



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 34-АПГ16-5

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

2 июня 2016 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Александрова В.Н.,
судей Абакумовой И.Д. и Никифорова С.Б.
при секретаре Барулевой О.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело по административным исковым заявлениям Пантилеева В. [REDACTED] И. [REDACTED], общества с ограниченной ответственностью «Континент», общества с ограниченной ответственностью «ЕвроСити», общества с ограниченной ответственностью «Пюлярная сфера» о признании не действующим с 1 января 2015 г. в части приложения 1 к Методике определения размера арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в муниципальной собственности муниципального образования город Мурманск, утвержденной решением Совета депутатов города Мурманска пятого созыва от 27 ноября 2014 г. № 3-41 в редакции от 24 декабря 2015 г.

по апелляционной жалобе Совета депутатов города Мурманска на решение Мурманского областного суда от 21 января 2016 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Абакумовой И.Д., объяснения представителя Совета депутатов города Мурманска, Комитета имущественных отношений города Мурманска Стародуба А.А., поддержавшего доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей доводы жалобы обоснованными, а решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

решением Совета депутатов города Мурманска пятого созыва от 27 ноября 2014 г. № 3-41 (далее – Решение № 3-41) утверждена Методика определения размера арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в муниципальной собственности муниципального образования город Мурманск (далее – Методика). Приложение № 1 к Методике содержит базовые ставки арендной платы за пользование земельными участками по виду функционального использования (ФИ) объекта (Аб), используемые в формуле расчета годовой арендной платы за пользование земельным участком в соответствии с пунктом 3 Методики.

Решение № 3-41 официально опубликовано 29 ноября 2014 г. в газете «Вечерний Мурманск» № 220, вступило в силу с 1 января 2015 г.

На момент рассмотрения дела в суде первой инстанции оспариваемый нормативный акт действовал в редакции решения Совета депутатов города Мурманска от 24 декабря 2015 г. № 21-323 «О внесении изменений в решение Совета депутатов города Мурманска от 27.11.2014 N 3-41 «Об утверждении Методики определения размера арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в муниципальной собственности муниципального образования город Мурманск, и признании утратившими силу отдельных решений Совета депутатов города Мурманска».

Пантилеев В.И. обратился в Мурманский областной суд с административным иском заявлением, в котором просил признать не действующим Решение № 3-41 в редакции от 24 декабря 2015 г. в части приложения № 1 к Методике в части установления базовой ставки арендной платы по коду 6.1 «Объекты отдыха и туризма».

Общество с ограниченной ответственностью «Континент» (далее – ООО «Континент») обратилось в Мурманский областной суд с административным иском заявлением, в котором просило признать не действующим Решение № 3-41 в редакции от 24 декабря 2015 г. в части приложения № 1 к Методике в части установления базовой ставки арендной платы по коду 5.3 «Рынки и открытые торговые площадки».

Общество с ограниченной ответственностью «ЕвроСити» (далее – ООО «ЕвроСити») обратилось в Мурманский областной суд с административным иском заявлением, в котором просило признать не действующим Решение № 3-41 в редакции от 24 декабря 2015 г. в части приложения № 1 к Методике в части установления базовой ставки арендной платы по коду 5.2 «Оптовые склады-магазины».

Общество с ограниченной ответственностью «Полярная сфера» (далее – ООО «Полярная сфера») обратилось в Мурманский областной суд с административным иском заявлением, уточненным в порядке статьи 46 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, в котором просило признать не действующим Решения № 3-41 в редакции от 24 декабря 2015 г. в части приложения № 1 к Методике в части

установления базовой ставки арендной платы по коду 5.10 «Объекты развлекательного характера».

В обоснование заявленных требований административные истцы указали, что плата за использование земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, рассчитанная с применением оспариваемых положений существенно превышает размер арендной платы за предыдущие периоды, что нарушает их права как арендаторов указанных земельных участков. Полагают, что Решение № 3-41 не содержит экономического обоснования, обуславливающего существенное увеличение базовых ставок арендной платы, что противоречит принципу экономической обоснованности, закрепленному постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее – Постановление № 582).

Кроме того, Пантилеев В.И. указал, что при установлении базовых ставок нарушены требования пункта 1.4 постановления Правительства Мурманской области от 3 апреля 2008 г. № 154-ПП/6.

Определением суда от 1 декабря 2015 г. административные дела по указанным административным искам объединены в одно производство для совместного рассмотрения и разрешения.

Решением Мурманского областного суда от 21 января 2016 г. административные исковые заявления удовлетворены. Признано не действующим приложение № 1 к Методике, утвержденное Решением № 3-41 в редакции от 24 декабря 2015 г., в части установления базовых ставок арендной платы по кодам: 5.2 «Оптовые склады-магазины», 5.3 «Рынки и открытые торговые площадки», 5.10 «Объекты развлекательного характера, тематические парки, парки аттракционов», 6.1 «Объекты отдыха и туризма».

В апелляционной жалобе Совет депутатов города Мурманска просит решение суда отменить по основаниям, предусмотренным частями 2 и 3 статьи 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, и принять по делу новое решение.

Пантилеевым В.И. и прокуратурой Мурманской области поданы возражения на апелляционную жалобу.

Лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения апелляционных жалоб извещены своевременно и в надлежащей форме.

Суд апелляционной инстанции рассмотрел административное дело в соответствии с частью 1 статьи 308 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации.

Согласно пункту 1 статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) за пользование землей взимается плата, одной из форм которой является арендная плата.

На основании и во исполнение названного кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права (часть 4 статьи 2 ЗК РФ).

В соответствии с частью 4 статьи 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, настоящему Федеральному закону, другим федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации.

Исходя из положений пункта 3 части 3 статьи 39⁷ ЗК РФ (части 3 статьи 65 ЗК РФ, действовавшей на момент принятия оспариваемого акта) части 1 статьи 6 Закона Мурманской области от 31 декабря 2003 г. № 462-01-ЗМО «Об основах регулирования земельных отношений в Мурманской области» органы местного самоуправления устанавливают порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, если иное не предусмотрено федеральным законодательством.

Учитывая указанные нормативные положения, суд первой инстанции правомерно признал, что Решение № 3-41 принято уполномоченным органом в соответствии с предусмотренным порядком, в установленной форме, подписано главой муниципального образования и официально опубликовано (статьи 16, 17, 30, 37, 38, 41 Устава муниципального образования города Мурманска, Регламент Совета депутатов города Мурманска, утвержденный решением Совета депутатов города Мурманска от 1 ноября 2011 г. № 41-554).

В соответствии с пунктом 1 статьи 39⁷ ЗК РФ, размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в соответствии с основными принципами определения арендной платы, установленными Правительством Российской Федерации.

Проверяя доводы административных истцов относительно соблюдения при принятии Решения № 3-41 утвержденных Постановлением № 582 основных принципов определения базовых ставок арендной платы, суд первой инстанции сделал вывод, что установление в приложении № 1 к данному решению базовых ставок арендной платы по оспариваемым кодам не отвечает принципу экономической обоснованности, поскольку в тексте самого Решения № 3-41 отсутствует экономическое обоснование, представленный административным ответчиком научный отчет не является допустимым доказательством и кроме того, не содержит анализа и оценки факторов, влияющих на уровень доходности земельного участка.

Суд первой инстанции также указал на то, что в нарушение пункта 1.4 Положения о порядке определения размера арендной платы, порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, утвержденного постановлением Правительства Мурманской области от 3 апреля 2008 г. № 154-ПП/6 «О порядке определения размера арендной платы, порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена» (далее – Постановление № 154-ПП/6) оспариваемые базовые ставки арендной платы определены без учета требований законодательства об оценочной деятельности.

Судебная коллегия полагает выводы суда ошибочными.

Как указывалось ранее, принцип экономической обоснованности означает установление арендной платы в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в определении от 11 мая 2004 г. № 209-О, при отсутствии единых правил орган местного самоуправления обязан осуществлять дифференциацию ставок земельного налога не произвольно, а в соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом города, то есть основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих в том числе на уровень доходности земельного участка по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории. Не вмешиваясь в сферу нормотворческих полномочий муниципальных образований, суды должны выявлять, проводились ли при его принятии помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных участков земли анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности, т.е. осуществлялось ли экономическое обоснование дифференциации ставки земельного налога на основе многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков. С учетом схожести правового регулирования, данная позиция применяется и к вопросам установления базовых ставок арендной платы за землю, находящуюся в муниципальной, государственной собственности или в отношении которой государственная собственность не разграничена.

Соблюдение принципа экономической обоснованности компетентным государственным или муниципальным органом должно быть доказано путем представления соответствующих расчетов (показывающих доходность земельных участков), а также документов, содержащих многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков, и документов,

непосредственно подтверждающих проведение расчета величины базовой ставки.

В целях реализации принципа экономической обоснованности, Комитетом имущественных отношений города Мурманска по итогам открытого конкурса был заключен государственный контракт от 26 мая 2014 г. № 32 с Санкт-Петербургским городским унитарным предприятием «Городское управление инвентаризации и оценки недвижимости» на выполнение научно-исследовательской работы по теме «Разработка экономико-математической модели и методики определения арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в собственности муниципального образования город Мурманск, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена».

Отчет о выполненной работе содержит многофакторный анализ характеристик земельных участков, в том числе анализ климата, экологии, рельефа местности, социально-экономического положения города Мурманска и его функционально-планировочной структуры, финансовых результатов деятельности предприятий, тенденций развития малого бизнеса, промышленности, строительства, транспорта, состояния жилищного фонда. Приведен расчет базовых ставок с учетом местоположения земельных участков, видов разрешенного использования и иных экономических факторов, влияющих на уровень их доходности.

Данный отчет проверен специалистом ФГУП «Ростехинвентаризация – Федеральное БТИ» в заключении которого от 18 июня 2015 г. № 18/06373-9000-Д/001-ЗС отражено, что в научно-исследовательской работе в полной мере проведен анализ ценообразующих факторов, влияющих на уровень доходности земельных участков (рыночной арендной платы), выполнено экономическое обоснование дифференциации арендной платы на основе многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков, научно-исследовательская работа является достаточным экономическим обоснованием базовых ставок и коэффициентов Методики определения арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в собственности муниципального образования город Мурманск, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Названные доказательства соблюдения принципа экономической обоснованности при принятии оспариваемого нормативного правового акта необоснованно не приняты судом первой инстанции.

Судебная коллегия полагает, что отсутствие непосредственно в тексте пояснительной записки к проекту Решения № 3-41 экономического обоснования оспариваемых базовых ставок арендной платы, равно как и указание в пояснительной записке о разработке Методики в целях повышения эффективности использования земельных участков, увеличения поступлений в бюджет муниципального образования и эффективности бюджетного планирования, не подтверждает то обстоятельство, что указанные ставки установлены в отсутствие экономического обоснования.

Пояснительная записка содержит ссылку на отчет о научно-исследовательской работе, как на экономическое обоснование необходимости изменения ставок арендной платы.

Вывод суда первой инстанции о том, что в нарушение пункта 1.4 положения, утвержденного Постановлением № 154-ПП/6 базовые ставки арендной платы определены не в соответствии с законодательством об оценочной деятельности не может быть признан правомерным, поскольку законодательство об оценочной деятельности имеет иной предмет правового регулирования и не подлежит применению при разрешении настоящего дела.

Кроме того, на момент обращения административного истца в суд с настоящим заявлением, пункт 1.4 указанного положения действовал в иной редакции, которая не содержала ссылок на законодательство об оценочной деятельности (постановление Правительства Мурманской области от 29 октября 2015 г. № 484-ПП «О внесении изменения в Положение о порядке определения размера арендной платы, порядке, условиях и сроках внесения арендной платы за использование земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена»).

Включение в формулу определения арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в собственности муниципального образования, а также земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, различного рода коэффициентов является реализацией дискреционных полномочий органов муниципальной власти по регламентации земельных отношений в том случае, если такая формула не противоречит принципам определения арендной платы, и само по себе не является нарушением требований федерального законодательства.

При изложенных обстоятельствах, оценив в совокупности и взаимной связи имеющиеся в деле доказательства, Судебная коллегия приходит к выводу, что содержащиеся в приложении № 1 «Базовые ставки арендной платы за пользование земельными участками по видам функционального использования (ФИ) объекта (Аб)» к Методике определения размера арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в муниципальной собственности муниципального образования город Мурманск, утвержденной решением Совета депутатов города Мурманска пятого созыва от 27 ноября 2014 года № 3-41 (в редакции решения Совета депутатов города Мурманска от 24 декабря 2015 года № 21-323) базовые ставки арендной платы, установленные по кодам: 5.2 «Оптовые склады-магазины», 5.3 «Рынки и открытые торговые площадки», 5.10 «Объекты развлекательного характера, тематические парки, парки аттракционов», 6.1 «Объекты отдыха и туризма», не противоречат законодательству, имеющему большую юридическую силу. Выводы суда первой инстанции, изложенные в решении суда, не соответствуют обстоятельствам административного дела, что является основанием для его отмены и вынесения нового решения об отказе в удовлетворении заявления Пантилеева В.И., ООО «Континент», ООО «ЕвроСити» и ООО «Полярная сфера».

Руководствуясь статьями 307, 309 и 310 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации,

определила:

решение Мурманского областного суда от 21 января 2016 года отменить.

В удовлетворении административных исковых заявлений Пантилеева В [REDACTED], И [REDACTED], общества с ограниченной ответственностью «Континент», общества с ограниченной ответственностью «ЕвроСити», общества с ограниченной ответственностью «Полярная сфера» об оспаривании нормативного правового акта – отказать.

Председательствующий [REDACTED]

Судьи [REDACTED]