

По жалобе Централизованной религиозной организации "Религиозная Ассоциация Церкви Иисуса Христа святых последних дней в России" на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пунктом 2 статьи 7 и абзацем вторым статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации

Определение · № 3-О · от 14.01.2020 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе Централизованной религиозной организации "Религиозная Ассоциация Церкви Иисуса Христа святых последних дней в России" на нарушение конституционных прав и свобод частью 1 статьи 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, пунктом 2 статьи 7 и абзацем вторым статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации

город Санкт-Петербург 14 января 2020 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Ю.М.Данилова, 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,

заслушав заключение судьи Л.М.Жарковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы Централизованной религиозной организации "Религиозная Ассоциация Церкви Иисуса Христа святых последних дней в России",

установил:

1. Централизованная религиозная организация "Религиозная Ассоциация Церкви Иисуса Христа святых последних дней в России" (далее - Централизованная религиозная организация) оспаривает конституционность: части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, в силу которой 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, 2.1 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; пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которому земли, указанные в пункте 1 данной статьи, используются в соответствии с установленным для них целевым назначением; 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;

абзаца второго статьи 42 этого же Кодекса, устанавливающего, что 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.

Как следует из представленных материалов, заявитель на основании договора купли-продажи от 24 июня 2004 года приобрел в собственность земельный участок (вид разрешенного использования - "в целях эксплуатации административного здания") площадью 1486 кв.м и находящееся на нем нежилое здание - "административный корпус" площадью 394,5 кв.м, расположенное по адресу: Ростовская область, город Таганрог, улица Восточная, дом 8.

Согласно выписке из Правил землепользования и застройки муниципального образования "Город Таганрог" от 2 августа 2016 года № 60.3.1/2094 данный земельный участок относится к территориальной зоне П5 - зоне размещения производственных объектов V класса опасности.

Централизованная религиозная организация предоставила (по договору безвозмездного пользования от 3 июня 2016 года, бессрочно) Религиозной организации "Церкви Иисуса Христа святых последних дней в г. Таганроге" (далее - Местная религиозная организация) указанное здание для осуществления деятельности, предусмотренной Уставом Местной религиозной организации, а также социально значимой и благотворительной деятельности.

При этом ранее на основании письма Президента Централизованной религиозной организации от 5 марта 2014 года Местная религиозная организация, входящая в структуру Централизованной религиозной организации, уже использовала адрес данного нежилого здания в качестве адреса (местонахождения) ее руководящего органа, а также для проведения богослужений, религиозных обрядов и другой уставной деятельности (согласно выписке из Единого государственного реестра юридических лиц адрес названного дома является адресом (местонахождением) Местной религиозной организации с 28 марта 2014 года по настоящее время).

В период с 25 июня 2016 года по 20 июля 2016 года Прокуратурой города Таганрога проводилась проверка исполнения требований земельного законодательства Централизованной религиозной организацией. По результатам проверки постановлением заместителя начальника

Межмуниципального отдела по городу Таганрогу, Неклиновскому району Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ростовской области - заместителя главного государственного инспектора города Таганрога, Неклиновского района по использованию и охране земель от 16 августа 2016 года, оставленным без изменения решением заместителя начальника отдела государственного земельного надзора Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ростовской области - заместителя главного государственного инспектора Ростовской области по использованию и охране земель от 15 сентября 2016 года, Централизованная религиозная организация была привлечена к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, и ей назначено наказание в виде штрафа в размере 167 020 рублей (1,5% от кадастровой стоимости земельного участка).

Решением судьи Таганрогского городского суда Ростовской области от 1 декабря 2016 года постановление по делу об административном правонарушении от 16 августа 2016 года и решение от 15 сентября 2016 года были оставлены без изменений, жалоба Централизованной религиозной организации - без удовлетворения. С данным судебным актом согласились суды вышестоящих инстанций (решение судьи Ростовского областного суда от 14 февраля 2017 года, постановление заместителя председателя Ростовского областного суда от 7 августа 2018 года и постановление судьи Верховного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2019 года).

Как отмечено в актах судов, здание, принадлежащее на праве собственности Централизованной

религиозной организации, используется не только в качестве административного здания, но и культового объекта - для совершения богослужений, религиозных обрядов и культовых церемоний, что не соответствует виду разрешенного использования земельного участка, притом что религиозное использование земельных участков, относящихся к зоне П5, Правилами землепользования и застройки муниципального образования "Город Таганрог" от 25 декабря 2012 года № 506 не предусмотрено.

По мнению заявителя, часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, пункт 2 статьи 7 и абзац второй статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации в их взаимосвязи противоречат статьям 19 (части 1 и 2), 28, 34 (часть 1), 35 (части 1, 2 и 3), 46 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку в силу неопределенности их нормативного содержания и неоднозначного истолкования в судебной практике они предусматривают возможность привлечения к административной ответственности религиозной организации за нецелевое использование земельного участка и зданий, расположенных на них, в случае проведения в помещениях этих зданий богослужений, других религиозных обрядов и церемоний. Кроме того, оспариваемые нормы, закрепляя исчисление размера административного штрафа в процентах от кадастровой стоимости земельного участка, не позволяют обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания, поскольку наложение значительных безальтернативных по размеру административных штрафов, даже в случае их назначения в размере, определяемом нижшим пределом санкции, негативно отражается на имущественном положении религиозной организации, является крайне обременительным и фактически оказывается препятствием для нормальной деятельности религиозной организации, которая финансируется исключительно за счет пожертвований своих последователей.

2. Постановлением от 14 ноября 2019 года № 35-П Конституционный Суд Российской Федерации признал абзац второй статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в них положения - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагают привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, собственника земельного участка с видом разрешенного использования - для ведения личного подсобного хозяйства и расположенного на данном земельном участке жилого помещения в случаях предоставления религиозной организации возможности совершать в этом жилом помещении богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также использовать адрес этого жилого помещения в качестве адреса религиозной организации и не допускают такого использования этого жилого помещения религиозной организацией, когда оно, фактически утратив признаки жилого, приобретает характеристики культового помещения либо административного (служебного) помещения религиозной организации.

В мотивировочной части названного Постановления Конституционный Суд Российской Федерации указал следующее.

В отличие от прав, которые конкретизируют свободу вероисповедания в ее индивидуальном аспекте, т.е. могут быть реализованы каждым непосредственно, права религиозных объединений по своей природе являются коллективными, поскольку осуществляются гражданином совместно с другими посредством создания данных объединений. Соответственно, особенности использования ими определенных видов имущества могут быть законодательно установлены при условии, что эти особенности не ставят под сомнение само право граждан на объединение в целях совместного вероисповедания и право на проведение совместных богослужений, молитвенных и религиозных собраний. К числу таких норм относится пункт 1 статьи 16 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ "О свободе совести и о религиозных объединениях", в силу которого религиозные организации вправе основывать и содержать культовые здания и сооружения, иные места и

объекты, специально предназначенные для богослужений, молитвенных и религиозных собраний, религиозного почитания (паломничества).

Различия между правовым режимом жилых помещений и правовым режимом культовых зданий, сооружений и помещений вытекают из существа регулирования соответствующих правоотношений и должны учитываться законодателем в целях достижения необходимого баланса интересов как граждан, исповедующих ту или иную религию, так и других граждан, которые эту религию не исповедуют и вправе рассчитывать, что их право на комфортные условия проживания, безопасную и благоприятную окружающую среду будет уважаться и защищаться государством. В частности, законодатель, обеспечивая такой баланс интересов, предусмотрел в Градостроительном кодексе Российской Федерации (статьи 5 1 , 31, 37, 39 и др.) особый порядок утверждения градостроительных регламентов, определяющих виды разрешенного использования земельных участков, включая осуществление религиозных обрядов (строка с кодом 3.7.1 Классификатора видов разрешенного использования земельных участков, утвержденного приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года № 540), а равно особый порядок предоставления разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства, который ранее не был предусмотрен в качестве основного вида использования для конкретного участка или объекта. Данный порядок предполагает обязательное проведение общественных обсуждений или публичных слушаний, в ходе которых определяется отношение граждан, проживающих в определенной местности, правообладателей земельных участков объектов капитального строительства (помещений), в ней расположенных, к различным аспектам ее использования в будущем.

Вместе с тем согласно пункту 2 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" богослужения, другие религиозные обряды и церемонии беспрепятственно совершаются не только в культовых помещениях, зданиях и сооружениях, но и в других местах, в частности в помещениях, принадлежащих религиозным организациям на праве собственности или предоставленных им на ином имущественном праве для осуществления их уставной деятельности, а также в жилых помещениях. Закрепление такой возможности согласуется с предназначением жилых помещений, призванных удовлетворять не только материальные потребности граждан, но и их духовные интересы как неотъемлемый элемент развития и совершенствования личности, в том числе духовные нужды верующих реализуемые на основе свободы вероисповедания, при условии пользования жилым помещением с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в нем лиц, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований, а также в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (часть 4 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации).

Относительно же возможности использовать жилое помещение в качестве места нахождения религиозной организации Министерство юстиции Российской Федерации в утвержденных 27 декабря 1999 года Методических рекомендациях по применению органами юстиции некоторых положений Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях" в части регистрации и перерегистрации религиозных организаций (пункт 15), подтвердив такую возможность, разъяснило, что, поскольку не допускается размещение организаций в жилом помещении (пункт 3 статьи 288 и пункт 2 статьи 671 ГК Российской Федерации), оно не может быть использовано для размещения офисов, органов управления религиозных организаций, для образовательных, издательских, производственных и других целей.

В свою очередь, Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в пункте 4 постановления от 30 июля 2013 года № 61 "О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица" ориентирует суды следующим образом. Поскольку адрес юридического лица определяется местом нахождения его постоянно действующего

исполнительного органа, а при отсутствии такового - иного органа или лица, имеющих право действовать от его имени без доверенности (пункт 2 статьи 54 ГК Российской Федерации), и может отличаться от адреса, по которому осуществляется непосредственная деятельность юридического лица, в том числе хозяйственная (производственный цех, торговая точка и т.п.), регистрирующий орган не вправе отказать в государственной регистрации на основании того, что помещение или здание, адрес которого указан для целей осуществления связи с юридическим лицом, непригодно для осуществления его деятельности в целом либо вида деятельности, который указан в документах, представленных для государственной регистрации. Регистрация по адресу жилого объекта недвижимости допустима только в тех случаях, когда собственник объекта дал на это согласие. Согласие предполагается, если названный адрес является адресом места жительства учредителя (участника) или лица, имеющего право действовать от имени юридического лица без доверенности.

Соответственно, само по себе предоставление жилого помещения по договору для использования в качестве места нахождения религиозной организации может быть в конкретной ситуации направлено на обеспечение или подтверждение формальных условий ее правосубъектности как юридического лица, подлежащего государственной регистрации, что имеет особое значение для малочисленных религиозных организаций, не имеющих своих зданий, помещений, а также возможности приобрести или арендовать их. Такое предоставление не обязательно означает трансформацию жилого помещения в административное (служебное) помещение религиозной организации, а потому и не приводит с неизбежностью к использованию земельного участка под ним не по целевому назначению.

Действующее правовое регулирование, позволяя гражданам использовать принадлежащие им жилые помещения для богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, предполагает и соблюдение - с учетом публичных интересов - пределов такой возможности, а именно: недопустимо такое использование помещения, при котором оно, утратив признаки жилого, приобретает характеристики культового или административного (служебного) помещения религиозной организации. Следовательно, предоставление религиозной организации гражданами - собственниками жилых помещений возможности проводить в них богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также использовать адрес жилого помещения в качестве адреса религиозной организации не является нарушением закона и не может служить основанием для привлечения таких граждан к ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, при том, однако, условии, что сохраняется установленный законодателем для жилых помещений правовой режим, исключающий придание им иного - культового значения, когда они используются на постоянной основе именно религиозной организацией для осуществления ее уставной деятельности, включая размещение руководящих органов. Правоприменителям же, рассматривающим вопрос о привлечении к административной ответственности (в том числе предусмотренной частью 1 статьи 7.21 КоАП Российской Федерации за использование жилых помещений не по назначению), необходимо исходить из всей совокупности фактических обстоятельств, свидетельствующих о трансформации жилого помещения в культовое или административное (служебное).

3. Изложенные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2019 года № 35-П правовые позиции, раскрывающие конституционно-правовой смысл абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, рассматриваемых в системе действующего правового регулирования, в том числе с учетом пункта 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации, применительно к вопросу о привлечении к административной ответственности, предусмотренной за использование земельного участка не по целевому назначению, собственника земельного участка с видом разрешенного использования - для ведения личного подсобного хозяйства и расположенного на нем жилого

помещения (жилого дома), если такой собственник предоставил религиозной организации возможность осуществлять в этом жилом помещении (жилом доме) богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также использовать его адрес в качестве адреса религиозной организации, *mutatis mutandis* распространяются и на ситуацию привлечения к административной ответственности, предусмотренной за использование земельного участка не по целевому назначению, собственника земельного участка с видом разрешенного использования - "в целях эксплуатации административного здания" и расположенного на нем административного здания, если такой собственник предоставил религиозной организации возможность осуществлять в указанном здании богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также использовать его адрес в качестве адреса религиозной организации.

Соответственно, часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, пункт 2 статьи 7 и абзац второй статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации в системе действующего правового регулирования не предполагают привлечения к административной ответственности за нецелевое использование земельного участка с видом разрешенного использования "в целях эксплуатации административного здания" на том лишь основании, что местная религиозная организация проводит в административном здании, расположенном на данном земельном участке, богослужения, другие религиозные обряды и церемонии (помимо осуществления в этом здании иной своей уставной деятельности, в том числе и административной). При решении вопроса об основаниях привлечения к административной ответственности (в том числе за нецелевое использование земельного участка) религиозной организации, являющейся собственником земельного участка и находящегося на нем административного здания, предоставившей здание по договору в бессрочное безвозмездное пользование местной религиозной организации, входящей в его структуру, правоприменителям необходимо исходить из всей совокупности фактических обстоятельств использования религиозной организацией административного здания и требований к использованию конкретного земельного участка, что не предполагает признания надлежащим (достаточным) основанием привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, осуществления в указанном здании богослужений, других религиозных обрядов и церемоний.

Привлечение же к административной ответственности за правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, собственника земельного участка в связи с проведением в расположенном на нем административном здании богослужений, других религиозных обрядов и церемоний в соответствии с пунктом 2 статьи 16 Федерального закона "О свободе совести и о религиозных объединениях", а также с использованием его адреса в качестве адреса Местной религиозной организации приводит к ограничению прав религиозных организаций на свободное распоряжение своим имуществом и свободы вероисповедания.

Иное толкование оспариваемых законоположений влекло бы нарушение провозглашенных в статье 28 Конституции Российской Федерации фундаментальных прав и свобод, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию, а также вело бы - в противоречии с ее статьей 55 (часть 3) - к неоправданному ограничению права собственности, гарантируемого статьей 35 Конституции Российской Федерации.

Этим не исключается право федерального законодателя в порядке совершенствования действующего законодательства (земельного законодательства, законодательства о градостроительной деятельности и др.) уточнить условия осуществления религиозными организациями уставной (религиозной) деятельности в расположенных на принадлежащих им земельных участках административных зданиях.

4. Согласно пункту 3 статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению в случае, если по предмету обращения ранее им было

вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

Вместе с тем, поскольку жалоба поступила в Конституционный Суд Российской Федерации до начала рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации дела о проверке конституционности абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, правоприменительные решения по делу заявителя, основанные на положениях абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2019 года № 35-П, а также - с учетом его конкретизации применительно к ситуации Централизованной религиозной организации - в настоящем Определении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

5. Что касается доводов заявителя о неконституционности части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации ввиду несоразмерности административного наказания в виде административного штрафа, размер которого исчисляется в процентах от кадастровой стоимости земельного участка, то Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что административный штраф, согласно Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях, будучи денежным взысканием, может выражаться в величине, кратной кадастровой стоимости земельного участка (пункт 10 части 1 статьи 3.5); предусмотренные данным Кодексом размеры административных штрафов должны соотноситься с характером и степенью общественной опасности административных правонарушений и обладать разумным сдерживающим эффектом, необходимым для соблюдения находящихся под защитой административно-деликтного законодательства запретов (определения от 19 декабря 2017 года № 3060-О, от 17 июля 2018 года № 1692-О и др.).

Санкцией части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, направленной на пресечение использования земельных участков не по целевому назначению, предусмотрено наложение административного штрафа за совершение юридическим лицом указанного административного правонарушения в случае, если определена кадастровая стоимость земельного участка, - в пределах 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, от ста тысяч до двухсот тысяч рублей.

Принимая во внимание, что определенный частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации размер административного штрафа согласуется с одним из способов установления штрафной санкции, предусмотренных в части 1 статьи 3.5 "Административный штраф" КоАП Российской Федерации, и позволяет назначить наказание с учетом обстоятельств, закрепленных в частях 3, 3.2 и 3.3 его статьи 4.1 "Общие правила назначения административного наказания", оспариваемое правовое регулирование в этой части не может рассматриваться как нарушающее конституционные права и свободы заявителя.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Признать жалобу Централизованной религиозной организации "Религиозная Ассоциация Церкви Иисуса Христа святых последних дней в России" не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

2. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении Централизованной религиозной организации "Религиозная Ассоциация Церкви Иисуса Христа святых последних дней в России" на основании положений абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 14 ноября 2019 года № 35-П, а также с учетом конкретизирующего его настоящего Определения, подлежат пересмотру в установленном порядке.
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.
4. Настоящее Определение подлежит опубликованию на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
№ 3-О