

# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 304-ЭС24-17598

г. Москва

Дело № А27-11620/2022

Резолютивная часть определения объявлена 11 марта 2025 г.  
Полный текст определения изготовлен 25 марта 2025 г.

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

председательствующего судьи Попова В.В.,  
судей Борисовой Е.Е., Чукуновой Н.С.,

при участии представителей общества с ограниченной ответственностью «Шахта № 12» (далее - общество «Шахта № 12») Крамаренко М.В. (доверенность от 1 января 2024 г.), Лазовской Н.С. (доверенность от 9 января 2025 г.), индивидуального предпринимателя Агеяна Эдварда Эрнестовича (далее - предприниматель) Новикова А.Н. (доверенность от 2 апреля 2024 г.), общества с ограниченной ответственностью «Обогатительная фабрика «Черкасовская» (далее - общество «Обогатительная фабрика «Черкасовская») Бухариной Е.С. (доверенность от 9 января 2025 г.),

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу общества «Шахта № 12» на постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2024 г. и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 июня 2024 г. по делу № А27-11620/2022 Арбитражного суда Кемеровской области.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Попова В.В., Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

предприниматель обратился в Арбитражный суд Кемеровской области с заявлением к Комитету по управлению муниципальным имуществом Киселевского городского округа (далее - комитет) о признании недействительным распоряжения комитета от 18 февраля 2022 г. № 120 «Об утверждении схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории» (далее - распоряжение) в части утверждения схемы расположения земельного участка площадью 970 кв.м, расположенного в кадастровом квартале 42:25:011006 по адресу: Кемеровская область - Кузбасс, Киселевский городской округ, город Киселевск, участок Черкасовский 2 Киселевского каменноугольного месторождения, категория земель «земли населенных пунктов», разрешенное использование «недропользование»; об обязанности комитета, управления Федеральной службы государственной регистрации кадастра и картографии по Кемеровской области - Кузбассу снять с кадастрового учета земельный участок с кадастровым номером 42:25:0110006:515 (с учетом изменения заявленных требований в порядке статьи 49 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, далее - АПК РФ, далее - земельный участок № 515).

К участию в деле в качестве третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора, привлечены: общество «Шахта № 12», общество «Обогащительная фабрика «Черкасовская», Лиханова Людмила Васильевна.

Решением Арбитражного суда Кемеровской области от 8 ноября 2023 г. в удовлетворении заявления предпринимателя отказано.

Постановлением Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2024 г., оставленным без изменения постановлением Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 июня 2024 г., решение от 8 ноября 2023 г. отменено, заявленные требования удовлетворены.

Не согласившись с принятыми по делу судебными актами судов апелляционной инстанции и округа, общество «Шахта № 12» обратилось с кассационной жалобой в Верховный Суд Российской Федерации, ссылаясь на наличие оснований для их обжалования в порядке статьи 291<sup>1</sup> АПК РФ.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2025 г. кассационная жалоба вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В судебном заседании представитель истца поддержал доводы кассационной жалобы, просил обжалуемые судебные акты отменить, оставить в силе решение Арбитражного суда Кемеровской области от 8 ноября 2023 г.

Представители предпринимателя и общества «Обогащительная фабрика «Черкасовская» с доводами кассационной жалобы не согласились, поддержали доводы, изложенные в отзывах на кассационную жалобу, просили оставить обжалуемые заявителем судебные акты без изменения, а жалобу - без удовлетворения.

Прокурор и представитель Лихановой Л.В. в судебное заседание не явились, направили отзывы на кассационную жалобу, в которых также просили оставить обжалуемые судебные акты без изменения, а жалобу общества «Шахта № 12» - без удовлетворения.

В соответствии с частью 1 статьи 291<sup>11</sup> 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.

Изучив материалы дела, проверив обоснованность доводов, изложенных в кассационной жалобе, выслушав объяснения представителей лиц, участвующих в деле, явившихся в судебное заседание, Судебная коллегия пришла к выводу о наличии предусмотренных частью 1 статьи 291<sup>11</sup> АПК РФ оснований для отмены обжалуемых судебных актов.

Как следует из материалов дела и установлено судами, общество «Шахта № 12» признано победителем аукциона на право пользования недрами с целью разведки и добычи каменного угля на участке Черкасовский 2 Киселевского каменноугольного месторождения в Кемеровской области; обществу «Шахта № 12» выдана лицензия на пользование недрами КЕМ 01612 ТЭ с целевым назначением и видами работ - разведка и добыча каменного угля.

В соответствии с пунктом 2 условий пользования недрами (приложение № 1 к лицензии, далее - Условия) лицензионный участок расположен на территории Киселевского городского округа Кемеровской области.

Согласно пункту 2.2 Условий лицензионному участку на период разведки придается статус горного отвода в предварительных границах, на период добычи - статус горного отвода с ограничениями по глубине.

Границы лицензионного участка в плане ограничены угловыми точками с координатами, указанными в лицензии, и должны быть уточнены в установленном порядке после утверждения технического проекта разработки лицензионного участка и получения необходимых согласований и экспертиз.

В соответствии с пунктом 2.4 Условий отвод земельного участка в окончательных границах и оформление земельных прав недропользователя осуществляются в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, после утверждения технического проекта освоения лицензионного участка и получения необходимых согласований и экспертиз.

Согласно изменениям к лицензии, зарегистрированным 12 октября 2016 г., описание границ участка недр, координаты угловых точек, копии топопланов, разрезов и др. приводятся в приложении № 3. Участок недр имеет статус горного отвода. Дата окончания действия лицензии 20 декабря 2031 г.

Неотъемлемыми составными частями указанной лицензии являются, в том числе, следующие документы (приложения): Условия, схема расположения участка недр, документы, содержащие сведения об участке недр, отражающие местоположение участка недр в административно-территориальном отношении с указанием границ особо охраняемых территорий, а также участков ограниченного и запрещенного землепользования с отражением их на схеме расположения участка недр.

В границах лицензионного отвода был расположен земельный участок с кадастровым номером 42:25:0110006:351 (далее - земельный участок № 351), площадью 12 214 кв.м, категория земель - земли населенных пунктов, имеющий вид разрешенного использования - под производственные здания, поставленный на государственный кадастровый учет 12 ноября 2016 г. и находившийся в аренде у предпринимателя с 2016 г. на основании договора аренды от 16 ноября 2016 г. № 12603, сроком действия с 1 декабря 2016 г. по 15 ноября 2019 г.

В порядке перераспределения земель (земельного участка № 351 и земель неразграниченной собственности) был образован новый земельный участок с кадастровым номером 42:25:0110006:367 (далее - земельный участок № 367) площадью 12 940 кв.м, вид разрешенного использования - под производственные здания.

Комитетом и предпринимателем 30 ноября 2017 г. заключен договор купли-продажи земельного участка № 367 (далее - договор).

Вступившим в законную силу решением Арбитражного суда Кемеровской области от 11 января 2021 г. по делу № А27-2291/2018 вышеуказанный договор признан недействительным, применены последствия недействительности сделки, на комитет возложена обязанность возвратить предпринимателю

денежные средства, полученные по договору, на предпринимателя - вернуть комитету данный земельный участок. Также суд обязал аннулировать в ЕГРН сведения о земельном участке № 367, восстановив сведения о земельном участке № 351, придав им статус записи «актуальные».

Распоряжением комитета от 18 февраля 2022 г. утверждена схема расположения, в том числе земельного участка по адресу: Кемеровская область - Кузбасс, Киселевский городской округ, г. Киселевск, участок Черкасовский 2 Киселевского каменноугольного месторождения, площадью 970 кв.м., категория земель - земли населенных пунктов, вид разрешенного использования - недропользование, на кадастровый учет поставлен земельный участок № 515.

Ссылаясь на то, что вышеуказанное распоряжение комитета является незаконным и нарушает его права и интересы в сфере предпринимательской деятельности, поскольку на земельном участке № 515 расположен принадлежащий ему объект недвижимого имущества и ему, как собственнику данного объекта, принадлежит исключительное право на приобретение земельного участка для его эксплуатации, а также указывая на иные нарушения уполномоченным органом норм материального права при принятии оспариваемого распоряжения, предприниматель обратился с настоящим заявлением в арбитражный суд.

Отказывая в удовлетворении заявленных требований, суд первой инстанции исходил из того, что распоряжением комитета утверждена схема в отсутствие заявления общества о предварительном согласовании предоставления земельного участка, что является нарушением требований статей 39.14, 39.15 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - Земельный кодекс), однако, заявителем не представлено доказательств, с достоверностью свидетельствующих о нарушении его прав, либо чинения препятствий в реализации правомочий собственника по владению, пользованию, распоряжению принадлежащим ему имуществом, что исключает удовлетворение заявления в порядке статьи 198 АПК РФ.

Повторно исследовав и оценив представленные в дело доказательства, суд апелляционной инстанции, выводы которого поддержал суд округа, согласился с выводом суда первой инстанции о том, что в случае предоставления земельного участка в аренду без проведения торгов процедура предварительного согласования предоставления земельного участка является обязательной и комитет должным образом не проверил наличие оснований для предоставления обществу земельного участка без проведения торгов, предусмотренных пунктом 20 части 2 статьи 39.6 Земельного кодекса, статьей 25.1 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах»

(далее - Закон о недрах), вследствие чего в нарушение требований действующего законодательства утвердил схему расположения спорного земельного участка.

Проанализировав представленные в дело доказательства, суд апелляционной инстанции пришел к выводу о нарушении прав и законных интересов заявителя, третьих лиц и неопределенного круга лиц, указав, что проектные решения общества «Шахта № 12» выполнены без учета жилой застройки, которая находится в непосредственной близости к участку недр и попадает в 1000 - метровую санитарную зону.

Суд также учел пояснения заявителя о том, что он является законным владельцем гаража, который будет уничтожен в случае предоставления пользователю недр земельного участка и ведения на нем открытой добычи угля, отметив, что образованный земельный участок позволяет вести на нем деятельность, которая является экологически опасной и нарушает права третьих лиц и неопределенного круга лиц на благоприятную окружающую среду.

Не согласившись с выводами суда первой инстанции о том, что заявитель не представил доказательства, с достоверностью свидетельствующих о нарушении его прав, либо чинения препятствий в реализации правомочий собственника по владению, пользованию и распоряжению принадлежащим ему имуществом, суд апелляционной инстанции признал заслуживающим внимания довод предпринимателя о том, что для констатации нарушения права заявителя не требуется наступления соответствующего события, поскольку в данном случае предоставление земельного участка № 515 обществу «Шахта № 12» и ведение на нем открытой добычи угля с применением взрывных работ (что повлечет причинение ущерба/уничтожение объектов недвижимости заявителя) является достаточным доказательством наличия угрозы нарушения права.

Суд указал, что все объекты предпринимателя используются в производственной деятельности и не признаны в установленном порядке самовольными постройками, в случае ведения добычных и буровзрывных работ на земельном участке № 515 в опасное расстояние попадают принадлежащие предпринимателю на праве собственности объекты недвижимости, а также расположенный под ними земельный участок № 351, арендуемый заявителем.

Суд пришел к выводу, что формирование и предоставление обществу вновь образованного земельного участка, позволяющего вести на нем деятельность, которая является экологически и промышленно опасной для третьего лица и неопределенного круга лиц, нарушает их права на благоприятную окружающую среду, может причинить вред имуществу предпринимателя.

Между тем судом апелляционной инстанции и округа не учтено следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 198 АПК РФ граждане, организации и иные лица вправе обратиться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц, если полагают, что оспариваемый ненормативный правовой акт, решение и действие (бездействие) не соответствуют закону или иному нормативному правовому акту и нарушают их права и законные интересы в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, незаконно возлагают на них какие-либо обязанности, создают иные препятствия для осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности.

В силу приведенной нормы необходимым условием для признания ненормативного правового акта, действий (бездействия) недействительными является одновременно несоответствие оспариваемого акта, действий (бездействия) закону или иному нормативному акту и нарушение прав и законных интересов указанных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

По смыслу статьи 198 и пункта 3 части 5 статьи 201 АПК РФ целью обращения лица в арбитражный суд с заявлением об оспаривании ненормативных актов, решений, действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, является восстановление нарушенных прав и законных интересов заявителя.

В соответствии со статьей 25.1 Закона о недрах земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с пользованием недрами, предоставляются пользователям недр в соответствии с гражданским законодательством, земельным законодательством, лесным законодательством, водным законодательством и Законом о недрах.

Согласно абзацу второму статьи 25.1 Закона о недрах, подпункту 20 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса земельные участки, необходимые для ведения работ, связанных с пользованием недрами, из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, предоставляются пользователям недр в аренду без проведения торгов (конкурсов, аукционов).

Статьей 39.14 Земельного кодекса определен порядок предоставления в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное пользование земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, без проведения торгов, одним из этапов которого является принятие уполномоченным органом на основании заявления

гражданина или юридического лица решения о предварительном согласовании предоставления земельного участка в порядке, установленном статьей 39.15 Земельного кодекса, в случае, если земельный участок предстоит образовать или границы земельного участка подлежат уточнению в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации недвижимости» (пункты 2, 3 части 1 статьи 39.14 Земельного кодекса).

Процедура предварительного согласования предоставления земельного участка обусловлена проверкой наличия (отсутствия) оснований для предоставления земельного участка заинтересованному лицу без проведения торгов, его оборотоспособности, а также соблюдения градостроительных и иных норм и правил на стадии его формирования.

Поскольку уполномоченным органом не была соблюдена процедура предварительного согласования предоставления земельного участка, суды пришли к правомерному выводу о существенном нарушении норм земельного законодательства при принятии оспариваемого распоряжения.

Между тем, отказывая в удовлетворении заявления, суд первой инстанции указал, что заявитель не представил доказательств, с достоверностью свидетельствующих о нарушении его прав, либо чинения препятствий в реализации правомочий собственника по владению, пользованию, распоряжению принадлежащим ему имуществом, что исключает удовлетворение его заявления в порядке статьи 198 АПК РФ.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.20 Земельного кодекса, если иное не установлено данной статьей или другим федеральным законом, исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках.

Исключительное право собственника объекта недвижимости распространяется только на земельный участок, занятый этим объектом и необходимый для его использования, прошедший государственный кадастровый учет.

В силу закрепленного принципа единства судьбы земельного участка и прочно связанных с ним объектов, главной вещью выступает здание или иное сооружение, определяющее юридическую судьбу земельного участка.

Однако, обращаясь в суд с настоящим заявлением, предприниматель не представил доказательств, свидетельствующих о возведении указанного им строения (гаража) с соблюдением требований земельного законодательства, в том числе не представил доказательств наличия согласия органа, осуществляющего публичные полномочия, на предоставление земельного участка для целей строительства указанного объекта недвижимости.

Довод предпринимателя об отнесении гаража к объекту вспомогательного значения был предметом исследования и оценки суда первой инстанции и мотивированно отклонен со ссылкой на представленные в дело доказательства, в том числе результаты экспертного заключения.

Выводы судов апелляционной инстанции и округа о деятельности общества, которая является экологически и промышленной опасной, и может повлечь нарушение прав как заявителя, так и неограниченного круга лиц, в том числе и на благоприятную окружающую среду, а также о несоответствии подготовленных проектных решений требованиям действующего законодательства, не имеют правового значения, поскольку не относятся к предмету настоящего спора.

При разрешении спора судами апелляционной инстанции и округа не учтено, что суд не вправе подменять деятельность органов исполнительной власти, в том числе в сфере регулирования отношений недропользования.

Вопросы, подлежащие разрешению уполномоченным органом при рассмотрении заявления о предварительном согласовании предоставления земельного участка, а также связанные с определением границ горного отвода, которые включает в себя границы безопасного ведения горных и взрывных работ, зоны охраны от вредного влияния горных разработок и другие факторы, влияющие на состояние недр и земной поверхности в связи с процессом геологического изучения и использования недр (часть 2 статьи 7 Закона о недрах), не могут подлежать рассмотрению в деле, связанном с нарушением порядка предоставления земельного участка, предусмотренного статьей 39.14 Земельного кодекса.

Как следует из содержания части 1 статьи 4 АПК РФ, обращение лица в суд должно преследовать цель защиты его нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов, а также восстановление данных прав.

Поскольку на момент рассмотрения дела в суде первой инстанции оспариваемое распоряжение было отменено уполномоченным органом, предприниматель не представил доказательств чинения препятствий в реализации правомочий собственника по владению, пользованию, распоряжению принадлежащим ему имуществом, суд первой инстанции пришел к правомерному выводу об отсутствии правовых оснований для удовлетворения заявленного в порядке статьи 198 АПК РФ требования.

При указанных обстоятельствах Судебная коллегия считает, что судебные акты судов апелляционной инстанции и округа подлежат отмене на основании части 1 статьи 291<sup>11</sup> АПК РФ, как принятые с существенными нарушениями норм материального и процессуального права, повлиявшими на исход дела, а решение суда первой инстанции - оставлению в силе.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291<sup>11</sup> - 291<sup>15</sup> АПК РФ, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации определила:

постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 18 марта 2024 г. и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 21 июня 2024 г. по делу № А27-11620/2022 Арбитражного суда Кемеровской области отменить.

Оставить в силе решение Арбитражного суда Кемеровской области от 8 ноября 2023 г.

Председательствующий судья

В.В.Попов

Судьи

Е.Е. Борисова

Н.С. Чучунова