



Именем  
Российской Федерации

# ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности абзаца второго статьи 42  
Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8  
Кодекса Российской Федерации об административных  
правонарушениях в связи с жалобой гражданки О.В.Главоздиновой

город Санкт-Петербург

14 ноября 2019 года

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

с участием представителей гражданки О.В.Главоздиновой – адвокатов  
С.В.Чугунова и В.В.Ряховского, полномочного представителя  
Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации  
М.П.Беспаловой, полномочного представителя Президента Российской  
Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.В.Кротова,

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

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности абзаца второй статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданки О.В.Главоздиновой. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.М.Жарковой, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Министерства юстиции Российской Федерации – М.А.Мельниковой, от Генерального прокурора Российской Федерации – Т.А.Васильевой, от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации – В.В.Лозбинева, от Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека – И.Г.Шаблинского, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно абзацу второму статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации 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.

Часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации устанавливает, 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 приведенных законоположений оспаривает гражданка О.В.Главоздинова – собственник земельного участка в поселке Весёлом Весёловского района Ростовской области площадью 1351 м<sup>2</sup>, относящегося к категории земель населенных пунктов с видом разрешенного использования – для ведения личного подсобного хозяйства, и жилого дома площадью 62,7 м<sup>2</sup>, расположенного на участке. Будучи членом местной религиозной организации «Церковь христиан – адвентистов седьмого дня в поселке Весёлый Ростовской области», О.В.Главоздинова предоставляла ей свой дом, как указано в договоре безвозмездного пользования от 3 января 2017 года, для адреса (места нахождения) ее постоянно действующего руководящего органа и для проведения богослужений, обрядов и церемоний на четыре часа в неделю. Согласно выписке из Единого государственного реестра юридических лиц адрес дома являлся адресом названной религиозной организации с 17 февраля 2016 года и до ее ликвидации 27 сентября 2018 года.

Постановлением главного государственного инспектора Весёловского района по использованию и охране земель – начальника Весёловского отдела Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Ростовской области от 6 сентября 2017 года О.В.Главоздинова привлечена к ответственности за правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, и ей

назначен административный штраф в размере десяти тысяч рублей. Решением Багаевского районного суда Ростовской области от 16 октября 2017 года, оставленным без изменения решением Ростовского областного суда от 21 ноября 2017 года, жалоба, поданная в интересах О.В.Главоздиновой на указанное постановление, оставлена без удовлетворения. Заместитель председателя Ростовского областного суда постановлением от 28 апреля 2018 года также отклонил жалобу на состоявшиеся в ее деле решения, которые были приняты со ссылкой на то, что земельный участок используется ею не по целевому назначению, поскольку расположенный на участке дом передан религиозной организации, в том числе для определения места нахождения данной организации.

В связи с этим О.В.Главоздинова утверждает, что оспариваемые законоположения в силу своей неопределенности позволяют привлекать собственника земельного участка и расположенного на нем жилого дома, используемых по назначению, к административной ответственности за нецелевое использование участка в случае предоставления помещений в доме религиозной организации для богослужений, других религиозных обрядов и церемоний, а потому противоречат статьям 28, 35 (часть 2) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. При этом сторонами в судебном заседании дискутировался вопрос о наступлении таких правовых последствий при предоставлении жилого дома для адреса (места нахождения) постоянно действующего руководящего органа религиозной организации.

Таким образом, с учетом предписаний статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются абзац второй статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой на их основании решается вопрос 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.

2. Конституция Российской Федерации, признавая идеологическое многообразие в качестве одной из основ конституционного строя, гарантирует каждому свободу совести, свободу вероисповедания, включая право исповедовать индивидуально или совместно с другими любую религию или не исповедовать никакой, свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, а равно свободу мысли и слова (статья 13, часть 1; статья 28; статья 29, часть 1).

Свобода вероисповедания, не ограничиваясь исключительно пространством частной жизни и получая свою реализацию во внешней сфере, в том числе в коллективных формах, объективно приобретает и весьма важное общественное значение. Следовательно, Россия как правовое и социальное государство, в котором права и свободы человека и гражданина признаются, соблюдаются и защищаются в качестве высшей ценности, обязана обеспечивать, нейтрально и беспристрастно, возможность исповедания различных религий и верований, что способствует достижению гражданского мира и согласия, поддержанию общественного порядка и религиозной терпимости в стране (преамбула; статья 1, часть 1; статья 2; статья 7, часть 1; статья 45, часть 1, Конституции Российской Федерации). Принимая во внимание сочетание в религиозной свободе индивидуальных и коллективных, частных и публичных начал, нормативный порядок реализации права на свободу совести и свободу вероисповедания – исходя из предписаний Конституции Российской

Федерации, согласно которым права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность органов власти и обеспечиваются правосудием, а их осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 17, часть 3; статья 18), – требует соотнесения с порядком осуществления иных конституционных прав и обязывает как законодателя, так и правоприменителя, включая суд, стремиться к разумному балансу интересов верующих (их объединений) и светских институтов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 5 декабря 2012 года № 30-П).

Вводимые законодателем меры, относящиеся к деятельности религиозных объединений, а равно их реализация правоприменителем не должны искажать само существо свободы вероисповедания, создавать препятствия для осуществления права на объединение, посягать на свободу деятельности религиозных объединений, а ограничения в этой сфере могут быть установлены федеральным законом лишь как необходимые в демократической стране в интересах государственной и общественной безопасности, в целях предотвращения беспорядков и преступлений, признания, уважения и защиты прав и свобод других лиц, охраны здоровья и удовлетворения требований морали, что находит свое подтверждение и в международно-правовых актах, являющихся составной частью российской правовой системы. В частности, из статей 18, 19 и 29 Всеобщей декларации прав человека, статей 18 и 21 Международного пакта о гражданских и политических правах, статей 9 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод следует, что каждый имеет право на свободу мысли, совести и религии, включая свободу исповедовать свою религию или убеждения как индивидуально, так и сообща с другими.

3. Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в России как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю,

владеть, пользоваться и распоряжаться ею как единолично, так и совместно с другими лицами с тем, однако, условием, что это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц (статьи 9 и 17; 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.

Как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, Земельный кодекс Российской Федерации (подпункт 8 пункта 1 статьи 1) в порядке реализации конституционных предписаний закрепляет в качестве одного из основных принципов земельного законодательства принцип деления земель по целевому назначению на категории, в силу которого правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к определенной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства. 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 земли населенных пунктов, обязанность использовать их в соответствии с разрешенным видом использования и установленным для них целевым назначением (Постановление от 30 июня 2011 года № 13-П; определения от 24 декабря 2013 года № 2153-О, от 24 марта 2015 года № 671-О, от 23 июня 2015 года № 1453-О, от 28 февраля 2017 года № 443-О, от 28 сентября 2017 года № 1919-О, от 27 сентября 2018 года № 2347-О и др.).

Об особом значении, которое имеет для земельных и имущественных отношений соблюдение требования целевого использования земельного

участка их собственниками и арендаторами, землепользователями и землевладельцами, свидетельствует тот факт, что нарушение этого требования законодатель расценивает в качестве основания для возможного прекращения соответствующих прав на земельные участки, в том числе и права собственности (абзац второй подпункта 1 пункта 2 статьи 45, пункт 2 статьи 46, подпункт 2 пункта 1 статьи 47, статьи 54 и 54<sup>1</sup> Земельного кодекса Российской Федерации).

Кроме того, Земельный кодекс Российской Федерации (подпункт 5 пункта 1 статьи 1) называет среди основных принципов земельного законодательства принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами. Этот принцип и принцип деления земель по целевому назначению, рассматриваемые в системном единстве, позволяют сделать вывод, что при строительстве и эксплуатации данных объектов (здания, сооружения, объекты капитального строительства, линейные объекты) должны соблюдаться требования, обусловленные целевым назначением земельного участка, в границах которого они создаются и используются. Из того же исходит и законодатель. В частности, обязанность при их возведении и последующей эксплуатации соблюдать целевое назначение и правовой режим земельных участков вытекает из Земельного кодекса Российской Федерации (абзац седьмой статьи 42), Гражданского кодекса Российской Федерации (пункт 1 статьи 263) и Градостроительного кодекса Российской Федерации (часть 3 статьи 4, часть 1 статьи 36, пункт 2 части 11 статьи 51 и часть 6 статьи 52).

Таким образом, законодательные требования, предусматривающие использование земельных участков по их целевому назначению, будучи по своей природе определенным ограничением свободы владения, пользования и распоряжения имуществом, обусловлены прежде всего публичными интересами и особенностью земли как природного объекта и важнейшего

компонента окружающей среды, подлежащего в этом качестве особой охране и нуждающегося в эффективном использовании, в том числе в общих интересах.

3.1. Одной из гарантий соблюдения требований земельного законодательства выступает часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, предусматривающая административную ответственность за использование земельного участка не по целевому назначению в соответствии с его принадлежностью к той или иной категории земель и (или) разрешенным использованием.

Конституционный Суд Российской Федерации отмечал в своих решениях, что законодатель вправе – в силу статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 2), 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2), 45 (часть 1), 55 (часть 3), 71 (пункт «а»), 72 (пункт «к» части 1) и 76 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации – в рамках предоставленных ему дискреционных полномочий и с соблюдением конституционных критериев необходимости и соразмерности ограничения прав и свобод прибегать к установлению административной ответственности физических и юридических лиц.

Осуществляя нормативно-правовое регулирование оснований, условий и сроков административной ответственности, законодатель обязан исходить из того, что ее использование возможно на основе обеспечения баланса прав и свобод граждан, юридических лиц, с одной стороны, и, с другой – публичного интереса, состоящего в защите личности, общества и государства от противоправного поведения. Закрепляя и изменяя составы административных правонарушений и меры ответственности за их совершение, административно-деликтное законодательство должно учитывать конституционный принцип равенства всех перед законом, означающий, что любое административное правонарушение, как и санкции за него требуют четкого определения в законе, причем таким образом, чтобы исходя непосредственно из нормы (в случае необходимости – с помощью толкования, данного ей судами) каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия).

Предусматривая за административное правонарушение наказание в виде административного штрафа и, как следствие, ограничивая находящееся под защитой закона право частной собственности (статья 35 Конституции Российской Федерации), законодателю надлежит стремиться к тому, чтобы устанавливаемые им размеры административных штрафов, а равно правила их наложения позволяли в каждом конкретном случае, исходя из требования соразмерности (статья 55, часть 3 Конституции Российской Федерации), обеспечивать адекватность административного принуждения всем юридически значимым обстоятельствам, оказывающим существенное влияние на индивидуализацию наказания.

Приведенные правовые позиции, сформулированные в постановлениях от 25 января 2001 года № 1-П, от 13 марта 2008 года № 5-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 13 июля 2010 года № 15-П, от 18 мая 2012 года № 12-П, от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 4 декабря 2017 года № 35-П и от 18 января 2019 года № 5-П, сохраняют свою силу. Применительно же к части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации указал, что она направлена на пресечение нарушений правил надлежащего использования земельных участков и на охрану окружающей среды (определения от 19 декабря 2017 года № 3060-О и от 17 июля 2018 года № 1692-О). Вместе с тем, исходя из требований статей 1.5, 1.6, 2.1 и 3.1 того же Кодекса, недопустимо привлечение к административной ответственности за действия, которые законодатель рассматривает в качестве законных, в том числе связанные с правомерным использованием земельных участков и расположенных на них объектов.

3.2. 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).

С этой целью в статье 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации закреплены 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). В то же время законодатель, обеспечивая гармоничное сочетание принципов земельного и градостроительного законодательства, 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 и обязательны для исполнения всеми их собственниками и арендаторами, землепользователями и землевладельцами.

Градостроительный кодекс Российской Федерации (пункт 2 части 9 статьи 35) позволяет включать в состав зон сельскохозяйственного использования зоны, занятые объектами сельскохозяйственного назначения и предназначенные для ведения сельского хозяйства, садоводства и огородничества, личного подсобного хозяйства, развития объектов сельскохозяйственного назначения, а Земельный кодекс Российской Федерации (пункт 2 статьи 7) предписывает определять виды разрешенного использования земельных участков в соответствии с классификатором, утвержденным федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений. Как следует из строки с кодом 2.2 Классификатора видов разрешенного использования земельных участков (утвержден приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 сентября 2014 года № 540), земельный участок, имеющий вид разрешенного использования – для ведения личного подсобного хозяйства (приусадебный земельный участок), предназначен для размещения жилого дома, производства сельскохозяйственной продукции, размещения гаража и иных вспомогательных сооружений, содержания сельскохозяйственных животных.

В свою очередь, Федеральным законом от 7 июля 2003 года № 112-ФЗ «О личном подсобном хозяйстве» предусмотрено, что для ведения личного подсобного хозяйства может предоставляться земельный участок в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок), который используется для производства сельскохозяйственной продукции, а также для возведения жилого дома, производственных, бытовых и иных зданий, строений, сооружений; параметры жилого дома должны соответствовать параметрам объекта индивидуального жилищного строительства. Жилой дом, как и земельный участок, используется для ведения личного подсобного хозяйства (статьи 4 и 6).

С другой стороны, Жилищный кодекс Российской Федерации, являясь системообразующим актом, устанавливающим правила регулирования жилищных отношений, определяет в статье 17, что жилые помещения (к числу которых, согласно пункту 1 части 1 его статьи 16, относится и жилой дом) предназначены для проживания граждан (часть 1), допускается их использование для осуществления профессиональной деятельности или индивидуальной предпринимательской деятельности проживающими в них на законных основаниях гражданами, если это не нарушает права и законные интересы других граждан, а также требования, которым должно отвечать жилое помещение (часть 2), но не допускается размещение в

жилых помещениях промышленных производств, гостиниц, а также осуществление миссионерской деятельности, за исключением случаев, предусмотренных статьей 16 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (часть 3).

4. Из статьи 28 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 13 (часть 4), 14 (часть 2), 19 (части 1 и 2) и 30 (часть 1), а также из статей 9 и 11 Конвенции о защите прав человека и основных свобод следует, что свобода вероисповедания включает в себя свободу исповедовать религию как индивидуально, так и сообща с другими, публичным или частным порядком участвуя в богослужении, обучении, отправлении религиозных и культовых обрядов. В практике Европейского Суда по правам человека свобода исповедовать религию сообща с другими трактуется как косвенная гарантия создания религиозных объединений, которые традиционно и повсеместно существуют в форме организованных структур и, следовательно, должны обладать необходимой правосубъектностью (постановления от 26 октября 2000 года по делу «Хасан (*Hasan*) и Чауш (*Chaush*) против Болгарии», от 13 декабря 2001 года по делу «Бессарабская метрополия (*Metropolitan Church of Bessarabia*) и другие против Молдавии», от 5 октября 2006 года по делу «Московское отделение Армии Спасения (*Moscow Branch of the Salvation Army*) против России» и др.).

Как подчеркнул Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 6 декабря 2011 года № 26-П, 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 «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<sup>1</sup>, 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), 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 постановлении от 30 июля 2013 года № 61 «О некоторых вопросах практики рассмотрения споров, связанных с достоверностью адреса юридического лица» (пункт 4) 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 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).

5. Таким образом, абзац второй статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не

противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не предполагают привлечения к 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 участке жилого помещения в случаях предоставления религиозной организации возможности совершать в нем богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также использовать его адрес в качестве адреса религиозной организации и при этом не допускают такого его использования религиозной организацией, когда это помещение, фактически утратив признаки жилого, приобретает характеристики культового либо административного (служебного) помещения религиозной организации, подлежащего размещению на земельных участках с иным видом разрешенного использования.

Иное понимание указанных 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 противоречие с ее статьей 55 (часть 3) – к неоправданному ограничению права собственности, гарантируемого статьей 35 Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 71, 72, 74, 75, 78, 79 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 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.

2. Конституционно-правовой смысл абзаца второго статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и части 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

3. Правоприменительные решения, вынесенные в отношении гражданки Гламоздиновой Ольги Владимировны на основании 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 в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства

Российской Федерации» и 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».

Конституционный Суд  
Российской Федерации

№ 35-П