



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 53-КАД22-7-К8

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 июля 2022 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Абакумовой И.Д.,

судей Николаевой О.В. и Калининой Л.А.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Харитонов Анатолия Анатольевича на решение Емельяновского районного суда Красноярского края от 23 марта 2021 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 12 июля 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 октября 2021 г. по делу № 2а-1581/2021 по административному исковому заявлению Харитонов Анатолия Анатольевича о признании незаконным постановления администрации Емельяновского района Красноярского края от 29 ноября 2019 г. № 2721 об отмене постановления администрации Емельяновского района от 7 августа 2019 г. № 1975 «О предоставлении Харитонову Анатолию Анатольевичу в собственность земельного участка, расположенного по адресу: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED].

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Николаевой О.В., объяснения представителя администрации Емельяновского района Красноярского края, муниципального казенного учреждения «Управление земельно-имущественных отношений и архитектуры администрации Емельяновского района Красноярского края»

Хасиевой Н.Э., возражавшей против удовлетворения кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**установила:**

Харитонов А.А. на основании договора цессии, заключенного с Щукаем Н.А. 1 ноября 2016 г., принял права и обязанности по договору аренды от 10 октября 2016 г. № 191 земельного участка, находящегося в государственной собственности, с кадастровым номером [REDACTED] общей площадью 2112 кв. м, расположенного по адресу: [REDACTED], с видом разрешенного использования «для ведения личного подсобного хозяйства».

Администрацией Емельяновского района 9 февраля 2017 г. вынесено постановление № 156 об утверждении градостроительного плана земельного участка для строительства индивидуального жилого дома, а также 2 марта 2017 г. Харитонову А.А. выдано разрешение на строительство указанного объекта.

В июне 2018 г. территориальным органом Росреестра по Красноярскому краю произведена государственная регистрация права собственности на жилой дом с кадастровым номером [REDACTED].

Во исполнение решения Большемуртинского суда Красноярского края от 22 мая 2019 г. постановлением главы администрации Емельяновского района Красноярского края от 7 августа 2019 г. № 1975 Харитонову А.А. предоставлен в собственность земельный участок площадью 2112 кв. м категории земли населенных пунктов с видом разрешенного использования «для ведения личного подсобного хозяйства», расположенный по адресу: [REDACTED].

Проведенной прокуратурой Емельяновского района проверкой соблюдения земельного законодательства при предоставлении земельных участков установлено, что названный земельный участок предоставлен Харитонову А.А. в собственность без законных оснований, поскольку принадлежащий ему на праве собственности жилой дом с кадастровым номером [REDACTED] не соответствует предъявляемым к жилым домам строительным требованиям.

В связи с принесением заместителем прокурора Емельяновского района Красноярского края представления в адрес административного ответчика об устранении нарушений земельного законодательства постановлением главы администрации Емельяновского района Красноярского края от 29 ноября 2019 г. № 2721 постановление от 7 августа 2019 г. № 1975 о предоставлении административному истцу земельного участка отменено по основанию несоответствия построенного на земельном участке здания строительным нормам и правилам, в том числе пункту 4.4 СНиП 31002-2001, разделу 6 пункта 6.1 «Свод правил СП 55.1330.2016

Жилые дома многоквартирные», утвержденному приказом Минстроя России от 20 октября 2016 г. № 725/пр.

Харитонов А.А. обратился в суд с административным иском с заявлением о признании незаконным постановления администрации Емельяновского района Красноярского края от 29 ноября 2019 г. № 2721.

Решением Емельяновского районного суда Красноярского края от 23 марта 2021 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 12 июля 2021 г., в удовлетворении заявленных требований отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 октября 2021 г. судебные акты судов первой и апелляционной инстанций оставлены в силе.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Харитонов А.А. просит об отмене решения Емельяновского районного суда Красноярского края от 23 марта 2021 г., апелляционного определения судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 12 июля 2021 г. и кассационного определения судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 октября 2021 г.

В кассационной жалобе Харитонов А.А. указывает, что орган местного самоуправления в порядке самоконтроля вправе отменить ранее принятый им ненормативный правовой акт в случае выявления его противоречия закону, если при этом не нарушаются законные права граждан и организаций. Вместе с тем реализация органами местного самоуправления предоставленных законом полномочий не может ставиться в зависимость исключительно от усмотрения данных органов, которые обязаны доказать наличие оснований для отмены принятого ранее ненормативного акта и указать, в чем заключается его несоответствие закону.

Административный истец отмечает, что суды не приняли во внимание ответ администрации Емельяновского района от 10 сентября 2019 г. о рассмотрении представления прокурора, согласно которому в действиях сотрудников муниципального казенного учреждения «Управление земельно-имущественных отношений и архитектуры администрации Емельяновского района Красноярского края» отсутствуют нарушения, указанные прокуратурой Емельяновского района Красноярского края, а постановление от 7 августа 2019 г. № 1975 «О предоставлении за плату земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] Харитонову А.А.» было вынесено во исполнение решения суда.

В кассационной жалобе истец ссылается на то, что расположенное на спорном земельном участке здание зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости (далее также – ЕГРН) как индивидуальный жилой дом. Аналогичные выводы сделаны в решениях

Емельяновского районного суда Красноярского края от 13 февраля 2020 г., от 27 февраля 2020 г., которые имеют преюдициальное значение. При этом факт нахождения названного сооружения в границах земельного участка с кадастровым номером [REDACTED] подтверждается материалами дела и не оспаривается ответчиком. Право собственности административного истца на указанный жилой дом площадью 15,7 кв.м никем не оспорено и не прекращено. СП 55.13330.2016 «СНиП 31-02-2001 Дома жилые одноквартирные», утвержденный приказом Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 725/пр, на нарушение которого указывала прокуратура, не включен в перечень национальных стандартов и сводов правил, в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», в связи с чем положения упомянутого свода правил применяются на добровольной основе.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, определением от 8 июня 2022 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке судебной коллегией Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли или могут повлиять на исход административного дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод и законных интересов, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации).

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает, что судами первой, апелляционной и кассационной инстанций при рассмотрении настоящего дела допущены нарушения норм материального права.

Разрешая заявленное требование, суд исходил из того, что расположение на земельном участке жилого дома, не соответствующего предъявляемым к нему требованиям строительных норм, свидетельствует о том, что объект недвижимости, собственником которого является Харитонов А.А., не может быть учтен в качестве основания для возникновения у административного истца права собственности на испрашиваемый земельный участок в соответствии со статьей 39<sup>20</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, статьей 11 Закона Красноярского края от 4 декабря 2008 г. № 7-2542 «О регулировании

земельных отношений в Красноярском крае», в связи с чем в рамках реализации полномочий, предоставленных частью 1 статьи 48 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предусматривающей право органа местного самоуправления на отмену муниципальных правовых актов, администрацией Емельяновского района Красноярского края отменено вынесенное ранее постановление от 7 августа 2019 г. № 1975.

С выводами суда согласиться нельзя по следующим основаниям.

В соответствии с частями 1 и 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также – Закон № 131-ФЗ) по вопросам местного значения органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления принимаются муниципальные правовые акты, которые не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, названному федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Решения органов местного самоуправления в сфере имущественных отношений должны быть предсказуемыми, обоснованными, исключая произвольность и возможность злоупотреблений, о чем указано в пункте 3.3 постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 марта 2012 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации от 4 июля 1991 г. № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл».

Частью 1 статьи 48 Закона № 131-ФЗ установлено, что муниципальные правовые акты могут быть отменены органами местного самоуправления или должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт.

Как следует из правовой позиции, изложенной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 26 мая 2011 г. № 739-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «ВИО» на нарушение конституционных прав и свобод положением части 1 статьи 48 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», часть 1 статьи 48 Закона № 131-ФЗ не исключает возможности судебного контроля принимаемых органами местного самоуправления решений, а сами решения об отмене ранее изданных муниципальных правовых актов не могут носить произвольный характер, должны быть законными и обоснованными.

Таким образом, орган местного самоуправления вправе в порядке самоконтроля отменить ранее изданный им муниципальный правовой акт в

случае несоответствия его требованиям законодательства. При этом реализация органами местного самоуправления предоставленных законом полномочий не может ставиться в зависимость исключительно от усмотрения данных органов. Отменяющий акт органа местного самоуправления должен соответствовать закону, то есть быть обоснованным и не нарушать законных прав граждан и организаций. Принятие такого акта не может повлечь произвольного и внесудебного прекращения субъективного гражданского права, возникшего на основании отменяемого ненормативного акта. Акты органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в собственность бесплатно могут быть отменены в порядке самоконтроля, только если на его основе не возникло гражданское право.

Иное толкование статьи 48 Закона № 131-ФЗ позволило бы органу местного самоуправления произвольно без учета прав и интересов лиц, в отношении которых принят акт, отменять свои постановления, послужившие основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей.

Между тем в нарушение указанных положений орган местного самоуправления отменил постановление от 7 августа 2019 г. № 1975 о предоставлении Харитонову А.А. земельного участка в собственность, в то время как право собственности на данный земельный участок зарегистрировано в реестре.

Согласно пункту 6 части 2 статьи 39<sup>3</sup> Земельного кодекса Российской Федерации без проведения торгов осуществляется продажа земельных участков, на которых расположены здания, сооружения, собственникам таких зданий, сооружений либо помещений в них в случаях, предусмотренных статьей 39<sup>20</sup> названного кодекса.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39<sup>20</sup> Земельного кодекса Российской Федерации, если иное не установлено этой статьей или другим федеральным законом, исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

Судом установлено, что административным истцом на земельном участке возведен объект недвижимости – жилой дом – общей площадью 15,7 кв. м, государственная регистрация права собственности на который произведена органами Росреестра по Красноярскому краю 18 июня 2018 г. и не отменена в установленном законом порядке.

Нормы статьи 39<sup>20</sup> Земельного кодекса Российской Федерации указывают в качестве обязательного условия приобретения в собственность земельного участка наличие расположенного на нем на праве собственности объекта недвижимости. Каких-либо иных условий данная норма не содержит.

Выводы суда об обоснованности отказа в предоставлении в собственность земельного участка в связи с нахождением на нем

построенного объекта недвижимости площадью 15,7 кв. м, не отвечающего строительным нормам и правилам, в том числе пункту 4.4 СНИП 31002-2001, разделу 6 пункта 6.1 СП 55.1330.2016 «Жилые дома многоквартирные», основаны на неправильном применении норм материального права, поскольку в силу приказов Росстандарта от 30 марта 2015 г. № 365 и от 17 апреля 2019 г. № 831 свод правил «СНИП 31-02-2001 Дома жилые многоквартирные» применяется на добровольной основе, неприменение таких стандартов не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов, так как допускает применение предварительных национальных стандартов, стандартов организаций и (или) иных документов для оценки соответствия требованиям технических регламентов.

Согласно части 2 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» единый государственный реестр недвижимости является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с названным федеральным законом недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с этим федеральным законом сведений (часть 2).

В силу части 3 указанной статьи государственная регистрация прав на недвижимое имущество – юридический акт признания и подтверждения возникновения, изменения, перехода, прекращения права определенного лица на недвижимое имущество или ограничения такого права и обременения недвижимого имущества (далее – государственная регистрация прав).

Государственная регистрация права в Едином государственном реестре недвижимости является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное в Едином государственном реестре недвижимости право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке (часть 5 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ).

Таким образом, у суда первой инстанции отсутствовали основания для вывода о том, что на спорном земельном участке размещен объект, который не соответствует характеристикам объекта недвижимого имущества (жилого дома), в связи с чем указанный земельный участок не мог быть предоставлен Харитонову А.А. в собственность за плату.

Судом не принята во внимание последовательность действий истца, направленных на получение градостроительного плана на участок, разрешения на строительство жилого дома 15 кв. м, возведение упомянутого жилого дома согласно характеристикам разрешения на строительство, регистрацию права на дом после его возведения, внесение денежной суммы на счет администрации за выкуп земельного участка после получения постановления от 7 августа 2019 г. № 1975 «О предоставлении за плату

земельного участка с кадастровым номером [REDACTED]».

С учетом того, что судами первой, апелляционной и кассационной инстанций были допущены существенные нарушения норм материального права, без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав и законных интересов Харитонов А.А., обжалуемые судебные акты подлежат отмене с направлением административного дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

На основании изложенного Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации,

**определила:**

решение Емельяновского районного суда Красноярского края от 23 марта 2021 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Красноярского краевого суда от 12 июля 2021 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 14 октября 2021 г. отменить.

Административное дело направить на новое рассмотрение в Емельяновский районный суд Красноярского края в ином составе судей.

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]