

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 о

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 а 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 исключаящие 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, укладываемого 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 1, 71, 72, 74, 75, 78, 79, 80 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации постановил:

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). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 42-П