ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № АКПИ26-619

Р Е Ш Е Н И Е
ИМЕНЕМ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

г. Москва 22 октября 2026 г.

Верховный Суд Российской Федерации в составе
судьи Верховного Суда
Российской Федерации Бугакова О.А.
при секретаре Лапшове Н.Е.
с участием прокурора Слободина С.А.,

рассмотрев в открытом судебном заседании административное дело по административному исковому заявлению Митрушенковой Анастасии Юрьевны о признании недействующим абзаца десятого письма Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 30 января 2025 г. № 13-0728-АБ/25 «О направлении методических рекомендаций»,

установил:

Митрушенкова А.Ю. обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с административным исковым заявлением о признании недействующим абзаца десятого письма Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии (далее также – Росреестр) от 30 января 2025 г. № 13-0728-АБ/25 «О направлении методических рекомендаций» (далее также – Письмо), согласно которому «определение понятия «перепланировка» установлено частью 2 статьи 25 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ). Порядок действий и мероприятий, реализуемых при перепланировке, урегулирован главой 4 ЖК РФ исключительно в отношении помещений (жилых и нежилых), расположенных в многоквартирных домах, и не может применяться в отношении помещений, расположенных в нежилых зданиях».

Административный истец полагает, что Письмо обладает нормативными свойствами, поскольку содержит обязательные для неопределенного круга лиц правила поведения, рассчитанные на неоднократное применение при осуществлении государственного кадастрового учета и регистрации прав на объекты недвижимости, при этом оно не зарегистрировано в Министерстве юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) в качестве акта,

обладающего нормативными свойствами, и по своему содержанию в оспариваемой части не соответствует действительному смыслу разъясняемых нормативных положений, противоречит нормам главы 4 ЖК РФ, в частности ее статье 25.

По мнению административного истца, в оспариваемой части Письмо издано Росреестром с превышением полномочий, поскольку под видом направления методических рекомендаций административный ответчик фактически изменил содержание правового регулирования, установленного ЖК РФ, ограничив применение его статьи 25 исключительно в отношении помещений в многоквартирных домах.

В обоснование заявленного требования указано, что административный истец является собственником нежилого помещения, расположенного в нежилом здании, для осуществления государственной регистрации и государственного кадастрового учета изменений основных сведений о площади, описания местоположения (перепланировки) которого обратилась в территориальный орган Росреестра, но получила уведомление об отказе в осуществлении таких регистрации и учета. Отказывая в удовлетворении требования о признании уведомления Росреестра незаконным, суд в решении в числе прочего сослался на содержащиеся в Письме разъяснения, в связи с этим административный истец полагает, что Письмо нарушает ее права и законные интересы, поскольку препятствует осуществлению государственной регистрации и государственного кадастрового учета изменений основных сведений принадлежащего ей нежилого помещения.

Росреестр в письменных возражениях на административный иск указал, что Письмо не обладает нормативными свойствами, не вводит новых не предусмотренных законодательными актами положений, имеет информационный характер, а содержащиеся в нем разъяснения не выходят за рамки адекватного толкования положений ЖК РФ и не влекут изменения правового регулирования соответствующих правоотношений. Приостановление государственного кадастрового учета и последующий отказ территориального органа Росреестра в осуществлении государственной регистрации и государственного кадастрового учета изменений основных сведений принадлежащего административному истцу нежилого помещения обусловлено невыполнением ею требований Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон о государственной регистрации недвижимости), выразившимся в непредставлении технического плана помещения.

Минюст России в отзыве на административный иск указал, что Письмо не является нормативным правовым актом, поскольку не содержит нормативных предписаний, устанавливающих права и обязанности неопределенного круга лиц, и не обладает формальными признаками, характеризующими нормативный правовой акт, в частности не подписано (не утверждено) руководителем федерального органа исполнительной власти, в связи с этим не подлежало представлению на государственную регистрацию в Минюст России в порядке, установленном Правилами подготовки нормативных

правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009 (далее – Правила № 1009).

В судебном заседании административный истец Митрушенкова А.Ю. настаивала на удовлетворении заявленного требования.

Представители Росреестра – Смелых С.С., Минюста России – Степанов А.М. поддержали изложенные в письменных возражениях и отзыве правовые позиции и просили отказать в удовлетворении административного иска.

Выслушав административного истца, представителей административного ответчика и заинтересованного лица, исследовав материалы дела, проверив наличие у оспариваемого акта нормативных свойств и его соответствие действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, заслушав заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Слободина С.А., полагавшего, что административный иск не подлежит удовлетворению, Верховный Суд Российской Федерации не находит оснований для удовлетворения заявленного требования.

В соответствии с Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 457, Росреестр является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в числе прочего функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в частности в сфере ведения Единого государственного реестра недвижимости (далее также – ЕГРН) и предоставления сведений, содержащихся в ЕГРН, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним (пункт 1); организует личный прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, объединений граждан, в том числе юридических лиц (подпункт 5.23 пункта 5); обеспечивает в рамках своей компетенции предоставление общедоступной информации о деятельности службы в форме открытых данных посредством ее размещения на своем официальном сайте в сети «Интернет» (подпункт 5.26^2 пункта 5).

При этом Росреестр не наделен полномочиями по официальному разъяснению действующего законодательства Российской Федерации, практики его применения, письма Росреестра не являются нормативными правовыми актами и не устанавливают общеобязательных для исполнения требований.

Оспариваемым Письмом, как следует из его содержания, подписанным статс-секретарем – заместителем руководителя Росреестра, доведена до адресатов (территориальных органов Росреестра) для учета в работе разработанная Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (далее – Минстрой России) по согласованию с Росреестром в соответствии с пунктом 17.1 Плана мероприятий («дорожной карты») реализации механизма управления системными изменениями нормативно-правового регулирования предпринимательской деятельности

«Трансформация делового климата» «Реинжиниринг правил промышленного строительства», утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2021 г. № 2692-р, позиция «О разъяснении условий, при которых получение разрешения на строительство для выполнения строительных работ по реконструкции и (или) изменению объектов капитального строительства и (или) их частей не требуется в случае, если такие изменения не затрагивают конструктивных и других характеристик надежности и безопасности и не превышают предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции, установленных градостроительным регламентом, и подготовки технического плана (технических планов) измененных объектов капитального строительства» (далее – Разъяснения). Данные Разъяснения были направлены в высшие исполнительные органы субъектов Российской Федерации письмом Минстроя России от 20 декабря 2024 г. № 76955-СМ/08.

В Письме, состоящем из тринадцати абзацев, приведены отдельные положения Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), ЖК РФ, Закона о государственной регистрации недвижимости, ссылки на конкретные нормы Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ), Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – Закон № 384-ФЗ) и в дополнение к Разъяснениям отмечено следующее.

В абзаце третьем Письма приведено определение капитального ремонта объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) в соответствии с пунктом 14^2 статьи 1 ГрК РФ, а в абзаце четвертом указано, что выполнение строительных работ по капитальному ремонту объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов в отдельных случаях, предусмотренных федеральным законом), а также текущему ремонту объектов капитального строительства, указанных в Разъяснениях, не влечет за собой необходимость выполнения кадастровых работ и внесения изменений в сведения ЕГРН.

Согласно абзацу пятому Письма в Разъяснениях отмечается, что в соответствии с частью 11 статьи 52 ГрК РФ в случаях, определенных Правительством Российской Федерации, при осуществлении капитального ремонта зданий, сооружений могут осуществляться замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, то есть проводиться отдельные виды работ по реконструкции объекта капитального строительства (постановление Правительства Российской Федерации от 16 мая 2022 г. № 881 «Об осуществлении замены и (или) восстановления несущих строительных конструкций объекта капитального строительства при проведении капитального ремонта зданий, сооружений»).

В связи с этим в абзаце шестом Письма обращено внимание на то, что в соответствии с частью 2 статьи 8 Закона о государственной регистрации недвижимости основные сведения о сооружении могут изменяться в результате капитального ремонта сооружения в случаях, предусмотренных федеральным законом. Такие случаи предусмотрены частями 10, 10^1 ГрК РФ (применительно

к магистральным газопроводам, нефтепроводам, нефтепродуктопроводам, являющимся объектами недвижимости автомобильным дорогам).

Согласно абзацам седьмому, восьмому Письма указание на возможность осуществления государственного кадастрового учета в связи с изменением основных характеристик здания в результате его капитального ремонта Закон о государственной регистрации недвижимости не содержит. Таким образом, основные сведения ЕГРН о здании не подлежат изменению в результате капитального ремонта здания, такие сведения о здании могут быть изменены в ЕГРН только в результате реконструкции здания.

В связи с выявлением случаев осуществления государственного кадастрового учета вызванных изменением сведений о здании в результате «перепланировки» помещений в здании отмечено следующее (абзац девятый Письма).

Согласно абзацу десятому Письма определение понятия «перепланировка» установлено частью 2 статьи 25 ЖК РФ. Порядок действий и мероприятий, реализуемых при перепланировке, урегулирован главой 4 ЖК РФ исключительно в отношении помещений (жилых и нежилых), расположенных в многоквартирных домах, и не может применяться в отношении помещений, расположенных в нежилых зданиях.

Исходя из определения реконструкции объекта капитального строительства (пункт 14 статьи 1 ГрК РФ) и определения понятия помещения (пункт 1 статьи 141^4 ГК РФ, пункт 14 части 2 статьи 2 Закона № 384-ФЗ) в абзаце одиннадцатом Письма Росреестром сделан вывод, что изменение границ помещений, образование новых помещений из помещений, изменение внутренней планировки помещений, расположенных в нежилых зданиях и сооружениях, представляет собой реконструкцию части объекта капитального строительства – нежилого здания или сооружения и подлежит реализации по правилам, установленным статьями 48, 49, 51 и 55 ГрК РФ.

В абзаце двенадцатом Письма указано также на необходимость принимать во внимание правовую позицию Верховного Суда Российской Федерации, изложенную в Обзоре судебной практики по спорам, связанным с реконструкцией, переустройством и перепланировкой помещений в многоквартирном доме, утвержденном Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 13 декабря 2023 г., согласно которой возведение пристроек, надстроек, изменение таких параметров здания (многоквартирного дома), как высота, количество этажей, площадь и объем, являются реконструкцией (в силу пункта 14 статьи 1 ГрК РФ).

В этой связи в абзаце тринадцатом Письма изложен вывод о том, что вопросы осуществления государственного кадастрового учета в связи с изменением основных сведений о помещении необходимо рассматривать в комплексе с положениями как ЖК РФ, так и ГрК РФ.

Анализ содержания Письма позволяет сделать вывод, что положений, сформулированных в виде правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц, Письмо не содержит, носит информационно-разъяснительный характер.

В связи с этим, не являясь по своей правовой природе нормативным правовым актом, Письмо не подлежало государственной регистрации по Правилам № 1009, его издание не требовало официального опубликования.

Факт частичного воспроизведения содержания Письма в судебном акте при рассмотрении конкретного спора, на что ссылается административный истец, не свидетельствует о том, что это письмо приобрело нормативные свойства для неопределенного круга лиц и рассчитано на неоднократное применение.

Оценка законности судебного акта подобного содержания возможна исключительно в специальных процедурах обжалования такого акта, установленных действующим процессуальным законодательством.

Размещение Письма в электронном периодическом издании, специализирующемся на распространении правовой информации, также не подтверждает наличие у него нормативных свойств.

Иной подход к оценке подобных обстоятельств неофициального опубликования писем означал бы автоматическое наделение свойством нормативности любого подобного акта федерального органа исполнительной власти лишь в силу того, что его содержание стало доступным неопределенному кругу лиц.

В соответствии с требованиями пункта 1 части 5 статьи 217^1 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации по результатам рассмотрения административного дела об оспаривании акта, содержащего разъяснения законодательства и обладающего нормативными свойствами, суд принимает решение об удовлетворении заявленных требований полностью или в части, если оспариваемый акт полностью или в части не соответствует действительному смыслу разъясняемых им нормативных положений, устанавливает не предусмотренные разъясняемыми нормативными положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Между тем подобного основания по настоящему делу не имеется.

Изложенное в абзаце десятом Письма мнение Росреестра о том, что определение понятия «перепланировка» установлено частью 2 статьи 25 ЖК РФ и порядок действий и мероприятий, реализуемых при перепланировке, урегулирован главой 4 ЖК РФ исключительно в отношении помещений (жилых и нежилых), расположенных в многоквартирных домах, и не может применяться в отношении помещений, расположенных в нежилых зданиях, не формулирует общеобязательных правил поведения, отличных от требований приведенных в нем норм, не выходит за рамки адекватного истолкования (интерпретации) их положений и не влечет изменения правового регулирования соответствующих отношений.

Доводы административного истца о том, что Письмо в оспариваемой части противоречит главе 4 ЖК РФ, в частности статье 25 ЖК РФ, лишены правовых оснований.

В соответствии с частью 1 статьи 1 ЖК РФ жилищное законодательство основывается на необходимости обеспечения органами государственной власти

и органами местного самоуправления условий для осуществления гражданами права на жилище, его безопасности, на неприкосновенности и недопустимости произвольного лишения жилища, на необходимости беспрепятственного осуществления вытекающих из отношений, регулируемых жилищным законодательством, прав (далее – жилищные права), а также на признании равенства участников регулируемых жилищным законодательством отношений (далее – жилищные отношения) по владению, пользованию и распоряжению жилыми помещениями, если иное не вытекает из данного кодекса, другого федерального закона или существа соответствующих отношений, на необходимости обеспечения восстановления нарушенных жилищных прав, их судебной защиты, обеспечения сохранности жилищного фонда и использования жилых помещений по назначению.

Согласно пункту 7 части 1 статьи 4, части 2 статьи 5 ЖК РФ жилищное законодательство регулирует отношения в том числе по поводу переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме и состоит из данного кодекса, принятых в соответствии с ним других федеральных законов, а также изданных в соответствии с ними указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, принятых законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

По смыслу приведенных выше положений ЖК РФ как нормативный правовой акт жилищного законодательства регулирует жилищные отношения, в частности по поводу переустройства и перепланировки помещений в многоквартирном доме, которые регламентированы его главой 4 с соответствующим наименованием.

Из статьи 25 ЖК РФ «Виды переустройства и перепланировки помещения в многоквартирном доме» следует, что переустройство помещения в многоквартирном доме представляет собой установку, замену или перенос инженерных сетей, санитарно-технического, электрического или другого оборудования, требующие внесения изменения в технический паспорт помещения в многоквартирном доме (часть 1).

Перепланировка помещения в многоквартирном доме представляет собой изменение границ и (или) площади такого помещения, и (или) образование новых помещений, в том числе в случаях, предусмотренных статьей 40 данного кодекса, и (или) изменение его внутренней планировки (в том числе без изменения границ и (или) площади помещения). В результате перепланировки помещения также могут быть изменены границы и (или) площадь смежных помещений. Перепланировка влечет за собой необходимость внесения изменений в сведения Единого государственного реестра недвижимости о границах и (или) площади помещения (помещений) или осуществления государственного кадастрового учета образованных помещений и государственной регистрации права на образованные помещения (часть 2).

Таким образом, вопреки доводам административного истца наименование указанных главы и статьи ЖК РФ содержат прямое указание на сферу их

применения и правоотношения, к которым они подлежат применению (переустройство и перепланировка помещений, расположенных в многоквартирных домах), и не содержат исключений, позволяющих применить установленный главой 4 ЖК РФ порядок реализации соответствующих работ и оформления документов к помещениям, расположенным в иных зданиях, имеющих назначение «нежилое».

Отношения по поводу переустройства и перепланировки нежилых помещений, расположенных в нежилых зданиях, не относятся к жилищным отношениям.

С учетом изложенного Росреестр не изменил и не дополнил действующее законодательство Российской Федерации, поэтому содержание акта в оспариваемой части, вопреки доводам административного истца, не устанавливает не предусмотренные приведенными в нем положениями общеобязательные правила, распространяющиеся на неопределенный круг лиц и рассчитанные на неоднократное применение.

Доводы административного истца о нарушении ее прав уведомлением территориального органа Росреестра об отказе в осуществлении государственной регистрации и государственного кадастрового учета изменений основных сведений принадлежащего ей нежилого помещения, расположенного в нежилом здании, не могут быть приняты во внимание, поскольку проверка конкретных правоприменительных действий не входит в предмет судебного контроля по настоящему административному делу.

По приведенным выше мотивам абзац десятый Письма не подлежит признанию недействующим по результатам проверки его содержания, поскольку не обладает нормативными свойствами и не оказывает общерегулирующего воздействия на общественные правоотношения, отличного от требований закона.

Руководствуясь статьями 175–180, 217^{1} Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации

решил:

в удовлетворении административного искового заявления Митрушенковой Анастасии Юрьевны о признании недействующим абзаца десятого письма Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 30 января 2025 г. № 13-0728-АБ/25 «О направлении методических рекомендаций» 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 О.А. Бугаков