

ИМЕНЕМ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ
ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ

**ПО ДЕЛУ ОБ ОПРЕДЕЛЕНИИ ВОПРОСА СООТВЕТСТВИЯ ПОЛОЖЕНИЙ
“УЧАСТВУЮТ” ЧАСТИ 6 И “С МОМЕНТА НАЧАЛА АУКЦИОНА ВХОДИТЬ В
ЗАЛ ЗАПРЕЩАЕТСЯ” ЧАСТИ 7 СТАТЬИ 68 ЗЕМЕЛЬНОГО КОДЕКСА РА
КОНСТИТУЦИИ РЕСПУБЛИКИ АРМЕНИЯ НА ОСНОВАНИИ ОБРАЩЕНИЯ
ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ “РАССЛЕДУЮЩИЕ ЖУРНАЛИСТЫ”**

г. Ереван

30 января 2018 г.

Конституционный Суд Республики Армения в составе Г. Арутюняна (председательствующий), К. Балаяна (докладчик), А. Гюлумян, Ф. Тохяна, А. Туняна (докладчик), А. Хачатряна, В. Оганесяна, Г. Назаряна, А. Петросян,

с участием:

представителей заявителя А. Зейналяна и А. Казаряна,

привлеченного в качестве стороны-ответчика по делу официального представителя Национального Собрания РА - главного специалиста Отдела юридической консультации Юридического управления Аппарата Национального Собрания РА В. Даниеляна,

согласно пункту 1 статьи 100, пункту 6 части 1 статьи 101 Конституции РА (с изменениями от 2005 г.), статьям 25, 38 и 69 Закона РА “О Конституционном Суде”,

рассмотрел в открытом заседании по устной процедуре дело “Об определении вопроса соответствия положений “участвуют” части 6 и “с момента начала аукциона входить в зал запрещается” части 7 статьи 68 Земельного кодекса РА Конституции Республики Армения на основании обращения Общественной организации “Расследующие журналисты”.

Поводом к рассмотрению дела явилось зарегистрированное в Конституционном Суде РА 4 сентября 2017 г. обращение Общественной организации “Расследующие журналисты”.

Заслушав совместное сообщение докладчиков по настоящему делу, объяснения стороны-заявителя и стороны-ответчика, а также исследовав Земельный кодекс РА, Закон РА “О публичных торгах”, имеющиеся в деле другие документы, Конституционный Суд Республики Армения **УСТАНОВИЛ:**

1. Земельный кодекс РА (далее - Кодекс) принят Национальным Собранием РА 2 мая 2001 года, подписан Президентом РА 4 июня 2001 года и вступил в силу с 15 июня 2001 года.

Части 6 и 7 статьи 68 Кодекса, озаглавленной “Организация и проведение аукциона”, соответственно устанавливают:

“6. Прием заявок и регистрация участников прекращаются за три дня до дня проведения аукциона. Аукцион проводится при закрытых дверях, в котором участвуют только зарегистрированные лица, организатор и протоколист.

О форме проведения аукциона указывается в объявлении о проведении аукциона.

7. С момента начала аукциона входить в зал запрещается.

Аукцион начинается, если число участников торгов больше одного.

В случае, если аукцион в первый раз не состоялся, то второй аукцион организуется и проводится в порядке и сроки, установленные настоящей статьей, за исключением аукциона земельных участков сельскохозяйственного назначения, который проводится в течение 7 рабочих дней с обеспечением оглашения необходимой информации. По результатам каждого торга составляется отдельный протокол, включающий в себя данные о месте, сроках, участниках и организаторе аукциона, ходе и результатах торгов”.

С момента принятия оспариваемые положения Кодекса каким-либо изменениям не подвергались.

2. Процессуальная предыстория дела сводится к следующему.

Заявитель подал заявления главам четырех разных муниципалитетов с просьбой разрешить присутствовать на предстоящих аукционах-продажах земель, являющихся муниципальной собственностью, **с целью наблюдения и освещения.**

Главы муниципалитетов, ссылаясь на части 6 и 7 статьи 68 Земельного кодекса РА, в ответных письмах отказали в требовании заявителя, мотивируя тем, что аукцион проводится при закрытых дверях, в котором участвуют только зарегистрированные лица, организатор и протоколист, и что с момента начала аукциона входить в зал запрещается.

Заявитель оспорил вышеуказанные письма в Административном суде РА, предъявив требование о признании административных актов неправомерными, которое решением Административного суда РА от 23.05.2016 года отклонено (административное дело номер ЧГ/5371/05/15). Административный суд РА свое решение в основном мотивировал тем, что в силу части 6 статьи 68 Земельного кодекса РА аукцион проводится при закрытых дверях, в котором участвуют только зарегистрированные лица, организатор и протоколист.

Против вышеупомянутого решения Административного суда РА была подана апелляционная жалоба, которая решением Административного апелляционного суда РА от 14.03.2017 года отклонена. Административный апелляционный суд РА в своем решении счел правомерным запрет административного органа на нахождение на аукционе при закрытых дверях иных лиц, в том числе представителей организации-истца.

Против указанного решения подана кассационная жалоба, в принятии которой к производству отказано определением Кассационного Суда РА от 17.05.2017 года.

3. Заявитель считает, что выражение “участвуют” части 6 и положение “с момента начала аукциона входить в зал запрещается” части 7 статьи 68 Кодекса являются соответственно ограничивающими право выражением и положением и вместе с тем противоречат статьям 1, 2, 7, 42, 48, 49, 51, 78, 79, 80, 81 и 183 Конституции РА (с изменениями от 2015 г.).

Заявитель обосновывает свою позицию тем, что право быть информированным является элементом свободы слова, следовательно, право быть информированным об отчуждении принадлежащего муниципалитету имущества необходимо для реализации права распоряжения принадлежащим муниципалитету имуществом. Между тем, согласно заявителю, термин “участвуют” части 6 статьи 68 Кодекса касается только зарегистрированных лиц, то есть лиц, заинтересованных быть признанными победителями

на аукционе, организатора и протоколиста, а часть 7 той же статьи закрепляет запрет для иных лиц, а именно: “С момента начала аукциона входить в зал запрещается”.

Согласно заявителю, присутствие на назначенных в муниципалитетах аукционах-продажах направлено на получение информации, в том числе с целью ее распространения, а последнее обусловлено общественной деятельностью заявителя (общественной организации) – журналистским расследованием инцидентов общественного значения.

Заявитель обосновывает свою позицию также тем, что Республика Армения, ратифицировав Конвенцию ООН против коррупции, приняла обязательство содействия активному участию гражданского общества в деле по предупреждению коррупции и борьбе с ней. А это участие, согласно заявителю, должно быть закреплено посредством таких мер, как усиление прозрачности, проведение мероприятий по информированию населения, обеспечение для населения эффективного доступа к информации, свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

4. Сторона-ответчик считает, что часть 6 статьи 68 Кодекса постольку, поскольку данным ей в правоприменительной практике толкованием препятствует освещению аукциона в прессе, **не соответствует требованиям Конституции РА**, а установленное частью 7 положение соответствует Конституции РА.

Одновременно ответчик считает, что Национальным Собранием создано достаточно законодательных предпосылок для гарантирования свободы информации.

Касательно части 6 статьи 68 Кодекса ссылаясь, в частности, на статьи 1, 42, 51, 78 и 81 Конституции РА, ряд постановлений Конституционного Суда относительно свободы выражения мнения, статью 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, прецедентное право Европейского суда по правам человека, Законы РА “О защите личных данных” и “О свободе информации”, сторона-ответчик считает, что в конкретном случае продажа на аукционе земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, является представляющим общественный интерес мероприятием и затрагивает интересы населения муниципалитета, следовательно подлежит освещению в прессе. Тем не менее ответчик считает, что в этом процессе одновременно необходимо обеспечить защиту личных данных участников аукциона, в том числе в случае передачи личных данных третьим лицам через средства массовой

информации, так как процесс аукциона предполагает обработку и использование личных данных по смыслу Закона РА “О защите личных данных”, следовательно соблюдение правовых режимов в соответствии с вышеуказанным Законом.

Вместе с тем сторона-ответчик считает, что необходимость защиты личных данных лиц, непосредственно участвующих в аукционе, сама по себе не может превалировать над правомерным общественным интересом в отношении законности процесса проведения аукциона. Следовательно, препятствие участию средств массовой информации в соответствии с терминологией Европейского суда не может считаться “необходимым в демократическом обществе”.

Обращаясь к правовому регулированию части 7 статьи 68 Кодекса - “с момента начала аукциона входить в зал запрещается”, ответчик считает необходимым заметить, что указанное положение касается не круга возможных участников аукциона и в соответствии с этим ограничения участия определенной группы лиц, а является организационным правилом проведения аукциона, что, по мнению ответчика, преследует правомерную цель. Согласно ответчику, если бы часть 6 статьи 68 Кодекса не воспринималась как исключая участие СМИ в аукционе, то установленный частью 7 статьи 68 Кодекса вышеуказанный запрет, имея процедурный характер, воспринимался бы исключительно как дисциплинарное правило, обеспечивающее надлежащий ход аукциона.

5. Из изучения заявления следует, что поднятый заявителем вопрос и представленные им обоснования касаются исключительно положения “аукцион проводится при закрытых дверях, в котором участвуют только зарегистрированные лица, организатор и протоколист”, закрепленного во втором предложении первого абзаца части 6 статьи 68 Кодекса, и положения “с момента начала аукциона входить в зал запрещается”, закрепленного в первом абзаце части 7 той же статьи Кодекса.

Учитывая вышеизложенное, Конституционный Суд считает необходимым обратиться к следующим вопросам.

1. Созвучно ли проведение аукционов по продаже являющихся государственной и муниципальной собственностью земельных участков при закрытых дверях принципам правового и демократического государства и не препятствует ли оно возможности

осуществления лицом предусмотренных Конституцией РА права на свободное выражение мнения и права на получение информации?

2. Созвучны ли оспариваемые положения Кодекса предусмотренным Конституцией РА принципам соразмерности и определенности?

6. Из части 4 статьи 67 Кодекса следует, что порядок организации и проведения аукционов по продаже земельных участков, являющихся государственной и муниципальной собственностью, устанавливается Гражданским кодексом РА, Земельным кодексом РА и Законом РА “О публичных торгах”.

Согласно статье 464 Гражданского кодекса РА, аукционы могут быть открытыми и закрытыми. В отличие от открытого аукциона, в котором может участвовать любое соответствующее установленным критериям лицо, “в закрытом аукционе и закрытом конкурсе участвуют только лица, приглашенные для этой цели”.

Из анализа статьи 68 Земельного кодекса РА следует, что посредством торгов земельные участки, являющиеся государственной и муниципальной собственностью, продаются на **открытых аукционах**. В соответствии с частью 2 статьи 68 Кодекса “организатор за месяц до проведения аукциона публикует в печати и иных средствах массовой информации сообщение о месте, дне, времени проведения торгов, местоположении, коде, стартовой цене, цели использования, размерах земельного участка, о наличии дорог, водовода, канализации, линий электропередачи, газопровода (в случае, если это сельскохозяйственные земельные участки, – также об их качественных характеристиках), а также о наличии ограничений (в том числе сервитутов) в отношении данного земельного участка”. Согласно частям 3 и 4 той же статьи **каждое лицо**, которое согласно Кодексу является субъектом права собственности на земельный участок, при желании может в установленном порядке участвовать в аукционе.

С другой стороны, часть 6 статьи 68 Кодекса устанавливает, что **аукцион проводится при закрытых дверях**, в котором участвуют только зарегистрированные лица, организатор и протоколист. Учитывая, что в отношении аукционов земельных участков, являющихся государственной и муниципальной собственностью, применяются положения Закона РА “О публичных торгах”, за исключением первого абзаца части 2

статьи 3, Конституционный Суд РА констатирует, что употребленное в части 6 оспариваемой статьи выражение “аукцион проводится при закрытых дверях” не предполагает, что в этих аукционах могут **участвовать** приглашенные лица. Конституционный Суд считает необходимым разграничить понятия “**закрытые торги**” и “**аукционы при закрытых дверях**”. Конституционный Суд РА считает необходимым отметить также, что **публичные аукционы в любом случае являются открытыми аукционами**, и именно исходя из этого второй абзац части 1 статьи 1 Закона РА “О публичных торгах” устанавливает, что “настоящим Законом не регулируются отношения, связанные с организацией закрытых торгов”.

7. В соответствии с логикой статьи 10 Закона РА “О публичных торгах” на публичных аукционах присутствуют как участники аукциона, то есть лица, которые в установленном порядке внесли задаток и получили от организатора свидетельство участника, так и лица, **не считающиеся участниками аукциона**. Причем согласно вышеупомянутой статье для лиц, не считающихся участниками, регламентом аукциона может быть установлена плата за вход, размер которой не может превышать пятикратный размер установленной минимальной заработной платы. Кроме этого, как отмечалось, участники аукциона и не считающиеся участниками лица в зале проведения аукциона занимают отдельные места.

В этом аспекте на публичных аукционах, помимо организатора, протоколиста и участников, **могут присутствовать** также лица, получившие соответствующий статус.

То есть свобода выражения мнения, поиска и получения сведений получила свою реализацию в Законе РА “О публичных торгах”, предоставив любому лицу возможность **присутствовать** на публичном аукционе и наблюдать за его ходом.

С другой стороны, согласно части 6 статьи 68 Кодекса прием заявок и регистрация участников прекращаются за три дня до дня проведения аукциона. Та же часть устанавливает, что аукцион проводится при закрытых дверях, в котором участвуют только зарегистрированные лица, организатор и протоколист.

Учитывая то обстоятельство, что в указанной статье речь идет о лицах, имеющих отношение к самому процессу аукциона, - “**участвующих**” в процессе лицах, оно не должно отождествляться с понятием “**присутствующие**”, и соответствующие

положения не должны быть препятствием для лиц, выразивших желание наблюдать за ходом аукциона и имеющих статус **присутствующих** на торгах.

С связи с вышеизложенным Конституционный Суд считает необходимым отметить, что в ответ на письмо докладчиков по настоящему делу от 22.12.2017 года ЧКС-18 в ответном письме министра территориального управления и развития РА от 16.01.2018 года №01/16.1/157-18 в связи с вопросом, имеются ли в муниципалитетах Республики Армения предусмотренные статьей 2 Закона РА “О публичных торгах” регламенты аукционов и предусмотрены ли регулирования относительно присутствия на аукционе лиц, не считающихся участниками аукциона, отмечено, что согласно частям 6 и 7 статьи 68 Земельного кодекса РА аукцион проводится при закрытых дверях, в котором участвуют только зарегистрированные лица, организатор и протоколист, а с момента начала аукциона входить в зал запрещается. Кроме этого, отмечается, что необходимость принятия дополнительного регламента проведения аукциона земельных участков не возникает, так как вопросы в связи с продажей на аукционе земель, являющихся муниципальной и государственной собственностью, регулируются положениями статьи 67 Земельного кодекса РА, а порядок организации и проведения аукциона – положениями статьи 68 того же Кодекса.

Конституционный Суд считает необходимым учесть также, что в судебной практике положение, предусмотренное оспариваемой частью 6 статьи 68 Кодекса, толкуется как положение, исключающее присутствие на аукционах по продаже земельных участков, являющихся государственной и муниципальной собственностью, лиц, не являющихся их участниками. В частности, Административный апелляционный суд РА в своем решении пришел к заключению, что “на закрытых аукционах муниципальных земельных участков могут присутствовать исключительно зарегистрированные участники, организатор и протоколист аукциона”.

8. Конституционный Суд констатирует, что согласно части 1 статьи 42 Конституции РА право на свободное выражение своего мнения включает в себя также свободу поиска, получения и распространения сведений.

Конституционный Суд считает необходимым переутвердить свою выраженную в Постановлении от 6 марта 2012 года ПКС-1010 правовую позицию, согласно которой

“...доступность публичной информации является одной из существенных предпосылок демократии и прозрачности государственного управления, ответственного перед обществом. Осуществляемый посредством общественного мнения демократический контроль стимулирует прозрачность действий государственной власти и способствует подотчетной деятельности государственных органов и должностных лиц”.

Надо отметить также, что право на выражение мнения не является абсолютным правом и может быть ограничено на основаниях и в порядке, установленных частью 3 статьи 42 Конституции РА. В частности, оно может быть ограничено только законом – в целях государственной безопасности, защиты общественного порядка, здоровья и нравственности или чести и доброго имени, а также основных прав и свобод других лиц.

Учитывая это обстоятельство, законодатель должен предусмотреть такое правовое регулирование аукционов по продаже государственных и муниципальных земельных участков, которое, с одной стороны, будет считаться необходимым для обеспечения нормального хода аукциона, с другой стороны, касаясь принадлежащего государству и муниципалитету имущества и в связи с этим – необходимости общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, будет доступно обществу и повысит доверие общества к публичной власти и, в частности, местному самоуправлению.

Руководствуясь соображениями обеспечения общественного контроля за государственным управлением и местным самоуправлением, прозрачности действий, подотчетной деятельности, публично-правовой ответственности публичной власти, Конституционный Суд считает, что **реализация** права на поиск, получение и распространение сведений относительно аукционов по продаже принадлежащих государству и муниципалитетам земельных участков **путем присутствия на аукционе**, учитывая установленные Конституцией РА цели ограничений, **является необходимостью**, и аукцион государственных и муниципальных земельных участков должен быть прозрачным.

Обращаясь к праву лица на поиск сведений, Конституционный Суд констатирует, что хотя согласно части 7 статьи 68 Кодекса протокол о результатах аукциона включает данные о месте, сроках, участниках и организаторе аукциона, **ходе** и результатах **торгов**, все же констатированные в протоколе сведения не могут быть равноценны информации, полученной в результате присутствия. Помимо этого, надо добавить, что согласно письму

министра территориального управления и развития РА, видеозапись хода аукционов по продаже принадлежащих государству и муниципалитетам земельных участков не осуществляется.

Конституционный Суд считает, что запрет на присутствие на аукционах по продаже принадлежащих государству и муниципалитетам земельных участков лиц, в том числе представителей общественных организаций, наделенных соответствующим уставным правомочием, не является соразмерным ограничением и не преследует правомерной цели. Присутствие последних направлено на обеспечение эффективности общественного контроля за деятельностью органов местного самоуправления, повышение доверия общества к институтам публичной власти, роли гражданского общества и, в частности, общественных организаций.

9. Конституционный Суд, переутвердив в Постановлении от 26 декабря 2017 года ПКС-1396 свою позицию, выраженную в Постановлении от 11.01.2001 г. ПКС-278, нашел, что законодатель, предусматривая ограничения основных прав и свобод, обязан руководствоваться исключительно такими конституционно-правовыми стандартами, какие предусмотрены статьями 75, 76, 78, 79, 80 и частью 2 статьи 81 Конституции РА.

Согласно статье 78 Конституции меры, выбранные для ограничения основных прав и свобод, должны быть пригодны и необходимы для достижения установленной Конституцией цели и соразмерны значению ограничиваемого основного права и свободы. Одновременно согласно статье 79 Конституции при ограничении основных прав и свобод законы должны быть в достаточной мере определенными, чтобы носители и адресаты этих прав и свобод были в состоянии проявлять соответствующее поведение.

Конституционный Суд считает, что **организация аукционов земельных участков, являющихся государственной и муниципальной собственностью, при закрытых дверях с точки зрения конституционности не может оцениваться как равноценная значению таких ограничиваемых основных прав, как права на поиск, получение и распространение сведений. Она не может оцениваться как пригодная и необходимая для достижения какой-либо из установленных Конституцией целей.**

Европейский суд по правам человека в ряде своих решений обратился к проблемам свободы информации, в частности, в решении по делу *Társaság a Szabadságjogokért v.*

Hungary (жалоба номер 37374/05) от 14 апреля 2009 г. Суд пришел к заключению, что препятствия предоставлению информации, представляющей интерес для общества, могут отрицательно сказаться на лицах, развернувших деятельность в СМИ и смежных сферах.

В другом решении *Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und. Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Austria* (жалоба номер 39534/07) от 28 ноября 2013 г. Суд переутвердил прежние позиции, а именно что является сторонником более широкого толкования понятия “свобода получения сведений”, которое включает принцип доступности сведений.

Что касается соответствия оспариваемого положения части 6 статьи 68 Кодекса принципу определенности, то Конституционный Суд считает необходимым отметить взаимоисключающие правовые регулирования продажи посредством аукциона являющихся государственной и муниципальной собственностью земельных участков. В частности, с одной стороны, Кодекс ограничивает возможность лиц, выразивших желание **присутствовать** на аукционе, а с другой стороны, Закон РА “О публичных торгах” предусматривает особое регулирование относительно присутствия на аукционе лиц, не являющихся участниками.

10. Статья 14 Закона РА “О публичных торгах” регулирует процесс проведения публичного аукциона, согласно которому до начала аукциона организатор регистрирует участников аукциона путем проверки документов, удостоверяющих их личность, полномочия, а также других документов, указанных в публичном уведомлении об аукционе. Одновременно согласно вышеупомянутому Закону иные процедурные условия проведения аукциона могут предусматриваться регламентом аукциона, с положениями которого организатор обязан ознакомить участников до начала аукциона.

Статья 8 Закона РА “О публичных торгах”, посвященная публичному уведомлению об аукционе, устанавливает, что в публичном уведомлении об аукционе обязательно должны быть указаны число, месяц, год и **час** проведения аукциона. Даже в тех случаях, когда публичное уведомление изначально предусматривает возможность внесения изменений, измененное уведомление все равно должно быть опубликовано не позднее чем за три дня до аукциона. Такие правовые регулирования являются гарантией **присутствия** заинтересованных лиц на торгах в заявленное время.

Конституционный Суд считает необходимым также отметить, что момент начала аукциона закреплен в части 2 статьи 14 Закона РА “О публичных торгах”, согласно которому “аукцион открывается с объявления. В объявлении указываются наименование и описание продаваемого на аукционе лота, его стартовая цена, ограничения в отношении лота, а также форма проведения аукциона, в том числе порядок подачи ценовых заявок”. То есть момент начала аукциона – это момент, когда делается объявление, указанное в части 2 статьи 14 Закона РА “О публичных торгах”. Следовательно, указанное положение призвано обеспечить нормальный ход аукциона, повысить дисциплину лиц, имеющих право присутствовать на аукционе.

В рамках подобного правосприятия запрет на вход в зал с момента начала аукциона соответствует принципам соразмерности и определенности и не ограничивает право лица на свободное выражение мнения и получение сведений.

Исходя из результатов рассмотрения дела и руководствуясь пунктом 1 статьи 100, статьей 102 Конституции Республики Армения РА (с изменениями от 2005 г.), статьями 19, 63, 64 и 69 Закона Республики Армения “О Конституционном Суде”, Конституционный Суд Республики Армения **ПОСТАНОВИЛ:**

1. Положение “аукцион проводится при закрытых дверях, в котором участвуют только зарегистрированные лица, организатор и протоколист” первого абзаца части 6 статьи 68 Земельного кодекса РА в той части, которой в данном ему в правоприменительной практике толковании запрещает в установленном порядке присутствовать на аукционах по продаже земельных участков, являющихся государственной и муниципальной собственностью, и наблюдать за их ходом лицам, выразившим такое желание, в том числе представителям средств массовой информации и организаций, исполняющим свои уставные обязанности, признать противоречащим статьям 42, 78 и 79 Конституции РА и недействительным.

2. Положение “с момента начала аукциона входить в зал запрещается”, закрепленное в первом абзаце части 7 статьи 68 Земельного кодекса РА, соответствует Конституции РА в рамках правовых позиций, выраженных в настоящем Постановлении.

3. Согласно части 2 статьи 102 Конституции Республики Армения (с изменениями от 2005 г.), настоящее Постановление окончательно и вступает в силу с момента оглашения.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬСТВУЮЩИЙ

Г. АРУТЮНЯН

30 января 2018 года

ПКС-1399

Перевод сделан издательско-переводческим отделом
Конституционного суда Республики Армения