



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 3 статьи 8.8 Кодекса
Российской Федерации об административных правонарушениях в
связи с жалобами граждан А.В.Баевой и И.В.Филькова

город Санкт-Петербург

6 ноября 2024 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя
В.Д.Зорькина, судей А.Ю.Бушева, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева,
С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, М.Б.Лобова, С.П.Маврина,
Н.В.Мельникова, В.А.Сивицкого,

руководствуясь статьей 125 (пункт «а» части 4) Конституции
Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и
четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47¹, 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 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились жалобы граждан А.В.Баевой и
И.В.Филькова. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся
неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции
Российской Федерации оспариваемое заявителями законоположение.

Поскольку жалобы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», соединил дела по этим жалобам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.А.Сивицкого, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом, влечет наложение административного штрафа: в случае, если определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от 1 до 1,5 процента кадастровой стоимости земельного участка, но не менее двадцати тысяч рублей; на должностных лиц – от 1,5 до 2 процентов кадастровой стоимости земельного участка, но не менее пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц – от 3 до 5 процентов кадастровой стоимости земельного участка, но не менее четырехсот тысяч рублей, а в случае, если не определена кадастровая стоимость земельного участка, на граждан в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на должностных лиц – от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей; на юридических лиц – от четырехсот тысяч до семисот тысяч рублей.

Постановлениями главного государственного инспектора по использованию и охране земель Межмуниципального отдела по Заокскому и Ясногорскому районам Управления Росреестра по Тульской области от 25 мая 2022 года заявители по настоящему делу – граждане А.В.Баева и И.В.Фильков были признаны виновными в совершении правонарушения,

предусмотренного частью 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, и каждому из них было назначено наказание в виде административного штрафа в размере двадцати тысяч рублей.

Основанием для привлечения заявителей к административной ответственности послужило то, что принадлежащие им на праве собственности земельные участки – сформированные в результате выдела в натуре соответствующих долей из общей долевой собственности на участок, ранее полученный ими в порядке наследования, – из состава земель населенных пунктов с разрешенным использованием «для индивидуального жилищного строительства» не использовались более трех лет (а именно около семи лет). В ходе внеплановой документарной проверки соблюдения земельного законодательства было установлено, что данные участки не огорожены, заросли порослью деревьев и кустарников, строительство жилых домов на них не ведется, иные постройки также отсутствуют. При этом за разрешением на строительство либо с уведомлением о планируемом строительстве жилого (садового) дома заявители в уполномоченные органы местного самоуправления не обращались.

Решениями судьи Алексинского межрайонного суда Тульской области от 7 ноября 2022 года, с которыми согласились судьи вышестоящих судов, включая Верховный Суд Российской Федерации, постановления о привлечении А.В.Баевой и И.В.Филькова к административной ответственности оставлены без изменения.

При этом должностное лицо Росреестра и суды в обоснование принятых ими решений ссылались, в частности, на статью 284 ГК Российской Федерации, согласно которой земельный участок может быть изъят у собственника в случаях, когда участок предназначен для ведения сельского хозяйства либо жилищного или иного строительства и не используется по целевому назначению в течение трех лет, если более длительный срок не установлен законом; в этот период не включается время, необходимое для освоения участка, за исключением случаев, когда земельный участок относится к землям сельскохозяйственного назначения,

оборот которых регулируется Федеральным законом от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», а также время, в течение которого участок не мог быть использован по целевому назначению из-за стихийных бедствий или ввиду иных обстоятельств, исключающих такое использование. Правоприменительные органы исходили из того, что тем самым федеральным законом установлена обязанность по использованию земельного участка по назначению в течение указанного трехлетнего срока.

По мнению заявителей, часть 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не соответствует статье 36 Конституции Российской Федерации, поскольку препятствует свободному осуществлению прав собственника земельного участка, в том числе в связи с его планируемым отчуждением.

Таким образом, с учетом требований статей 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу является часть 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации в той мере, в какой она служит основанием для привлечения к административной ответственности за неиспользование земельного участка, предназначенного для строительства индивидуального жилого дома, в указанных целях в течение более трех лет.

2. В целях защиты таких ценностей, как основы конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства, законодатель, как следует из положений 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 (часть 1) Конституции Российской Федерации, реализуя предоставленные ему дискреционные полномочия с учетом соблюдения критериев необходимости и соразмерности ограничения прав и свобод, а также общеправовых принципов справедливости и гуманизма, вправе, а в некоторых случаях обязан использовать все конституционно допустимые средства государственного принуждения, включая установление

административной ответственности (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2019 года № 35-П, от 14 апреля 2020 года № 17-П, от 24 ноября 2022 года № 51-П, от 27 марта 2023 года № 11-П и др.).

По смыслу статей 49 (часть 1) и 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации юридическая ответственность может наступать лишь при том условии, что конкретное деяние законом, действующим на момент его совершения, признается правонарушением. Соблюдение данных конституционных предписаний подразумевает обязательное формальное закрепление конкретного состава правонарушения и всех его необходимых признаков, что является неременным основанием для всех видов ответственности. Это означает, в частности, что действия (бездействие) не могут быть основанием административной ответственности, даже если в них есть признаки противоправности, пока и если деяние не описано как состав административного правонарушения, т.е. не запрещено в надлежащем для того законе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 12 мая 2021 года № 17-П, от 20 октября 2022 года № 45-П, от 24 ноября 2022 года № 51-П и от 27 марта 2023 года № 11-П).

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что любые административные правонарушения должны быть ясно определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы – в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами, – каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий (бездействия). Иное противоречило бы конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования. При этом закон, устанавливающий административную ответственность, не может толковаться расширительно, как распространяющийся на деяния, прямо им не запрещенные, поскольку такое толкование оснований административной ответственности

несовместимо с соразмерностью вводимых законом ограничений конституционно одобряемым целям (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 14 июня 2018 года № 23-П, от 15 января 2019 года № 3-П, от 14 апреля 2020 года № 17-П, от 12 мая 2021 года № 17-П, от 5 марта 2024 года № 9-П и др.).

Изложенное означает, что в Российской Федерации как правовом государстве к актам, устанавливающим признаки состава административного правонарушения, предъявляются повышенные требования ясности, четкости, согласованности и правовой определенности. Иное могло бы привести к произвольному применению мер административной ответственности, что умаляет действие гарантий защиты прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц, привлекаемых к административной ответственности.

Указанные требования к закону, устанавливающему административную ответственность, приобретают особую значимость в случае использования законодателем бланкетных (отсылочных) норм. Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к проблеме правовой определенности норм, устанавливающих административно-правовую ответственность, имеющих бланкетный (отсылочный) характер, и отмечал, что сам по себе такой характер норм не может свидетельствовать об их неконституционности, поскольку регулятивные нормы, непосредственно закрепляющие те или иные правила поведения, не обязательно должны содержаться в том же нормативном правовом акте, что и нормы, предусматривающие юридическую ответственность за их нарушение, а потому оценка степени определенности содержащихся в законе положений должна осуществляться исходя не только из самого текста закона и используемых в нем формулировок, но и из их места в системе нормативных предписаний, а также с учетом смежных составов правонарушений (постановления от 17 июня 2014 года № 18-П, от 16 июля 2015 года № 22-П, от 27 февраля 2020 года № 10-П и др.).

Такой характер изложения нормативных предписаний обязывает законодателя, использующего данный прием юридической техники в сфере регулирования административной ответственности, заботиться о надлежащей степени ясности не только охранительных, но и регулятивных норм: последние, непосредственно закрепляя 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 восприятию и применению административно-деликтного законодательства (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П, от 16 октября 2020 года № 42-П, от 21 июля 2021 года № 39-П, от 24 ноября 2022 года № 51-П, от 5 марта 2024 года № 9-П; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2023 года № 3022-О и др.).

Соответственно, использование бланкетных (отсылочных) норм предполагает, что законодатель должен устанавливать достаточные признаки, позволяющие точно определить регулятивную норму, непосредственно закрепляющую те или иные правила поведения, нарушение которых признается основанием юридической ответственности, за счет чего обеспечивается согласованность норм Особенной части КоАП Российской Федерации со всей системой правового регулирования. При этом он может использовать различные приемы юридической техники, адресуя субъектов правоотношений как к прямо поименованному федеральному закону или иному правовому акту, определяемому предметом правового регулирования, так и к законодательству в целом. Само по себе это не вступает в противоречие с требованиями правовой определенности при том условии, что регулятивная норма, нарушение которой является основанием для привлечения к административной ответственности, может быть определена, т.е. суд, орган или должностное лицо, рассматривающие дело об административном правонарушении, при обращении к такой

регулятивной норме могут обоснованно – с учетом в том числе судебного толкования, не предполагающего в этой сфере регулирования его расширительного характера, – соотнести ее с положением диспозиции охранительной нормы Особенной части КоАП Российской Федерации.

3. Конституция Российской Федерации устанавливает, что 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 (статья 9; статья 17, часть 3; статья 35, часть 2; статья 36, части 1 и 2). Законодатель, реализуя указанные предписания, закрепил в Земельном кодексе Российской Федерации в качестве принципов земельного законодательства, в частности, 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 (подпункт 8 пункта 1 статьи 1), а также принцип сочетания интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком (подпункт 11 пункта 1 статьи 1).

Принцип целевого использования земель, как следует из ряда правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, призван обеспечить эффективное использование и одновременно охрану земли, чему служат как 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 правообладателей земельных участков обязанность использовать их в соответствии с

разрешенным видом использования и установленным для них целевым назначением, так и иные, включая административно-деликтные, юридические механизмы (постановления от 30 января 2009 года № 1-П, от 30 июня 2011 года № 13-П, от 14 ноября 2019 года № 35-П, от 16 октября 2020 года № 42-П; Определение от 6 октября 2015 года № 2317-О и др.).

Принцип же сочетания интересов общества и законных интересов граждан в земельных отношениях обусловлен ценностью и в известной степени ограниченностью земельного ресурса, по крайней мере пригодного для использования в определенных целях. Он неразрывно связан с принципом целевого использования земель, с учетом того что именно такое – исходя из презумпции разумности и обоснованности отнесения органами публичной власти земель к той или иной категории и установления видов разрешенного использования земельных участков – в наибольшей степени способствует максимально эффективному использованию земли, а значит, сохранению и приращению общественного блага, что содействует устойчивому экономическому росту страны и повышению благосостояния граждан (статья 75¹ Конституции Российской Федерации).

Целевое назначение земельного участка, будучи публично-правовым компонентом его правового режима, не только предполагает запрет иного, помимо целевого, его использования, но и допускает возможность понуждать правообладателя к использованию земельного участка. Последнее может быть обусловлено, в частности, особой социальной и экономической значимостью и объективной ограниченностью, в том числе применительно к отдельным территориям, земель (земельных участков) некоторых категорий (видов разрешенного использования). Также не может игнорироваться необходимость защиты интересов правообладателей соседних земельных участков, поскольку неиспользование земельного участка по назначению повышает риск его захламления, зарастания сорными растениями и подобных явлений. Такое правовое регулирование может исходить и из того, что не поощряется – хотя и не является само по

себе недобросовестным – поведение, связанное с приобретением права на земельный участок единственно в целях его дальнейшей перепродажи: нормативно установленная обязанность использовать земельный участок по целевому назначению препятствует его удержанию без такого использования.

Соответственно, установление как самой обязанности приступить к целевому использованию земельного участка в определенный срок, так и неблагоприятных последствий, включая административно-деликтные, ее неисполнения не вступает в противоречие с положениями статей 35 и 36 Конституции Российской Федерации с учетом части 3 ее статьи 55 и не препятствует реализации гарантированного Конституцией Российской Федерации права собственности граждан на землю. Более того, именно такое регулирование в наибольшей степени обеспечивает учет публичных интересов и интересов других частных лиц в балансе конституционных ценностей и коррелирует с конституционными требованиями о недопустимости нарушения прав других лиц при осуществлении своих прав (статья 17, часть 3, Конституции Российской Федерации), в том числе прав владения, пользования и распоряжения землей (статья 36, часть 2, Конституции Российской Федерации), об обеспечении в Российской Федерации сбалансированности прав и обязанностей гражданина, экономической и социальной солидарности (статья 75¹ Конституции Российской Федерации).

Поэтому сама по себе часть 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, предусматривающая привлечение к административной ответственности за неиспользование земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, в указанных целях в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом, как направленная на обеспечение административно-деликтными средствами принципов использования земель по целевому назначению и достижения баланса интересов общества и законных

интересов граждан в земельных отношениях, в противоречие с Конституцией Российской Федерации не вступает.

4. При формулировании смежных составов административных правонарушений, предусмотренных статьей 8.8 КоАП Российской Федерации, их объективная сторона включает в качестве обязательной характеристики противоправного бездействия, выраженного в неиспользовании земельного участка по назначению, срок (длительность) такого бездействия, который, как следует из текста соответствующих положений, устанавливается федеральным законом. При этом в частях 2, 2¹ и 3 данной статьи законодателем используются различные способы их изложения в части взаимосвязи бланкетной (отсылочной) охранительной нормы и регулятивной нормы, касающейся срока, в течение которого должна быть исполнена обязанность по использованию земельного участка по назначению.

Так, части 2 и 2¹ статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, предусматривающие составы административных правонарушений для случаев неиспользования в течение установленного законом срока земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения, содержат отсылки к Федеральному закону «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». При этом для определения длительности бездействия, влекущего привлечение к административной ответственности, в части 2 этой статьи содержится отсылка к названному Федеральному закону в целом, тогда как в части 2¹ указанной статьи предусмотрена отсылка к его конкретному структурному элементу – пункту 3 статьи 6, которая, несмотря на изложение статьи 6 в новой редакции Федеральным законом от 5 декабря 2022 года № 507-ФЗ, позволяет путем обращения к сроку, указанному в подпункте 1 пункта 1 той же статьи, установить правило, нарушение которого влечет применение административной ответственности. Хотя неиспользование земельного участка в течение срока, установленного в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», является основанием для его изъятия, положения частей 2 и 2¹

статьи 8.8 КоАП Российской Федерации явным и недвусмысленным образом связывают наступление административной ответственности именно с его несоблюдением.

4.1. При формулировании части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации в качестве бланкетной нормы законодателем также предусмотрен обязательный признак – установление федеральным законом, к которому отсылает указанная норма, обязанности по использованию земельного участка в течение определенного срока. Однако в отличие от аналогичных положений, касающихся неиспользования земельного участка из состава земель сельскохозяйственного назначения, оборот которых регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», содержащихся в частях 2 и 2¹ данной статьи – где указание на применение установленного этим Федеральным законом срока дано в утвердительной форме, – часть 3 подобной конкретной отсылки к регулятивной норме, за нарушение которой установлена административная ответственность, не предусматривает и содержит формулировку «в случае, если обязанность по использованию такого земельного участка в течение установленного срока предусмотрена федеральным законом».

Такое правовое регулирование, в отличие от отмеченной правовой конструкции частей 2 и 2¹ статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, по своему буквальному смыслу не позволяет рассматривать какую-либо норму – действующую на момент установления соответствующего правового регулирования и предусматривающую срок, не указанный прямо в качестве срока исполнения обязанности по использованию земельного участка по назначению, – в качестве содержащей необходимое условие применения мер административной ответственности.

Так, в оспариваемом законоположении не была сделана прямая отсылка к уже действовавшей статье 284 ГК Российской Федерации – норма которой о возможности изъятия у собственника в случае неиспользования по целевому назначению в течение трех лет участка, предназначенного для

строительства (в том числе индивидуального жилищного), рассматривается правоприменительными органами, как это следует из конкретных дел заявителей и иной схожей правоприменительной практики, в качестве регулятивной, взаимосвязанной с оспариваемой бланкетной охранительной нормой для целей применения административной ответственности и устанавливающей срок исполнения соответствующей обязанности, – несмотря на возможность использования законодателем такого юридико-технического приема.

При этом статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации, определяющая обязанности правообладателей земельных участков по использованию земельных участков, обязывает соответствующих лиц своевременно приступать к использованию земельных участков в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами (абзац пятый). Нормативного же срока, в течение которого необходимо использовать земельный участок с видом разрешенного использования, предусматривающим строительство индивидуального жилого дома, по указанному назначению эта статья – как и другие положения Земельного кодекса Российской Федерации, а равно Градостроительного кодекса Российской Федерации или иного федерального закона – не предусматривает.

Не дает оснований для иных выводов и статья 43 Земельного кодекса Российской Федерации, согласно которой граждане и юридические лица осуществляют принадлежащие им права на земельные участки по своему усмотрению, если иное не установлено данным Кодексом, федеральными законами (пункт 1), а отказ граждан и юридических лиц от осуществления принадлежащих им прав на земельные участки не влечет за собой прекращения их обязанностей, установленных его статьей 42 (пункт 2). Как в части случаев, когда ограничивается усмотрение в осуществлении прав на земельный участок – в том числе относительно неиспользования этого объекта недвижимости, которое вполне может рассматриваться как форма реализации права собственности по смыслу пункта 1 статьи 209 ГК

Российской Федерации, – так и в части обязанностей, наличие которых также, по сути, ограничивает это усмотрение, положения данной статьи непосредственно не устанавливают нормативных предписаний, а отсылают к иным законоположениям.

При этом обращает на себя внимание и отличие формулировки части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации в части отсылки к федеральному закону от ранее (с 22 марта 2005 года до вступления в силу Федерального закона от 8 марта 2015 года № 46-ФЗ, выделившего составы правонарушений, состоящих в неиспользовании земельного участка по назначению, в отдельные части этой статьи) установленной в данной статье для характеристики бездействия правообладателя земельного участка нормативной конструкции: «в течение срока, установленного федеральным законом». Законодатель, прибегая к конструкции «в случае, если», мог исходить из отсутствия в действующем на момент установления этой редакции нормативном регулировании обязанности использовать земельные участки с видами разрешенного использования, перечисленными в части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, в определенный срок.

4.2. Федеральный закон от 8 августа 2024 года № 307-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и статью 23 Федерального закона «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» предусматривает исключение формулировки «в случаях, если сроки освоения земельных участков предусмотрены договорами» из абзаца пятого статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации. Этим Федеральным законом в целом уточняется механизм правового регулирования использования и освоения земельных участков из состава земель населенных пунктов, в том числе предназначенных для индивидуального жилищного строительства, а также садовых и огородных земельных участков: в Земельный кодекс Российской Федерации вводится статья 85¹, которая определяет понятие освоения указанных земельных участков и предусматривает, что срок

такового не может составлять, по общему правилу, более трех лет; на Правительство Российской Федерации возлагаются полномочия по установлению в соответствующих нормативных правовых актах признаков неиспользования таких земельных участков и перечня мероприятий по приведению земельного участка в состояние, пригодное для его использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием.

Данный Федеральный закон согласно его статье 3 вступает в силу с 1 марта 2025 года, поэтому при оценке конституционности оспариваемого законоположения Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью второй статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», исходит из той системной взаимосвязи охранительных и регулятивных законоположений, которая сложилась без учета соответствующих законодательных изменений. Тем более его вступление в силу не обеспечивает восстановления прав лиц, ранее привлеченных к административной ответственности, предусмотренной частью 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, за неиспользование земельного участка, предназначенного для индивидуального жилищного строительства, в указанных целях в течение более трех лет.

При этом сам по себе факт внесения Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 25 мая 2024 года законопроекта, на основе которого был принят Федеральный закон от 8 августа 2024 года № 307-ФЗ, подтверждает то обстоятельство, что ранее вопрос об обязанности по использованию в течение определенного срока земельного участка, предназначенного для жилищного или иного строительства, садоводства, огородничества, не был надлежаще урегулирован. В пояснительной записке к нему прямо указывалось на нерешенность в законодательстве вопроса о сроке, в течение которого правообладатель земельного участка (помимо участков из состава земель сельскохозяйственного назначения) должен начать его использовать.

5. В течение некоторого времени у судов возникала неопределенность в понимании того, к какому федеральному закону отсылает оспариваемое законоположение. Так, в ряде дел суды приходили к выводу, что ни статьей 284 ГК Российской Федерации, ни иными нормами действующего законодательства не установлен какой-либо срок, несоблюдение которого влечет административную ответственность, и принимали судебные акты в пользу лиц, привлекавшихся к такой ответственности (решение Ростовского областного суда от 16 августа 2018 года по делу № 11-881/2018, постановление Верховного Суда Республики Бурятия от 14 сентября 2018 года № 7А-310/2018, постановление Пермского краевого суда от 4 марта 2019 года по делу № 44а-270/2019 и др.).

В настоящее время в судебной практике, объем которой незначителен (по представленным в Конституционный Суд Российской Федерации сведениям Росреестра, в 2023 году на основании оспариваемой нормы привлечено к административной ответственности 87 граждан, юридических лиц и должностных лиц при более чем 46 тысячах соответствующих выявленных нарушений), сложился единообразный подход к применению части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации во взаимосвязи со статьей 284 ГК Российской Федерации, нашедший отражение и в делах с участием заявителей. В этих делах суды, отклоняя доводы заявителей о том, что действующим законодательством не установлена обязанность по использованию земельного участка для жилищного строительства в течение определенного срока, со ссылкой на положения статьи 284 ГК Российской Федерации отказали в удовлетворении требований об оспаривании постановления о привлечении к административной ответственности. Изложенный подход основывается в том числе на толковании, данном указанным законоположениям Верховным Судом Российской Федерации (постановления от 2 июля 2018 года № 14-АД18-6, от 21 августа 2018 года № 57-АД18-9 и от 11 февраля 2022 года № 18-АД22-1-К4).

Данный подход связан, очевидно, с тем, что в статье 284 ГК Российской Федерации отражено волеизъявление федерального

законодателя о наступлении негативных последствий в виде возможности изъятия у собственника земельного участка при его неиспользовании в соответствии с целевым назначением (для ведения сельского хозяйства либо жилищного или иного строительства) именно в течение трех лет. В свою очередь, предусмотренное статьей 284 ГК Российской Федерации регулирование преследует ту же цель обеспечения эффективного использования земельных ресурсов в развитие земельно-правовых принципов целевого использования земель и достижения баланса интересов общества и законных интересов граждан в земельных отношениях, что и установленная частью 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации административная ответственность.

Однако общность цели данных законоположений не свидетельствует об обоснованности обращения судов к установленному в статье 284 ГК Российской Федерации трехлетнему сроку для целей применения части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации. Тем более что, как уже отмечено, судебное толкование, данное административно-деликтной (в том числе бланкетной) норме, хотя и может в определенных случаях удовлетворять вытекающее из Конституции Российской Федерации требование о том, чтобы, исходя из текста соответствующих нормативных положений в совокупности с таким толкованием, субъекты правоотношений имели возможность предвидеть негативные последствия своих действий (бездействия), оно не должно быть расширительным и в отсутствие на то необходимых нормативных предпосылок увязывать ее применение с правилами, не рассчитанными на определение соответствующего состава правонарушения.

5.1. Соответственно, когда разрешаемая правовая проблема состоит в определении регулятивной нормы как устанавливающей правило поведения, за нарушение которого административно-деликтной нормой предусмотрена ответственность, оценка соблюдения конституционно-правового стандарта, состоящего в обеспечении возможности каждого предвидеть административно-правовые последствия своих действий

(бездействия), предполагает необходимость обращения к самому содержанию и условиям применения этой регулятивной нормы. Единство же целей законоположений части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации и статьи 284 ГК Российской Федерации само по себе не может служить основанием для признания указанного в статье 284 ГК Российской Федерации срока тем сроком, который является характеристикой противоправного бездействия согласно оспариваемой норме.

В Гражданском кодексе Российской Федерации наряду со статьей 284 «Изъятие земельного участка, который не используется по целевому назначению» содержится статья 285 «Изъятие земельного участка, используемого с нарушением законодательства Российской Федерации», которая также предусматривает возможность изъятия земельного участка. В последнем случае, как следует из названия этой статьи, изъятие земельного участка недвусмысленно рассматривается как реакция именно на такое поведение собственников земельного участка, которое согласно положениям в том числе земельного законодательства считается противоправным.

В контексте же статьи 284 ГК Российской Федерации неиспользование земельного участка не приобретает терминологически сходной негативной нормативной оценки. Возможность возмездного изъятия земельного участка в этом случае (с учетом выплаты прежнему собственнику средств, вырученных от продажи этого участка с публичных торгов, согласно пункту 7 статьи 54¹ Земельного кодекса Российской Федерации) может рассматриваться не только как следствие противоправности такого бездействия, но и как специально установленная законодателем форма удовлетворения публичной потребности в полноценном освоении и использовании земельных ресурсов.

Исходя из изложенного содержание статьи 284 ГК Российской Федерации не позволяет с достаточной для применения административной ответственности определенностью утверждать, что указанный в ней трехлетний срок установлен в качестве элемента обязанности использовать

земельный участок по назначению, с учетом того что в самой части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации отсутствует прямая отсылка к нему, аналогичная отсылке в частях 2 и 2¹ той же статьи к сроку, установленному в Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

5.2. Не может быть оставлено без внимания и следующее обстоятельство. Пункт 1 статьи 286 ГК Российской Федерации указывает на необходимость наличия – в качестве элемента порядка изъятия земельного участка в соответствии с его статьями 284 и 285 – обязательного заблаговременного предупреждения собственника участка о допущенных нарушениях, порядок которого определяется земельным законодательством.

Статья 71 Земельного кодекса Российской Федерации устанавливает, что должностные лица органов государственного земельного надзора, уполномоченные на осуществление государственного земельного надзора, в случае выявления при проведении контрольного (надзорного) мероприятия нарушений обязательных требований к использованию и охране объектов земельных отношений после оформления акта контрольного (надзорного) мероприятия выдают контролируемому лицу предписание об устранении выявленных нарушений обязательных требований с указанием срока их устранения (пункт 5). В случае неустранения в установленный срок нарушений, указанных в предписании, орган государственного земельного надзора, выдавший такое предписание, не позднее тридцати дней со дня вступления в законную силу постановления по делу об административном правонарушении, связанном с неисполнением такого предписания, информирует о его неисполнении с приложением соответствующих документов: исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренные статьей 39² указанного Кодекса, – в отношении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности; орган государственной власти или орган местного самоуправления, которые в соответствии с законодательством вправе обратиться в суд с требованием

об изъятии находящихся в частной собственности земельных участков в связи с их неиспользованием по целевому назначению или использованием с нарушением обязательных требований законодательства Российской Федерации и об их продаже с публичных торгов, – в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности (пункт 6).

Соответственно, установленный механизм изъятия земельных участков предполагает обязательное уведомление собственников о выявленном нарушении и предоставление срока на его устранение, что позволяет лицам, заинтересованным в сохранении за собой земельных участков, устранить основания для их изъятия. Наступление негативных последствий для правообладателей в виде изъятия земельного участка, таким образом, не предполагается незамедлительно после выявления его неиспользования по целевому назначению.

Применение же части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, предусматривающей взимание административного штрафа (т.е. безвозмездное изъятие денежных средств), не обусловлено предоставлением лицу, привлекаемому к административной ответственности, срока на устранение нарушения. В отличие от последствий, предусмотренных статьей 284 ГК Российской Федерации, административно-деликтные последствия неиспользования земельного участка для индивидуального жилищного строительства в виде назначения штрафа – по буквальному смыслу оспариваемой нормы в системе положений Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях – могут наступать сразу после выявления такого неиспользования земельного участка.

С одной стороны, меры административной ответственности являются самостоятельным и независимым от положений гражданского и земельного законодательства, регулирующих вопросы изъятия земельных участков, средством обеспечения реализации принципов использования земель по их целевому назначению и достижения баланса интересов общества и законных интересов граждан в земельных отношениях, поэтому в

принципиальном плане нет оснований ставить под сомнение возможность применения части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации наряду с процедурами изъятия земельного участка, в том числе параллельно с ними и сразу после выявления его неиспользования.

С другой стороны, модель ее применения, которая сформировалась в настоящее время, состоящая в использовании установленного статьей 284 ГК Российской Федерации срока как элемента характеристики объективной стороны соответствующего состава Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не предполагает возможности требовать от правообладателей земельных участков с видом разрешенного использования для строительства индивидуального жилого дома, чтобы правовой комплекс, включающий данные положения с учетом их судебного толкования, служил однозначным ориентиром в том, что на них возложена обязанность в указанный срок использовать такой земельный участок по соответствующему назначению, а при ее неисполнении наступает административная ответственность.

6. Соответственно, в условиях отсутствия в законодательном регулировании прямого, ясного и недвусмысленного указания на обязанность использовать земельный участок, предназначенный для строительства индивидуального жилого дома, в соответствующих целях в течение определенного срока – притом что во всяком случае в качестве такого указания не может рассматриваться статья 284 ГК Российской Федерации – применение части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, устанавливающей административную ответственность за неисполнение правообладателями земельных участков этой обязанности, приводит к возложению на них административной ответственности за деяние, которое в момент его совершения не признавалось правонарушением, что не согласуется с принципом равенства и справедливости при применении мер публичного принуждения и тем самым приводит к несоразмерности административно-деликтного воздействия на общественные отношения, подрывает доверие к закону и действиям государства, в связи с чем

вступает в противоречие с Конституцией Российской Федерации, ее статьями 18, 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3).

Вне зависимости от возможности применения части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации лица, полагающие свои права и законные интересы нарушенными в результате неиспользования иным лицом своего земельного участка по целевому назначению, вправе прибегнуть к способам защиты гражданских прав, предусмотренным гражданским и земельным законодательством (в частности, посредством предъявления негаторных требований или требований о возмещении вреда).

При этом принятый после начала рассмотрения Конституционным Судом Российской Федерации данного дела Федеральный закон от 8 августа 2024 года № 307-ФЗ предусматривает включение в Земельный кодекс Российской Федерации положений, устанавливающих обязанность по использованию определенных земельных участков, в частности предназначенных для строительства индивидуальных жилых домов, и срок, в течение которого она должна быть исполнена, а Правительством Российской Федерации в силу соответствующих законоположений подлежат установлению перечень мероприятий по освоению земельных участков, а также признаки неиспользования таких земельных участков. Предстоящее вступление в силу 1 марта 2025 года этого Федерального закона означает появление в законодательном регулировании нормативных положений, к которым отсылает часть 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации. Во всяком случае, у Конституционного Суда Российской Федерации нет оснований иначе оценивать положения указанного Федерального закона вне проверки его конституционности, которая в настоящем деле не осуществляется.

Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации считает возможным в качестве особенности исполнения настоящего Постановления (пункт 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации») установить, что принятия федерального закона в его исполнение не требуется, а вступление

в силу с 1 марта 2025 года Федерального закона от 8 августа 2024 года № 307-ФЗ устраняет препятствия для применения части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, вытекающие из настоящего Постановления.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47¹, 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 часть 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 18, 19 (части 1 и 2), 46 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), в той мере, в какой по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой, предусмотренная ею административная ответственность наступает за неисполнение обязанности по использованию в течение установленного федеральным законом срока земельного участка, предназначенного для строительства индивидуального жилого дома, в указанных целях в отсутствие в действующем федеральном законодательном регулировании прямого, ясного и недвусмысленного указания на такой срок.

2. Судебные акты, вынесенные по делам с участием граждан Баевой Анастасии Владимировны и Филькова Ивана Владимировича на основании части 3 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, подлежат пересмотру в установленном порядке.

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

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

Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

№ 50-П



Конституционный Суд
Российской Федерации