



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 127-КАД25-9-К4

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

27 августа 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Александрова В.Н.,  
судей Абакумовой И.Д. и Николаевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Умеровой Лены Рустановны на решение Железнодорожного районного суда города Симферополя Республики Крым от 22 января 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 15 мая 2024 г. и кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 1 октября 2024 г. по административному делу № 2а-171/2024 по административному исковому заявлению Умеровой Л.Р. о признании незаконными решение комиссии для подготовки заключения о возможности признания постройки, возведенной до 18 марта 2014 г., объектом индивидуального жилищного строительства на территории муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым от 8 июня 2023 г. и постановление администрации города Симферополя Республики Крым от 13 июня 2023 г. № 3077, и о возложении обязанности повторно рассмотреть заявление.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

во исполнение решения Железнодорожного районного суда города Симферополя Республики Крым от 10 января 2022 г. комиссией для подготовки заключения о возможности признания постройки, возведенной до 18 марта 2014 г., объектом индивидуального жилищного строительства на территории муниципального образования городской округ Симферополь Республики Крым (далее – Комиссия) повторно рассмотрено заявление Умеровой Л.Р. от 25 мая 2018 г. о предоставлении ей земельного участка для индивидуального жилищного строительства с расположенной на нем самовольной постройкой и о выдаче заключения о возможности признания названной постройки объектом индивидуального жилищного строительства.

Комиссией принято решение от 8 июня 2023 г. об отказе Умеровой Л.Р. в выдаче заключения о возможности признания постройки, расположенной в районе ул. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], объектом индивидуального жилищного строительства (далее также – решение Комиссии от 8 июня 2023 г.). При этом в решении указано, что не подлежат применению протокольные решения Комиссии, принятые 14 июня 2018 г. и 16 июля 2020 г. по заявлениям Умеровой Л.Р., заключения о возможности признания постройки, возведенной самовольно до 18 марта 2014 г., объектом индивидуального жилищного строительства от 18 июня 2018 г. и 16 июля 2020 г. и пункты 1, 2 протокола Комиссии от 15 февраля 2023 г.

Постановлением администрации города Симферополя Республики Крым (далее – Администрация) от 13 июня 2023 г. № 3077 Умеровой Л.Р. отказано в выдаче заключения о возможности признания самовольной постройки общей площадью 123,7 кв. м объектом индивидуального жилищного строительства, расположенного по адресу: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] и о предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства площадью 650 кв. м (далее также – решение Администрации от 13 июня 2023 г.).

Считая незаконными решение Комиссии от 8 июня 2023 г. и решение Администрации от 13 июня 2023 г. Умерова Л.Р. обратилась в суд с данным административным иском.

Решением Железнодорожного районного суда города Симферополя Республики Крым от 22 января 2024 г., оставленным без изменения

апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 15 мая 2024 г., в удовлетворении административного искового заявления Умеровой Л.Р. отказано.

Кассационным определением Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 1 октября 2024 г. решения судов первой и апелляционной инстанции оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Умерова Л.Р. просит отменить состоявшиеся по административному делу судебные акты, ссылаясь на нарушение судами норм материального и процессуального права.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации административное дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации, и в соответствии с определением от 12 августа 2025 г. кассационная жалоба с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации.

Согласно части 1 статьи 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее также – КАС РФ) 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.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что такие основания имеются.

В соответствии с пунктами 2 и 3 части 1 статьи 22 закона Республики Крым от 15 января 2015 г. № 66-ЗРК/2015 «О предоставлении земельных участков, находящихся в собственности Республики Крым или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» гражданин вправе приобрести земельный участок в собственность в случае, если на земельном участке имеется объект капитального строительства, самовольно возведенный гражданином до 18 марта 2014 г., и есть заключение органа местного самоуправления о возможности использования самовольной постройки в качестве объекта индивидуального жилищного строительства.

Процедура предоставления гражданам земельных участков, на которых расположены постройки, возведенные самовольно до 18 марта 2014 г.,

и выдачи заключения о возможности признания их объектами индивидуального жилищного строительства установлена Порядком предоставления земельного участка гражданам, на котором расположена постройка, возведенная самовольно до 18 марта 2014 г., и выдачи заключения о возможности признания ее объектом индивидуального жилищного строительства, который утвержден постановлением Совета министров Республики Крым от 12 мая 2015 г. № 252 (далее – Порядок).

Данный порядок предусматривает, что заинтересованное лицо подает заявление о предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта с расположенной на нем самовольной постройкой и о выдаче заключения о возможности признания ее объектом индивидуального жилищного строительства, которое рассматривается Комиссией вместе с представленными заявителем документами.

При этом в заявлении указывается номер самовольной постройки, обозначенный в материалах инвентаризации объектов капитального строительства, расположенных в пределах самовольно занятых массивов Республики Крым, проведенной Министерством имущественных и земельных отношений Республики Крым совместно со Службой государственного строительного надзора Республики Крым, или сведения об учете самовольной постройки уполномоченным органом городского округа, городского поселения или муниципального района в установленном порядке и размещенных на информационных стендах уполномоченных органов (пункт 7 Порядка).

Из подпункта 1 пункта 15 Порядка следует, что заключение выдается при условии, что самовольная постройка может быть использована для постоянного проживания без значительного объема дополнительных строительных работ, а также при выполнении следующего условия – самовольная постройка имеет прочный фундамент, завершено строительство стен, перегородок и перекрытий, крыши и отсутствуют нарушения строительных правил, которые могут повлечь за собой произвольное разрушение данной постройки.

Как следует из материалов административного дела, по результатам рассмотрения заявления Умеровой Л.Р. от 25 мая 2018 г. Комиссией 14 июня 2018 г. и 16 июля 2020 г. были приняты решения о признании самовольно возведенного Умеровой Л.Р. объекта, расположенного по адресу: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], объектом индивидуального жилищного строительства. Кроме того, на основании указанных решений Комиссии, Администрацией 18 июня 2018 г. и 16 июля

2020 г. выданы заключения о признании данной самовольной постройки объектом индивидуального жилищного строительства.

Рассматривая в третий раз заявление Умеровой Л.Р. от 25 мая 2018 г., Комиссия 4 августа 2021 г. приняла решение об отказе в выдаче заключения о возможности признания самовольного возведенного объекта, находящегося по адресу: [REDACTED], объектом индивидуального жилищного строительства указав, что согласно сведениям публичной кадастровой карты, а также картографическим материалам спутниковых снимков, отображающих поверхность земли, расположенное на земельном участке строение возведено после 18 марта 2014 г. (далее также – решение Комиссии от 4 августа 2021 г.).

Постановлением Администрации от 1 декабря 2021 г. Умеровой Л.Р. отказано в выдаче заключения о возможности признания самовольной постройки общей площадью 123,7 кв. м объектом индивидуального жилищного строительства, расположенной по адресу: [REDACTED] и отказано в предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства площадью 650 кв. м (далее также – постановление Администрации от 1 декабря 2021 г.).

Решением Железнодорожного районного суда города Симферополя Республики Крым от 10 января 2022 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Верховного суда Республики Крым от 6 апреля 2022 г. и кассационным определением Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 8 сентября 2022 г., решение Комиссии от 4 августа 2021 г. признано незаконным в части отказа в выдаче Умеровой Л.Р. заключения в отношении самовольной постройки и о возможности признания ее объектом индивидуального жилищного строительства по адресу: [REDACTED]; на Администрацию возложена обязанность повторно рассмотреть заявление Умеровой Л.Р. с учетом установленных по делу обстоятельств.

Во исполнение указанного решения суда Комиссией 15 февраля 2023 г. принято решение о подготовке и о направлении на согласование проекта постановления об отмене постановления Администрации от 1 декабря 2021 г. и на основании заключения Комиссии от 18 июня 2018 г. подготовить и направить на согласование проект постановления Администрации о предварительном согласовании предоставления земельного участка Умеровой Л.Р. в аренду.

Однако позднее (8 июня 2023 г.) Комиссия приняла оспариваемое в данном административном деле решение от 8 июня 2023 г., а Администрация на основании указанного решения Комиссии приняла оспариваемое постановление от 13 июня 2023 г. № 3077.

Признавая законными названные акты, суды исходили из того, что административный истец не представила доказательств, подтверждающих, что возведенная самовольная постройка по состоянию на юридически значимую дату соответствовала условиям, предусмотренным в подпункте 1 пункта 15 Порядка, а именно было завершено строительство стен, перегородок и перекрытий, крыши. Названная Умеровой Л.Р. самовольная постройка возведена после 18 марта 2014 г., что подтверждается сведениями публичной кадастровой карты (<http://pkk5.rosreestr.ru>), спутниковыми снимками, отображающими поверхность земли по состоянию на 24 марта 2014 г. и 20 июля 2015 г., а также снимками ГИС «Панорамы». Представленный истцом в материалы дела технический паспорт на усадебный (индивидуальный) жилой дом находящийся по адресу: [REDACTED], составленный ООО «Крымское БТИ» 1 октября 2013 г., суды оценили критически, поскольку к техническому паспорту не приложены разрешительные документы (сертификаты), подтверждающие правомочие указанного лица на проведение технической инвентаризации объекта жилищного фонда, а сведений о технической инвентаризации объекта государственным органом технической инвентаризации и заведения инвентарного дела на объект недвижимости, расположенный по ул. [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED], не имеется. Ранее выданные Умеровой Л.Р. заключения от 18 июня 2018 г. и 16 июля 2020 г. о возможности признания постройки, возведенной самовольно до 18 марта 2014 г., объектом индивидуального жилищного строительства не повлекли для административного истца наступление правовых последствий, так как являлись промежуточными актами в рамках процедуры предоставления земельного участка, определенной положениями статьи 22 Закона Республики Крым от 15 января 2015 г. № 66-ЗРК/2015 «О предоставлении земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и некоторых вопросах земельных отношений» и не могут свидетельствовать о возникновении у административного истца прав на земельный участок без завершения установленной законом процедуры. В связи с этим Администрация была вправе их отменить в порядке самоконтроля.

Между тем судами не учтено, что законность оспариваемых решений, действий (бездействия) нельзя рассматривать лишь как формальное соответствие требованиям правовых норм. Из принципов приоритета прав и свобод человека и гражданина, недопустимости злоупотребления правами (части 1 и 3 статьи 17 и статья 18 Конституции Российской Федерации) следует, что органам публичной власти, их должностным лицам запрещается обременять физических или юридических лиц обязанностями, отказывать в предоставлении им какого-либо права лишь с целью удовлетворения формальных требований, если соответствующее решение, действие может быть принято, совершено без их соблюдения, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом (пункт 17 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации»).

Вместе с тем по формальным основаниям, ссылаясь исключительно на получение новой информации, административные ответчики пересмотрели ранее принятые решения. При этом без выяснения судами осталось такое обстоятельство, как невозможность Комиссии по состоянию на 14 июня 2018 г. и 16 июля 2020 г. получить информацию, послужившую основанием для принятия оспариваемых решений.

Кроме того, в соответствии с пунктом 19 Порядка в случае отсутствия оснований для возврата заявления в течение тридцати дней со дня его поступления уполномоченный орган принимает решение об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории и предварительном согласовании предоставления земельного участка (в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»). Основанием для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, помимо оснований, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации и Республики Крым, является принятие уполномоченным органом решения об отказе в выдаче Заключения и о предоставлении земельного участка для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства в границах населенного пункта с расположенной на нем самовольной постройкой в случае

несоответствия самовольной постройки условиям, указанным в пункте 15 названного Порядка.

Следовательно, при наличии выданных 18 июня 2018 г. и 16 июля 2020 г. заключений о возможности признания постройки, возведенной самовольно до 18 марта 2014 г., объектом индивидуального жилищного строительства, Администрация была обязана утвердить схему расположения земельного участка Умеровой Л.Р. на кадастровом плане территории и принять уже в 2018 г. решение о предоставлении ей земельного участка в собственность.

Отвергая представленный административным истцом в качестве доказательства даты возведения самовольной постройки технический паспорт, суды не приняли мер к исследованию вопроса о том, выдавался ли указанный документ ООО «Крымское БТИ» и была ли названная организация уполномочена на выдачу технического паспорта, соответствует ли технический паспорт требованиям нормативных правовых актов, действующих на дату его оформления, а также не исследовали вопрос о полномочиях П [REDACTED] на составление технического паспорта.

В соответствии с пунктом 7 Порядка в заявлении указывается номер самовольной постройки, названный в материалах инвентаризации объектов капитального строительства, расположенных в пределах самовольно занятых массивов Республики Крым, проведенной Министерством имущественных и земельных отношений Республики Крым совместно со Службой государственного строительного надзора Республики Крым, или сведения об учете самовольной постройки уполномоченным органом городского округа, городского поселения или муниципального района в установленном порядке и размещенных на информационных стендах уполномоченных органов.

В заявлении Умеровой Л.Р. от 25 мая 2018 г. указано, что возведенная ею постройка учтена органами государственной власти под номером № 93.

Однако суды не проверили, когда и как проходила процедура инвентаризации или учета, в каком состоянии на момент инвентаризации или учета находилась данная постройка. Не исследовался вопрос о дате изготовления приобщенных к материалам дела скриншотов картографических материалов и спутниковых снимков и отображенной на них территории. Надлежащим образом заверенных выкопировок из публичной кадастровой карты к материалам дела не приобщено.

Согласно пункту 7 статьи 6, статье 14, части 1 статьи 63 КАС РФ достижение задач административного судопроизводства невозможно без

соблюдения принципа состязательности и равноправия его сторон при активной роли суда.

Данный принцип выражается в том числе в принятии судом предусмотренных КАС РФ мер для всестороннего и полного установления всех фактических обстоятельств по административному делу, для выявления и истребования по собственной инициативе доказательств в целях правильного разрешения административного дела.

В пункте 15 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 июня 2022 г. № 21 «О некоторых вопросах применения судами положений главы 22 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и главы 24 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации» разъяснено, что рассмотрение дел по правилам главы 22 КАС РФ, главы 24 АПК РФ осуществляется на основе принципа состязательности и равноправия сторон при активной роли суда. Пересмотр решений органов публичной власти, их должностных лиц, подтверждающих права, предоставляющих гражданам, организациям новые права либо отменяющих возложенные на них обязанности, а также иным образом улучшающих их положение, должен быть законным, обоснованным, исключая произвольность их изменения, отмены или приостановления их действия. Судам следует исходить из того, что недопустимость произвольного изменения, отмены или приостановления действия таких решений означает обязанность наделенных публичными полномочиями органа или лица обосновать необходимость изменения, отмены или приостановления действия решения, указав на несоответствие ранее принятого решения нормам права, законной цели, фактическим обстоятельствам (пункт 1 части 9 статьи 226 КАС РФ, часть 4 статьи 200 АПК РФ).

Между тем вопреки приведенным процессуальным нормам суды надлежащим образом не исследовали обстоятельства дела и сделали вывод об отказе в удовлетворении административного искового заявления, как основанного на неполно установленных и проверенных юридически значимых обстоятельствах.

В связи с изложенным Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу, что судами допущены существенные нарушения норм материального и процессуального права, без устранения которых невозможна защита охраняемых законом интересов. Это является основанием для их отмены и направления дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Руководствуясь статьями 328–330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**определила:**

решение Железнодорожного районного суда города Симферополя Республики Крым от 22 января 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Республики Крым от 15 мая 2024 г. и кассационное определение Четвертого кассационного суда общей юрисдикции от 1 октября 2024 г. отменить и направить дело на новое рассмотрение в Железнодорожный районный суд города Симферополя Республики Крым.

Председательствующий

Судьи