



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-372

Р Е Ш Е Н И Е ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва

4 августа 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации
при секретаре
с участием прокурора

Корнелюк Е.С.
Лапшове Н.Е.
Докучаевой Е.Н.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению индивидуального предпринимателя Салех Ольги Викторовны о признании частично недействующим классификатора видов разрешённого использования земельных участков, утверждённого приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 г. № П/0412,

установил:

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее также – Росреестр) приказом от 10 ноября 2020 г. № П/0412 (далее также – Приказ) утвердила классификатор видов разрешённого использования земельных участков (далее также – Классификатор).

Нормативный правовой акт зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) 15 декабря 2020 г., регистрационный номер 61482, и размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 16 декабря 2020 г., действует в редакции приказа Росреестра от 18 декабря 2025 г. № П/0447/25.

Классификатор содержит вид разрешённого использования земельного участка с кодом 6.6 «Строительная промышленность», предусматривающий в его описании размещение объектов капитального строительства, предназначенных для производства: строительных материалов (кирпичей, пиломатериалов, цемента, крепёжных материалов), бытового и строительного газового и сантехнического оборудования, лифтов и подъёмников, стоярной продукции, сборных домов или их частей и тому подобной продукции.

Салех О.В. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании оспариваемого нормативного акта недействующим в части описания вида разрешённого использования с кодом 6.6 «Строительная промышленность», как противоречащего пункту 2 статьи 88 Земельного кодекса Российской Федерации и части 8 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Административный истец ссылается на то, что оспариваемое положение нормативного правового акта является неопределённым, предоставляет правоприменителю необоснованно широкие пределы усмотрения, допускает произвольное применение, содержит коррупциогенные факторы, нарушает её права и законные интересы как арендатора земельного участка и собственника производственных зданий и сооружений.

По мнению административного истца, оспариваемое положение включает в себя оценочную категорию «и тому подобная продукция», однако в тексте Приказа отсутствует перечень признаков, по которым продукция может быть признана «подобной», что позволяет правоприменителям в одном случае признать деятельность законной, а в другом – возбудить дело по статье 8.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Росреестр, утверждая описание вида разрешённого использования земельного участка с кодом 6.6, фактически изменил объём прав субъектов предпринимательской деятельности, установленный федеральным законом, что выходит за пределы полномочий федерального органа исполнительной власти.

В обоснование заявленных требований административный истец указывает, что является арендатором земельного участка с кадастровым номером [REDACTED], расположенного по адресу: [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] [REDACTED] (далее – арендуемый земельный участок), с видом разрешённого использования «Строительная промышленность» (код 6.6) на основании договора аренды от 14 ноября 2019 г. № 17/19. На указанном земельном участке расположены принадлежащие ей на праве собственности нежилые здания и сооружения. Изложенное в Классификаторе описание вида разрешённого использования арендуемого земельного участка с кодом 6.6 «Строительная промышленность» лишает её возможности разместить на нём административно-бытовое здание, здание пожарного депо, установить санитарно-защитную зону, осуществить строительство объектов, не связанных напрямую с производством стройматериалов, но предусмотренных законом для промышленных земель.

Административный ответчик Росреестр и заинтересованное лицо Минюст России в письменных возражениях и отзыве на административный иск указали, что нормативный правовой акт издан федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции, оспариваемые положения Классификатора не противоречат действующему законодательству Российской Федерации и не нарушают прав и законных интересов административного истца.

В судебное заседание административный истец Салех О.В. не явилась, явку представителя не обеспечила, извещена о дате и времени судебного заседания надлежащим образом, представила отзыв на возражения административного ответчика, в котором поддержала заявленные требования и просила их удовлетворить.

В судебном заседании представитель Росреестра Смелых С.С. поддержал изложенную в письменных возражениях правовую позицию, просил отказать в удовлетворении административного искового заявления.

Минюст России заявил ходатайство о рассмотрении административного дела без участия своего представителя.

Выслушав объяснения представителя административного ответчика Смелых С.С., обсудив письменные отзывы административного истца и Минюста России, проверив оспариваемое положение на соответствие нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Докучаевой Е.Н., полагавшей необходимым в удовлетворении заявленных требований отказать, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения административного искового заявления.

В соответствии с частью 1 статьи 3 Земельного кодекса Российской Федерации земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в Российской Федерации как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения).

Земельный участок как объект права собственности и иных предусмотренных Земельным кодексом Российской Федерации прав на землю является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить её в качестве индивидуально определённой вещи (пункт 3 статьи 6 Земельного кодекса Российской Федерации).

Вид разрешённого использования земельного участка представляет собой вид деятельности, которую с учётом ограничений, установленных в соответствии с указанным кодексом, другими федеральными законами, допускается осуществлять на земельном участке, а также над и под его поверхностью, если иное не предусмотрено указанным кодексом, другими федеральными законами. Виды разрешённого использования земельных участков определяются в соответствии с классификатором, утверждённым федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (пункты 1 и 6 статьи 14¹ Земельного кодекса Российской Федерации).

В силу пункта 1 Положения о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утверждённого постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, Росреестр является федеральным органом исполнительной власти,

осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений, принятию нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, в том числе классификатора видов разрешённого использования земельных участков (подпункт 5.26 (7.19) пункта 5 указанного положения).

Реализуя предоставленные полномочия, Росреестр издал Приказ, утвердивший Классификатор.

Приказ представлялся на государственную регистрацию в Минюсте России в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009, и по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертиз, не выявивших коррупциогенных факторов, зарегистрирован Минюстом России 15 декабря 2020 г. (регистрационный № 61482).

Приказ был опубликован 16 декабря 2020 г. (номер опубликования 0001202012160040) и вступил в законную силу со дня вступления в силу приказа Министерства экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России) о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешённого использования земельных участков». Классификатор видов разрешённого использования земельных участков Минэкономразвития России утратил силу в связи с изданием Приказа Минэкономразвития России от 12 февраля 2021 г. № 68, вступившего в силу 5 апреля 2021 г. по истечении 10 дней после дня официального опубликования (опубликован 25 марта 2021 г. на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru)).

Приказ был издан, введён в действие и опубликован в соответствии с требованиями 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, оспариваемый в части нормативный правовой акт принят уполномоченным федеральным органом исполнительной власти с соблюдением порядка издания и введения его в действие. Данные обстоятельства ранее установлены вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 июля 2025 г. № АКПИ22-335 и не оспариваются административным истцом.

Доводы административного истца о том, что оспариваемым положением Классификатора произвольно и неправомерно ограничено её право пользования арендуемым земельным участком в соответствии с его назначением, основаны на неверном толковании норм материального права.

В статье 7 Земельного кодекса Российской Федерации установлены категории земель в Российской Федерации по целевому назначению, а также их правовой режим, определяемый в соответствии с федеральными законами

исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и установленного разрешённого использования.

Лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и разрешённым использованием способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту (статья 42 Земельного кодекса Российской Федерации).

Из представленных в материалы дела доказательств следует, что арендуемый земельный участок отнесён к категории земель населённых пунктов, а не земель промышленности и иного специального назначения, как утверждает административный истец, поэтому его правовой режим не определяется статьёй 88 Земельного кодекса Российской Федерации.

Под землями населённых пунктов понимаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населённых пунктов (пункт 1 статьи 83 Земельного кодекса Российской Федерации). Пунктом 1 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что в состав земель населённых пунктов могут входить земельные участки, отнесённые в соответствии с градостроительными регламентами к следующим территориальным зонам: жилым, общественно-деловым, производственным, инженерных и транспортных инфраструктур, рекреационным, сельскохозяйственного использования, специального назначения, военных объектов, иным территориальным зонам.

Порядок установления вида разрешённого использования земельного участка, отнесённого к категории земель населённых пунктов, регулируется в том числе Градостроительным кодексом Российской Федерации, статьями 18 и 23 которого закреплено, что документом территориального планирования муниципального образования является в том числе генеральный план, который содержит положение о территориальном планировании, карту планируемого размещения объектов местного значения, карту функциональных зон, устанавливает границы населённых пунктов (в том числе границы образуемых населённых пунктов).

В силу частей 2 и 3 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации правила землепользования и застройки включают в себя порядок их применения и внесения изменений в указанные правила, карту градостроительного зонирования, градостроительные регламенты. Порядок применения правил землепользования и застройки и внесения в них изменений включает в себя положения в том числе о регулировании землепользования и застройки органами местного самоуправления.

Согласно части 1 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации градостроительным регламентом определяется правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства.

Классификатор не является нормативным правовым актом, регулирующим порядок и условия застройки земельных участков земель

населённых пунктов. Он не определяет правовой режим земельных участков, соотношение между категориями земель и видами разрешённого использования земельных участков, в том числе возможность размещения на них тех или иных объектов недвижимости и осуществление тех или иных видов деятельности, не исключает необходимости соблюдения всех установленных требований законодательства о градостроительной деятельности, в том числе правил землепользования и застройки.

Порядок установления вида разрешённого использования земельного участка и реализации права выбора разрешённого использования земельного участка регулируется не Классификатором, а Земельным кодексом Российской Федерации, Градостроительным кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами. При этом земельным законодательством и законодательством о градостроительной деятельности в отношении земельного участка допускается выбор нескольких видов разрешённого использования, в том числе основных, вспомогательных и условно разрешённого, при соблюдении требований законодательства.

Вопреки доводам административного истца оспариваемое положение нормативного правового акта является ясным и определённым, не допускает неоднозначного толкования и применения, не содержит коррупциогенных факторов. Несогласие с действующим правовым регулированием не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Поскольку Классификатор в оспариваемой административным истцом части не противоречит нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, не нарушает прав и законных интересов административного истца в указанных им аспектах, административное исковое заявление не подлежит удовлетворению согласно пункту 2 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

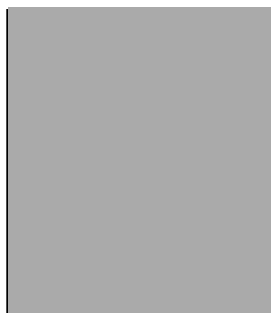
Руководствуясь статьями 175–180, 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления индивидуального предпринимателя Салех Ольги Викторовны о признании частично недействующим классификатора видов разрешённого использования земельных участков, утверждённого приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 10 ноября 2020 г. № П/0412, отказать.

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

Судья Верховного Суда
Российской Федерации



Е.С. Корнелюк