



Именем  
Российской Федерации

# ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 8.8 Кодекса  
Российской Федерации об административных правонарушениях в  
связи с жалобой гражданки М.Г.Анциновой

город Санкт-Петербург

16 октября 2020 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя  
В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева,  
Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова,  
Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина,  
В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской  
Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3,  
частью первой статьи 21, статьями 36, 47<sup>1</sup>, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального  
конституционного закона «О Конституционном Суде Российской  
Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке  
конституционности части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки  
М.Г.Анциновой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика С.Д.Князева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации закрепляет, что использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием, за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2<sup>1</sup> и 3 данной статьи, влечет наложение административного штрафа в случае, если определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от 0,5 до 1 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее десяти тысяч рублей, на должностных лиц – от 1 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее двадцати тысяч рублей, на юридических лиц – от 1,5 до 2 процентов кадастровой стоимости земельного участка, но не менее ста тысяч рублей, а в случае, если не определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей, на должностных лиц – от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей, на юридических лиц – от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Конституционность приведенного законоположения оспаривает гражданин М.Г.Анцинова, которая постановлением заместителя главного государственного инспектора Забайкальского края по использованию и охране земель – начальника отдела государственного земельного надзора, геодезии и картографии Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Забайкальскому краю от 24 августа 2017 года признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, и подвергнута административному наказанию в виде

административного штрафа в размере десяти тысяч рублей. По мнению указанного должностного лица, заявительница, являвшаяся согласно сведениям Единого государственного реестра недвижимости собственником двух земельных участков, отнесенных к категории земель населенных пунктов (зона застройки индивидуальными жилыми домами «Ж-3»), с установленными видами разрешенного использования «размещение индивидуального жилого дома» и «завершение строительства индивидуального жилого дома», наряду с этим содержала на них сельскохозяйственных животных (кур, уток, свиней, коз), т.е. использовала свои земельные участки с нарушением Классификатора видов разрешенного использования земельных участков (утвержден приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года № 540), поскольку этим Классификатором на земельных участках, предоставляемых для индивидуального жилищного строительства (код 2.1), не предусматривается возможность содержания сельскохозяйственных животных.

Не согласившись с оценкой противоправности своих действий в качестве основания для привлечения к административной ответственности, М.Г.Анцинова в судебном порядке оспорила постановление о назначении ей административного штрафа. Однако решением судьи Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 года, оставленным без изменения судами вышестоящих инстанций (решение судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 года, постановление председателя Забайкальского краевого суда от 8 ноября 2018 года, постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 года), в удовлетворении жалобы заявительницы на указанное постановление было отказано.

Подтверждая законность привлечения М.Г.Анциновой к административной ответственности, суды, опираясь, помимо прочего, на положения Земельного кодекса Российской Федерации (пункт 3 статьи 85) и Федерального закона от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной

регистрации недвижимости» (пункт 4 части 5 статьи 8, пункт 3 статьи 13 и пункт 2 части 1 статьи 32), руководствовались тем, что выбор любого вида разрешенного использования земельного участка из числа всех допустимых для категории, к которой относится земельный участок, в соответствии с зонированием территорий должен быть оформлен в установленном законом порядке, а потому фактическое изменение собственником (правообладателем) разрешенных видов его использования невозможно без уведомительного отражения в Едином государственном реестре недвижимости. Исходя из этого решением судьи Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 года и постановлением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 года были отвергнуты доводы М.Г.Анциновой о том, что согласно Правилам землепользования и застройки города Читы (утверждены решением Думы городского округа «Город Чита» от 12 ноября 2009 года № 171) принадлежащие ей земельные участки отнесены к зоне застройки индивидуальными жилыми домами (основной вид использования), в которой также предусмотрена возможность возведения построек для содержания скота и птицы (вспомогательный вид использования), вследствие чего она в силу пункта 2 статьи 7 и пункта 3 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации могла самостоятельно выбирать любой, в том числе вспомогательный, вид их разрешенного использования из предусмотренных зонированием территорий видов без дополнительных разрешений и процедур согласования.

В то же время вынесенным в отношении заявительницы решением судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 года были признаны безосновательными для целей ее привлечения к административной ответственности ссылки должностного лица административного органа и судьи районного суда на Классификатор видов разрешенного использования земельных участков, так как согласно части 11 статьи 34 Федерального закона от 23 июня 2014 года № 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты

Российской Федерации» разрешенное использование земельных участков, установленное до дня утверждения в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации классификатора видов разрешенного использования земельных участков, признается действительным вне зависимости от его соответствия указанному классификатору.

М.Г.Анцинова утверждает, что часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, устанавливающая ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием (за исключением случаев, предусмотренных частями 2, 2<sup>1</sup> и 3 этой же статьи), необоснованно ограничивает в отношении собственников (правообладателей) земельных участков гарантированное федеральным законом право самостоятельного выбора вида их использования из ранее установленных для определенной территориальной зоны видов разрешенного использования без каких-либо санкций со стороны государства. В связи с этим она просит признать данное законоположение не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 1, 2 и 55 (часть 3), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ему правоприменительной практикой, оно допускает возможность привлечения к административной ответственности собственника земельного участка, самостоятельно реализовавшего свое право на выбор (фактическое изменение) основного или вспомогательного вида использования земельного участка в пределах установленных для конкретной территориальной зоны видов разрешенного использования.

Поскольку суждения, согласно которым в случае, когда собственник (правообладатель) земельного участка в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, от него обязательно требуется внесение в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений, а невыполнение этого требования влечет применение части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, положены в основу не только решения судьи

Ингодинского районного суда города Читы от 12 декабря 2017 года, но и постановления судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2019 года, являющегося завершающим судебным актом по данному делу, Конституционный Суд Российской Федерации оценивает жалобу М.Г.Анциновой как допустимую, несмотря на то что в промежуточных судебных актах (решение судьи Забайкальского краевого суда от 29 января 2018 года и постановление председателя Забайкальского краевого суда от 8 ноября 2018 года) главным аргументом в пользу законности привлечения заявительницы к административной ответственности признавалось нарушение порядка осуществления вспомогательного разрешенного использования земельного участка в части, касающейся видов сельскохозяйственных животных, возведение строений для содержания которых допускалось на принадлежащих ей земельных участках.

Соответственно, вопросы, связанные с возможностью привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, за нарушение собственником (правообладателем) земельного участка тех или иных правил вспомогательного вида его разрешенного использования, устанавливающих правовой режим целевого использования земель, – принимая во внимание особенности конституционного судопроизводства, осуществляемого по жалобам граждан в порядке конкретного нормоконтроля, – предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу не являются.

Таким образом, с учетом предписаний статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации является постольку, поскольку на ее основании в системе действующего правового регулирования разрешается вопрос о привлечении к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или

иной категории земель и (или) разрешенным использованием в случае, когда собственник (правообладатель) земельного участка использует земельный участок не только в соответствии с основным видом его разрешенного использования, указанным в Едином государственном реестре недвижимости, но и в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования, который предусмотрен правилами землепользования и застройки муниципального образования (градостроительным регламентом) для определенной территориальной зоны без внесения в Единый государственный реестр недвижимости соответствующих сведений.

2. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю, владеть, пользоваться и распоряжаться ею как единолично, так и совместно с другими лицами при условии, что это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статья 9, часть 1; статья 17, часть 3; статья 35, часть 2; статья 36, части 1 и 2). Корреспондирующие этим конституционным положениям нормы о праве каждого физического и юридического лица на уважение своей собственности и о запрете произвольно лишать имущества содержатся в статье 17 Всеобщей декларации прав человека и статье 1 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В порядке реализации отмеченных предписаний Основного Закона, устанавливающих конституционные параметры правового регулирования земельных отношений, Земельный кодекс Российской Федерации (подпункт 8 пункта 1 статьи 1) закрепляет в качестве одного из основных принципов земельного законодательства принцип деления земель по целевому назначению на категории. Будучи неотъемлемым элементом правового регулирования земельных отношений, этот принцип призван обеспечить эффективное использование и одновременно охрану земли, каковым целям служат также положения Земельного кодекса Российской Федерации (пункт

2 статьи 7 и абзац второй статьи 42) и Гражданского кодекса Российской Федерации (пункт 2 статьи 260), возлагающие на собственников земельных участков, включая участки, отнесенные к категории земель населенных пунктов, обязанность использовать их в соответствии с разрешенным видом использования и установленным для них целевым назначением (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 января 2009 года № 1-П, от 30 июня 2011 года № 13-П, от 14 ноября 2019 года № 35-П и др.).

Из приведенных положений Конституции Российской Федерации и раскрывающих их содержание правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации вытекает обязанность законодателя соблюдать при регулировании земельных отношений баланс частных и публичных интересов, обусловленный конституционной ценностью земли как особого природного объекта и важнейшего компонента окружающей среды, и, отдавая себе отчет в том, что требование использования земельных участков по их целевому назначению неизбежно сопряжено с сопутствующим вмешательством в свободу владения, пользования и распоряжения имуществом, не допускать отступления, в том числе при установлении административной ответственности за нарушение данного требования, от конституционных норм, определяющих основания, цели и пределы допустимого ограничения прав и свобод граждан в России как правовом государстве.

2.1. Конституционный Суд Российской Федерации ранее указывал, что законодатель – в силу статей 1 (часть 1), 2, 9 (часть 1), 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 36, 55 (часть 3), 71 (пункты «а», «в»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации – не лишен возможности в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий прибегать к установлению административной ответственности за нарушение земельного законодательства, в том числе если такое нарушение связано с использованием земельных участков не по их целевому назначению.



Конституционные требования справедливости, гуманизма и пропорциональности определяют необходимость дифференциации юридической ответственности в зависимости от существенных обстоятельств, влияющих на выбор в качестве санкций за то или иное противоправное деяние адекватной меры государственного принуждения. Предусматривая для совершивших правонарушение лиц конкретный вид юридической ответственности, необходимо соотносить его с характером действий (бездействия), их опасностью для находящихся под охраной закона ценностей, личностью и степенью вины правонарушителя, гарантируя тем самым разумную сопоставимость порождаемых последствий причиненному вреду и тем самым не прибегая к избыточному ограничению прав и свобод физических и юридических лиц.

При этом по смыслу статей 49 (часть 1) и 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации правовое регулирование оснований, условий и сроков административной ответственности обязано учитывать, что она может наступать только за те деяния, которые законом, действующим на момент их совершения, признаются правонарушениями. Наличие состава правонарушения является необходимым основанием для всех видов ответственности, а его признаки и содержание конкретных составов правонарушений должны согласовываться с конституционными принципами демократического правового государства, включая требование справедливости, в его взаимоотношениях с физическими и юридическими лицами как субъектами ответственности. Общеизвестным принципом привлечения к ответственности во всех отраслях права является наличие вины как элемента субъективной стороны состава правонарушения, а всякое исключение из него должно быть выражено прямо и недвусмысленно, т.е. предусмотрено непосредственно в законе.

Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, федеральный законодатель связан вытекающими из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации критериями необходимости, пропорциональности и соразмерности

ограничения прав и свобод граждан, а также обязан соблюдать гарантированное статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации равенство всех перед законом, означающее, что любое административное правонарушение, как и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из текста нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан (физических лиц) и их объединений (юридических лиц) от произвольного административно-юрисдикционного преследования и наказания (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 1999 года № 11-П, от 19 марта 2003 года № 3-П, от 17 января 2013 года № 1-П, от 10 февраля 2017 года № 2-П, от 18 января 2019 года № 5-П, от 14 ноября 2019 года № 35-П, от 23 июня 2020 года № 28-П и др.).

2.2. Изложенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в полной мере распространяются на предусмотренное частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации законодательное регулирование административной ответственности за нецелевое использование земельных участков. Наряду с этим при оценке конституционности указанной нормы – поскольку она, равно как и большинство других норм Особенной части данного Кодекса, имеет бланкетный характер – отдельную значимость приобретает требование ее согласованности в общей системе правового регулирования с соответствующими правилами, установленными регулятивными законодательными (подзаконными) актами.

Хотя сам по себе бланкетный характер охранительных норм не может свидетельствовать об их противоречии Конституции Российской Федерации, в частности ее статье 54 (часть 2), законодатель, легализуя такие нормы в сфере правового регулирования юридической ответственности, обязан

заботиться о надлежащей степени их четкости (ясности), позволяющей заинтересованному лицу посредством обращения к нормативному материалу, содержащемуся в иных правовых актах, соотносить с ними свое поведение (как дозволенное, так и запрещенное) и предвидеть вызываемые им последствия. Соответственно, регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, нарушение которых признается основанием юридической ответственности, должны быть сформулированы так, чтобы содержащиеся в них конструкции (субъективные права, юридические обязанности, юридические процедуры и т.п.) не препятствовали однозначному уяснению смысла действующего правового регулирования (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 года № 3-П, от 17 июня 2014 года № 18-П, от 23 сентября 2014 года № 24-П, от 17 февраля 2015 года № 2-П, от 27 февраля 2020 года № 10-П и др.).

Следовательно, применительно к диспозиции части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации оценка соблюдения конституционного принципа определенности правового регулирования, подразумевающего ясное и четкое закрепление признаков состава административного правонарушения в качестве основания предусмотренной ею административной ответственности, невозможна в отрыве от нормативных положений, устанавливающих порядок и условия разрешенного целевого использования земельных участков, а потому также нуждающихся в конституционной проверке.

3. Согласно установленному Земельным кодексом Российской Федерации принципу деления земель по целевому назначению на категории правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства (подпункт 8 пункта 1 статьи 1). Собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением способами, которые не

должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (статья 42).

Статья 7 названного Кодекса закрепляет, что земли в Российской Федерации по целевому назначению подразделяются на семь категорий: 1) земли сельскохозяйственного назначения; 2) земли населенных пунктов; 3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения; 4) земли особо охраняемых территорий и объектов; 5) земли лесного фонда; 6) земли водного фонда; 7) земли запаса (пункт 1); при этом правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий, общие принципы и порядок проведения которого устанавливаются федеральными законами и требованиями специальных федеральных законов (пункт 2).

Регулирование отношений по использованию земельных участков, расположенных в границах населенных пунктов, тесно связано с решениями, принимаемыми органами публичной власти в градостроительной сфере и призванными обеспечить комфортную окружающую среду в населенных пунктах, благоприятные условия жизни, транспортную доступность и удобство расположения образовательных, медицинских учреждений, организаций торговли, культуры, физкультурно-спортивных и других организаций (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 октября 2015 года № 2317-О).

Для достижения этой цели статья 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации закрепляет основные принципы законодательства о градостроительной деятельности, включая обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (пункт 1), осуществление строительства на основе документов территориального планирования, правил землепользования и застройки и документации по

планировке территории (пункт 4). Обеспечивая гармоничное сочетание принципов земельного и градостроительного законодательства, федеральный законодатель раскрывает в Градостроительном кодексе Российской Федерации (пункты 7 и 9 статьи 1) и Земельном кодексе Российской Федерации (статья 85) понятие территориальной зоны, для которой в правилах землепользования и застройки определены границы и установлен градостроительный регламент, закрепляющий, помимо прочего, в пределах границ соответствующей территориальной зоны виды разрешенного использования земельных участков. Такие регламенты, как предусмотрено Земельным кодексом Российской Федерации (пункты 2 и 3 статьи 85), создают основу правового режима земельных участков для каждой территориальной зоны индивидуально, с учетом особенностей ее расположения и развития, а также возможности территориального сочетания различных видов использования (жилого, общественно-делового, производственного, рекреационного и др.), и обязательны для исполнения всеми их собственниками и арендаторами, землепользователями и землевладельцами.

Градостроительный кодекс Российской Федерации устанавливает также, что в отношении земельных участков, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, в градостроительном регламенте в обязательном порядке, в частности, указываются виды разрешенного использования земельных участков (часть 6 статьи 30), среди которых могут быть основные виды разрешенного использования; условно разрешенные виды использования; вспомогательные виды разрешенного использования, допустимые только в качестве дополнительных по отношению к основным видам разрешенного использования и условно разрешенным видам использования и осуществляемые совместно с ними (часть 1 статьи 37).

Основные и вспомогательные виды разрешенного использования земельных участков выбираются правообладателями земельных участков, за исключением органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений,

государственных и муниципальных унитарных предприятий, самостоятельно без дополнительных разрешений и согласования (пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации и часть 4 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации). Предоставление же разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка осуществляется в установленном законом порядке; в случае отказа в предоставлении такого разрешения собственник земельного участка (физическое или юридическое лицо) вправе оспорить его в суде (части 6 и 7 статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Совокупный анализ перечисленных законоположений свидетельствует о том, что собственник земельного участка во всяком случае имеет право самостоятельно выбрать для себя как основной, так и – в дополнение к основному – вспомогательный вид его разрешенного использования, которые предусмотрены правилами землепользования и застройки муниципального образования для определенной территориальной зоны. При этом ни Земельный кодекс Российской Федерации, ни Градостроительный кодекс Российской Федерации непосредственно не возлагают на лицо, использующее земельный участок не только в соответствии с основным видом его разрешенного использования, указанным в Едином государственном реестре недвижимости, но и в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования, который предусмотрен правилами землепользования и застройки муниципального образования для определенной территориальной зоны, каких-либо обязанностей по уведомлению о своем решении тех или иных органов публичной власти, что, в частности, подтверждается отсутствием в них, впрочем как и в других нормативных актах, положений, закрепляющих порядок (условия и сроки) исполнения таких обязанностей.

3.1. Сведения о категории земель, к которой отнесен земельный участок, и о виде или видах его разрешенного использования согласно статье 8 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» в числе других сведений о земельном участке как объекте недвижимости

вносятся в Единый государственный реестр недвижимости в качестве дополнительных сведений (части 1 и 5). Одновременно эта же статья устанавливает, что к дополнительным сведениям об объекте недвижимости относятся сведения, которые изменяются на основании решений (актов) органов государственной власти или органов местного самоуправления; сведения, которые содержатся в других государственных или муниципальных информационных ресурсах (за исключением сведений, отнесенных частью 2 названной статьи к основным сведениям об объекте недвижимости); сведения, которые в соответствии с частями 1–3 статьи 38 данного Федерального закона вносятся в уведомительном порядке (часть 3).

На основании статьи 13 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» внесение сведений о земельном участке как объекте недвижимости в Единый государственный реестр недвижимости осуществляется органом регистрации прав: 1) в результате государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав – при внесении основных сведений об объекте недвижимости и сведений о правах, об ограничениях прав и обременениях объекта недвижимости, о сделках, подлежащих на основании федерального закона государственной регистрации; 2) в порядке межведомственного информационного взаимодействия – при внесении дополнительных сведений об объекте недвижимого имущества, при внесении сведений в реестр границ, а также в установленных данным Федеральным законом случаях сведений о лице, за которым зарегистрировано право на объект недвижимости, а также лице, в пользу которого установлены ограничения права, обременения объекта недвижимости; 3) в уведомительном порядке – при внесении в установленных данным Федеральным законом случаях дополнительных сведений, внесение которых в Единый государственный реестр недвижимости не влечет за собой переход, прекращение права, ограничение права или обременение объекта недвижимости.

Правоприменительное толкование установленного Земельным кодексом Российской Федерации и Градостроительным кодексом Российской

Федерации правового режима использования земельных участков по целевому назначению в соответствии с их принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием во взаимосвязи с обозначенными положениями Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» не исключает такой интерпретации гарантированного собственнику (правообладателю) права самостоятельного выбора в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка вспомогательного вида его разрешенного использования, при которой в интересах обеспечения достоверности сведений об осуществляемых собственником (правообладателем) разрешенных видах использования земельного участка сделанный им выбор должен в уведомительном порядке отражаться в Едином государственном реестре недвижимости.

4. Изучение судебной практики, связанной с применением законодательства о целевом использовании земельных участков и государственной регистрации прав на них, показывает, что как суды общей юрисдикции, так и арбитражные суды по-разному понимают порядок и условия реализации собственником (правообладателем) земельного участка предоставленного ему права самостоятельного выбора – в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка – вспомогательного вида его разрешенного использования.

Преимущественно в таких случаях (как это, например, произошло в деле М.Г.Анциновой) суды полагают, что наличие у собственника (правообладателя) земельного участка права использования земельного участка в соответствии с любым из предусмотренных для той или иной территориальной зоны основного и вспомогательного видов его разрешенного использования не отменяет, исходя из системного толкования статей 1, 7 и 42 Земельного кодекса Российской Федерации, статьи 37 Градостроительного кодекса Российской Федерации и статей 8 и 13 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости», обязанности собственника (правообладателя) оформить в уведомительном



порядке все осуществляемые им виды разрешенного (основного и вспомогательного) использования своего земельного участка, тем более что это согласуется с интересами адекватного определения его налогового бремени. Если же вспомогательный вид разрешенного использования земельного участка осуществляется его собственником (правообладателем) без документального оформления в Едином государственном реестре недвижимости, такие действия должны квалифицироваться в качестве нарушения правового режима целевого использования земельного участка и влечь наступление административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Обоснование такого подхода судебная практика находит в правовой позиции Верховного Суда Российской Федерации, изложенной в пункте 1 Обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с изменением вида разрешенного использования земельного участка (утвержден Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 14 ноября 2018 года). В нем в целях установления единообразия судебной практики судов общей юрисдикции и арбитражных судов было акцентировано внимание на том, что при наличии утвержденных в установленном порядке правил землепользования и застройки собственник земельного участка, находящегося в частной собственности, может выбирать основные и вспомогательные виды его разрешенного использования самостоятельно без дополнительных разрешений и согласований с органами местного самоуправления и изменение сведений о разрешенном использовании земельного участка должно производиться на основании заявления заинтересованного лица и необходимых для кадастрового учета документов с использованием процедуры кадастрового учета изменений объекта недвижимости.

Вместе с тем в судебных актах достаточно распространена, в том числе после утверждения названного Обзора, и прямо противоположная трактовка правового режима правомерного использования собственником (правообладателем) принадлежащего ему земельного участка, согласно которой целевым использованием земельного участка следует считать любой

из видов (основной и вспомогательный) его разрешенного использования, установленных градостроительными регламентами для соответствующей территориальной зоны, поскольку каждый из них *a priori* соответствует требованиям рационального и эффективного использования земель согласно их целевому назначению. Ее предсказуемым итогом является вывод, согласно которому непременным условием привлечения к ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, может быть только расхождение между фактическим использованием земельного участка и разрешенными видами (основным и вспомогательным) его использования, предусмотренными градостроительным регламентом, тем более что ответственность за непредставление в орган регистрации прав необходимых документов (содержащихся в них сведений) для внесения сведений в Единый государственный реестр недвижимости согласно части 21 статьи 32 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости» предусмотрена лишь для органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных указанных в этом Федеральном законе компетентных лиц (за исключением суда).

Наглядным подтверждением тому может служить определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации от 1 октября 2020 года № 310-ЭС20-8733, указавшей, что использование части земельного участка в соответствии со вспомогательным видом разрешенного использования не свидетельствует об использовании земельного участка не по целевому назначению, а отсутствие в Едином государственном реестре недвижимости сведений о виде разрешенного использования земельного участка не образует состава правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Нет единства в вопросе о необходимости внесения в Единый государственный реестр недвижимости сведений о вспомогательных видах разрешенного использования земельного участка по инициативе его собственника (правообладателя) и у органов государственной власти, наделенных в силу статей 84 (пункт «д»), 105 и 107 Конституции Российской

Федерации полномочиями по принятию, одобрению, подписанию и обнародованию федеральных законов. По крайней мере, как показывает ознакомление с документами, представленными полномочными представителями Государственной Думы, Совета Федерации и Президента Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации в рамках рассмотрения настоящего дела, они придерживаются диаметрально противоположных позиций в вопросе о нормативном содержании установленного действующим законодательством порядка осуществления собственником (правообладателем) самостоятельного выбора в дополнение к основному виду разрешенного использования земельного участка вспомогательного вида его разрешенного использования.

Так, полномочные представители палат Федерального Собрания настаивают на том, что виды разрешенного использования земельного участка должны определяться исходя из положений градостроительных регламентов, а не на основании сведений, внесенных в Единый государственный реестр недвижимости. Придание действующему законодательству обратного смысла не только противоречило бы требованиям целевого использования земельных участков, но и по существу означало бы возложение на их собственников (правообладателей) обязанностей, установленных Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» в отношении органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Полномочный представитель Президента Российской Федерации, напротив, считает, что право на выбор вспомогательного вида разрешенного использования не подменяет обязанность собственника (правообладателя) вносить сведения, отражающие *ipso facto* особенности использования принадлежащего ему земельного участка, в Единый государственный реестр недвижимости, включая сведения об установлении или изменении вспомогательного вида разрешенного использования. По его мнению, тот факт, что эта обязанность прямо не установлена в Градостроительном кодексе Российской Федерации, не препятствует ее извлечению из

взаимосвязанных положений части 5 статьи 8 (перечень дополнительных сведений об объекте недвижимости) и пункта 3 статьи 13 (уведомительный порядок внесения дополнительных сведений об объекте недвижимости) Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости». Сведения о разрешенном использовании земельного участка, в том числе о его вспомогательном виде, необходимы уполномоченным органам в контрольно-надзорных целях, в связи с чем исключение административной санкции за неисполнение обязанности собственника (правообладателя) земельного участка уведомлять об изменении вида разрешенного использования с неизбежностью повлияет на осведомленность компетентных органов о противоправной деятельности граждан и юридических лиц, осуществляемой на принадлежащих им земельных участках.

5. В случаях, когда толкование нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не устраняет – вследствие фактического оправдания правоприменительной практикой альтернативных вариантов ее интерпретации – неясность правового регулирования, при решении вопроса о том, какой из этих вариантов предпочтителен для определения прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, нужно руководствоваться конституционными принципами равенства и справедливости, а также требованиями формальной определенности правовых норм, с тем чтобы избежать отступления от универсальных начал законодательного регулирования и правоприменения, вытекающих из статей 1 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Но если исключают друг друга варианты толкования одной и той же нормы (продиктованные, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами) оказываются не лишенными разумного юридического обоснования, укладывающегося в конституционные рамки законодательной дискреции, а единая судебная практика применения такой нормы не сформирована, уяснить ее действительное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удастся не

всегда. В подобной ситуации наиболее корректным способом выявления подлинного смысла и значения установленного законодателем правового регулирования является – в силу принципа разделения властей (статья 10 Конституции Российской Федерации) – законодательное уточнение нормативных положений, неясность (неоднозначность) которых, неустранимая средствами юридического, в том числе конституционно-правового, толкования, создает непреодолимые препятствия для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе их применения (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 25 июня 2015 года № 17-П, от 30 марта 2018 года № 14-П, от 23 июня 2020 года № 28-П и др.).

Это в полной мере относится к правовому регулированию, касающемуся предоставленного собственнику (правообладателю) земельного участка права самостоятельного выбора вспомогательного вида его разрешенного использования без дополнительных разрешений и согласований, поскольку ни одна из взаимоисключающих правоприменительных версий его законной реализации, сложившихся в юридической практике, принципиально не расходится с Конституцией Российской Федерации. При таких обстоятельствах отсутствие единообразного понимания в вопросе о том, должен ли собственник (правообладатель) земельного участка, реализовавший право самостоятельного выбора – в дополнение к основному виду разрешенного использования – вспомогательного вида его разрешенного использования, инициативно позаботиться о внесении в Единый государственный реестр недвижимости сведений, отражающих фактическое использование своих земельных участков, не может в системе действующего правового регулирования не восприниматься как расходящееся с общеправовым критерием определенности, ясности и недвусмысленности закона (правовой нормы), что, в свою очередь, влечет за собой риски произвольного привлечения указанных лиц к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Неоднозначность, неясность и недосказанность правового регулирования неизбежно препятствуют адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения публичной власти в процессе правоприменения, создают предпосылки для административного произвола и непоследовательного правосудия, чем ослабляют гарантии защиты конституционных прав и свобод; поэтому самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы вполне может быть достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 2 июня 2015 года № 12-П, от 19 июля 2017 года № 22-П, от 25 февраля 2019 года № 12-П, от 9 июля 2020 года № 34-П и др.).

Таким образом, часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 36 (часть 2), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), постольку, поскольку неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределенность и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на них правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в

настоящем Постановлении, – принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования.

Поскольку признание части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации неконституционной само по себе не затрагивает содержания регулятивных норм, за нарушение которых ею предусмотрена административная ответственность, и в интересах обеспечения определенности прав и обязанностей субъектов земельных правоотношений Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», считает целесообразным установить, что впредь до внесения в законодательство необходимых изменений – принимая во внимание, что в демократическом правовом государстве, высшей ценностью которого являются человек, его права и свободы (статья 2 Конституции Российской Федерации), неустранимые сомнения в правовом регулировании публичных (административных) отношений, сопряженные с возможностью привлечения к ответственности за его нарушение частных лиц, не предполагают, по общему правилу, допустимость расширительного толкования юридических обязанностей таких лиц (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2018 года № 14-П), – собственники (правообладатели) земельных участков не могут быть принуждены к внесению каких-либо сведений в Единый государственный реестр недвижимости в случае, когда они в дополнение к основному виду разрешенного использования принадлежащих им земельных участков самостоятельно выбирают вспомогательный вид их разрешенного использования.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47<sup>1</sup>, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 36 (часть 2), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), постольку, поскольку неопределенность действующего правового регулирования в вопросе о том, обязан ли собственник (правообладатель) земельного участка в случае, когда он в дополнение к основному виду его разрешенного использования самостоятельно выбирает вспомогательный вид разрешенного использования, вносить в качестве условия правомерного осуществления вспомогательного вида разрешенного использования в Единый государственный реестр недвижимости сведения о таком использовании, создает неопределенность и в вопросе о возможности привлечения этого собственника (правообладателя) к административной ответственности за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в настоящем Постановлении, – принять меры по устранению выявленной неопределенности правового регулирования.

3. Правоприменительные решения по делу гражданки Анциновой Маргариты Германовны, принятые на основании части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке при условии, что использование ею земельных участков соответствовало содержанию вспомогательного вида их разрешенного использования, как он был установлен на момент ее привлечения к административной ответственности.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.



5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», на «Официальном интернет-портале правовой информации» ([www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

№ 42-П



Конституционный Суд  
Российской Федерации