



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 34-АПГ16-4

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

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 административному исковому заявлению акционерного общества «Такси» об оспаривании нормативного правового акта

по апелляционной жалобе Совета депутатов города Мурманска на решение Мурманского областного суда от 8 февраля 2016 г., которым заявление удовлетворено.

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:**

Советом депутатов города Мурманска пятого созыва 27 ноября 2014 г. принято решение № 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»

(далее – Решение № 3-41) и утверждено приложение № 1 «Базовые ставки арендной платы за пользование земельными участками по видам функционального использования (ФИ) объекта(Аб)» (далее – Приложение №1).

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 № 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».

Акционерное общество «Такси» обратилось в суд с административным иском о признании не действующим с 1 января 2015 г. Приложения № 1 в части установления базовых ставок арендной платы по коду 4.8 «Объекты автомобильного транспорта, в том числе элементы благоустройства территории транспортных коммуникаций».

В обоснование заявленного требования административный истец указал, что при установлении значений базовых ставок арендной платы органом местного самоуправления были допущены нарушения положений постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 582 (далее – Постановление № 582), поскольку не был учтен принцип экономической обоснованности при определении размера арендной платы, а также в нарушение требований пункта 1.4 постановления Правительства Мурманской области от 3 апреля 2008 г. № 154-ПП/6 базовые ставки арендной платы определены не в соответствии с законодательством об оценочной деятельности. Права административного истца нарушены, поскольку он является арендатором земельного участка, а в результате принятия оспариваемого правового акта существенно возросла арендная плата за землю.

Решением Мурманского областного суда от 8 февраля 2016 г. исковое заявление удовлетворено.

В апелляционной жалобе Совет депутатов города Мурманска просит решение суда отменить, как постановленное с нарушением норм материального и процессуального права, принять новое решение об отказе в удовлетворении заявленных требований.

Относительно доводов, изложенных в апелляционной жалобе, прокурором, участвующим в деле, представлены возражения.

Лица, участвующие в деле, своевременно и надлежащим образом извещены о времени и месте рассмотрения жалобы.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений на нее, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации считает жалобу подлежащей удовлетворению.

В силу абзаца второго части 1 статьи 2 Земельного кодекса Российской

Федерации (далее – ЗК РФ) нормы земельного права, содержащиеся в других федеральных законах, законах субъектов Российской Федерации, должны соответствовать названному кодексу.

В соответствии с частью 1 статьи 65 ЗК РФ использование земли в Российской Федерации является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Согласно пункту 3 статьи 39<sup>7</sup> ЗК РФ порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается: Правительством Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности; органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена; органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

С учетом приведенных правовых норм судом первой инстанции правомерно установлено, что оспариваемый муниципальный нормативный акт принят Советом депутатов города Мурманска в пределах его полномочий с соблюдением установленного порядка, формы принятия и порядка опубликования нормативного правового акта и по этим основаниям не оспаривается.

Исходя из положений пункта 1 статьи 39<sup>7</sup> 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. Такие принципы установлены Постановлением № 582, к числу которых относится принцип экономической обоснованности, согласно которому арендная плата устанавливается 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.

Проверяя доводы административного истца 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 коду 4.8 «Объекты автомобильного транспорта, в том числе элементы благоустройства территории транспортных коммуникаций» не отвечает принципу экономической обоснованности, поскольку отсутствует экономический анализ и оценка 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, само по себе 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 данного 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 г. № 3-41 (в редакции решения Совета депутатов города Мурманска от 24 декабря 2015 г. № 21-323), базовые ставки арендной платы, установленные по коду 4.8 «Объекты автомобильного транспорта, в том числе элементы благоустройства территории транспортных коммуникаций», не противоречат законодательству, имеющему большую юридическую силу. Выводы суда первой инстанции, изложенные в его решении, не соответствуют обстоятельствам административного дела, что является основанием для отмены такого решения и вынесения нового решения об отказе в удовлетворении заявления АО «Такси».

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 8 февраля 2016 г. отменить.

В удовлетворении административного искового заявления акционерного общества «Такси» об оспаривании нормативного правового акта – отказать.

Председательствующий

Судьи

