



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ25-731

Р Е Ш Е Н И Е

ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

5 ноября 2025 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
председательствующего
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
судей Верховного Суда
Российской Федерации

Нефедова О.Н.,

Бугакова О.А.,
Кириллова В.С.

Герасимовой А.А.

Клевцовой Е.А.,

при секретаре

с участием прокурора

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Яковлева Александра Викторовича о признании недействующим подпункта «в» пункта 9 Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2014 г. № 1244,

установил:

постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2014 г. № 1244 (далее также – Постановление) утверждены Правила выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности (далее также – Правила).

Правила устанавливают порядок выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности (далее также – разрешение), в целях, предусмотренных пунктом 1 статьи 39³⁴ Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) (пункт 1).

Подпунктом «в» пункта 9 Правил предусмотрено, что решение об отказе в выдаче разрешения принимается в случае, если земельный участок,

на использование которого испрашивается разрешение, предоставлен физическому или юридическому лицу.

Яковлев А.В. обратился в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании недействующим подпункта «в» пункта 9 Правил, ссылаясь на его несоответствие статьям 1, 39³³ ЗК РФ, статье 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о государственной регистрации недвижимости), закрепляющей принцип достоверности сведений Единого государственного реестра недвижимости, и противоречие принципам равноправия сторон, справедливого и открытого распределения объектов публичной собственности, сочетания интересов общества и законных интересов граждан, участия граждан и организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю.

В обоснование требований административный истец указал, что является собственником гаража, для проезда к которому использовалась земля, собственность на которую не разграничена. Органом местного самоуправления в выдаче ему разрешения на использование этой земли для размещения проезда, для организации которого не требуется разрешение на строительство, отказано в связи с тем, что испрашиваемые земли предоставлены юридическому лицу. При этом указанное юридическое лицо препятствует иным лицам в использовании спорных земель и навязывает собственные условия для проезда.

Административный ответчик Правительство Российской Федерации поручило представлять свои интересы в Верховном Суде Российской Федерации Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (поручение от 5 сентября 2025 г. № ДГ-П11-32948), просившей в письменных возражениях на административный иск отказать в удовлетворении заявленного требования, указавшей, что Постановление издано в пределах полномочий Правительства Российской Федерации, утвержденные им Правила в оспариваемой части не противоречат действующему законодательству, не нарушают прав и законных интересов административного истца, не создают угрозы их нарушения на будущее время.

Представитель административного истца Седачев А.В. в судебном заседании настаивал на удовлетворении заявленного требования.

В судебном заседании представитель Правительства Российской Федерации Фаустова В.А. поддержала правовую позицию, изложенную в письменных возражениях, просила отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав сообщение судьи-докладчика Нефедова О.Н., заслушав пояснения представителей сторон, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Клевцовой Е.А., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленного требования отказать, проверив оспариваемое нормативное положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

Полномочия Правительства Российской Федерации как исполнительного органа публичной власти определены Федеральным конституционным законом от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статьей 5 которого закреплено, что Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации издает постановления и распоряжения, а также обеспечивает их исполнение (часть 1). Акты Правительства Российской Федерации, имеющие нормативный характер, издаются в форме постановлений Правительства Российской Федерации (часть 2).

Аналогичные полномочия Правительства Российской Федерации на дату принятия им Постановления содержались в статье 23 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Пунктом 2 статьи 2 ЗК РФ предусмотрено, что Правительство Российской Федерации принимает решения, регулирующие земельные отношения, в пределах полномочий, определенных указанным кодексом, федеральными законами, а также указами Президента Российской Федерации, регулирующими земельные отношения.

Согласно пункту 1 статьи 39³⁴ ЗК РФ разрешение на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, выдается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Во исполнение требований федерального законодателя постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2014 г. № 1244 утверждены Правила.

Нормативный правовой акт 1 декабря 2014 г. размещен на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) и 8 декабря 2014 г. опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации.

Процедура издания, введения в действие и опубликования нормативного правового акта соответствует положениям Указа Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 г. № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти».

Таким образом, Правила утверждены Правительством Российской Федерации в пределах предоставленных законом полномочий с соблюдением формы, процедуры принятия и порядка введения в действие, что не оспаривается административным истцом.

Доводы административного истца о несоответствии оспариваемого положения Правил нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, основаны на ошибочном толковании норм материального права.

Пункт 1 статьи 39³³ ЗК РФ предусматривает возможность использования земель или земельных участков, находящихся в государственной или

муниципальной собственности, за исключением земельных участков, предоставленных гражданам или юридическим лицам, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута в следующих случаях: 1) проведение инженерных изысканий; 2) капитальный или текущий ремонт линейного объекта; 3) возведение некапитальных строений, сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирование строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения; 4) осуществление геологического изучения недр; 5) осуществление деятельности в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности, за исключением земель и земельных участков в границах земель лесного фонда; 6) размещение нестационарных торговых объектов, рекламных конструкций, а также иных объектов, виды которых устанавливаются Правительством Российской Федерации; 7) возведение некапитальных строений, сооружений, предназначенных для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства); 7¹) возведение некапитальных строений, сооружений (в том числе нестационарных торговых объектов) в целях осуществления рекреационной деятельности на основании заключенных соглашений об осуществлении рекреационной деятельности в национальных парках; 8) возведение гражданами гаражей, являющихся некапитальными сооружениями, либо для стоянки технических или других средств передвижения инвалидов вблизи их места жительства; 9) в целях обеспечения судоходства для возведения на береговой полосе в пределах внутренних водных путей некапитальных строений, сооружений.

Пунктом 2 статьи 39³³ ЗК РФ закреплено, что использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях, указанных в подпунктах 1–5, 7 и 9 пункта 1 данной статьи, осуществляется на основании разрешений уполномоченного органа.

Согласно пункту 1 статьи 39³⁴ ЗК РФ разрешение на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, выдается в порядке, установленном Правительством Российской Федерации: 1) в целях проведения инженерных изысканий либо капитального или текущего ремонта линейного объекта на срок не более одного года; 2) в целях строительства временных или вспомогательных сооружений (включая ограждения, бытовки, навесы), складирования строительных и иных материалов, техники для обеспечения строительства, реконструкции линейных объектов федерального, регионального или местного значения на срок их строительства, реконструкции; 3) в целях осуществления геологического изучения недр на срок действия соответствующей лицензии; 4) в целях сохранения и развития традиционных образа жизни, хозяйственной деятельности и промыслов коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации в местах их традиционного проживания и

традиционной хозяйственной деятельности лицам, относящимся к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и их общинам без ограничения срока; 5) в целях возведения некапитальных строений, сооружений, предназначенных для осуществления товарной аквакультуры (товарного рыбоводства), на срок действия договора пользования рыбоводным участком; 6) в целях обеспечения судоходства для возведения на береговой полосе в пределах внутренних водных путей некапитальных строений, сооружений.

В силу пункта 2 Правил заявление о выдаче разрешения подается физическим или юридическим лицом либо его представителем в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, уполномоченный на предоставление земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Пунктом 9 Правил установлено, что решение об отказе в выдаче разрешения принимается в случае, если: а) заявление подано с нарушением требований, установленных пунктами 3 и 4 Правил; б) в заявлении указаны цели использования земель или земельного участка или объекты, предполагаемые к размещению, не предусмотренные пунктом 1 статьи 39³⁴ ЗК РФ; в) земельный участок, на использование которого испрашивается разрешение, предоставлен физическому или юридическому лицу.

По своему содержанию подпункт «в» пункта 9 Правил соответствует абзацу первому пункта 1 статьи 39³³ ЗК РФ, по смыслу которого использование земель или земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитута, публичного сервитута в случаях, предусмотренных данным пунктом, допускается только в отношении земельных участков, свободных от прав третьих лиц.

Закрепленное оспариваемой нормой Правил исключение возможности выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях, предусмотренных пунктом 1 статьи 39³⁴ ЗК РФ, не противоречит перечисленным в административном иске принципам земельного законодательства.

При этом ни ЗК РФ, ни Правила не содержат запрета на выдачу нескольких разрешений в отношении одного земельного участка.

Согласно статье 1 Закона о государственной регистрации недвижимости Единый государственный реестр недвижимости является сводом достоверных систематизированных сведений об учтенном в соответствии с данным законом недвижимом имуществе, о зарегистрированных правах на такое недвижимое имущество, основаниях их возникновения, правообладателях, а также иных установленных в соответствии с поименованным законом сведений (часть 2); государственной регистрации подлежат право собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со статьями 130, 131, 132, 133¹ и 164 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ). В случаях, установленных федеральным законом, государственной регистрации подлежат возникающие, в том числе на основании договора, либо

акта органа государственной власти, либо акта органа местного самоуправления, ограничения прав и обременения недвижимого имущества, в частности сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда, наем жилого помещения (часть 6).

В силу пункта 1 статьи 131 ГК РФ право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения этих прав, их возникновение, переход и прекращение подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре органами, осуществляющими государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней. Регистрации подлежат: право собственности, право хозяйственного ведения, право оперативного управления, право пожизненного наследуемого владения, право постоянного пользования, ипотека, сервитуты, а также иные права в случаях, предусмотренных данным кодексом и иными законами.

Поскольку исходя из приведенных норм сведения об использовании земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в целях, предусмотренных пунктом 1 статьи 39³⁴ ЗК РФ, не подлежат внесению в Единый государственный реестр недвижимости, доводы административного истца о несоответствии оспариваемого положения Правил статье 7 Закона о государственной регистрации недвижимости, регулирующей состав и правила ведения Единого государственного реестра недвижимости, являются несостоятельными.

Ссылки административного истца на то, что Правила создают основу для злоупотребления правом уполномоченными органами, а также позволяют неправильно толковать нормы ЗК РФ и подменять ими более сложные процедуры общего порядка предоставления земель, лишены правовых оснований.

Из содержания административного искового заявления усматривается, что требование административного истца о признании подпункта «в» пункта 9 Правил недействующим обусловлено несогласием с принятым по его обращению решением органа местного самоуправления относительно использования земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для размещения проезда, что не свидетельствует о несоответствии указанного положения нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, или о его правовой неопределенности, а проверка законности и обоснованности такого решения не входит в предмет судебного контроля по данному административному делу.

Проезды, в том числе вдольтрассовые, и подъездные дороги, для размещения которых не требуется разрешение на строительство, отнесены к утвержденному в соответствии с пунктом 3 статьи 39³⁶ ЗК РФ постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 1300 перечню видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов.

Названной нормой также предусмотрено, что порядок и условия размещения указанных объектов устанавливаются нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Пункт 1 статьи 39³⁴ ЗК РФ содержит исчерпывающий перечень случаев выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и не предусматривает такой необходимости для использования земель или земельных участков в целях размещения объектов, виды которых установлены постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 г. № 1300.

Правила изданы уполномоченным органом в установленном порядке и в пределах полномочий, в оспариваемой части отвечают критерию правовой определенности нормы и не допускают произвольного толкования, соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, а также не нарушают прав и законных интересов административного истца в указанном им аспекте.

Согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного искового заявления суд принимает решение об отказе в удовлетворении заявленных требований, если оспариваемый полностью или в части нормативный правовой акт признается соответствующим иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Яковлева Александра Викторовича о признании недействующим подпункта «в» пункта 9 Правил выдачи разрешения на использование земель или земельного участка, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 27 ноября 2014 г. № 1244, отказать.

Решение может быть обжаловано в Апелляционную коллегию Верховного Суда Российской Федерации в течение одного месяца со дня принятия решения суда в окончательной форме.

Председательствующий
судья Верховного Суда
Российской Федерации

Судьи Верховного Суда
Российской Федерации



О.И. Нефедов

О.А. Бугаков

В.С. Кириллов