

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 307-ЭС24-7376

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А56-126323/2022

Резолютивная часть определения объявлена 07 ноября 2024 г.

Полный текст определения изготовлен 19 ноября 2024 г.

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

при участии представителей общества с ограниченной ответственностью «Житково» Малышевой Т.Н. (доверенность от 16 января 2024 г.), администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области Денисова В.В. (доверенность от 29 декабря 2023 г.), Комитета по управлению муниципальным имуществом и градостроительству администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области Денисова В.В. (доверенность от 09 января 2024 г.),

рассмотрев в открытом судебном заседании кассационные жалобы администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области и Комитета по управлению муниципальным имуществом и градостроительству администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области на решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 24 марта 2023 г., постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 августа 2023 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07 февраля 2024 г. по делу № А56-126323/2022,

УСТАНОВИЛА:

Общество с ограниченной ответственностью «Житково» (далее – Общество) обратилось в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и

Ленинградской области с заявлением о признании незаконным решения администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области (далее – Администрация), содержащегося в сообщении от 05 октября 2022 г. № 03-8902, об отказе в предоставлении в собственность Общества за плату земельных участков сельскохозяйственного назначения с кадастровыми номерами 47:01:1122001:1987, 47:01:1122001:1989, 47:01:1122001:1993, 47:01:1122001:1992, 47:01:1122001:1991, 47:01:1122001:1990, 47:01:1122001:1994, 47:01:1122001:1995, 47:01:1122001:2046, 47:01:1122001:2044, 47:01:1122001:2055, 47:01:1122001:2045, 47:01:1122001:2042, 47:01:1122001:2023, 47:01:1122001:2025, 47:01:1122001:2024, 47:01:1122001:2020, 47:01:1122001:2017, 47:01:1122001:1996, 47:01:1122001:1997, 47:01:1122001:1998, 47:01:1122001:1999, 47:01:1122001:2000, 47:01:1122001:2003, 47:01:1122001:2004, 47:01:1122001:2005, 47:01:1122001:2045, 47:01:1122001:2048, 47:01:1122001:2054, 47:01:1122001:2040, 47:01:1122001:2031, 47:01:1122001:2029, 47:01:1122001:2021, 47:01:1122001:2018, 47:01:1122001:2022, 47:01:1122001:2015, 47:01:1122001:2006, 47:01:1122001:2007, 47:01:1122001:2008, 47:01:1122001:2009, 47:01:1122001:2010, 47:01:1122001:2011, 47:01:1122001:2014, 47:01:1122001:2047, 47:01:1122001:2049, 47:01:1122001:2051, 47:01:1122001:2052, 47:01:1122001:2043, 47:01:1122001:2028, 47:01:1122001:2027, 47:01:1122001:2019, 47:01:1122001:2023, 47:01:1122001:2016, расположенных по адресу: Ленинградская область, Выборгский район, МО «Гончаровское сельское поселение»; об обязанности Администрации устранить допущенное нарушение прав Общества путем подготовки проектов договоров купли-продажи данных земельных участков.

К участию в деле в качестве второго заинтересованного лица привлечен Комитет по управлению муниципальным имуществом и градостроительству администрации муниципального образования «Выборгский район» Ленинградской области (далее – Комитет).

Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области решением от 24 марта 2023 г. удовлетворил требования Общества, заявленные к Администрации.

Тринадцатый арбитражный апелляционный суд постановлением от 28 августа 2023 г., оставленным без изменения постановлением Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07 февраля 2024 г., изменил решение суда первой инстанции, признал незаконным отказ Комитета от 05 октября 2022 г. № 03-8902 в предоставлении Обществу в собственность за плату спорных земельных участков и обязал Комитет устранить допущенное нарушение прав заявителя путем подготовки проектов договоров купли-продажи указанных земельных участков и направления их заявителю в течение месяца со дня вступления решения в законную силу.

В кассационных жалобах, поданных в Верховный Суд Российской Федерации, Администрация и Комитет, ссылаясь на нарушение судами трех

инстанций норм материального и процессуального права, просят пересмотреть указанные судебные акты в кассационном порядке.

Определением от 07 октября 2024 г. судьи Верховного Суда Российской Федерации жалобы Администрации и Комитета, вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представитель Администрации и Комитета поддержал доводы жалоб, а представитель Общества просил оставить обжалуемые судебные акты без изменения, считая их законными и обоснованными.

Согласно части 1 статьи 291¹¹ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) 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.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Грачевой И.Л., выслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о наличии предусмотренных частью 1 статьи 291¹¹ АПК РФ оснований для отмены обжалуемых судебных актов.

Как следует из материалов дела и установлено судами, постановлением главы администрации Выборгского района Ленинградской области от 04 декабря 1992 г. № 3327 подтверждено право постоянного (бессрочного) пользования землей пятнадцати сельскохозяйственных предприятий, в том числе государственного предприятия «Житково» (далее – Предприятие) до перерегистрации хозяйств с выдачей временных свидетельств на право пользования землей для сельскохозяйственного использования.

На основании указанного постановления Предприятию выдано свидетельство от 25 декабря 1992 г. № 812 о праве постоянного (бессрочного) пользования землей площадью 5660 га.

В соответствии с постановлением главы администрации Выборгского района Ленинградской области от 02 марта 1993 г. № 698 совхоз «Житково» перерегистрирован в акционерное общество закрытого типа «Житково», которое впоследствии было реорганизовано в общество с ограниченной ответственностью «Житково».

Общество, ссылаясь на то, что спорные земельные участки сформированы из земель, предоставленных Предприятию на праве постоянного (бессрочного) пользования, перешедшем к Обществу как к правопреемнику, обратилось в Администрацию с заявлением о предоставлении данных участков в собственность за плату.

Комитет письмом от 05 октября 2022 г. отказал в предоставлении в собственность испрашиваемых земельных участков сельскохозяйственного назначения ввиду отсутствия доказательств ведения Обществом сельскохозяйственной деятельности, сведений об использовании испрашиваемых земельных участках в сельскохозяйственной деятельности, а также отсутствия в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) сведений о праве постоянного (бессрочного) пользования Общества на спорные участки.

Общество, полагая, что данный отказ не соответствует закону и нарушает его права и законные интересы, обратилось в арбитражный суд с настоящими требованиями.

Суд первой инстанции, сославшись на статьи 198, 200, 201 АПК РФ, подпункт 7 пункта 2 статьи 39.3 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс), Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (далее - Закон № 101-ФЗ), статью 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее – Закон № 137-ФЗ), удовлетворил требования Общества исходя из следующего.

Согласно пункту 9 статьи 3 Закона № 137-ФЗ государственные акты, свидетельства и другие документы, удостоверяющие права на землю и выданные гражданам или юридическим лицам до введения в действие Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», имеют равную юридическую силу с записями в ЕГРН.

Пунктом 7 статьи 10 Закона № 101-ФЗ определено, что приобретение сельскохозяйственными организациями права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования, осуществляется в соответствии с Законом № 137-ФЗ по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации в размере не более 15 процентов кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий.

Таким образом, право на выкуп земельных участков сельскохозяйственного назначения принадлежит лицам, имеющим статус сельскохозяйственных организаций или осуществляющим деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, которые используют принадлежащие им земельные участки по целевому назначению.

Доказывая факт использования участков в сельскохозяйственных целях, Общество представило в суд договоры подряда от 03 мая 2017 г. № 3, от 19 августа 2016 г. № 2, от 29 апреля 2016 г. № 1, от 29 мая 2018 г. № 4, от 29 апреля 2019 г. № 29/04/2019, от 29 апреля 2022 № 1-04/22, заключенные с главой крестьянского (фермерского) хозяйства Чайковским Игорем Михайловичем в отношении спорных земельных участков, из которых следует, что последний оказывал Обществу различные сельскохозяйственные услуги, связанные с заготовкой сена, посевом семян, рекультивацией земель, о чем составлены акты выполненных работ.

Кроме того, Общество представило письмо Чайковского И.М. от 06 марта 2023 г., в котором указано, что в летний период на спорных земельных участках Чайковским И.М. выполняются работы по рекультивации (восстановлению) земель (250 га), состоящие в основном из выкорчевки и спиливания древесно-кустарниковой растительности, поскольку еще в «советское время» участки не относились к угодьям, были заняты сельхозлесами, дренажными канавами, мелиорацией и т.п.

Суд посчитал, что указанные договоры и акты подтверждают факт отнесения Общества к сельскохозяйственным организациям, поэтому оно вправе переоформить право постоянного (бессрочного) пользования на право собственности в отношении 53 спорных земельных участков, а отказ Администрации в предоставлении заявителю в собственность этих земельных участков является незаконным.

Апелляционный суд признал правильным вывод суда первой инстанции о наличии у Общества права на выкуп спорных земельных участков сельскохозяйственного назначения в порядке переоформления права постоянного (бессрочного) пользования. При этом, изменяя решение суда, апелляционный суд исходил из того, что фактически оспариваемый отказ был принят не Администрацией, а Комитетом, следовательно, признанию незаконным подлежал отказ именно Комитета.

Суд округа согласился с выводами суда апелляционной инстанции.

Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций при рассмотрении настоящего дела неправильно применили нормы материального и процессуального права и не учли следующего.

Согласно Конституции Российской Федерации земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (часть 1 статьи 9); условия и порядок пользования землей определяются на основе федерального закона (часть 3 статьи 36), что предполагает определение федеральным законодателем необходимых условий и порядка реализации прав на землю.

В развитие указанных конституционных положений Земельный кодекс в числе основных принципов земельного законодательства закрепляет принцип учета значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю и принцип приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества (подпункты 1 и 2 пункта 1 статьи 1 Земельного кодекса).

Земельным кодексом провозглашен принцип деления земель по целевому назначению на категории, что означает, что земли соответствующих категорий используются в соответствии с установленным для них целевым назначением. Правовой режим земель и земельных участков определяется в соответствии с федеральными законами исходя из их принадлежности к той или иной категории земель и разрешенного использования (статья 7).

Оборот земель сельскохозяйственного назначения регулируется Законом № 101-ФЗ (пункт 6 статьи 27 Земельного кодекса).

Закон № 101-ФЗ принят в связи с необходимостью установления на федеральном уровне единых правил использования и оборота земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения и долей в праве общей собственности на них, направленных на создание условий для перехода земельных участков к эффективно хозяйствующим субъектам, привлечения инвестиций в агропромышленный комплекс России. Данный Закон закрепил основной принцип, на котором основывается оборот земель сельскохозяйственного назначения, - сохранение целевого использования земельных участков (подпункт 1 пункта 3 статьи 1).

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Закон № 264-ФЗ) также предусмотрено, что одной из основных целей государственной аграрной политики является сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов, создание благоприятного инвестиционного климата и повышение объема инвестиций в сфере сельского хозяйства (часть 2 статьи 5).

Закон № 101-ФЗ определяет условия предоставления земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности (пункт 1 статьи 1).

Пунктом 7 статьи 10 Закона № 101-ФЗ определено, что приобретение сельскохозяйственными организациями, а также крестьянскими (фермерскими) хозяйствами) для осуществления их деятельности права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования, осуществляется в соответствии с Законом № 137-ФЗ по цене, установленной законом субъекта Российской Федерации в размере не более 15 процентов кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий.

В силу пункта 2 статьи 3 Закона № 137-ФЗ юридические лица обязаны переоформить право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками на право аренды земельных участков или приобрести участки в собственность в соответствии с правилами, установленными главой V.1 Земельного кодекса.

При этом принадлежность земельного участка к землям сельскохозяйственного назначения предопределяет необходимость учета требований специального законодательства при решении вопроса о предоставлении участка в собственность.

Предусмотренные пунктом 7 статьи 10 Закона № 101-ФЗ и пунктом 2 статьи 3 Закона № 137-ФЗ правила, регламентирующие порядок приобретения сельскохозяйственными организациями и крестьянскими (фермерскими) хозяйствами для осуществления их деятельности права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования, должны применяться с учетом положений пункта 4 статьи 1 Закона № 101-ФЗ.

В силу пункта 4 статьи 1 Закона № 101-ФЗ приватизация земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, осуществляется в порядке, установленном данным федеральным законом, Земельным кодексом и иными федеральными законами.

Законодатель закрепил механизм использования земельных участков сельскохозяйственного назначения исключительно в целях фактического непрерывного использования и надлежащей обработки предоставленной собственникам и пользователям земли. Данный механизм преследует цели появления класса эффективных собственников сельскохозяйственных земель, сохранения устойчивого землепользования и более бережного отношения к земле как к природному ресурсу, используемому в качестве средства производства в сельском хозяйстве.

Из указанных норм следует, что право на выкуп земельных участков сельскохозяйственного назначения, в том числе в порядке переоформления права постоянного (бессрочного) права принадлежит лицам, имеющим статус сельскохозяйственных организаций или осуществляющим деятельность по ведению крестьянского (фермерского) хозяйства, и которые самостоятельно используют принадлежащие им на указанном вещном праве земельные участки по целевому назначению.

Иное толкование закона означало бы возникновение возможности получения права на приобретение земельных участков сельскохозяйственного назначения без торгов по льготной цене для лиц, непосредственно не осуществляющих сельскохозяйственную деятельность и у которых нет намерения использовать участки в дальнейшем для данного вида деятельности, что является недопустимым и не соответствующим цели введенного законодателем ограничения, поскольку публичный интерес заключается в рациональном и эффективном использовании участков, в отношении которых заключается договор купли-продажи.

К категории сельскохозяйственных производителей согласно части 1 статьи 3 Закона № 264-ФЗ относятся организации, индивидуальные предприниматели, осуществляющие производство сельскохозяйственной продукции (в том числе органической продукции, сельскохозяйственной продукции и продовольствия с улучшенными характеристиками), ее первичную и последующую (промышленную) переработку (в том числе на арендованных основных средствах) в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, и реализацию этой продукции при условии, что в доходе сельскохозяйственных товаропроизводителей от

реализации товаров (работ, услуг) доля дохода от реализации этой продукции составляет не менее чем семьдесят процентов за календарный год.

По правилам распределения бремени доказывания, установленным статьей 65, частью 5 статьи 200 АПК РФ, каждое лицо, участвующее в деле, должно доказать обстоятельства, на которые оно ссылается как на основание своих требований и возражений; обязанность доказывания соответствия оспариваемого ненормативного правового акта закону или иному нормативному правовому акту, наличия у органа или лица надлежащих полномочий на принятие оспариваемого акта, а также обстоятельств, послуживших основанием для принятия оспариваемого акта, возлагается на орган или лицо, которые приняли акт.

При этом лицо, оспаривающее законность принятого соответствующим органом ненормативного правового акта (решения), и заявляющее одновременно требование гражданско-правового характера (в том числе об обязанности уполномоченного органа заключить договор купли-продажи или аренды), должно доказать наличие у него охраняемого законом права, которое оно считает нарушенным принятым актом, и представить соответствующие доказательства, подтверждающие данное право.

В обоснование отказа в предоставлении в собственность спорных земельных участков сельскохозяйственного назначения Комитет указал, в том числе на отсутствие каких-либо документов, подтверждающих ведение Обществом сельскохозяйственной деятельности, а также сведений об использовании испрашиваемых земельных участков в сельскохозяйственной деятельности заявителя.

При рассмотрении спора в суде Общество в нарушение требований статей 65 и 66 АПК РФ не представило доказательств, подтверждающих осуществление им хозяйственной деятельности в сфере сельскохозяйственного производства с учетом требований статьи 3 Закона № 264-ФЗ, наличия материальных ресурсов для осуществления такой деятельности, включая средства производства, персонал, а также надлежащих доказательств использования спорных земельных участков сельскохозяйственного назначения, принадлежащих ему на праве постоянного (бессрочного) пользования, по назначению.

При этом представленные в материалы дела договоры подряда, заключенные между Обществом и третьим лицом для осуществления на спорных земельных участках сенокошения, выкорчевки и спиливания древесно-кустарниковой растительности, произрастающей на участках общей площадью более 250 га, не только не подтверждают использование заявителем данных участков для сельскохозяйственного производства, а напротив свидетельствуют о том, что земли длительное время не использовались в сельскохозяйственных целях (постановление Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2020 г. № 1482 «О признаках неиспользования земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения по целевому назначению или использования с нарушением законодательства Российской Федерации»).

Рассмотрение спора о приобретении в собственность публичных земельных участков сельскохозяйственного назначения в порядке переоформления права постоянного (бессрочного) пользования предполагает, прежде всего, исследование вопроса о том, соответствует ли заявитель установленным законодательством требованиям к лицам, которые вправе приобрести участки сельскохозяйственного назначения по льготной цене, в целях продолжения ведения сельскохозяйственного производства.

Однако суды, признавая незаконным отказ Комитета и обязывая его осуществить продажу Обществу спорных публичных участков, указанный вопрос надлежащим образом не исследовали.

Кроме того, согласно пункту 7 статьи 10 Закона № 101-ФЗ продажа земельных участков по льготной цене предусмотрена в отношении сельскохозяйственных угодий. В материалах дела отсутствуют доказательства отнесения спорных участков к сельскохозяйственным угодьям. Как следует из договоров подряда, письма подрядчика, подтверждено представителем Общества в судебном заседании Судебной коллегии большая часть спорных участков представляет собой заболоченные, покрытые лесной многолетней растительностью земли.

Принимая во внимание изложенное, Судебная коллегия считает, что суды трех инстанций существенно нарушили нормы материального и процессуального права, неполно исследовали обстоятельства, имеющие существенное значение для правильного разрешения спора, поэтому на основании части 1 статьи 291¹¹ АПК РФ обжалуемые судебные акты подлежат отмене, а дело - направлению на новое рассмотрение в арбитражный суд первой инстанции.

При новом рассмотрении дела суду надлежит учесть изложенное, исследовать все обстоятельства, имеющие значение для правильного разрешения спора; дать оценку доводам лиц, участвующих в деле; установить, осуществляет ли Общество сельскохозяйственную деятельность, как используются спорные земельные участки; с учетом установленных обстоятельств решить вопрос о наличии либо отсутствии у Общества права на приватизацию испрашиваемых участков сельскохозяйственного назначения, а у уполномоченного органа - обязанности принять решение о передаче этих участков в собственность Общества.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291¹¹-291¹⁵ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда города Санкт-Петербурга и Ленинградской области от 24 марта 2023 г., постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 28 августа 2023 г. и постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 07 февраля 2024 г. по делу № А56-126323/2022 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд города Санкт-Петербурга и Ленинградской области.

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

Г.Г. Попова

Н.С. Чучунова