



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 81-КАД25-3-К8

## КАССАЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

8 октября 2025 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Кузьмичева С.И.,  
судей Калининой Л.А. и Абакумовой И.Д.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Васильевой Валентины Федоровны на решение Центрального районного суда г. Кемерово от 8 мая 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 11 сентября 2024 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 5 февраля 2025 г. по административному делу № 2а-1619/2024 по административному исковому заявлению Васильевой В.Ф. к Управлению Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кемеровской области – Кузбассу, Междуреченскому отделу Управления Росреестра по Кемеровской области – Кузбассу, администрации Междуреченского городского округа об оспаривании решений.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Васильевой В.Ф. - Вершининой Е.А., Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Кемеровской области – Кузбассу - Федянина К.М., администрации Междуреченского городского округа - Паршуковой Т.М., Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**у с т а н о в и л а :**

Васильева В.Ф. обратилась в суд с административным иском заявлением, в котором просила признать незаконными уведомление Управления Росреестра по Кемеровской области – Кузбассу от 29 ноября 2023 г. об отказе в государственной регистрации права собственности на земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] площадью 1500 кв. м, расположенного по адресу: [REDACTED] и постановление администрации Междуреченского городского округа от 22 ноября 2018 г. № 2937-п «Об отмене структурного элемента муниципального правового акта», которым отменен пункт 1 распоряжения администрации территории Тебинского сельского Совета от 30 апреля 1993 г. № 7-р «О закреплении земельных участков для индивидуального жилищного строительства, подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и иных целей в 1993 году», а также возложить на Управление Росреестра по Кемеровской области - Кузбассу обязанность по осуществлению государственного кадастрового учета земельного участка и государственной регистрации ее права собственности на него.

Решением Центрального районного суда г. Кемерово от 8 мая 2024 г., оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 11 сентября 2024 г., в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Кассационным определением судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 5 февраля 2025 г. принятые по делу судебные акты оставлены без изменения.

В кассационной жалобе, поданной Васильевой В.Ф. в Верховный Суд Российской Федерации, ставится вопрос о ее передаче для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда Российской Федерации и отмене обжалуемых судебных актов.

По запросу судьи Верховного Суда Российской Федерации от 17 июня 2025 г. дело истребовано в Верховный Суд Российской Федерации.

Согласно статье 328 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основаниями для отмены или изменения судебных актов в кассационном порядке являются существенные нарушения норм материального права или норм процессуального права, которые повлияли 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.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Как установлено судом и следует из материалов дела, распоряжением администрации территории Тебинского сельского Совета от 30 апреля 1993 г. за Васильевой В.Ф. закреплен на праве бессрочного (постоянного) пользования земельный участок, площадью 1500 кв. м, расположенный по адресу: [REDACTED], [REDACTED], для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и иных целей согласно приложению 1, в котором содержится список лиц, которым предоставлены земельные участки (74 человека), под номером 74 значится Васильева В.Ф.

В том же году данный земельный участок поставлен на государственный кадастровый учет с кадастровым номером [REDACTED], с характеристиками: площадь 1500 кв. м, адрес: [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], что подтверждается выпиской из ЕГРН от 21 декабря 2017 г.

В 2005 году на участке был построен жилой дом, в материалы дела представлен технический паспорт БТИ по состоянию на 20 сентября 2016 г. на жилое строение общей площадью 32,8 кв. м, жилой – 23,3 кв. м, расположенное по адресу: [REDACTED], [REDACTED].

Согласно выписке из государственного лесного реестра на лесной участок № 01/73-2016, земельный участок находится в зоне земель лесного фонда, а именно в границах выдела № [REDACTED], лесной квартал [REDACTED], урочища [REDACTED] в лесничестве «[REDACTED]».

Согласно материалам лесоустройства с 1988 г. (выдел № [REDACTED]) участок находится на землях лесного фонда.

Вступившим в законную силу решением Междуреченского городского суда Кемеровской области от 10 сентября 2012 г. отказано в удовлетворении требования Васильевой В.Ф. к администрации Междуреченского городского округа, комитету по управлению имуществом муниципального образования Междуреченский городской округ о предоставлении в собственность земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], поскольку закрепленный в 1993 году за Васильевой В.Ф. земельный участок расположен на землях государственного лесного фонда и не находится в муниципальной собственности, а правом распоряжения таким участком наделен департамент лесного комплекса Кемеровской области.

Постановлением от 22 ноября 2018 г. отменен пункт 1 распоряжения от 30 апреля 1993 г. о предоставлении ряду граждан (74 человека), в том числе Васильевой В.Ф., земельных участков в бессрочное (постоянное) пользование для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и иных целей.

Васильева В.Ф. обратилась в Междуреченский отдел Управления Росреестра по Кемеровской области – Кузбассу с заявлением об осуществлении государственной регистрации за ней права собственности на земельный участок с кадастровым номером [REDACTED].

Уведомлением от 29 августа 2023 г. государственная регистрация прав приостановлена до 29 ноября 2023 г. из-за отсутствия правоустанавливающих документов на земельный участок.

Уведомлением от 29 ноября 2023 г. в государственной регистрации прав отказано ввиду неустранения причин, послуживших основанием для приостановления.

Орган регистрации прав указал, что заявление подано в отношении объекта недвижимости, государственный кадастровый учет которого не осуществлен. Представленное заявителем в качестве правоустанавливающего документа на земельный участок распоряжение от 30 апреля 1993 г. в части пункта 1 отменено постановлением от 22 ноября 2018 г.

Отказывая в удовлетворении требований, суд пришел к выводу об отсутствии оснований для удовлетворения заявленных требований, поскольку спорный земельный участок относится в землям лесного фонда, является собственностью Российской Федерации, не мог быть передан распоряжением от 30 апреля 1993 г. в бессрочное (постоянное) пользование для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и иных целей, в связи с чем отмена данного распоряжения постановлением от 22 ноября 2018 г. в целях приведения в соответствие действующему законодательству является законной.

Судами не учтено следующее.

В соответствии с Земельным кодексом РСФСР, утвержденным Законом РСФСР от 1 июля 1970 г. «Об утверждении Земельного кодекса РСФСР» земля находилась в исключительной собственности государства и предоставлялась только в пользование: бессрочное или временное. Бессрочным признавалось землепользование без заранее установленного срока (статьи 9, 10, 11).

25 апреля 1991 г. был принят Земельный кодекс РСФСР, который предусмотрел право частной собственности граждан на землю (статья 7).

Принятая в 1993 году Конституция Российской Федерации гарантирует гражданам и объединениям право иметь землю в частной собственности (часть 1 статьи 36).

С 29 октября 2001 г. введен в действие Земельный кодекс Российской Федерации.

Согласно статье 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Вводный закон) право постоянного (бессрочного) пользования находящимися в государственной или муниципальной собственности

земельными участками, возникшее у граждан или юридических лиц до дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, сохраняется (пункт 1). Если земельный участок предоставлен гражданину до дня введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, такой земельный участок считается предоставленным гражданину на праве собственности, за исключением случаев, если в соответствии с федеральным законом такой земельный участок не может предоставляться в частную собственность (пункт 9.1).

Федеральный законодатель предоставил гражданам возможность переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право собственности. Это возможно осуществить в упрощенном порядке в отношении участка, предоставленного до введения Земельного кодекса Российской Федерации (30 октября 2001 г.), для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного строительства или индивидуального жилищного строительства. Каких-либо ограничений по сроку переоформления нет. Исключение составляют случаи, когда земельный участок не может предоставляться в частную собственность, например, в силу его ограничения в обороте. Принятия решений о предоставлении таких земельных участков в собственность не требуется.

Государственная регистрация права собственности на такие земельные участки осуществляется в соответствии со статьей 49 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» на основании следующих документов: акт о предоставлении гражданину земельного участка, изданный органом государственной власти или органом местного самоуправления в пределах его компетенции и в порядке, которые установлены законодательством, действовавшим в месте издания данного акта на момент его издания; акт (свидетельство) о праве гражданина на земельный участок, выданный уполномоченным органом государственной власти в порядке, установленном законодательством, действовавшим в месте издания данного акта на момент его издания; выдаваемая органом местного самоуправления выписка из похозяйственной книги о наличии у гражданина права на земельный участок (в случае, если этот земельный участок предоставлен для ведения личного подсобного хозяйства), форма которой устанавливается органом нормативно-правового регулирования; иной документ, устанавливающий или удостоверяющий право гражданина на земельный участок.

Следовательно, Васильева В.Ф., которой земельный участок был предоставлен до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации, вправе переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право собственности.

Отказывая в удовлетворении требования о признании незаконным постановления от 22 ноября 2018 г. об отмене распоряжения от 30 апреля 1993 г., суд пришел к выводу, что оно издано в целях приведения в соответствие действующему законодательству.

Между тем суд не учел разъяснения, изложенные в пункте 22 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» о том, что 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 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, часть 4 статьи 200 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации).

Таким образом, орган местного самоуправления не вправе произвольно отменять свои постановления, послужившие основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей.

На основании распоряжения администрации территории Тебинского сельского Совета от 30 апреля 1993 г. у 74 граждан возникло право бессрочного (постоянного) пользования в отношении предоставленных им данным распоряжением земельных участков, истец владела земельным участком более 25 лет, возвела на нем жилой дом, земельный участок был поставлен на кадастровый учет.

Оспариваемое постановление от 22 ноября 2018 г., отменяющее данное распоряжение вынесено администрацией произвольно, без обоснования необходимости такой отмены, а также без установления его несоответствия нормам права, законной цели и фактическим обстоятельствам.

По смыслу части 4 статьи 1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и с учетом разъяснений, изложенных в абзаце пятом пункта 1 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации», в том случае, если на основании актов государственных органов и органов местного самоуправления (статья 8 Гражданского кодекса Российской Федерации) возникли гражданские права



лесоустроительной документации, по фактически участок входит в территорию, выделенную решением органа местного самоуправления для индивидуального жилищного строительства, подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и иных целей.

Следовательно, правоотношения по поводу спорного земельного участка подпадают под регулирование статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (в редакции Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях устранения противоречий в сведениях государственных реестров и установления принадлежности земельного участка к определенной категории земель»).

Часть 3 указанной статьи устанавливает приоритет данных ЕГРН в случае наличия противоречия между данными о категории земель земельного участка, содержащимися в государственном лесном реестре, лесном плане субъекта Российской Федерации, и данными из ЕГРН либо сведениями из правоустанавливающих или правоудостоверяющих документов. Это правило применяется в случае, если права правообладателя или предыдущих правообладателей на земельный участок возникли до 1 января 2016 г.

Пунктом 2 части 4 этой статьи предусмотрено, что земельный участок подлежит отнесению к землям населенных пунктов, если он находится в границах населенного пункта, или к категории земель сельскохозяйственного назначения в иных случаях, если в соответствии со сведениями, содержащимися в государственном лесном реестре, лесном плане субъекта Российской Федерации, а также сведениями ЕГРН, правоустанавливающими и (или) правоудостоверяющими документами на земельные участки земельный участок относится к категории земель лесного фонда, но до 8 августа 2008 г. предоставлен, в частности, для строительства и (или) эксплуатации жилого дома либо образован из указанного земельного участка.

Поскольку земельный участок, предоставленный в 1993 году административному истцу для индивидуального жилищного строительства, ведения подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и иных целей, расположен в населенном пункте (по данным ЕГРН – в п. Теба), в силу приведенных положений статьи 14 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ его следовало отнести к категории земель населенных пунктов, не к категории земель лесного фонда.

Выводы суда, изложенные в судебном решении от 10 сентября 2012 г. об отказе в предоставлении Васильевой В.Ф. в собственность земельного участка, вынесенном до изменения правового регулирования в связи с принятием названного Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 280-ФЗ, не имеют правового значения для разрешения данного дела.

С учетом таких обстоятельств у администрации не имелось правовых оснований для отмены в порядке самоконтроля распоряжения, послужившего

основанием для возникновения гражданских прав и обязанностей 74 граждан, в том числе административного истца.

В этом случае нахождение спорного земельного участка на землях лесного фонда не препятствует правообладателю переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком на право собственности.

При таких данных состоявшиеся по делу судебные акты подлежат отмене.

Руководствуясь статьями 328, 329, 330 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

**о п р е д е л и л а :**

решение Центрального районного суда г. Кемерово от 8 мая 2024 г., апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Кемеровского областного суда от 11 сентября 2024 г. и кассационное определение судебной коллегии по административным делам Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 5 февраля 2025 г. отменить.

Принять по делу новое решение.

Признать незаконным постановление администрации Междуреченского городского округа от 22 ноября 2018 г. № 2937-п «Об отмене структурного элемента муниципального правового акта», которым отменен пункт 1 распоряжения администрации территории Тебинского сельского Совета от 30 апреля 1993 г. № 7-р «О закреплении земельных участков для индивидуального жилищного строительства, подсобного хозяйства, садоводства, огородничества и иных целей в 1993 году» в части, касающейся земельного участка закрепленного за Васильевой Валентиной Федоровной.

Признать незаконным уведомление Управления Росреестра по Кемеровской области – Кузбассу от 29 ноября 2023 г. об отказе в государственной регистрации права собственности на земельный участок с кадастровым номером [REDACTED] площадью 1500 кв. м, расположенного по адресу: [REDACTED], [REDACTED]

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]