

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

№ 308-ЭС26-1432

г. Москва

Дело № А32-20152/2023

Резолютивная часть определения объявлена 22 июня 2026 г.

Полный текст определения изготовлен 3 июля 2026 г.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего судьи Борисовой Е.Е.,

судей Букиной И.А., Ксенофоновой Н.А. –

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Департамента имущественных отношений Краснодарского края на решение Арбитражного суда Краснодарского края от 17 апреля 2024 г., постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2024 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23 декабря 2025 г. по делу № А32-20152/2023

по заявлению индивидуального предпринимателя Мавриди Константина Николаевича (далее – предприниматель, заявитель) к Департаменту имущественных отношений Краснодарского края (далее – департамент) о признании незаконным бездействия, об обязанности подготовить проект распоряжения

с участием третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, – Администрации Краснодарского края, Администрации муниципального образования «Город Новороссийск».

При участии в судебном заседании представителя департамента – Литовки Н.И.

Предприниматель, третьи лица, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, представителей для участия в

судебном заседании не направили, в связи с чем дело рассмотрено в порядке статьи 291¹⁰ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в отсутствие их представителей.

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., объяснения представителя департамента, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

предприниматель обратился в арбитражный суд с заявлением к департаменту о признании незаконным бездействия, выразившегося в неисполнении обязанностей по подготовке проекта распоряжения о внесении изменений в распоряжение главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 30 марта 2006 г. № 283-р (далее – распоряжение № 283-р) в части исключения 211 земельных участков, принадлежащих на праве собственности предпринимателю, из Перечня земель особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий на территории города Новороссийска, использование которых не допускается для целей, не связанных с сельскохозяйственным производством, утвержденного распоряжением № 283-р, и об обязанности департамента устранить нарушение прав предпринимателя.

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены Администрация Краснодарского края, Администрация муниципального образования город Новороссийск.

Решением Арбитражного суда Краснодарского края от 17 апреля 2024 г., оставленным без изменения постановлением Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2024 г. и постановлением Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23 декабря 2025 г., заявление предпринимателя удовлетворено, на департамент возложена обязанность подготовить и внести для рассмотрения главе администрации (губернатору) Краснодарского края проект распоряжения о внесении соответствующих изменений в распоряжение № 283-р.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, департамент просит отменить обжалуемые судебные акты, ссылаясь на неправильное применение судами норм материального права, принять по делу новый судебный акт об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е. от 1 июня 2026 г. кассационная жалоба вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В представленных отзывах на кассационную жалобу администрация Краснодарского края просит удовлетворить жалобу, а предприниматель – оставить её без удовлетворения.

В судебном заседании представитель департамента поддержал доводы кассационной жалобы.

Изучив материалы дела, проверив в соответствии с положениями статьи 291¹⁴ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) законность состоявшихся по делу судебных актов, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает, что кассационная жалоба подлежит удовлетворению, а решение суда первой инстанции, постановления арбитражных судов апелляционной и кассационной инстанций – отмене по следующим основаниям.

Как установлено судами и усматривается из материалов дела, предприниматель на основании договора купли-продажи земельного участка от 16 января 2014 г. и передаточного акта от 16 января 2014 г. приобрел в собственность земельный участок с кадастровым номером 23:47:0104007:1512 площадью 364 393 кв.м, расположенный по адресу: Краснодарский край, г. Новороссийск, ст-ца Натухаевская, Приморский округ.

Данный земельный участок до 2018 года был отнесен к категории земель сельскохозяйственного назначения и входил в Перечень земель особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий на территории города Новороссийска, использование которых не допускается для целей, не связанных с сельскохозяйственным производством, утвержденный распоряжением № 283-р (далее – Перечень сельхозугодий).

В соответствии с постановлением главы Администрации города Новороссийска от 21 сентября 2017 г. № 7520 была начата разработка документации по проекту планировки территории общей площадью 218 га, расположенной в г. Новороссийске, ст. Раевская – ст. Натухаевская, с целью обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры, установления границ земельных участков, предназначенных для строительства.

Решением городской Думы муниципального образования «Город Новороссийск» от 27 марта 2018 г. № 281 «Об утверждении внесения изменений в генеральный план городского округа муниципального образования город Новороссийск от 22 ноября 2011 г. № 158» земельный участок предпринимателя с кадастровым номером 23:47:0104007:1512 в числе прочих в ст. Натухаевская включен в границы населенного пункта.

С учетом включения земельного участка в границы населенного пункта, а также последующего установления на включенной территории функциональных зон, заявителем было принято решение в предпринимательских целях осуществить раздел земельного участка с кадастровым номером 23:47:0104007:1512 и образование на его основе новых земельных участков, подходящих для строительства индивидуальных жилых домов с целью последующей продажи.

После раздела земельного участка с кадастровым номером 23:47:0104007:1512 были образованы 211 земельных участков, являющихся предметом настоящего спора.

Вид разрешенного использования образованных земельных участков устанавливался в соответствии с Правилами землепользования и застройки городского округа муниципального образования «Город Новороссийск», утвержденными решением городской Думы муниципального образования «Город Новороссийск» от 23 декабря 2014 г. № 439 (с учетом внесенных изменений), а именно: для индивидуального жилищного строительства; малоэтажная многоквартирная жилая застройка; общественное питание; магазины; бытовое обслуживание.

В июле 2022 года предпринимателю выданы градостроительные планы на земельные участки с кадастровыми номерами 23:47:0104007:6094 и 23:47:0104007:5998, в которых указано, что распоряжением № 283-р данные земельные участки внесены в Перечень сельхозугодий, то есть не могут быть использованы для целей, не связанных с сельскохозяйственным производством.

Предприниматель обратился с заявлением на имя Губернатора Краснодарского края о внесении изменений в распоряжение № 283-р и об исключении из Перечня сельхозугодий принадлежащих предпринимателю земельных участков на основании пункта 4 части 2 статьи 18 Закона Краснодарского края от 5 ноября 2002 г. № 532-КЗ «Об основах регулирования земельных отношений в Краснодарском крае» (далее – Закон № 532-КЗ).

Уведомлением от 14 февраля 2023 г. предпринимателю сообщено о направлении его заявления для рассмотрения в департамент.

Согласно письму департамента от 10 марта 2023 г. (получено заявителем 17 марта 2023 г.) отсутствует административный регламент предоставления государственной услуги по исключению земельных участков из перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, закрепление полномочий по выполнению указанной функции законодательством Краснодарского края не урегулировано. Дополнительно сообщено, что ведется работа по внесению изменений в генеральный план городского округа муниципального образования «Город Новороссийск», при этом одной из основных задач является исключение из границ населенных пунктов необоснованно включенных ранее земель сельскохозяйственного назначения.

Полагая, что предпринимателю фактически отказано в исключении принадлежащих ему на праве собственности земельных участков из Перечня сельхозугодий, ограничены права предпринимателя на использование земельных участков в соответствии с их назначением – для индивидуального жилищного строительства, последний обратился в суд с настоящим заявлением.

Разрешая спор и удовлетворяя заявленные требования, суды руководствовались статьями 198, 200, 201 АПК РФ, статьей 84 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), статьями 7, 8 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее – Закон № 172-ФЗ), статьей 18 Закона № 532-КЗ.

Суды исходили из того, что спорные земельные участки как относящиеся к категории земель населенных пунктов в связи с включением в границы муниципального образования «Город Новороссийск» действующим

генеральным планом муниципального образования не могли быть отнесены к землям, использование которых для других целей не допускается (особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья в составе земель сельскохозяйственного назначения), а потому подлежали исключению из указанного перечня.

Поскольку в силу пунктов 3.1, 3.19, 5.2.9 Положения о департаменте, утвержденного постановлением главы администрации Краснодарского края от 23 апреля 2007 г. № 345, департамент является органом, который предоставляет информацию о землях особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий на территории Краснодарского края и уполномочен на подготовку проектов ненормативных актов об исключении земельных участков из перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, следовательно, является надлежащим заинтересованным лицом по настоящему делу.

Суд округа отметил, что последующее (после вступления в законную силу решения суда первой инстанции от 17 апреля 2024 г. и постановления суда апелляционной инстанции от 12 августа 2024 г. по настоящему делу) внесение муниципальным образованием город Новороссийск изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования в части исключения из границ населенных пунктов земельных участков, входящих в Перечень сельхозугодий, не может свидетельствовать о незаконности принятых по делу судебных актов.

По аналогичному основанию отклонена ссылка департамента на административное дело № 3а-7/2025 (№ 3а-206/2024, № 3а-1091/2023) по заявлению Министерства сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края к городской Думе муниципального образования город Новороссийск о признании недействующими со дня принятия документов территориального планирования и градостроительного зонирования в части включения в границы населенных пунктов особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий на территории города Новороссийска.

Между тем судами не учтено следующее.

Спор по настоящему делу затрагивает публичные интересы, поскольку решается вопрос о значительном уменьшении площади особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий городского округа Новороссийск. Эти земли имеют особый статус, подлежат особой охране, не могут использоваться для застройки, а вид их разрешенного использования не подлежит изменению без наличия на то законных оснований.

Земельный кодекс в качестве одного из основных принципов земельного законодательства определяет приоритет охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества (подпункт 2 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса).

Также Земельным кодексом предусмотрены особые правовые режимы для ряда земельных участков, обусловленные их специальным целевым

назначением, призванные обеспечить прежде всего публичные интересы, в том числе в области сохранения особо ценных земель.

В статье 7 Земельного кодекса закреплено, что земли используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования. Земли сельскохозяйственного назначения и земли населенных пунктов выделены в самостоятельные категории земель (подпункты 1 и 2 пункта 1 статьи 7 Земельного кодекса).

В соответствии с земельным законодательством земли сельскохозяйственного назначения представляют собой особую категорию земельного фонда, в которую входят наиболее ценные и продуктивные земли, законодательством установлен ряд особенностей, связанных с их охраной и порядком их предоставления.

Согласно части 2 статьи 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» одной из основных целей государственной аграрной политики является сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов.

Кроме того, пунктом 1 части 3 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» к числу основных принципов оборота земель сельскохозяйственного назначения отнесено сохранение их целевого использования.

В соответствии с документами стратегического планирования Российской Федерации отношения землепользования возведены в ранг национальных интересов страны. При этом продовольственная безопасность России должна обеспечиваться путем предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий (Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400, Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20).

С учетом изложенного, особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья представляют собой особую государственную ценность, в связи с чем в отношении них установлен особый режим охраны, целью которого является недопущение выведения таких земель из сельскохозяйственного оборота и их застройки.

Согласно статье 77 Земельного кодекса землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей. В составе земель сельскохозяйственного назначения выделяются сельскохозяйственные угодья, земли, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами, а также зданиями, сооружениями, используемыми для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции.

Сельскохозяйственные угодья – пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и другими), – в составе земель сельскохозяйственного назначения имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране (пункт 1 статьи 79 Земельного кодекса).

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья могут быть в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается (пункт 4 статьи 79 Земельного кодекса). Аналогичная правовая норма содержится в части 1 статьи 18 Закона № 532-КЗ.

В целях сохранения особо ценных земель сельскохозяйственного назначения на территории муниципального образования «Город Новороссийск» принято распоряжение № 283-р, которым утвержден Перечень особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, включающий земли с высоким баллом бонитета, а также имеющие уникальные характеристики почв.

Прекращение для таких сельскохозяйственных угодий особого правового режима, направленного на их охрану и недопущение использования для иных целей, может повлечь выведение указанных (особо ценных) земель из сельскохозяйственного оборота и осуществление их застройки, что является недопустимым и влечет истощение земельных ресурсов и сокращение пахотных угодий.

Согласно пункту 3 части 1 статьи 7 Закона № 172-ФЗ перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в исключительных случаях, связанных, в том числе, с установлением или изменением черты населенных пунктов.

Основания исключения земельного участка из перечня особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий, использование которых для других целей не допускается, предусмотрены частью 2 статьи 18 Закона № 532-КЗ. Одним из таких оснований является перевод земельного участка из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию в соответствии с пунктами 3, 6-8 части 1 статьи 7 Закона № 172-ФЗ.

В рассматриваемом случае решение городской Думы муниципального образования «Город Новороссийск» от 27 марта 2018 г. № 281, которым внесены изменения в генеральный план городского округа город Новороссийск и исходный земельный участок предпринимателя включен в границы населенного пункта, являлось актом о переводе земельного участка из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов, что, в свою очередь, являлось основанием для исключения земельного участка из Перечня сельхозугодий.

Между тем с 2023 года в производстве Краснодарского краевого суда находилось административное дело № 3а-7/2025 (№ 3а-206/2024, № 3а-1091/2023) по административному исковому заявлению Министерства сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности Краснодарского края к городской Думе муниципального образования «Город Новороссийск» о

признании недействующими со дня принятия генерального плана городского округа муниципального образования «Город Новороссийск», утвержденного решением от 22 ноября 2011 г. № 158 (в том числе в редакции от 27 марта 2018 г. № 281), в части включения в границы населенных пунктов сельскохозяйственных угодий и правил землепользования и застройки городского округа муниципального образования «Город Новороссийск», утвержденных решением от 23 декабря 2014 г. № 439 (во всех редакциях), в отношении земель сельскохозяйственных угодий в границах соответствующей территории.

Определением Краснодарского краевого суда от 22 июля 2025 г. производство по административному делу № 3а-7/2025 прекращено, поскольку установлено, что в оспариваемые нормативные правовые акты внесены изменения, в том числе с целью исключения спорных земельных участков сельскохозяйственных угодий из границ населенных пунктов, входящих в состав муниципального образования «Город Новороссийск».

Согласно актуальному генеральному плану, принятому решением городской Думы муниципального образования «Город Новороссийск» от 13 ноября 2024 г. № 568, 202 спорных земельных участка возвращены в первоначальное положение, отнесены к зоне сельскохозяйственных угодий и расположены за границами населенных пунктов.

Кроме того, решением городской Думы муниципального образования «Город Новороссийск» от 25 июня 2025 г. № 662 правила землепользования и застройки муниципального образования приведены в соответствие с генеральным планом.

Согласно имеющейся в материалах дела информации Управления архитектуры и градостроительства администрации города Новороссийска (в частности, письмо от 1 октября 2025 г.) 7 спорных земельных участков расположены в границах населенного пункта ст. Натухаевская, установленных актуальным генеральным планом (с изменениями от 13 ноября 2024 г.), 2 земельных участка частично расположены в границах населенного пункта ст. Натухаевская, не состоят на кадастровом учете и имеют статус «погашено».

Указанные обстоятельства, на которые ссылался департамент при рассмотрении настоящего дела и которые свидетельствуют об отсутствии оснований для исключения 202 земельных участков из Перечня сельхозугодий и нарушений прав и законных интересов предпринимателя как собственника всех спорных земельных участков, не были учтены судами.

При этом, несмотря на заявленные департаментом ходатайства, судами первой и апелляционной инстанций при рассмотрении настоящего дела не были применены положения статьи 143 АПК РФ о приостановлении производства по делу в связи с невозможностью его рассмотрения до разрешения Краснодарским краевым судом вышеуказанного административного дела.

Суд округа определением от 19 декабря 2024 г. удовлетворил ходатайство департамента и приостановил производство по настоящему делу до вступления в законную силу судебного акта Краснодарского краевого суда, но не принял во

внимание приведенные департаментом доводы с учетом обстоятельств, установленных состоявшимся по административному делу судебным актом.

Кроме того, удовлетворяя заявленные требования, суды признали незаконным бездействие департамента при наличии в материалах дела письма департамента от 10 марта 2023 г., содержащего результаты рассмотрения обращения предпринимателя по вопросу исключения 211 земельных участков из границ особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий и полученного предпринимателем 17 марта 2023 г.

Из письма департамента от 10 марта 2023 г. следует, что предпринимателю отказано в исключении спорных участков из Перечня сельхозугодий ввиду их необоснованного включения в границы населенного пункта и проведения работы по внесению соответствующих изменений в генеральный план города Новороссийска.

При этом в поданном в суд заявлении предприниматель указывал на ограничение его прав на использование принадлежащих ему земельных участков для цели строительства именно ввиду отказа в их исключении из Перечня сельхозугодий.

По смыслу части 1 статьи 198, части 4 статьи 200, частей 2 и 3 статьи 201 АПК РФ при рассмотрении заявлений граждан, организаций и иных лиц о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц арбитражный суд, установив, что оспариваемые ненормативные акты, действия (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту, нарушают права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, принимает решение об удовлетворении таких заявлений.

Согласно пункту 3 части 4 и пункту 3 части 5 статьи 201 АПК РФ в случае удовлетворения требований заявителя по данной категории дел в резолютивной части решения арбитражного суда должно содержаться указание на обязанность соответствующих органов, осуществляющих публичные полномочия, устранить допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя, следовательно, арбитражный суд должен рассмотреть вопрос о возможности принятия мер к устранению допущенных нарушений прав и законных интересов заявителя.

В рассматриваемом случае суды пришли к неверному выводу о незаконности действий (бездействия) департамента, связанных с рассмотрением заявления предпринимателя, и в качестве способа восстановления нарушенного права заявителя избрали обязательство департамента подготовить и внести для рассмотрения главе администрации (губернатору) Краснодарского края проект распоряжения о внесении соответствующих изменений в распоряжение № 283-р в отсутствие к тому правовых оснований.

Таким образом, обжалуемые судебные акты, обязывающие департамент подготовить проект распоряжения о внесении изменений в распоряжение № 283-р, противоречат законодательству и фактическим обстоятельствам дела.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации считает, что состоявшиеся по делу решение суда первой инстанции, постановления судов апелляционной и кассационной инстанций подлежат отмене на основании части 1 статьи 291¹¹ АПК РФ как принятые при существенном нарушении норм материального и процессуального права.

Поскольку фактические обстоятельства дела установлены как арбитражными судами, так и судом общей юрисдикции, Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации полагает возможным принять новый судебный акт об отказе в удовлетворении требований заявителя о признании незаконным бездействия департамента и о возложении на департамент обязанности подготовить проект распорядительного акта.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291¹¹–291¹⁵ АПК РФ, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда Краснодарского края от 17 апреля 2024 г., постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 12 августа 2024 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 23 декабря 2025 г. по делу № А32-20152/2023 отменить.

В удовлетворении требований индивидуального предпринимателя Мавриди Константина Николаевича отказать.

Председательствующий судья

Е.Е. Борисова

Судьи

И.А. Букина

Н.А. Ксенофонтова