценке приобретённых до 1 января 2002 года пенсионных прав застрахован-

ных лиц в части, касающейся определения размера среднемесячного заработка застрахованного лица на основании документов, выдаваемых работодателями, и закрепляющий, что среднемесячный заработок свидетельскими показаниями подтверждаться не может.

Позиция заявителя. Оспариваемые положения не позволяют использовать для целей пенсионного обеспечения свидетельские показания и предоставляемые территориальными органами Федеральной службы государственной статистики сведения о среднемесячной заработной плате работников промышленности в соответствующем субъекте РФ и тем самым лишают гражданина возможности

подтвердить размер его заработной платы при отсутствии необходимых документов по причинам, не зависящим как от самого гражданина, так и от его работодателя (в частности, в связи с уничтожением архивных материалов в результате военных действий).

Позиция суда. Действующий порядок исчисления расчётного размера трудовой пенсии в указанном заявителем аспекте не может рассматриваться как не согласующийся с конституционными предписаниями.

Мотивы решения. Размер трудовой (страховой) пенсии по старости должен определяться с учётом заработка (дохода), который фактически получал гражданин в период своей трудовой (иной общественно полезной) деятельности, предшествующей назначению данной пенсии.

Среднемесячный заработок за периоды до регистрации в качестве застрахованного лица в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учёте в системе государственного пенсионного страхования» подлежал установлению на основании документов, выдаваемых в установленном порядке работодателями. При утрате в государственных и муниципальных органах или организациях первичных документов о заработке работников данных органов и организаций,

осуществляющим пенсионное обеспечение, было рекомендовано принимать к производству документы, косвенно подтверждающие фактический заработок работника, из которых можно сделать вывод об индивидуальном характере заработка работника (совместное письмо Министерства труда и социального развития РФ и Пенсионного фонда РФ от 27 ноября 2001 года № 8389-ЮЛ/ЛЧ-06-27/9704).

Оспариваемое положение обеспечивает индивидуализацию размера трудовой пенсии по старости, исключает возможность произвольного установления пенсионного обеспечения, воспроизводит действовавший ранее порядок определения среднемесячного заработка в целях исчисления размера трудовых пенсий по старости, а потому не может рассматриваться как не согласующееся с конституционными предписаниями.

При этом вопросы оценки допустимости представленных суду письменных доказательств и возможности расширения перечня документов, на основе которых может быть установлен размер среднемесячного заработка гражданина за период его работы до регистрации в качестве застрахованного лица в системе государственного пенсионного страхования, не входят в компетенцию Конституционного Суда РФ.

Определение от 4 апреля 2017 года № 698-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Александра Владимира Валентиновича на нарушение его конституционных прав частью первой статьи 106 и частью третьей статьи 159 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

Правовые категории в Определении: обжалование определения о наложении судебного штрафа; нарушение порядка в судебном заседании; право на судебную защиту.

Судья-докладчик: Л. М. Жаркова.

Заявитель: гражданин В. В. Александров (в порядке части 4 статьи 125 Конституции РФ).

Предмет жалобы: часть первая статьи 106 ГПК РФ, устанавливающая порядок подачи лицом, на которое наложен судебный штраф, заявления о сложении или об уменьшении штрафа, а также порядок рассмотрения этого заявления судом; часть третья статьи 159 ГПК РФ, предусматривающая право суда на-

ложить на лиц, виновных в нарушении порядка в судебном заседании, штраф в размере до одной тысячи рублей.

Позиция заявителя. Оспариваемые положения статей 106 и 159 ГПК РФ не соответствуют статьям 6 (часть 2), 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 Конституции РФ, поскольку не предусматривают возможности обжалования определения о наложении штрафа за нарушение порядка в судебном заседании, в то время как лица, привлечённые к административной ответственности по части 1 статьи 17.3 КоАП РФ, согласно которой неисполнение законного распоряжения судьи о прекращении действий, нарушающих уста-

новленные в суде правила, влечёт наложение административного штрафа в размере от пяти сот до одной тысячи рублей или административный арест на срок до пятнадцати суток, имеют право на обжалование в вышестоящий суд.

Позиция суда. Установление в ГПК РФ иного порядка оспаривания постановления о наложении судебного штрафа по сравнению с предусмотренным КоАП РФ не означает отсутствие возможности обжаловать такое решение и, следовательно, не может рассматриваться как нарушение конституционных прав заявителя в указанном им аспекте.

Мотивы решения. Будучи обусловленными объективными особенностями гражданского судопроизводства, отличного от производства по делам об административных правонарушениях, соответствующие положения ГПК РФ предусматривают возможность обращения в вышестоящий суд для лица, подвергнутого судебному штрафу. Такое лицо, обратившись в суд, наложивший штраф, с заявлением о сложении или об уменьшении штрафа в случае несогласия с вынесенным по результатам рассмотрения указанного заяв-

ления определением суда об отказе сложить судебный штраф или уменьшить его, вправе подать на указанное определение частную жалобу.

Таким образом, сами по себе оспариваемые часть первая статьи 106 и часть третья статьи 159 ГПК РФ не могут рассматриваться как нарушающие конституционные права заявителя в указанном им аспекте.

Кроме того, как следует из представленных Конституционному Суду РФ материалов, заявитель отказался от обращения в суд с заявлением о сложении штрафа, а потому статья 106 ГПК РФ в его деле не применялась. В связи с этим жалоба не может быть принята к рассмотрению и как не отвечающая такому критерию допустимости обращений в Конституционный Суд РФ как применение закона в конкретном деле (статьи 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Ведущая и редактор рубрики — Ольга Подоплелова. Обзор подготовила Ирина Османкина.