



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АПЛ26-237

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

г. Москва

13 октября 2026 г.

Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего
членов коллегии

Зайцева В.Ю.,
Рудакова Е.В.,
Сабурова Д.Э.

при секретаре

Нестеровой Д.Г.

с участием прокурора

Гавриковой Г.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Гетман Елены Сергеевны 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,

по апелляционной жалобе Гетман Е.С. на решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 июля 2026 г. по делу № АКПИ26-279, которым в удовлетворении административного искового заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Зайцева В.Ю., объяснения представителя административного истца Гетмана П.Н., поддержавшего апелляционную жалобу, возражения относительно доводов апелляционной жалобы представителя Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии Смелых С.С., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гавриковой Г.В., полагавшей апелляционную жалобу

необоснованной, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (далее – Росреестр) приказом от 10 ноября 2020 г. № П/0412 (далее – 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., № 61482, размещён на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) 16 декабря 2020 г.

Исходя из содержания столбца 2 «Описание вида разрешённого использования земельного участка» вид разрешённого использования земельного участка «сельскохозяйственное использование» (код 1.0) представляет собой ведение сельского хозяйства; содержание данного вида разрешённого использования включает в себя содержание видов разрешённого использования с кодами 1.1–1.20, в том числе размещение зданий и сооружений, используемых для хранения и переработки сельскохозяйственной продукции.

Гетман Е.С., являющаяся участником общей долевой собственности на земельный участок категории земель «земли сельскохозяйственного назначения», вид разрешённого использования – сельскохозяйственное использование, обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным иском о признании не действующим Классификатора в части отсутствия в формулировке вида разрешённого использования земельного участка с кодом 1.0 указания на возможность ведения садоводства и огородничества для собственных нужд и размещения жилых домов, садовых домов, хозяйственных построек и гаражей. В обоснование административного иска сослалась на то, что Классификатор в оспариваемой части противоречит статьям 7, 77, 78 Земельного кодекса Российской Федерации (далее также – ЗК РФ), части 9 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), статьям 3, 5 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 217-ФЗ «О ведении гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ведении гражданами садоводства и огородничества) и препятствует в реализации права распоряжаться принадлежащим ей земельным участком в полном объёме.

Административный ответчик Росреестр в письменных возражениях и заинтересованное лицо Минюст России в письменном отзыве на административный иск указали, что нормативный правовой акт издан

федеральным органом исполнительной власти в пределах его компетенции, в оспариваемой части не противоречит актам большей юридической силы и не нарушает прав, свобод и законных интересов административного истца.

Решением Верховного Суда Российской Федерации от 15 июля 2026 г. в удовлетворении административного искового заявления Гетман Е.С. отказано.

Административный истец, считая данное решение незаконным и необоснованным, подала апелляционную жалобу, в которой просит его отменить и принять новое решение об удовлетворении административного иска в связи с неправильным определением судом обстоятельств, имеющих значение для административного дела, существенными нарушениями норм материального и процессуального права. В жалобе указано, что суд первой инстанции не дал оценки её доводам о противоречии Классификатора в оспариваемой части пункту 1 статьи 78 ЗК РФ (в редакции, действующей с 1 сентября 2025 г.), части 9 статьи 35 ГрК РФ, а также о правовой неопределённости оспариваемой формулировки. Гетман Е.С. полагает, что наименование вида разрешённого использования земельного участка «сельскохозяйственное использование» (код 1.0) должно отражать весь объём допустимого использования земель сельскохозяйственного назначения, а не ограничиваться только указанием на ведение сельского хозяйства.

В письменных возражениях на апелляционную жалобу Росреестр просит в её удовлетворении отказать, полагая, что оснований для отмены обжалуемого решения не имеется.

Минюст России в отзыве на апелляционную жалобу поддержал свою правовую позицию по данному административному делу, изложенную суду первой инстанции, просил рассмотреть жалобу без участия его представителя.

Проверив материалы административного дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации оснований для её удовлетворения и отмены обжалуемого решения суда не находит.

В силу пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации основанием для признания нормативного правового акта не действующим полностью или в части является его несоответствие иному нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу.

При разрешении и рассмотрении настоящего административного дела суд первой инстанции пришёл к правильному выводу о том, что такое основание для признания Классификатора в оспариваемой части недействующим отсутствует.

В силу статьи 14¹ ЗК РФ вид разрешённого использования земельного участка представляет собой вид деятельности, которую с учётом ограничений, установленных в соответствии с данным кодексом, другими федеральными законами, допускается осуществлять на земельном участке, а также над и под его поверхностью, если иное не предусмотрено этим кодексом, другими

федеральными законами. Виды разрешённого использования устанавливаются в отношении земельных участков из состава земель всех категорий. В отношении земельного участка могут быть установлены один или несколько основных видов разрешённого использования земельных участков, а также один или несколько вспомогательных видов разрешённого использования. Вспомогательные виды разрешённого использования земельных участков могут устанавливаться только дополнительно к основному виду разрешённого использования земельного участка (пункты 1–3). 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 (пункт 6).

Аналогичное положение на дату принятия Классификатора было закреплено в пункте 2 статьи 7 ЗК РФ.

Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, установлено, что Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, который на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности, в том числе классификатор видов разрешённого использования земельных участков (пункт 1, подпункт 5.26^{7.19} пункта 5 названного положения).

С учётом изложенного суд первой инстанции правильно исходил из того, что Классификатор утверждён компетентным федеральным органом исполнительной власти при реализации предоставленных ему полномочий.

Соблюдение процедуры принятия и правил введения Классификатора в действие ранее было проверено и подтверждено вступившим в законную силу решением Верховного Суда Российской Федерации от 14 июля 2022 г. по административному делу № АКПИ22-335.

Отказывая в удовлетворении административного искового заявления, суд первой инстанции обоснованно признал несостоятельными доводы Гетман Е.С., приведённые ею в обоснование административного иска о незаконности Классификатора (в части), и пришёл к правомерному выводу о его соответствии нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Проанализировав содержание статьи 77, пункта 1 статьи 78 ЗК РФ, частей 1–3 статьи 4¹, части 1 статьи 5, части 11 статьи 12 Закона о ведении гражданами садоводства и огородничества, пункта 4 статьи 11 Федерального закона от 11 июня 2003 г. № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», суд первой инстанции сделал правильный вывод о том, что для ведения садоводства или огородничества на садовых земельных участках или

огородных земельных участках, относящихся к категории земель сельскохозяйственного назначения, и застройки их индивидуальными жилыми домами, гаражами и иными объектами требуется установление в отношении земельных участков такого вида разрешённого использования, который предусматривает (разрешает) осуществление указанной деятельности вместе с созданием на землях сельскохозяйственного назначения территории садоводства или огородничества либо осуществление деятельности крестьянским (фермерским) хозяйством на земельном участке, принадлежащем ему (или иным специальным субъектом – землепользователем, указанным в пункте 1 статьи 78 ЗК РФ, в установленных законом случаях). При этом Классификатор разграничивает такие виды деятельности, как ведение сельского хозяйства и ведение садоводства и огородничества для собственных нужд, содержит перечень видов разрешённого использования для земельных участков, относящихся к землям сельскохозяйственного назначения, и не регулирует порядок ведения садоводства и огородничества, создания таких территорий, а также порядок и условия застройки земельных участков.

Одним из видов разрешённого использования земельного участка, включённых в Классификатор, является вид с наименованием «сельскохозяйственное использование» и с кодом (числовым обозначением) 1.0. Описание каждого из видов разрешённого использования земельного участка с кодами 1.1–1.20, которые входят в названный выше вид разрешённого использования, содержит указание на осуществление определённой хозяйственной деятельности.

В свою очередь, такой вид разрешённого использования, как «садоводство», предполагающий осуществление хозяйственной деятельности (в том числе на сельскохозяйственных угодьях), связанной с выращиванием многолетних плодовых и ягодных культур, винограда и иных многолетних культур, в Классификаторе обозначен кодом 1.5.

Доводы Гетман Е.С., повторённые в апелляционной жалобе, о том, что оспариваемой формулировкой Классификатора произвольно и неправомерно ограничено её право на ведение садоводства и огородничества для собственных нужд, размещение объектов недвижимости и пользование земельным участком в соответствии с его назначением исходя из содержания пункта 1 статьи 78 ЗК РФ, части 9 статьи 35 ГрК РФ, основаны на неверном толковании норм материального права.

По общему правилу разрешённое использование земельных участков определяется градостроительным регламентом, содержащимся в правилах землепользования и застройки (пункт 9 статьи 1, части 2 и 6 статьи 30 ГрК РФ).

Виды разрешённого использования земельных участков устанавливаются в зависимости от принадлежности земельных участков к определённым категориям земель, их нахождения в границах определённых зон, земель или территорий, от целей их дальнейшего использования, если иное не установлено Земельным кодексом Российской Федерации. Вид или виды разрешённого использования земельных участков сельскохозяйственного назначения, за

исключением садовых и огородных земельных участков, а также земельных участков общего назначения, расположенных в границах территорий ведения гражданами садоводства и огородничества для собственных нужд, устанавливаются и изменяются в соответствии с федеральным законом (пункты 1 и 3 статьи 14² ЗК РФ).

В соответствии с частью 1 статьи 16 Федерального закона от 31 июля 2025 г. № 295-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», который вступил в силу с 1 марта 2026 г., предусмотрен переходный период: виды разрешённого использования земельных участков, установленные применительно к земельным участкам до дня вступления в силу названного федерального закона, являются действительными.

Согласно пункту 1 части 12 статьи 16 этого же федерального закона до дня принятия федерального закона, предусмотренного пунктом 3 статьи 14² ЗК РФ, вид разрешённого использования земельного участка сельскохозяйственного назначения, за исключением земельных участков, указанных в пункте 3 части 12 статьи 16, изменяется решением исполнительного органа субъекта Российской Федерации. При указанном изменении в отношении такого земельного участка не могут устанавливаться виды разрешённого использования земельных участков, не соответствующие целевому назначению земель сельскохозяйственного назначения, предусмотренному Земельным кодексом Российской Федерации, а также вид разрешённого использования, предусматривающий ведение гражданами садоводства или огородничества для собственных нужд.

Порядок установления вида разрешённого использования земельного участка и реализации права выбора разрешённого использования земельного участка регулируется не Классификатором, а ЗК РФ, ГрК РФ 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 (пункты 3–5 статьи 14¹ ЗК РФ).

Классификатор, вопреки утверждению Гетман Е.С., право на выбор вида разрешённого использования земельного участка не ограничивает, не регулирует порядок ведения садоводства и огородничества, создания таких территорий, а также порядок и условия размещения объектов недвижимости на земельных участках сельскохозяйственного назначения. Также Классификатор не сужает перечень видов возможного использования земель сельскохозяйственного назначения, поскольку предусматривает в рамках других кодов видов разрешённого использования возможность для уполномоченных органов избрать соответствующие коды при определении правового режима земельного участка и вида его разрешённого использования.

В частности, Классификатор предусматривает такие виды разрешённого использования, как ведение огородничества – осуществление отдыха и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур, размещение хозяйственных построек, не являющихся объектами недвижимости, предназначенных для хранения инвентаря и урожая сельскохозяйственных культур (код 13.1), и ведение садоводства – осуществление отдыха и (или) выращивания гражданами для собственных нужд сельскохозяйственных культур, размещение для собственных нужд садового дома, жилого дома, указанного в описании вида разрешённого использования с кодом 2.1, хозяйственных построек и гаражей (код 13.2).

Довод в апелляционной жалобе о том, что пункт 1 статьи 78 ЗК РФ в действующей редакции обязывает Росреестр внести соответствующие изменения в Классификатор, дополнив перечень кодов видов разрешённого использования земельных участков «1.0 Сельскохозяйственное использование» таким видом разрешённого использования, как ведение садоводства и огородничества гражданами для собственных нужд с правом размещения жилых и садовых домов, несостоятелен, как не следующий из содержания указанной статьи ЗК РФ.

Классификатор не устанавливает каких-либо приоритетов между кодами видов разрешённого использования, порядка их установления или выбора как уполномоченными органами, так и правообладателями земельных участков.

Несогласие административного истца с действующим правовым регулированием не может служить правовым основанием для удовлетворения иска.

Ссылка Гетман Е.С. на разъяснения, изложенные в пункте 35 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 г. № 50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами», не даёт оснований для вывода о незаконности обжалуемого решения. Классификатор в оспариваемой части отвечает критерию правовой определённости, ясности и недвусмысленности правовой нормы. При рассмотрении данного административного дела неоднозначности в его истолковании на практике не установлено.

Доводы административного истца в апелляционной жалобе о том, что судом первой инстанции неправильно определены обстоятельства, имеющие значение для административного дела, не доказаны установленные им обстоятельства по данному делу, не рассмотрены доводы, приведённые в административном исковом заявлении в обоснование заявленного требования, ошибочны.

В силу части 7 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации при рассмотрении административного дела об оспаривании нормативного правового акта суд проверяет законность положений нормативного правового акта, которые оспариваются. При проверке

законности этих положений суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении о признании нормативного правового акта недействующим, и выясняет обстоятельства, указанные в части 8 данной статьи, в полном объёме, а именно: нарушены ли права, свободы и законные интересы административного истца или лиц, в интересах которых подано административное исковое заявление; соблюдены ли требования нормативных правовых актов, устанавливающих: полномочия органа, организации, должностного лица на принятие нормативных правовых актов; форму и вид, в которых орган, организация, должностное лицо вправе принимать нормативные правовые акты; процедуру принятия оспариваемого нормативного правового акта; правила введения нормативных правовых актов в действие и вступления их в силу; соответствие оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Рассматривая и разрешая данное административное дело, суд первой инстанции выполнил приведённые законоположения. Доводы Гетман Е.С., повторённые в апелляционной жалобе, имеющие правовое значение для данного административного дела, были проверены судом и получили надлежащую оценку в решении суда.

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

Установив, что Классификатор в оспариваемой части соответствует нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, и, следовательно, прав, свобод и законных интересов административного истца не нарушает, суд правомерно отказал Гетман Е.С. в удовлетворении административного иска.

Предусмотренных статьёй 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации оснований для отмены или изменения решения суда первой инстанции в апелляционном порядке не имеется.

Руководствуясь статьями 308–311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Апелляционная коллегия Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Верховного Суда Российской Федерации от 15 июля 2026 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу Гетман Елены Сергеевны – без удовлетворения.

Председательствующий

В.Ю. Зайцев

Члены коллегии

Е.В. Рудаков

Д.Э. Сабуров