

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 310-ЭС24-22890

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

Дело № А54-1090/2023

Резолютивная часть определения объявлена 8 апреля 2025 г.

Полный текст определения изготовлен 22 апреля 2025 г.

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

председательствующего судьи Борисовой Е.Е.,

судей Хатыповой Р.А., Чучуновой Н.С.,

при ведении протокола судебного заседания секретарем судебного заседания Новиковой О.В.,

с использованием системы видеоконференц-связи,

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу индивидуального предпринимателя Поротиковой Натальи Ивановны на решение Арбитражного суда Рязанской области от 12 сентября 2023 г., постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 апреля 2024 г. и постановление Арбитражного суда Центрального округа от 6 ноября 2024 г. по делу № А54-1090/2023

по заявлению индивидуального предпринимателя Поротиковой Натальи Ивановны о признании незаконным и отмене распоряжения Правительства Рязанской области от 10 ноября 2022 г. № 622-р об изъятии земельных участков для государственных нужд по ходатайству недропользователя,

с участием третьих лиц, не заявляющих самостоятельных требований относительно предмета спора: общества с ограниченной ответственностью

«Серебрянский цементный завод», Министерства имущественных и земельных отношений Рязанской области, общества с ограниченной ответственностью «Спасское им. Стародубцева В.И.», Министерства природопользования Рязанской области, Управления Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Рязанской и Тамбовской областям.

При участии в судебном заседании представителей:
индивидуального предпринимателя Поротиковой Натальи Ивановны (далее – предприниматель) – Хадеев Р.В.;
Правительства Рязанской области (далее – правительство) – Фомин В.В.;
общества с ограниченной ответственностью «Серебрянский цементный завод» (далее – завод) – Грабова Т.В.;
Министерства имущественных и земельных отношений Рязанской области – Ларионова А.С.;
Министерства природопользования Рязанской области – Крылова А.В.

Общество с ограниченной ответственностью «Спасское им. Стародубцева В.И.», Управление Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору по Рязанской и Тамбовской областям, извещенные надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, представителей для участия в судебном заседании не направили, в связи с чем дело рассмотрено в порядке статьи 291¹⁰ Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации (далее – АПК РФ) в отсутствие их представителей.

Заслушав и обсудив доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е., объяснения представителей сторон и третьих лиц, явившихся в судебное заседание, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА:

решением Арбитражного суда Рязанской области от 12 сентября 2023 г., оставленным без изменения постановлением Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 апреля 2024 г. и постановлением Арбитражного суда Центрального округа от 6 ноября 2024 г., в удовлетворении заявления предпринимателя отказано.

В кассационной жалобе, поданной в Верховный Суд Российской Федерации, предприниматель просит отменить принятые по делу судебные

акты, ссылаясь на допущенные судами существенные нарушения норм материального и процессуального права, принять новый судебный акт об удовлетворении заявления.

Определением судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Е.Е. от 17 марта 2025 г. кассационная жалоба вместе с делом переданы для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

В отзывах на кассационную жалобу и письменных объяснениях по делу, представленных в Верховный Суд Российской Федерации, правительство, завод и министерства просят оставить ее без удовлетворения, а обжалуемые судебные акты – без изменения.

В судебном заседании представитель предпринимателя поддержал доводы кассационной жалобы, представители правительства, завода и министерств возражали относительно удовлетворения кассационной жалобы.

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 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 291¹¹ АПК РФ).

Проверив обоснованность доводов, изложенных в кассационной жалобе, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу, что она подлежит удовлетворению в силу следующего.

Как следует из материалов дела и установлено судами, завод является обладателем лицензий:

- РЯЗ 55178 ТЭ от 20 апреля 2004 г. на добычу известняков и глин на Серебрянском месторождении для использования в цементном производстве сроком до 1 января 2024 г., участок недр расположен в 10-12 км к западу от станции Михайлов Михайловского района Рязанской области, имеет площадь 96,84 га и статус горного отвода;

- РЯЗ 90264 ТЭ от 13 августа 2019 г. на геологическое изучение, разведку и добычу известняков и глин для производства цемента на участке недр местного значения «Октябрьский» сроком до 12 августа 2029 г., участок недр расположен юго-западнее поселка Октябрьский Михайловского района Рязанской области, имеет площадь 883,3 га и статус горного отвода.

2 марта 2022 г. Приокским управлением Ростехнадзора заводу выдан горноотводный акт к лицензии на пользование недрами РЯЗ 90264 ТЭ сроком до 18 августа 2029 г., площадь горного отвода составляет 788,2 га, расположен юго-западнее поселка Октябрьский Михайловского района Рязанской области.

17 августа 2022 г. завод в соответствии со статьей 56.4 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – Земельный кодекс) обратился к правительству с ходатайством об изъятии земельного участка с кадастровым номером 62:08:0023806:71, площадью 1 054 813 кв.м (105,4 га), местоположение: Рязанская область, Михайловский район, поселок Октябрьский, категория земель – земли сельскохозяйственного назначения, вид разрешенного использования – для сельскохозяйственного использования, принадлежащего предпринимателю на праве собственности.

На основании ходатайства завода правительством принято оспариваемое распоряжение, которым:

- утверждена схема расположения земельных участков на кадастровом плане территории по адресу: Рязанская область, Михайловский район, находящиеся восточнее, юго-восточнее деревни Серебрянь, площадью 778 963 кв.м, 122 714 кв.м, 145 650 кв.м, 7486 кв.м, образующихся в результате раздела земельного участка с кадастровым номером 62:08:0023806:71;

- изъяты для государственных нужд земельные участки площадью 778 963 кв.м, 122 714 кв.м (общая площадь 901 677 кв.м – 90,2 га), цель изъятия – проведение работ, связанных с использованием недрами, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователя.

30 ноября 2022 г. проведены кадастровые работы на земельном участке с кадастровым номером 62:08:0023806:71, в результате которых поставлены на государственный кадастровый учет земельные участки с кадастровыми номерами 62:08:0023806:342, 62:08:0023806:343, изымаемые в соответствии с оспариваемым распоряжением, и земельные участки с кадастровыми номерами 62:08:0023806:344, 62:08:0023806:345, остающиеся в собственности предпринимателя.

Указанные обстоятельства послужили основанием для обращения предпринимателя в арбитражный суд с настоящим заявлением.

В обоснование заявления предприниматель указал на несоблюдение совокупности условий для изъятия земельных участков, предусмотренных статьями 49, 56.4 Земельного кодекса, ввиду отсутствия доказательств наличия государственной либо муниципальной нужды и, следовательно, основания для принятия оспариваемого решения.

Предприниматель со ссылкой на заключение специалиста – кадастрового инженера от 12 мая 2023 г. также указывал, что в результате раздела

принадлежащего ему земельного участка утрачивается возможность использования образуемых путем раздела земельных участков по целевому назначению, поскольку отсутствует доступ к землям общего пользования, не соблюден предельный минимальный размер земельного участка с кадастровым номером 62:08:0023806:345, кроме того, этот участок образует вклинивание в смежные земельные участки.

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении заявления, суды руководствовались статьей 279 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – Гражданский кодекс), статьями 49, 56.2, 56.3, 56.4, 56.6, 56.7 Земельного кодекса, статьями 3, 11, 25.1, 25.2 Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» (далее – Закон о недрах) и исходили из того, что оспариваемое распоряжение издано уполномоченным органом, при наличии ходатайства недропользователя и приложенных к нему необходимых документов, в отсутствие оснований для отказа в принятии решения об изъятии земельного участка.

Суды указали, что для проведения работ, связанных с использованием недрами на основании лицензии, заводу необходимо оформление прав на земельные участки, расположенные в границах горного отвода, а необходимость обоснования изъятия земельного участка какими-либо иными обстоятельствами помимо факта наличия лицензии на пользование недрами законом не предусмотрена.

Также суды отметили, что государственная нужда в изъятии земельного участка обусловлена не только наличием у завода лицензии на добычу полезных ископаемых, но и производственной деятельностью завода, направленной на развитие промышленности строительных материалов в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Рязанской области до 2030 г. и Стратегией развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 г., включением участка недр «Октябрьский» в перечень участка недр местного значения Рязанской области.

Суд апелляционной инстанции учел представленный заводом технический проект освоения участка недр и указал, что в рассматриваемом случае государственная нужда обоснована тем, что интересу коммерческого предприятия (недропользователя) сопутствует соответствующая государственная программа развития.

При этом суды первой и апелляционной инстанций отклонили ходатайство предпринимателя о проведении землеустроительной экспертизы в целях установления доступа к образованным земельным участкам с кадастровыми номерами 62:08:0023806:344, 62:08:0023806:345, соответствия

размеров земельных участков, наличия вклинивания, изломанности границ, возможности их использования по целевому назначению.

Суды мотивировали свои выводы тем, что результаты такой экспертизы не могут повлиять на оценку законности оспариваемого распоряжения, при этом результаты кадастрового учета заявителем не оспорены, а условия изъятия земельных участков, в том числе размер возмещения, подлежат определению и оценке в рамках дела № А54-5188/2023.

Между тем суды не учли следующее.

Согласно части 1 статьи 198, части 4 статьи 200, частям 2, 3 статьи 201 АПК РФ для признания судом решений и действий (бездействия) органов, осуществляющих публичные полномочия, должностных лиц незаконными, необходимо одновременное наличие двух условий: несоответствие оспариваемых решений, действий (бездействия) закону или иному нормативному правовому акту, а также нарушение ими прав и законных интересов заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности. Отсутствие, а также недоказанность хотя бы одного из названных условий служит основанием для оставления заявления без удовлетворения.

По правилам распределения бремени доказывания, установленным частью 1 статьи 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.

Оспариваемое распоряжение правительства об изъятии земельных участков сельскохозяйственного назначения для государственных нужд, как следует из его содержания, издано по результатам рассмотрения ходатайства завода и мотивировано необходимостью проведения работ, связанных с использованием недр, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователя.

В соответствии со статьей 25.2 Закона о недрах допускается осуществлять изъятие для государственных или муниципальных нужд земельных участков, в том числе лесных участков, если такие земельные участки необходимы для ведения работ, связанных с использованием недр.

Пунктом 1 статьи 279 Гражданского кодекса установлено, что изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд

осуществляется в случаях и в порядке, которые предусмотрены земельным законодательством.

Согласно статье 49 Земельного кодекса изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд осуществляется в исключительных случаях по основаниям, изложенным в этой статье.

Положениями статей 56.3, 56.4, 56.6 Земельного кодекса предусмотрены условия и порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд, в том числе по решению уполномоченного органа исполнительной власти или органа местного самоуправления, принимаемому на основании ходатайств об изъятии земельных участков для указанных нужд, поданных организациями, являющимися недропользователями.

В силу подпункта 3 пункта 2 статьи 56.3 Земельного кодекса принятие решения об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях проведения работ, связанных с использованием недрами, в том числе осуществляемых за счет средств недропользователя, должно быть обосновано лицензией на пользование недрами.

В подпункте 3 пункта 1 статьи 56.4 Земельного кодекса указано, что решение об изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд может быть принято на основании ходатайств об изъятии, с которыми в случае изъятия земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами, вправе обратиться организации, являющиеся недропользователями.

В ходатайстве об изъятии должна быть указана цель изъятия земельного участка для государственных или муниципальных нужд (пункт 4 статьи 56.4 Земельного кодекса).

Таким образом, с учетом положений статьи 279 Гражданского кодекса, статьи 25.2 Закона о недрах, статей 56.3, 56.4, 56.6 Земельного кодекса, при рассмотрении настоящего дела подлежали выяснению обстоятельства соблюдения процедуры принятия правительством оспариваемого распоряжения и наличия применительно к этой процедуре законных оснований для удовлетворения ходатайства завода об изъятии земельных участков для государственных нужд.

Признавая оспариваемое распоряжение законным и обоснованным, суды не устанавливали, был ли соблюден порядок принятия положительного решения по ходатайству завода, обсуждался ли вопрос о наличии (отсутствии) государственной нужды как основания для принятия решения об изъятии, какие документы и сведения были представлены заводом в обоснование поданного ходатайства.

При этом суды не учли доводы предпринимателя об исключительно формальной проверке правительством представленных заводом документов и сведений для принятия решения об изъятии земельных участков, о нарушении правительством установленного порядка принятия решения согласно постановлению Губернатора Рязанской области от 23 июля 2008 г. №220-пг «О Регламенте Правительства Рязанской области».

В материалы дела не представлены доказательства того, что правительством в предусмотренной законом процедуре обсуждался вопрос об изъятии земельного участка предпринимателя, о наличии (отсутствии) государственной нужды в изъятии земельного участка, принимались по нему решения в соответствии с процедурой, предусмотренной указанным постановлением.

Вместе с тем из положений статьи 279 Гражданского кодекса, статьи 25.2 Закона о недрах, статей 49, 56.3, 56.4, 56.6 Земельного кодекса не следует, что наличие лицензии на пользование недрами является единственным основанием для удовлетворения такого ходатайства и влечет безусловное принудительное изъятие имущества для государственных или муниципальных нужд при несоблюдении иных условий, при которых возможно изъятие.

Основопологающим условием, которое допускает изъятие участков в порядке, предусмотренном указанными нормами права, является наличие государственной или муниципальной нужды, и данное условие подлежит доказыванию лицом, обратившимся с соответствующим ходатайством об изъятии.

Под государственными или муниципальными нуждами понимаются потребности публично-правового образования, удовлетворение которых направлено на достижение интересов общества (общественно полезных целей), осуществить которые невозможно без изъятия имущества, находящегося в частной собственности. Соответственно, принудительное изъятие не может производиться только или преимущественно в целях получения выгоды другими частными субъектами, деятельность которых лишь опосредованно служит интересам общества (пункт 2 Обзора судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 13 апреля 2016 г. № 1 (2016), определение Верховного Суда Российской Федерации от 27 октября 2015 г. № 309-КГ15-5924).

Конституционный Суд Российской Федерации в определении от 3 июля 2018 г. № 1675-О, давая оценку положениям Земельного кодекса, касающимся принятия решений об изъятии земельных участков для государственных нужд в связи с осуществлением недропользования, указал, что Конституция Российской Федерации допускает ограничение прав и свобод, в том числе

права частной собственности на землю, федеральным законом – в целях и в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционно значимых ценностей (статья 55, часть 3); публичные же интересы, перечисленные в данной конституционной норме, могут оправдать правовые ограничения, если эти ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными и соразмерными.

Исходя из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении от 30 сентября 2019 г. № 2438-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Каменный карьер «Марушкины ворота» на нарушение конституционных прав и свобод положениями статей 56.3, 56.4 и пунктом 7 статьи 56.6 Земельного кодекса Российской Федерации», принудительное изъятие земельных участков у собственников и иных законных владельцев допустимо лишь в случае имеющих объективных публичных интересов, оправдывающих необходимость такого изъятия. Соблюдение данного требования приобретает особую значимость при принудительном изъятии земельного участка у одного хозяйствующего субъекта в целях предоставления его другому хозяйствующему субъекту – недропользователю. В данном случае также возникает конфликт частных интересов, связанный в том числе с осуществлением предпринимательской деятельности и получением прибыли, наличие которого обуславливает обязанность уполномоченных государственных и муниципальных органов действовать при его разрешении с необходимой степенью осмотрительности, с тем, чтобы принудительное перераспределение земельных участков между хозяйствующими субъектами было действительно нужно для решения имеющих приоритетное значение общественных задач, а не сводилось к предоставлению преимуществ одному хозяйствующему субъекту за счет другого. При этом возложение обязанности доказывания существования публичных интересов в случае спора об изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд на организации, которые непосредственно заинтересованы в таком изъятии, соответствует характеру спорного правоотношения, общеправовому принципу справедливости, а также процессуальному законодательству.

Таким образом, само по себе наличие действующей лицензии на изучение, разведку и добычу полезных ископаемых, факт планируемого использования земельного участка в целях добычи природных ресурсов, на что ссылались правительство и завод в настоящем деле, не может являться единственным и безусловным основанием для изъятия земли у собственников и землепользователей.

Учитывая разрешительный характер деятельности по освоению недр, наличие действующей лицензии предоставляет необходимые права соответствующему лицу, но не свидетельствует о безусловной направленности его действий на удовлетворение публичного интереса, обеспечение общественных потребностей.

В данном случае подлежит установлению не только факт наличия действующей лицензии на право пользования участком недр, но также и обстоятельства, свидетельствующие о наличии государственных или муниципальных нужд, для удовлетворения которых требуется изъятие земельного участка, в том числе обстоятельства, касающиеся исключительности рассматриваемого случая (возможности удовлетворения этих нужд лишь посредством изъятия земельного участка у иного лица).

Наличие соответствующих нужд и исключительность рассматриваемого случая должны быть обоснованы инициатором изъятия земельного участка. При этом подлежат также проверке возражения собственника или иного владельца изымаемого земельного участка относительно обстоятельств, связанных с его изъятием.

Таким образом, подлежат выяснению обстоятельства относительно особой экономической ценности и значимости соответствующего участка недр, возможности или невозможности его использования без изъятия земельных участков, характера и значимости деятельности, осуществляемой на этих земельных участках их собственником или иным законным владельцем, и возможных для него неблагоприятных последствий в результате изъятия этих участков. Выяснение указанных обстоятельств в совокупности позволит обеспечить соблюдение баланса прав и интересов участников правоотношений при решении вопроса об изъятии земельных участков.

В ходе рассмотрения настоящего дела, а также в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации правительство и завод ссылались на то, что завод занимается добычей известняков и глин, осуществляет деятельность по производству строительных материалов (цемент), включено в перечень организаций, оказывающих существенное влияние на отрасли промышленности и торговли, а также на занятость населения и социальную стабильность в Рязанской области, обеспечивает поступление в бюджет значительных сумм налогов.

Однако из материалов дела не следует, что завод обеспечивает нужды Рязанской области, заключил соответствующие государственные контракты, контракты в рамках государственного оборонного заказа, непосредственно обеспечивает потребности предприятий и социальных объектов региона

собственными силами и исключительно за счет добываемых самим недропользователем полезных ископаемых.

Ссылка на Стратегию развития минерально-сырьевой базы Российской Федерации до 2035 г. не может являться аргументом, подтверждающим наличие государственной нужды в настоящем случае, поскольку добываемые полезные ископаемые на спорных земельных участках (известняк и глина) не являются уникальными, не относятся к категории дефицитных и добываемых только на заявленных к изъятию земельных участках. Стратегия определяет приоритеты, цели и задачи геологической отрасли, направленные на устойчивое обеспечение минеральным сырьем потребностей экономики Российской Федерации, включая экспортные обязательства, но в качестве национальных приоритетов предусматривается как развитие минерально-сырьевой базы, так и развитие сельского хозяйства и обеспечение продовольственной безопасности государства.

Стратегия социально-экономического развития Рязанской области до 2030 года также не обосновывает государственной нужды, поскольку Рязанская область специализируется на продукции обрабатывающей промышленности и сельского хозяйства. При этом в приложении к данной Стратегии указаны отрасли перспективной эффективной специализации Рязанской области, в которой добычная отрасль отсутствует.

Исходя из изложенного, деятельность завода, лишь опосредованно служащая публичным интересам и направленная на извлечение прибыли самим заводом, не определяет наличия государственных нужд, удовлетворение которых посредством лишения собственности иных лиц допускается лишь в исключительных случаях.

Кроме того, суды не дали правовой оценки доводам и доказательствам предпринимателя о том, что завод может непрерывно осуществлять свою деятельность и без земельного участка предпринимателя, что изымаемые земельные участки не будут востребованы в деятельности завода в ближайшие десятилетия.

Как указывал предприниматель, завод владеет 586 га земельных участков на участке недр местного значения «Октябрьский», в момент издания оспариваемого распоряжения и в процессе рассмотрения настоящего дела завод сдавал земельные участки в аренду обществу с ограниченной ответственностью «РУСАГРО» для осуществления последним сельскохозяйственной деятельности.

Добыча полезных ископаемых осуществляется заводом на земельных участках с кадастровыми номерами 62:08:0023806:3, 62:08:0023806:4, 62:08:0023806:45, 62:08:0023806:53, 62:08:0023806:57, 62:08:0023806:63,

62:08:0023806:64, общая площадь которых составляет 141,1 га. При этом добыча на указанных участках осуществляется заводом с 2012 года, а ежегодный потребляемый заводом объем земельных площадей для добычи известняка и глины для производства цемента составляет 1,29 га, и срок действия лицензии заканчивается 12 августа 2029 г.

Согласно материалам дела и пояснениям представителя Министерства природопользования Рязанской области, данным в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации, завод обладает 4 лицензиями на геологическое изучение, разведку и добычу известняков и глин для производства цемента на участках недр – месторождениях «Серебрянское-1», «Серебрянское-2», участок «Октябрьский», участок «Южный».

Соответственно, изъятие у предпринимателя земельных участков общей площадью 90,2 га не объясняется их единственностью и уникальностью, не вызвано какой-либо реальной промышленной необходимостью, а тем более государственной нуждой.

Таким образом, правительством в нарушение положений статей 65, 200 АПК РФ не доказаны обстоятельства, послужившие основанием для издания оспариваемого распоряжения об изъятии земельного участка, что не было учтено судами при рассмотрении настоящего дела.

Кроме того, суды не исследовали обстоятельства того, что завод просил изъять земельный участок, находящийся в собственности предпринимателя и относящийся к землям сельскохозяйственного назначения, для осуществления предпринимательской деятельности по добыче известняка и глины, не имеющей общественно значимого приоритета над сельскохозяйственным производством.

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

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 (подпункт 1 пункта 1 статьи 1) 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 (подпункт 2 пункта 1 статьи 1).

В подпункте 1 пункта 3 статьи 1 Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» закреплён основной принцип, на котором основывается оборот земель сельскохозяйственного назначения, – сохранение целевого использования земельных участков.

Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» 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).

Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20 утверждена Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, в соответствии с которой основными задачами обеспечения продовольственной безопасности независимо от изменения внешних и внутренних условий является, в том числе устойчивое развитие производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, достаточное для обеспечения продовольственной независимости на основе принципов научно обоснованного планирования.

Согласно данной доктрине в области производства сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия необходимо осуществить повышение урожайности сельскохозяйственных культур, сохранение, восстановление и повышение плодородия земель сельскохозяйственного назначения, рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения, соблюдение технологий производства сельскохозяйственных культур, вовлечение в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых пахотных земель.

Пунктом 1 статьи 78 Земельного кодекса предусмотрено, что земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, создания мелиоративных защитных лесных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей, а также для целей аквакультуры

(рыбоводства). При этом перечислены практически все субъекты права, использующие земли сельскохозяйственного назначения, что обусловлено особым назначением таких земель.

В настоящем случае изымаемые у предпринимателя земельные участки относятся к категории земель сельскохозяйственного назначения, разрешенное использование – для сельскохозяйственного использования, то есть представляют собой особую категорию земельного фонда, в которую входят наиболее ценные продуктивные земли, в связи с чем законодательством установлен целый ряд особенностей, связанных не только с их охраной, но и порядком предоставления.

Учитывая значимость такого экономического ресурса, как земли сельскохозяйственного назначения, а также необходимость выполнения программы продовольственной безопасности, заключающейся в том числе в расширении посевов сельскохозяйственных культур и повышении эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей, приведенные недропользователем мотивы необходимости изъятия земельных участков сельскохозяйственного назначения должны подтверждать обоснованность такого изъятия публичными интересами, общественными потребностями и приоритетом в работах, связанных с использованием участками недр местного значения.

Кроме того, учитывая особую ценность сельскохозяйственных земель и фактор длительности периода восстановления плодородного слоя, который будет нарушен в результате геологического изучения и добычи полезных ископаемых, во избежание уменьшения плодородных сельскохозяйственных земель, не имеет правового значения при решении вопроса об изъятии земельного участка, используется ли участок в настоящее время для сельскохозяйственного производства или только планируется к такому использованию, в том числе в рамках приоритетных программ по обеспечению продовольственной безопасности государства.

Согласно подпункту 4 пункта 11 статьи 56.4 Земельного кодекса уполномоченный орган принимает решение об отказе в удовлетворении ходатайства об изъятии земельного участка, в том числе в случае, если схема расположения земельного участка, приложенная к ходатайству об изъятии, не может быть утверждена по основаниям, указанным в подпунктах 1, 3-5 пункта 16 статьи 11.10 настоящего Кодекса.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 16 статьи 11.10 Земельного кодекса основанием для отказа в утверждении схемы расположения земельного участка является разработка схемы расположения земельного участка с

нарушением предусмотренных статьей 11.9 настоящего Кодекса требований к образуемым земельным участкам.

В силу пункта 6 статьи 11.10 Земельного кодекса образование земельных участков не должно приводить к вклиниванию, вкрапливанию, изломанности границ, чересполосице, невозможности размещения объектов недвижимости и другим препятствующим рациональному использованию и охране земель недостаткам, а также нарушать требования, установленные настоящим Кодексом, другими федеральными законами.

Предпринимателем в суде первой инстанции приобщено к материалам дела заключение кадастрового инженера от 12 мая 2023 г., подтверждающее незаконность раздела земельного участка согласно оспариваемому распоряжению и схемам расположения земельных участков на кадастровом плане территории и не опровергнутое ни правительством, ни заводом.

В данном заключении сформулированы выводы о том, что образуемые путем раздела земельные участки площадью 145 650 кв.м (кадастровый номер 62:08:0023806:344), 7486 кв.м (кадастровый номер 62:08:0023806:345), остающиеся в собственности предпринимателя, не обеспечены доступом к землям общего пользования, в связи с чем утрачивается возможность их обработки и использования по целевому назначению. При этом земельный участок площадью 7486 кв.м не соответствует законодательству Рязанской области в части предельного минимального размера земельного участка и образует вклинивание в смежные земельные участки.

Между тем доводы предпринимателя о невозможности использования вновь образованных земельных участков в соответствии с видом разрешенного использования, о необходимости дополнительных затрат с целью обеспечения доступа к земельным участкам, а также доводы об отсутствии технологической нужды завода в изъятии земельных участков, которые, по мнению предпринимателя, могут быть подтверждены или опровергнуты по итогам соответствующих судебных экспертиз, судами проигнорированы.

Исходя из вышеуказанного, суд первой инстанции и согласившиеся с ним суды апелляционной и кассационной инстанций свои выводы об отсутствии оснований для удовлетворения заявления предпринимателя должным образом не мотивировали.

Принимая во внимание изложенное, судебная коллегия считает, что принятые по настоящему делу судебные акты нельзя признать законными и обоснованными ввиду существенных нарушений судами норм материального и процессуального права, повлиявших на исход дела, и без устранения которых невозможны восстановление и защита нарушенных прав, свобод, законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, в

связи с чем указанные судебные акты подлежат отмене на основании части 1 статьи 291¹¹ АПК РФ, а дело – направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Руководствуясь статьями 167, 176, 291¹¹–291¹⁵ АПК РФ, Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Арбитражного суда Рязанской области от 12 сентября 2023 г., постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 23 апреля 2024 г. и постановление Арбитражного суда Центрального округа от 6 ноября 2024 г. по делу № А54-1090/2023 отменить.

Дело направить на новое рассмотрение в Арбитражный суд Рязанской области.

Председательствующий судья

Е.Е. Борисова

Судьи

Р.А. Хатыпова

Н.С. Чучунова