ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА

УДК 342:347.91/95

СУЩЕСТВЕННОЕ ИЗМЕНЕНИЕ ПРЕДМЕТА ОБРАЩЕНИЯ В СУД КАК ОСНОВАНИЕ ПРЕКРАЩЕНИЯ ПРОИЗВОДСТВА ПО ДЕЛУ

Акутаев Р.М., Дагестанский государственный университет, г. Махачкала, Российская Федерация, akutaevrm@mail.ru

На основе материалов деятельности Конституционного Суда Республики Дагестан, в статье рассмотрен конкретный случай прекращения производства по делу по основанию существенного изменения заявителем предмета обращения в суд, не отвечающего критерию допустимости.

Ключевые слова: жалоба заявителя, существенное изменение предмета обращения, критерий допустимости, прекращение производства по делу.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-31-3-22-25

UDC 342: 347.91/95

A SIGNIFICANT CHANGE SUBJECT TO COURT AS THE GROUNDS FOR TERMINATION OF THE PROCEEDINGS

Akutaev R.M., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation, akutaevrm@mail.ru

Based on the materials of the activity of the Constitutional Court of the Republic of Dagestan, the article considers the case of termination of proceedings on the basis of a significant change by the applicant of the subject of appeal to the court that does not meet the admissibility criterion.

Key words: the applicant's complaint, a significant change in the subject of treatment, the criterion of admissibility, termination of proceedings.

DOI: 10.21779/2224-0241-2019-31-3-22-25

В соответствии с требованиями Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан» обращения граждан должны соответствовать ряду критериев. К ним относятся обнаружение неопределенности в вопросе о том, соответствует ли Конституции Республики Дагестан обжалуемый нормативный правовой акт в целом или в его части и нарушены ли в результате применения этого акта конституционные права и свободы заявителя. По существу, изложенные обстоятельства образуют материальное содержание (они же – критерии допустимости) предмета обращения гражданина в орган конституционного правосудия. Своего рода процессуальным критерием допустимости жалобы, также имеющим обязательный характер, является документальное подтверждение того, что обжалуемый нормативный правовой акт применен (подлежит применению) в конкретном деле, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Следовательно, установление как материальных основ, так и процессуальных аспектов предмета обращения является необходимым условием для принятия жалобы к производству органом конституционной юстиции. Существенное изменение (или подмена) содержания предмета обращения либо невыполнение процессуальных требований, предъявляемых к обращению, служит основанием для отказа в принятии обращения к рассмотрению. В случае их установления (хотя бы одного из перечисленных) при отправлении конституционного правосудия они выступают основаниями для прекращения производства по делу. Разумеется, это справедливо в тех ситуациях, когда изменение предмета обращения не отвечает критерию допустимости обращения к рассмотрению Конституционного Суда Республики Дагестан (далее – КС РД, Суд).

В упомянутом законе о КС РД также содержится ряд требований, предъявляемых к его решениям. Одним из них, на что в данном случае

хотелось бы обратить особое внимание, является принятие постановления (определения) и дача заключения только по *предмету, указанному в обращении* (курсив наш. – Р.А.), и лишь в отношении той части акта или компетенции, конституционность которых подвергается сомнению (ч. 3 ст. 67 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан»). При этом КС РД при принятии решения не связан основаниями и доводами, изложенными в обращении.

Практика деятельности КС РД показывает, что в отдельных случаях имеет место изменение или даже полная подмена предмета обращения. В том случае, если в ходе предварительного рассмотрения обращения обнаружено, что оно в соответствии с требованиями Закона о КС РД не является допустимым, Суд принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению. Правда, на практике, как правило, предлагается уточнить предмет обращения, сделав это таким образом, чтобы он отвечал критериям допустимости. Если после соответствующей корректировки обращения, допустимость его не вызывает сомнений, то КС РД принимает такое обращение к своему рассмотрению.

Однако в крайне редких случаях в силу стечения разных обстоятельств, в том числе и очевидного упущения в деятельности аппарата Суда, допущенного в ходе предварительного изучения обращения, изначально не отвечающего критерию допустимости, оно, тем не менее, может «просочиться» сквозь барьер предварительного рассмотрения и быть принято Судом к рассмотрению. В этом случае, при обнаружении указанного факта уже в ходе рассмотрения дела по существу, КС РД, руководствуясь положением, предусмотренным п. 1 ч. 1 ст. 63 Закона о КС РД, прекращает производство по делу в связи с установлением основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению.

Приведем характерный пример, сославшись на конкретное дело, рассмотренное КС РД.

Так, в КС РД обратились граждане З.М. Гашимова и М.А. Курбанов с просьбой рассмотреть вопрос о соответствии Конституции Республики Дагестан порядка принятия Правил землепользования и застройки территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» (далее – Правила землепользования и застройки; ГОСВД «город Махачкала»). По мнению заявителей, примененные в отношении них Правила землепользования и застройки не соответствуют статьям 10 и 55 Конституции Республики Дагестан в части несоблюдения порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта, что, как они считают, привело к нарушению их конституционных прав как собственников земельных участков.

В ходе предварительного изучения жалобы, которое было принято Судом к рассмотрению, было установлено, что гражданин М.А. Курбанов обратился в муниципальное казенное учреждение

«Управление архитектуры и градостроительства» ГОСВД «город Махачкала» (далее – Управление) с заявлением об изменении вида разрешенного строительства, принадлежащего ему на праве собственности земельного участка с соответствующим кадастровым номером. Письмом Управления заявителю было сообщено об отказе в изменении вида разрешенного использования участка, поскольку, согласно оспариваемым Правилам землепользования и застройки, параметры земельного участка не соответствуют их предельным размерам.

Также из материалов дела следует, что З.М. Гашимова с 2006 г. владеет на праве собственности (общая совместная собственность) земельным участком с присвоенным кадастровым номером, расположенным по соответствующему адресу в г. Махачкале.

Решением Собрания депутатов ГОСВД «город Махачкала» от 26 мая 2016 г. № 9-4 утвержден Генеральный план развития ГОСВД «город Махачкала» до 2035 года (далее – Генплан). Этим Генпланом часть территории по улице Котрова, включая и территорию земельного участка, принадлежащую заявителю, отведена под зону озеленения (Р2).

В сентябре 2018 г. З.М. Гашимова совместно с другими гражданами, владеющими участками по ул. Котрова, обратились в Администрацию ГОСВД «город Махачкала» с заявлением о внесении изменений в Генплан и Правила землепользования и застройки по поводу изменения функциональной зоны участков, их целевого назначения с ныне действующей Р2 на Ж5Б. По мнению З.М. Гашимовой, принадлежащий ей на праве собственности земельный участок необоснованно отнесен к зоне Р2 – «зоне озелененных территорий общего пользования», в связи с чем она лишена возможности осуществлять правомочия собственника земельного участка. В полученном заявителем ответе сообщалось, что 20 декабря 2018 г. Администрация ГОСВД «город Махачкала» заключила контракт с институтом градостроительства и инвестиционного развития ОАО «Гипрогор» на выполнение работ по внесению изменений в Генплан и в Правила землепользования и застройки города Махачкалы.

Таким образом, судя по содержанию жалобы, она касается оспариваемых Правил землепользования и застройки лишь в той части, в какой, по мнению заявителей, ограничивает права собственников земельных участков, отказывая им изменить функциональную зону и вид разрешенного использования земельных участков. Указанные положения Правил землепользования и застройки были применены в отношении заявителей, по ним в материалах рассмотренного КС РД дела имеются акты правоприменения правомочных органов. Следовательно, только в указанной части претензий заявители вправе обратиться в КС РД на предмет

рассмотрения их конституционности, поскольку, по мнению заявителей, эти положения Правил землепользования и застройки ущемляют их права по владению и пользованию принадлежащими им на праве личной собственности земельными участками и по ним обнаружилась неопределенность относительно их соответствия Конституции Республики Дагестан.

Вместе с тем, заявители Г.М. Гашимова и М.А. Курбанов обратились в КС РД с просьбой проверить конституционность данных Правил землепользования и застройки с точки зрения порядка их принятия. Однако до обращения в Суд, как того требует ч. 2 ст. 3 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», порядок принятия Правил землепользования и застройки не был предметом непосредственного правоприменения суда или иного правоприменительного органа. Решение, принятое Верховным Судом Республики Дагестан от 6 марта 2019 г. № 3а-12/2019 по административному исковому заявлению А.Н. Горбаневой и С.Б. Манышевой, где среди прочих вопросов был рассмотрен и порядок принятия Правил землепользования и застройки, никак не связано с заявителями по настоящему делу и не имеет к ним отношения.

Вместе с тем, решением Верховного Суда Республики Дагестан от 22 декабря 2016 г. № 3а-53/2016, оставленным без изменения Определением Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2017 г. № 20-АПГ17-4, было установлено, что оспариваемые Правила землепользования и застройки территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» приняты в пределах полномочий Собрания депутатов ГОсВД «город Махачкала», отнесенных к его ведению. При этом предусмотренный градостроительным законодательством порядок подготовки проекта Правил землеустройства и застройки и его утверждения был соблюден.

Аналогичное решение по административному иску по рассматриваемому вопросу было принято Верховным Судом Республики Дагестан от 6 марта 2019 г. № 3а-12/2019.

Суд пришел к выводу, что порядок принятия Правил землепользования и застройки в данном случае не затрагивает права собственников земельных участков. КС РД также не нашел подтверждения доводам представителя заявителей, согласно которым соблюдение порядка принятия Правил землепользования и застройки связывает реализацию правомочий заявителей в качестве собственников земельных участков.

Кроме того, в ходе судебного разбирательства, по существу, обнаружилась подмена предмета обращения в КС РД. По смыслу жалобы оспаривается конституционность отказа в изменении вида разрешенного использования земельных участков, принадлежащих заявителям на праве собственно-

сти, что, по мнению заявителей, ущемляет их правомочия собственника и по поводу чего имеются акты правоприменения компетентного органа. Наличие этих правоприменительных актов предоставляет право заявителям инициировать конституционное судопроизводство по нему. В то же время сформулированный предмет жалобы содержит просьбу заявителей рассмотреть конституционность Правил землепользования и застройки с точки зрения соблюдения порядка их принятия. К тому же акт правоприменения в этой части заявителями не представлен, что лишает их правовой возможности по указанному основанию инициировать судопроизводство в КС РД. В противном случае при наделении заявителей правом проверки конституционности соблюдения порядка принятия Правил землепользования и застройки и вынесения итогового решения по нему в виде постановления это означало бы проверку указанного нормативного правового акта в порядке абстрактного нормоконтроля, что по жалобе граждан КС РД делать не вправе согласно Конституции Республики Дагестан (ст. 93, ч. 3) и Закону Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан».

Кроме того, применительно к вопросу о допустимости жалоб на нарушение конституционных прав и свобод Конституционный Суд Российской Федерации отмечал, что рамки его компетенции по рассмотрению этих жалоб предполагают необходимость конституционного судопроизводства в случаях, когда без проверки конституционности оспариваемого закона нарушенные права и свободы не могут быть восстановлены; если же права заявителя могут быть защищены вне зависимости от признания оспариваемого закона не соответствующим Конституции Российской Федерации, поставленный им вопрос не подлежит разрешению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации (определения от 4 июля 2019 г. № 1837-О, от 20 сентября 2018 г. № 2054-О, от 25 декабря 2007 года № 946-О-О, от 10 ноября 2002 года № 281-О и др.).

В этой связи КС РД принял во внимание сохраняющие свое преюдициальное значение решения Верховного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Республики Дагестан, согласно которым процедура обсуждения и принятия оспариваемых Правил землепользования и застройки была соблюдена.

Как следует из положения п. 1 ч. 1 ст. 63 Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан», КС РД прекращает производство по делу в случае, если в ходе заседания суда будут выявлены основания к отказу в принятии обращения к рассмотрению. Одним из таких оснований согласно п. 2 ст. 88 приведенного Закона Республики Дагестан является несоответствие обращения требованию допустимости.

Следовательно, решил Суд, производство по делу о проверке конституционности положений Правил землепользования и застройки с точки зрения порядка их принятия в связи с жалобой граждан З.М. Гашимовой и М.А. Курбанова подлежит прекращению, поскольку данная жалоба не

отвечает требованиям Закона Республики Дагестан «О Конституционном Суде Республики Дагестан». Основанием для принятия такого решения, по сути, явилась подмена предмета обращения граждан.

Официальные материалы

1. Конституция российской Федерации. Офиц. изд. М.: Юрид. лит., 2018.
2. Конституция Республики Дагестан. Офиц. изд. Махачкала, 2018.
3. О прекращении производства по делу о проверке конституционности Правил землепользования и застройки территории городского округа с внутригородским делением «город Махачкала», утвержденным решением Собрания депутатов городского округа с внутригородским делением «город Махачкала» от 26 мая 2016 года № 9-5, по порядку их принятия в связи с жалобой граждан З.М. Гашимовой и М.А. Курбанова: определение Конституционного Суда Республики Дагестан от 19 июля 2019 года № 5-О. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Official materials

1. Konstitutsiya rossiiskoi Federatsii. Ofits. izd. M.: Yurid. lit., 2018.
2. Konstitutsiya Respubliki Dagestan. Ofits. izd. Makhachkala, 2018.
3. O prekrashchenii proizvodstva po delu o provere konstitutsionnosti Pravil zemlepol'zovaniya i zastroiki territorii gorodskogo okruga s vnutrigorodskim deleniem «gorod Makhachkala», utverzhdennykh resheniem Sobraniya deputatov gorodskogo okruga s vnutrigorodskim deleniem «gorod Makhachkala» ot 26 maya 2016 goda № 9-5, po poryadku ikh prinyatiya v svyazi s zhaloboi grazhdan Z.M. Gashimovoi i M.A. Kurbanova: opredelenie Konstitutsionnogo Suda Respubliki Dagestan ot 19 iyulya 2019 goda № 5-O. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

*Поступила в редакцию 19 сентября 2019 г.
Received 19 September, 2019*