

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 307-ЭС19-13722

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

24 декабря 2019 г.

Резолютивная часть определения объявлена 17.12.2019.
Полный текст определения изготовлен 24.12.2019.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Грачевой И.Л., судей Попова В.В. и Поповой Г.Г.,

рассмотрев в открытом судебном заседании дело № А13-8951/2018 по кассационной жалобе Межрегионального территориального управления Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Мурманской области и Республике Карелия (г. Мурманск) на постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.04.2019,

УСТАНОВИЛА:

Межрегиональное территориальное управление Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Мурманской области и Республике Карелия (далее – Управление Росимущества) обратилось в Арбитражный суд Вологодской области с заявлением о признании незаконным решения Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Вологодской области (далее – Управление Росреестра), содержащегося в сообщении от 21.05.2018 № 35/999/001/2018-15534, о приостановлении государственной регистрации права собственности Российской Федерации на земельный участок площадью 500 кв.м с кадастровым номером 35:05:0303025:443, категории земель населенных пунктов, имеющий вид разрешенного использования «для размещения

спасательного поста», расположенный по адресу: Вологодская область, Кирилловский район, с. Горицы; об обязанности Управления Росреестра осуществить государственную регистрацию права собственности Российской Федерации на указанный земельный участок.

К участию в деле в качестве третьего лица, не заявляющего самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечено федеральное государственное казенное учреждение «Северо-Западный региональный поисково-спасательный отряд МЧС России» (далее – Учреждение).

Арбитражный суд Вологодской области решением от 09.09.2018, оставленным без изменения постановлением Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.12.2018, удовлетворил заявление Управления Росимущества.

Арбитражный суд Северо-Западного округа постановлением от 22.04.2019 отменил решение от 09.09.2018 и постановление от 20.12.2018 и отказал в удовлетворении требований Управления Росимущества.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, Управление Росимущества, ссылаясь на существенное нарушение судом кассационной инстанции норм материального права, просит отменить постановление окружного суда и оставить в силе решение суда первой инстанции и постановление апелляционного суда.

Определением от 29.11.2019 судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л. жалоба Управления Росимущества вместе с делом передана для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В Верховный Суд Российской Федерации 16.12.2019 поступило ходатайство Управления Росимущества о проведении заседания в отсутствие его представителя.

Другие лица, участвующие в деле, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного заседания, своих представителей в суд также не направили, что в соответствии со статьей 291.10 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее - АПК РФ) не является препятствием для рассмотрения дела в их отсутствие.

Основаниями для отмены или изменения судебных актов в порядке кассационного производства в Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации являются существенные нарушения норм материального права и (или) норм процессуального права, которые повлияли на исход дела и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, а также защита охраняемых законом публичных интересов (часть 1 статьи 291.11 АПК РФ).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л., Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о наличии предусмотренных частью 1 статьи 291.11 АПК РФ оснований для отмены обжалуемого постановления

окружного суда.

Как следует из материалов дела и установлено судами, Администрация Кирилловского муниципального района Вологодской области (далее – Администрация), наделенная правом распоряжаться земельными участками, право государственной собственности на которые не разграничено, расположенными в границах Кирилловского муниципального района, постановлением от 31.12.2010 № 1263 предоставила Учреждению в соответствии со статьей 20 Земельного кодекса Российской Федерации в редакции, действовавшей в указанный период (далее – ЗК РФ), в постоянное (бессрочное) пользование земельный участок площадью 500 кв.м с кадастровым номером 35:05:0303025:443, расположенный по адресу: Вологодская область, Кирилловский район, с. Горицы, право государственной собственности на который не разграничено, для размещения спасательного поста.

Право постоянного (бессрочного) пользования Учреждения на указанный земельный участок зарегистрировано в установленном порядке (свидетельство о государственной регистрации права от 07.02.2011).

Управление Росимущества 10.05.2018 обратилось в Управление Росреестра с заявлением о государственной регистрации права федеральной собственности на названный земельный участок, закрепленный на праве постоянного (бессрочного) пользования за Учреждением, созданным федеральным органом государственной власти, указав в качестве основания возникновения права собственности Российской Федерации на участок пункт 1 статьи 3.1 Федерального закона от 25.10.2001 №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее - Закон № 137-ФЗ).

Управление Росреестра уведомлением от 21.05.2018 № 35/999/001/2018-15534 приостановило государственную регистрацию права федеральной собственности на указанный земельный участок, сославшись на следующее: с заявлением о государственной регистрации обратилось ненадлежащее лицо, поскольку у Управления Росимущества в Мурманской области и Республики Карелия отсутствуют полномочия на представление интересов в отношении объектов недвижимости, расположенных на территории Вологодской области; не представлены документы, необходимые для осуществления государственной регистрации права (отсутствуют основания возникновения у Российской Федерации права собственности на спорный участок).

По мнению регистрирующего органа, предоставление земельного участка Учреждению на праве постоянного (бессрочного) пользования после 01.07.2006 не влечет разграничение права государственной собственности на него в пользу Российской Федерации по основаниям, предусмотренным статьей 3.1 Закона № 137-ФЗ.

Управление Росимущества, считая, что решение о приостановлении государственной регистрации права федеральной собственности на земельный участок не соответствует закону и нарушает права и законные интересы Российской Федерации, обратилось в арбитражный суд с настоящими требованиями.

Суды первой и апелляционной инстанций, исследовав и оценив по правилам статьи 71 АПК РФ представленные в материалы дела доказательства, руководствуясь статьями 198, 200, 201 АПК РФ, статьями 16, 17, 18 ЗК РФ, статьей 3.1 Закона № 137-ФЗ, статьями 26, 29, 69 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Закон № 218-ФЗ), Положением о Межрегиональном территориальном управлении Федерального агентства по управлению государственным имуществом в Мурманской области и Республике Карелия, утвержденным Приказом Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 19.12.2016 № 468 (далее - Положение), пришли к выводу об обоснованности требований Управления Росимущества.

Суды исходили из следующего: Администрация постановлением от 31.12.2010 № 1263 предоставила спорный земельный участок, государственная собственность на который не разграничена, на праве постоянного (бессрочного) пользования Учреждению (филиал которого – Вологодский поисково-спасательный отряд находится в Вологодской области), созданному Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (то есть федеральным органом государственной власти); следовательно, указанный земельный участок в соответствии с критериями разграничения государственной собственности на землю, установленными пунктом 1 статьи 3.1 Закона № 137-ФЗ, относится к федеральной собственности; из содержания статьи 3.1 Закона № 137-ФЗ, а также иных норм земельного законодательства не следует, что применение критериев разграничения возможно только к отношениям, возникшим до 01.07.2006 (момента вступления в силу данной статьи); иное толкование означало бы невозможность дальнейшего разграничения государственной собственности на землю в отношении тех земельных участков, которые на момент введения в действие статьи 3.1 Закона № 137-ФЗ не попали под критерии, установленные этой нормой, что противоречит самому принципу разграничения государственной собственности на землю; в соответствии с пунктом 4 Положения Управление Росимущества уполномочено представлять интересы Российской Федерации при проведении государственной регистрации прав в отношении имущества Учреждения, зарегистрированного на территории Мурманской области, независимо от места нахождения соответствующего имущества, в том числе на территории Вологодской области; поскольку с заявлением о государственной регистрации права федеральной собственности на земельный участок были представлены все необходимые документы, у Управления Росреестра не имелось предусмотренных Законом № 218-ФЗ оснований, для приостановления государственной регистрации права.

Окружной суд согласился с правомерностью вывода судов первой и апелляционной инстанций о том, что Управление Росимущества, осуществляющее полномочия собственника в отношении федеральных учреждений, зарегистрированных на территории субъектов Российской Федерации, в которых данный территориальный орган осуществляет свою

деятельность, наделено полномочиями на подачу заявлений о регистрации прав на находящееся в границах иных субъектов Российской Федерации имущество, закрепленное за Учреждением, зарегистрированным в городе Мурманске.

Вместе с тем суд округа посчитал, что суды первой и апелляционной инстанций неправильно применили нормы материального права, регламентирующие порядок разграничения прав на земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, отменил решение суда первой инстанции и постановление апелляционного суда и отказал в удовлетворении требований Управления Росимущества.

Суд округа сделал следующие выводы: публичные земельные участки, которые на момент введения в действие статьи 3.1 Закона № 137-ФЗ (01.07.2006) не были переданы соответствующим организациям или не были заняты объектами недвижимости, находящимися в собственности публично-правовых образований, относятся к земельным участкам, право государственной собственности на которые не разграничено; передача Администрацией, не уполномоченной в силу пункта 2 статьи 16 ЗК РФ на издание актов о разграничении государственной собственности на землю, Учреждению в 2010 году спорного земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования не могла повлечь разграничение государственной собственности на данный участок по правилам статьи 3.1 Закона № 137-ФЗ и приобретение соответствующего права Российской Федерацией; поскольку Управление Росимущества при обращении с заявлением о государственной регистрации права собственности Российской Федерации не представило доказательства, позволяющие отнести указанный земельный участок к федеральной собственности по основаниям, предусмотренным статьей 3.1 Закона № 137-ФЗ, Управление Росреестра правомерно приостановило государственную регистрацию права собственности на земельный участок.

Между тем суд округа не учел следующее.

Согласно пункту 1 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации – республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации).

Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью (пункт 2 статьи 214 ГК РФ).

В соответствии с подпунктом 9 статьи 1 ЗК РФ одним из основных принципов земельного законодательства является разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований, согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами.

В пункте 2 статьи 16 ЗК РФ указано, что разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность) осуществляется в соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации и федеральными законами.

По смыслу статей 17-19 ЗК РФ одним из оснований возникновения права собственности того или иного публично-правового образования является разграничение государственной собственности на землю.

Правовое регулирование разграничения государственной собственности на землю до 01.07.2006 было определено Федеральным законом от 17.07.2001 № 101-ФЗ «О разграничении государственной собственности на землю» (далее – Закон № 101-ФЗ). Согласно части 2 статьи 2 данного Закона основанием государственной регистрации права собственности на земельные участки Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований являлись акты Правительства Российской Федерации об утверждении перечней (согласованных с соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления) земельных участков, на которые соответственно у Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю а также вступившие в законную силу судебные решения по спорам, связанным с разграничением государственной собственности на землю.

Федеральным законом от 17.04.2006 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации» Закон № 101-ФЗ признан утратившим силу, а в Закон № 137-ФЗ введена статья 3.1, которой закреплён нормативный механизм разграничения государственной собственности на землю, состоящий в том, что определенное государственное имущество признается собственностью конкретного публичного образования в силу закона (то есть без проведения каких-либо административных процедур передачи участков) в соответствии в перечисленными в указанной норме критериями.

К федеральной собственности относятся (пункт 1 статьи 3.1):

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности Российской Федерации;

земельные участки, предоставленные органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти;

земельные участки, находящиеся на праве постоянного (бессрочного) пользования, праве аренды, праве безвозмездного пользования у государственных академий наук, у организаций, находившихся в ведении государственных академий наук до дня вступления в силу Федерального закона от 27.09.2013 № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также у государственных учреждений, входящих в структуру Российской академии наук;

земельные участки, предоставленные в аренду Государственной компании «Российские автомобильные дороги» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере дорожного хозяйства;

иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

К собственности субъектов Российской Федерации относятся земельные участки (пункт 2 статьи 3.1):

занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

предоставленные органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

из земель сельскохозяйственного назначения, занятые внутрихозяйственными дорогами, коммуникациями, лесными насаждениями, предназначенными для обеспечения защиты земель от негативного воздействия, водными объектами, за исключением таких земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, собственности муниципальных образований, граждан и юридических лиц либо предоставленных физическим или юридическим лицам на ином вещном праве;

иные предусмотренные федеральными законами земельные участки и предусмотренные федеральными законами земли.

В целях разграничения государственной собственности на землю к собственности поселений, городских округов, муниципальных районов отнесены (пункт 3 статьи 3.1):

земельные участки, занятые зданиями, строениями, сооружениями, находящимися в собственности соответствующих муниципальных образований;

земельные участки, предоставленные органам местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, а также казенным предприятиям, муниципальным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным указанными органами местного самоуправления;

иные предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земельные

участки и предусмотренные федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации земли.

В соответствии с пунктом 4 статьи 3.1 Закона № 137-ФЗ к собственности субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга относятся земельные участки, указанные в пунктах 2 и 3 данной статьи и расположенные в границах этих субъектов Российской Федерации.

Закрепленные законодателем критерии для разграничения публичной земли прежде всего касаются земельных участков, на которых расположены объекты недвижимости или которые по своему назначению необходимы органам власти того или иного уровня, а также отдельным (названным в законе лицам) в целях выполнения ими своих функций. В отношении незастроенных публичных участков или участков, не предоставленных лицам, указанным в статье 3.1 Закона № 137-ФЗ, разграничение права государственной собственности на дату вступления в силу данной нормы не произошло.

Поскольку из содержания указанной статьи и иных норм земельного законодательства не следует, что применение критериев разграничения возможно только к тем отношениям, которые сложились на момент вступления в силу статьи 3.1 Закона № 137-ФЗ, ее положения должны применяться не только к отношениям, сложившимся по состоянию на 01.07.2006, но и к отношениям, которые возникнут в последующем.

Одним из критериев разграничения государственной собственности и отнесения земельного участка к федеральной собственности является предоставление участка органам государственной власти Российской Федерации, их территориальным органам, а также казенным предприятиям, государственным унитарным предприятиям или некоммерческим организациям, созданным федеральными органами государственной власти (абзац 3 пункт 1 статьи 3.1 Закона № 137-ФЗ).

Пунктом 1 статьи 268 ГК РФ предусмотрено, что право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, находящимся в государственной или муниципальной собственности, предоставляется лицам, указанным в Земельном кодексе Российской Федерации.

Согласно статье 20 ЗК РФ, действовавшей до 01.03.2015, и статье 39.9 ЗК РФ, действующей в настоящее время, в постоянное (бессрочное) пользование земельные участки предоставляются исключительно органам государственной власти и органам местного самоуправления, государственным и муниципальным учреждениям, казенным предприятиям, центрам исторического наследия президентов Российской Федерации, прекративших исполнение своих полномочий.

Предоставление земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование осуществляется на основании решения уполномоченного органа (пункт 1 статьи 39.1 ЗК РФ).

В силу пункта 2 статьи 3.3 Закона № 137-ФЗ распоряжение (в том числе предоставление на праве постоянного (бессрочного) пользования) земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена,

осуществляется органами местного самоуправления, а в случаях, предусмотренных законом, - федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Из содержания приведенных норм следует, что в случае обоснованной необходимости орган власти, уполномоченный распоряжаться земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляет предоставление соответствующего участка органу власти, его территориальному органу, учреждению, казенному предприятию для использования в установленных целях. Такое предоставление является основанием для разграничения права и последующей регистрации права собственности соответствующего публично-правового образования.

При этом уполномоченный орган, осуществляя предоставление земельного участка на соответствующем праве, не может действовать произвольно, в своих (или иных) интересах без обоснования необходимости такого предоставления (например, в отсутствие подтверждения необходимости предоставления конкретного участка документами территориального планирования, программами развития той или иной области). Так, орган местного самоуправления, осуществляющий распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в границах соответствующего муниципального образования, не вправе принять решение о закреплении на праве постоянного (бессрочного) пользования такого участка земли за иным органом местного самоуправления или муниципальным учреждением только с целью последующего разграничения права собственности на этот участок в пользу муниципального образования.

С учетом приведенных норм права суды первой и апелляционной инстанций правомерно указали, что предоставление в 2010 году Администрацией, осуществляющей распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, расположенными в Кирилловском муниципальном районе, Учреждению, созданному федеральным органом государственной власти, спорного земельного участка на праве постоянного (бессрочного) пользования для размещения спасательного поста (то есть в уставных целях Учреждения), повлекло разграничение государственной собственности на данный участок по правилам статьи 3.1 Закона № 137-ФЗ и приобретение соответствующего права Российской Федерацией.

Согласно действовавшему до 01.01.2017 пункту 2 Перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.06.2006 № 404, правоустанавливающими документами на земельный участок (в случае если основанием для регистрации права собственности является принадлежность земельного участка) являются копия акта органа государственной власти или органа местного

самоуправления, изданного в соответствии с законодательством, действовавшим в месте издания такого акта на момент его издания, кадастровый план земельного участка, иные документы, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации подтверждают предоставление земельного участка органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу, органу государственной власти субъекта Российской Федерации, органу местного самоуправления, казенному предприятию, государственному или муниципальному унитарному предприятию либо некоммерческой организации, созданным органом государственной власти Российской Федерации, органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления. Представление указанных документов не требуется, если соответствующее право было зарегистрировано в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним именуемый в настоящее время Единый государственный реестр недвижимости (далее – ЕГРН).

С 01.01.2017 вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 14.04.2016 № 307 «Об утверждении перечня документов, необходимых для государственной регистрации права собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования на земельный участок при разграничении государственной собственности на землю, и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 30 июня 2006 г. № 404», согласно которому одним из документов, необходимых для регистрации права собственности в порядке разграничения права собственности на земельный участок является документ, подтверждающий предоставление земельного участка органу государственной власти Российской Федерации, его территориальному органу; представление указанных документов не требуется, если соответствующее право было зарегистрировано в ЕГРН.

Поскольку право постоянного (бессрочного) пользования Учреждения на спорный земельный участок зарегистрировано в ЕГРН в установленном порядке и с заявлением о государственной регистрации права федеральной собственности на указанный земельный участок Управление Росимущества представило все необходимые документы, суды первой и апелляционной инстанций пришли к правильному выводу о том, что у Управления Росреестра не имелось предусмотренных Законом № 218-ФЗ оснований для приостановления государственной регистрации права.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что суд округа допустил существенные нарушения норм материального права, поэтому на основании пункта 1 статьи 291.11 АПК РФ постановление окружного суда от 22.04.2019 следует отменить, а решение суда первой инстанции от 09.09.2018 и постановление апелляционного суда от 20.12.2018 - оставить в силе.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291.11-291.15 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 22.04.2019 по делу № А13-8951/2018 отменить.

Оставить в силе решение Арбитражного суда Вологодской области от 09.09.2018 и постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.12.2018 по тому же делу.

Определение вступает в законную силу со дня его принятия и может быть обжаловано в порядке надзора в Верховный Суд Российской Федерации в трехмесячный срок.

Председательствующий

И.Л. Грачева

Судьи

В.В. Попов

Г.Г. Попова