

АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Санкт-Петербург

22 октября 2025 года

Судебная коллегия по административным делам Второго апелляционного суда общей юрисдикции в составе:

председательствующего судьи Белоногого А.В.,
судей Бутковой Н.А. и Головкиной Л.А.,
при секретаре Хамитовой И.Ю.,
с участием прокурора Андреевой Н.А.,

рассмотрела в открытом судебном заседании административное дело №3а-29/2025 по апелляционным жалобам Ильинского Александра Сергеевича, общества с ограниченной ответственностью «БРУ Сервис», Бурова Василия Анатольевича, общества с ограниченной ответственностью «Бизнес Проекты» на решение Мурманского областного суда от 30 июня 2025 года, которым отказано в удовлетворении их административных исковых заявлений о признании не действующим в части постановления Правительства Мурманской области от 26 декабря 2024 года № 965-ПП «Об арендной плате за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Мурманской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без проведения торгов».

Заслушав доклад судьи Второго апелляционного суда общей юрисдикции Белоногого А.В., объяснения участвующего в судебном заседании посредством системы видеоконференц-связи представителя административного истца общества с ограниченной ответственностью «БРУ Сервис» – Высоцкой Д.Н., представителя административного истца Ильинского А.С. – Дроздова В.Г., представителей административных истцов Бурова В.А. и общества с ограниченной ответственностью «Бизнес проекты» Панческу П.А. и Митченко М.А., настаивавших на доводах своих апелляционных жалоб, представителя административных ответчиков, Губернатора Мурманской области и Правительства Мурманской области Азорина Е.Н., возражавшего против доводов жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Андреевой Н.А., полагавшей, что решение суда подлежит отмене в части с принятием нового решения в этой части, судебная коллегия

установила:

постановлением Правительства Мурманской области от 26 декабря 2024 года № 965-ПП утверждено Положение об арендной плате за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Мурманской

области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без проведения торгов (далее – Положение), которое размещено в Электронном бюллетене Правительства Мурманской области (пра.gov-murmansk.ru) 26 декабря 2024 года и вступило в силу с 1 января 2025 года.

В указанное Положение внесены изменения постановлениями Правительства Мурманской области от 3 марта 2025 года № 151-ПП, от 24 марта 2025 года № 199-ПП, от 25 марта 2025 года № 209-ПП, от 10 апреля 2025 года № 253-ПП, от 26 апреля 2025 года № 304-ПП, опубликованными в установленном порядке в Электронном бюллетене Правительства Мурманской области 6, 24 и 26 марта 2025 года, 11 и 28 апреля 2025 года, соответственно.

Согласно пункту 2.4 Положения (здесь и далее в редакции от 26 апреля 2025 года) годовой размер арендной платы за земельные участки рассчитывается по формуле:

$АП = (КС \times Кд) \times Кап$, где:

АП - годовой размер арендной платы за земельный участок;

КС - кадастровая стоимость земельного участка;

Кд - коэффициент динамики рынка;

Кап - коэффициент арендной платы за земельные участки, размеры которых по группам видов разрешённого использования приведены в приложении к настоящему Положению.

Пунктом 2.5 Положения предусмотрено, что коэффициент динамики рынка (Кд) - коэффициент, отражающий изменение цен по отношению к уровню цен на дату начала применения кадастровой стоимости земельных участков.

При расчёте годового размера арендной платы в год начала применения кадастровой стоимости земельного участка коэффициент динамики рынка (Кд) устанавливается в размере 1.

В остальных случаях коэффициент динамики рынка (Кд) соответствует произведению индексов потребительских цен (инфляции) по Российской Федерации (декабрь к декабрю) за годы, предшествующие году, в котором рассчитывается арендная плата (но не ранее года начала применения кадастровой стоимости), определённых в соответствии с Официальной статистической методологией наблюдения за потребительскими ценами на товары и услуги и расчёта индексов потребительских цен, утверждённой приказом Росстата от 15 декабря 2021 года № 915, и прогнозируемого уровня инфляции (декабрь к декабрю), устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на год, в котором осуществляется расчёт арендной платы.

Рассчитанные значения коэффициента динамики рынка (Кд) приводятся в числовое выражение (с округлением полученной десятичной дроби до десятитысячных после запятой).

Коэффициент динамики рынка (Кд) устанавливается постановлением Правительства Мурманской области.

При расчёте годового размера арендной платы, ограниченного в соответствии с федеральным законодательством и законодательством Мурманской области, коэффициент динамики рынка (Кд) применяется, если настоящим Положением не установлено иное.

Коэффициент динамики рынка (Кд) не применяется при расчёте годового размера арендной платы, ограниченного размером земельного налога.

Приложение к Положению устанавливает размеры коэффициентов арендной платы (Кап) за земельные участки по группам видов разрешённого использования.

Пунктами 7, 9, 14 Приложения к Положению в отношении групп видов разрешённого использования земельных участков «предпринимательство», «производственная деятельность», «склады» коэффициенты арендной платы (Кап) установлены в размере 7%.

Ильинский А.С. обратился в Мурманский областной суд с административным иском о признании не действующими с момента вступления решения суда в законную силу пунктов 2.4 и 2.5 Положения об арендной плате и пункта 7 Приложения к этому Положению, устанавливающего значение коэффициента 7 за земельные участки в группе видов разрешённого использования «предпринимательство».

В обоснование требований административный истец указал, что является арендатором земельного участка, государственная собственность на который не разграничена; полагает оспариваемые нормы не соответствующими установленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 принципам экономической обоснованности, предсказуемости расчёта размера арендной платы, предельно допустимой простоты расчёта арендной платы и запрета необоснованных предпочтений при определении её размера. Ильинский А.С. полагал, что при применении коэффициента динамики рынка после проведения очередной государственной кадастровой оценки уровень инфляции будет учтён дважды – в кадастровой стоимости и в коэффициенте динамики рынка. Также полагал нарушенным принцип запрета необоснованных предпочтений применительно к установленному коэффициенту арендной платы, дифференцируемому по группам видов разрешённого использования земельного участка, в результате чего предприниматели-арендаторы находятся в неравных экономических условиях. Изменение административным ответчиком в короткий срок редакции оспариваемых положений и применение трёх различных способов определения коэффициента динамики рынка свидетельствует об отсутствии экономического обоснования способа его расчёта.

В случае применения оценщиком при определении кадастровой стоимости земельного участка методом индексации прошлых результатов либо с использованием доходного подхода уровень инфляции будет учтён дважды: при кадастровой оценке и при расчёте арендной платы.

Кроме того административный истец указывал, что вводя в формулу расчёта коэффициента динамики рынка множитель прогнозируемого уровня инфляции (декабрь к декабрю), устанавливаемого федеральным законом о федеральном бюджете на год, в котором осуществляется расчёт арендной платы, административный ответчик фактически устанавливает двойной учёт уровня инфляции (в текущем году при расчёте коэффициента динамики рынка он будет учтён в прогнозируемом уровне, а в следующем году – в фактическом уровне, который, как правило, оказывается выше прогнозируемого уровня). Указывал на отсутствие правового обоснования отказа в расчёте коэффициента динамики рынка в редакции положения от 10 апреля 2025 года использования индексов потребительских цен по Мурманской области. Также административный истец полагал, что административным ответчиком допущена подмена понятия коэффициента динамики рынка с коэффициентом динамики рынка недвижимости, не тождественных между собой. В случае снижения индекса цен на рынке недвижимости, когда предложение превышает спрос, рыночные цены на недвижимость и аренду снижаются, для предпринимателя размер арендной платы будет увеличиваться на уровень инфляции за все периоды с года, следующего за годом кадастровой оценки земельного участка, в связи с чем коэффициент динамики рынка не может свидетельствовать о действительном уровне доходности арендуемого земельного участка. Уровень инфляции прошлого периода и прогнозируемый уровень инфляции уже учтены при определении кадастровой стоимости земельных участков и включение коэффициента динамики рынка в оспариваемую формулу приводит к «задвоению» рассматриваемого значения. Также приводил доводы о противоречии друг другу абзацев шестого и седьмого пункта 2.5 Положения.

ООО «БРУ Сервис», являясь арендатором земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, обратилось в суд с административным иском, в котором с учётом уточнения требований просило признать не действующими с момента принятия пункты 2.4 и 2.5 Положения и Приложение к Положению в части установления размеров коэффициентов арендной платы за земельные участки по группам видов разрешённого использования «предпринимательство» и «производственная деятельность» (пункты 7 и 9 Приложения). Общество полагало оспариваемые положения не соответствующими Основным принципам определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утверждённым Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582.

Административные истцы Буров В.А. и ООО «Бизнес Проекты», также являющиеся арендаторами земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, просили признать не действующими со дня принятия пункт 2.4 Положения, пункт 7 Приложения к Положению, устанавливающий значение коэффициента 7 за земельные участки в группе видов разрешённого использования

«предпринимательство» (Буров В.А.) и пункт 14 приложения к Положению, устанавливающий значение коэффициента 7 за земельные участки в группе видов разрешённого использования «склады» (ООО Бизнес проекты»).

В обоснование требований указали на несоответствие оспариваемых положений пункту 1 статьи 39.7 Земельного кодекса Российской Федерации и Основным принципам определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утверждённым Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582. Также ссылались на нарушение процедуры принятия оспариваемого нормативного правового акта, поскольку после размещения для обсуждения его проекта, оспариваемое постановление принято с существенными изменениями, в связи с чем такой проект подлежал повторному обсуждению в рамках публичных консультаций.

Определениями Мурманского областного суда от 21 апреля 2025 года и от 30 апреля 2025 года административные дела по административным искам Ильинского А.С., ООО «БРУ Сервис», Букова В.А. и ООО «Бизнес Проекты» объединены в одно производство.

Решением Мурманского областного суда от 30 июня 2025 года в удовлетворении административных исковых заявлений Ильинского А.С., ООО «БРУ Сервис», Букова В.А. и ООО «Бизнес Проекты» отказано.

В апелляционной жалобе Ильинский А.С. просит решение суда отменить, ссылаясь на то, что судом первой инстанции неправильно применены нормы материального права, просит принять новое решение, которым удовлетворить требования административного иска.

В обоснование доводов апелляционной жалобы ссылается на то, что федеральное законодательство не содержит понятия «коэффициент динамики рынка», а региональный законодатель не вправе вводить и устанавливать размер такого коэффициента.

Кроме того, правового обоснования использования в расчёте названного коэффициента уровня инфляции по Российской Федерации, а не по Мурманской области, в материалах дела не имеется.

Суд также не обоснованно не дал оценки доводам административного истца о двойном учёте уровня инфляции при установлении данного коэффициента, поскольку первоначально такой уровень учитывается при определении кадастровой стоимости земельного участка. Кроме того, этот коэффициент предусматривает одновременную индексацию размера арендных платежей на уровень инфляции прошлых лет и прогнозируемый уровень инфляции, а в последующем индексацию с учётом фактической инфляции.

Также податель жалобы обращает внимание суда апелляционной инстанции на то, что коэффициент по группам видов разрешённого использования земельных участков не мог быть введён, поскольку вид разрешённого использования уже учтён при определении кадастровой стоимости.

Введением такого коэффициента созданы дискриминационные условия для арендаторов, размер арендной платы для которых стал зависеть от вида предпринимательской деятельности и для отдельных групп арендаторов увеличился в несколько раз. Оспариваемый коэффициент не имеет экономического обоснования, методика его определения не предсказуема, сложна для расчёта и содержит необоснованные предпочтения при определении размера арендной платы. Также следует учитывать, что в отчётах ООО «Евро Аудит Групп», положенных в обоснование оспариваемого правового регулирования, использованы некорректные данные о кадастровой стоимости объектов аналогов, имеются арифметические ошибки.

Административные истцы Буров В.А. и ООО «Бизнес Проекты» в своей апелляционной жалобе также просят отменить обжалуемое решение и удовлетворить их административный иск, мотивируя жалобу нарушением процедуры принятия оспариваемого акта, поскольку после доработки проекта не проводилась оценка его регулирующего воздействия. Кроме того, объединение видов разрешённого использования земельных участков с существенно различающейся доходностью таких участков в одну группу свидетельствует о несоответствии установленного коэффициента принципу экономической обоснованности. Податель жалобы ссылается на необоснованность отклонения судом рецензии на отчёты об оценке, которая подлежала оценке наряду с иными доказательствами по делу. Также административные истцы ссылаются на нарушение судом норм процессуального права, выразившихся в отказе отложения судебного заседания, в котором принято оспариваемое решение, что привело к нарушению процессуальных права истцов и невозможности представления дополнительных по делу доказательств.

В апелляционной жалобе административного истца ООО «БРУ Сервис» также содержится просьба об отмене судебного решения и удовлетворении требований заявленного им иска. Податель жалобы ссылается на то, что оспариваемый коэффициент динамики рынка установлен произвольно, применяется дважды при определении его прогнозных значений, а впоследствии и фактических. Также ссылается на некорректность групп видов разрешённого использования земельных участков, сформированных для участков с разной доходностью, что привело к установлению соответствующего коэффициента в экономически необоснованном размере. Кроме того, из отчёта ООО «Евро Аудит Групп» и показаний свидетеля Паничкиной Н.Е., составившей данный отчёт, полученных в судебном заседании, невозможно установить, какие признаки учтены при расчёте данного коэффициента, не учитываемые при определении кадастровой стоимости земельного участка.

Судебная коллегия полагает возможным рассмотреть дело в отсутствие неявившихся лиц, извещённых судом надлежащим образом о времени и месте судебного разбирательства, не просивших об отложении судебного заседания.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы и возражений на неё, выслушав объяснения участников процесса и заключение прокурора, судебная коллегия приходит к следующему.

В силу пункта 1 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации земельное законодательство в соответствии с Конституцией Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Земельное законодательство состоит из Земельного кодекса Российской Федерации, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

На основании и во исполнение настоящего Кодекса, федеральных законов, иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов субъектов Российской Федерации исполнительные органы субъектов Российской Федерации в пределах своих полномочий могут издавать акты, содержащие нормы земельного права (пункт 3 статьи 2 Земельного кодекса Российской Федерации).

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции установил, что оспариваемое правовое регулирование принято в пределах полномочий компетентного органа публичной власти – Правительства Мурманской области, с соблюдением требований законодательства к форме нормативных правовых актов, порядку их принятия и введения в действие.

Мотивы, по которым суд пришёл к указанным выводам, подробно изложены в обжалуемом решении, оснований не согласиться с такими выводами у судебной коллегии не имеется.

Оценивая довод административных истцов Бурова В.А. и ООО «Бизнес Проекты» о нарушении процедуры принятия оспариваемого акта, выразившемся в непроведении после доработки проекта оценки регулирующего воздействия, суд верно исходил из положений статьи 53 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», подпункта 2 пункта 1 статьи 1, подпункта 3 пункта 1.1 статьи 1 Закона Мурманской области от 14 ноября 2014 года № 1785-01-ЗМО «Об оценке регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Мурманской области, проектов муниципальных нормативных правовых актов и экспертизе нормативных правовых актов Мурманской области, муниципальных нормативных правовых актов», и пришёл к выводу, что проект оспариваемого постановления оценки регулирующего воздействия не подлежал.

Судебная коллегия соглашается с таким выводом суда, поскольку проект данного нормативного правового акта не подпал ни под один из трёх критериев, предусмотренных в части 1 статьи 53 Федерального закона от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», так как оспариваемое постановление не устанавливало ни обязательных требований (специальная

категория норм права), ни обязанностей и запретов для субъектов предпринимательской деятельности (то есть выраженных в форме правил поведения нормативных предписаний), ни каких-либо видов ответственности.

Кроме того, суд правомерно указал, что размещение первоначального проекта Положения на портале Мурманской области «Открытый электронный регион» без опубликования последующего варианта проекта в отсутствие обязательного требования о проведении оценки регулирующего воздействия не свидетельствует о нарушении порядка принятия оспариваемого нормативного правового акта и не является основанием для признания Положения не действующим полностью.

Судебная коллегия также учитывает, что какие-либо изменения в оспариваемые административными истцами нормы после размещения первоначального проекта Положения не вносились.

Проверяя соответствие оспариваемых пунктов 2.4, 2.5 Положения нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, суд пришёл к обоснованному выводу об отсутствии оснований для признания их не действующими.

Суд мотивировал свой вывод тем, что пунктом 2.4 Положения установлена формула расчёта годового размера арендной платы с указанием применяемых при расчёте составляющих: кадастровая стоимость земельного участка (КС), коэффициент динамики рынка (Кд), коэффициент арендной платы за земельные участки (Кап), размеры которых по группам видов разрешённого использования приведены в приложении к настоящему Положению.

Поскольку на федеральном уровне не установлена единая методика расчёта арендной платы за пользование земельными участками, а действие Правил определения размера арендной платы, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582, не распространяется на отношения, связанные с использованием земель, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, а также земель, государственная собственность на которые не разграничена, то пункт 2.4 Положения не содержит в себе каких-либо норм, не соответствующих актам, имеющим большую юридическую силу.

Проверяя пункт 2.5 Положения на соответствие нормам большей юридической силы, суд правомерно исходил из того, что инфляцией является повышение общего (среднего) уровня цен с течением времени и, как следствие, обесценивание денежных средств в результате инфляционных процессов, наличие которых в экономике учитывается федеральным законодателем, в частности, при установлении прогнозируемого уровня инфляции в федеральном законе о федеральном бюджете Российской Федерации на соответствующий год.

К основным принципам определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 отнесён принцип предельно допустимой простоты расчёта арендной платы, в соответствии с которым предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости, что и устанавливается оспариваемым Положением.

Статьёй 3 Федерального закона от 29 июля 1998 года № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» под кадастровой стоимостью предусмотрена стоимость, установленная в результате проведения государственной кадастровой оценки или в результате рассмотрения споров о результатах определения кадастровой стоимости.

Как правильно указал суд первой инстанции, исходя из анализа названных норм, с учётом разъяснений, содержащихся в пункте 11 утверждённых приказом Министерства экономического развития Российской Федерации (далее - Минэкономразвития России) от 29 декабря 2017 года № 710 Методических рекомендаций по применению основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582, согласно которым при определении в порядке определения размера арендной платы расчёта арендной платы на основе кадастровой стоимости земельного участка рекомендуется учитывать, что изменение кадастровой стоимости содержит некоторое опережающее повышение стоимости земельного участка, основанное на предположении о вероятности роста кадастровой стоимости в ближайшем будущем, вследствие чего рекомендуется исключить случаи применения поправочных коэффициентов, например коэффициента инфляции, в год изменения кадастровой стоимости арендуемого земельного участка, следует вывод, что само по себе изменение арендной платы на уровень инфляции не противоречит нормам федерального законодательства, поскольку призвано приводить размер арендной платы в соответствие с текущим уровнем инфляции и системой цен, то есть направлено на сохранение реальной арендной платы на прежнем уровне.

При таком положении, суд пришёл к обоснованным выводам, что изменение арендной платы на уровень инфляции не противоречит нормам федерального законодательства, поскольку призвано приводить размер арендной платы в соответствие с текущим уровнем инфляции и системой цен, то есть направлено на сохранение реальной арендной платы на прежнем уровне.

Также верно суд признал несостоятельным довод административного истца Ильинского А.С. о том, что при применении коэффициента динамики рынка после проведения очередной государственной кадастровой оценки уровень инфляции будет учтён дважды – в кадастровой стоимости и в коэффициенте динамики рынка, поскольку в первый год применения кадастровой стоимости данный коэффициент устанавливается равным 1.

Не является заслуживающим внимания и довод жалобы Ильинского А.С. о том, что этот коэффициент предусматривает одновременную индексацию размера арендных платежей на уровень инфляции прошлых лет и прогнозируемый уровень инфляции, а в последующем индексацию с учётом фактической инфляции, поскольку пункт 2.5 Положения такого регулирования не устанавливает.

При этом неверное установление коэффициента динамики рынка иным нормативным правовым актом, который не оспаривается в рамках настоящего административного дела, основанием для признания пункта 2.5 Положения являться не может.

То обстоятельство, что этот коэффициент устанавливается по прогнозируемому индексу роста потребительских цен, прав административных истцов не нарушает, поскольку, согласно объяснениям административных истцов, уровень прогнозируемой инфляции всегда выше её фактических значений.

При этом оспариваемая норма не содержит предписаний о возможности пересчёта указанного коэффициента а, следовательно, и размера арендных платежей за истекший период, исходя из фактических значений индекса роста потребительских цен.

Норма о порядке определения данного коэффициента по фактическим показателям инфляции за прошедший год с применением прогнозных значений инфляции на будущий год, основным принципам определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не противоречит.

Не является основанием для отмены решения суда в соответствующей части и довод жалобы Ильинского А.С. о том, что в расчёте названного коэффициента должен применяться не уровень инфляции по Российской Федерации, а по Мурманской области, поскольку федеральное законодательство таких требований не содержит.

При этом следует учитывать, что в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации, не зависимо от их местонахождения в конкретном субъекте Российской Федерации, пункт 8 Правил определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582, устанавливает размер такого коэффициента в соответствии с уровнем инфляции, установленным в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

Разрешая требования административных истцов в части оспаривания установленных пунктами 7, 9, 14 Приложения к Положению размеров коэффициентов арендной платы по группам видов разрешённого использования «предпринимательство», «склады», «производственная деятельность» 7%, суд не усмотрел несоответствия указанных нормативных положений актам, имеющим большую юридическую силу.

При этом суд указал, что соблюдение принципа экономической обоснованности должно быть доказано путём представления соответствующих расчётов (показывающих доходность земельных участков), а также документов, содержащих многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков, то есть исходя из указанного принципа уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан определять арендную плату не произвольно, а соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом поселения, то есть основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих, в том числе, на уровень доходности земельного участка в конкретной зоне.

Для целей соблюдения принципа экономической обоснованности размера арендной платы ГОБУ «Имущественная казна Мурманской области» с обществом с ограниченной ответственностью «Евро Аудит Групп» заключён договор от 1 октября 2024 года № МЗ-31/2024, приложением к которому является техническое задание по предмету закупки – оказание услуг по проведению исследования данных о земельных участках, расположенных на территории Мурманской области, с целью определения и расчёта коэффициентов за их пользование.

Кроме того, между ГОБУ «Имущественная казна Мурманской области» и ООО «Евро Аудит Групп» 16 октября 2024 года заключён договор № МЗ-34/2024, предусматривающий оказание Обществом услуг по определению и расчёту коэффициентов за пользование земельными участками, расположенными на территории Мурманской области (с экономическим обоснованием, построением расчётных моделей).

Представленный административным ответчиком отчёт ООО «Евро Аудит Групп» от 30 октября 2024 года № МЗ-31/2024 о результатах исследования данных о земельных участках, расположенных на территории Мурманской области, с целью определения и расчёта коэффициентов за их использование содержит подробный анализ данных, относящихся к общей характеристике Мурманской области, данных социально-экономического развития региона (анализ стратегического, пространственного и инвестиционного уровней), исследование программно-плановых документов (схем территориального планирования и градостроительного зонирования, генеральных планов территорий Мурманской области), исследование сведений о земельных участках в границах кадастровых кварталов, существующих функциональных зон и расположенных в их пределах объектов недвижимости, сведений о нормативных коэффициентах, применяемых для расчёта платы за пользование земельными участками по муниципальным образованиям, а также исследование фактического уровня арендной платы за земельные участки, предоставляемые в аренду как на первичном, так и вторичном рынках аренды.

Также суд учёл, что из показаний свидетеля Паничкиной Н.Е., проводившей исследование данных о земельных участках и составившей отчёт от 30 октября 2024 года № МЗ-31/2024, следует, что группировка

земельных участков, расположенных на территории Мурманской области, по видам разрешённого использования была предоставлена заказчиком, реестр договоров аренды анализировался в процессе исследования, по результатам которого ею установлена корректность группировки. При этом отчёт № МЗ-31/2024 не является отчётом об оценке, первичные данные об использованных предложениях вторичного рынка не приведены в тексте отчёта, к отчёту приложен архив на CD-диске. Данным специалистом анализировались результаты кадастровых оценок земельных участков Мурманской области 2016 и 2022 годов.

Согласно отчёту ООО «Евро Аудит Групп» от 5 ноября 2024 года № МЗ-34/2024 о результатах определения коэффициентов за пользование земельными участками, расположенными на территории Мурманской области, основные ценообразующие признаки земельных участков, прежде всего различные характеристики местоположения учтены при проведении государственной кадастровой оценки, в связи с чем специалистом признано целесообразным коэффициенты использования земельных участков установить на одинаковом уровне во всех муниципальных образованиях Мурманской области, поскольку расчёт коэффициентов использования земельных участков, номинированных в процентах (долях) от кадастровой стоимости, не должен дублировать уже учтённые признаки участков - площадь, местоположение, категория земель, транспортная доступность и иные ценообразующие факторы, использованные при проведении кадастровой оценки.

В соответствии с заключением отчёта от 5 ноября 2024 года № МЗ-34/2024 специалистом сделаны итоговые выводы о величине коэффициентов за пользование земельными участками на территории Мурманской области в отношении групп земельных участков «предпринимательство», «производственная деятельность», «склад» в размере 7% от кадастровой стоимости.

При этом специалистом проанализировано несколько способов расчёта коэффициентов использования земельных участков (метод экспертных исследований, метод кумулятивного построения коэффициентов, метод сопоставления рыночной и кадастровой стоимости, метод рекапитализации на основе действующих договоров аренды земельных участков, метод рекапитализации на основе рыночных или аналитических данных, метод приравнивания расходов собственников и расходов арендаторов земельных участков), с учётом изложенных достоинств и недостатков проанализированных методов согласование результатов исследования проведено специалистом с использованием метода анализа рентабельности и метода анализа аукционов.

Относительно замечаний к отчёту от 5 ноября 2024 года № МЗ-34/2024 допрошенная в качестве свидетеля Паничкина Н.Е. подтвердила, что укрупнённая группировка земельных участков по видам разрешённого использования является наиболее корректным вариантом группировки для определения коэффициентов использования земельных участков на праве

аренды, поскольку вариации доходности видов разрешённого использования внутри групп учитываются показателями кадастровой стоимости, в противном случае при определении коэффициентов аренды для каждого вида разрешённого использования произойдёт двойной учёт одного и того же признака.

С учётом изложенного, суд пришёл к выводу, что оспариваемые административными истцами положения пунктов 7, 9, 14 Приложения к Положению соответствуют нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу.

Судебная коллегия не может согласиться с такими выводами суда.

В силу пункта 1 статьи 39.7 Земельного кодекса Российской Федерации 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.

Как указано выше, Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582 утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности; к числу таких принципов относится, в том числе, принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учётом категории земель, к которой отнесён такой земельный участок, и его разрешённого использования, а также с учётом 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.

В определении от 11 мая 2004 года № 209-О Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал правовую позицию, согласно которой при отсутствии единых правил орган государственной власти обязан осуществлять дифференциацию ставок земельного налога, который имеет сходную с арендной платой правовую природу в силу положений статьи 65 Земельного кодекса Российской Федерации, 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. С учётом 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.

Аналогичная правовая позиция сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации в определении от 28 февраля 2017 года № 424-О, из которого следует, что государственным органам и органам местного самоуправления надлежит руководствоваться принципом экономической

обоснованности при установлении ставок арендной платы за пользование земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности, в частности, необходимо обеспечить эффективное использование земли на основании оценки её экономических факторов, влияющих на уровень доходности земельных участков.

Руководствуясь указанным принципом, уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан определять арендную плату не произвольно, а в соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом муниципального образования, то есть основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих, в том числе, на уровень доходности земельного участка в конкретной зоне.

Ставки арендной платы, коэффициенты и их значения должны устанавливаться в целях определения экономически обоснованной платы за аренду земельных участков, соответствующей определённому уровню коммерческой привлекательности, потребительскому спросу на землю, развитию инфраструктуры, и призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет арендных платежей при одновременном соблюдении экономически справедливого баланса интересов арендодателя и арендаторов земельных участков.

При принятии нормативного правового акта помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных участков земли должен проводиться анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности. Соблюдение одного из основных принципов определения арендной платы - принципа экономической обоснованности, при установлении коэффициентов, применяемых к размеру арендной платы, уполномоченным государственным органом должно доказываться путём представления соответствующих расчётов (показывающих доходность земельных участков), а также документов, содержащих многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков, и рассчитываемых значений коэффициентов. В противном случае формулирование вывода о доказанности или недоказанности соблюдения указанного принципа невозможно.

Таким образом, при определении значения коэффициента Кап должен учитываться вид разрешённого использования земельного участка.

При этом для каждой территориальной зоны, как правило, установлено множество видов разрешённого использования земельного участка, как основных, так и условно-разрешённых или вспомогательных.

Право выбора вида разрешённого использования земельного участка из числа установленных видов для соответствующей территориальной зоны принадлежит его собственнику.

Вместе с тем доходность земельных участков напрямую зависит от избранного вида разрешённого использования, а доходность для каждого вида в пределах одной территориальной зоны может существенно отличаться.

Следовательно, при расчёте коэффициента разрешённого использования земельного участка должны учитываться только критерии, определяющие избранный вид разрешённого использования земельного участка, а не иные, произвольно выбранные критерии, не отражающие саму сущность этого коэффициента.

Согласно позиции административных ответчиков, избранный вид разрешённого использования земельного участка учтён при определении размера его кадастровой стоимости, в связи с чем не может быть учтён при установлении коэффициента Кап, поскольку это приведёт к двойному учёту.

Вместе с тем из существа коэффициента Кап следует возможность его установления по данному критерию, т.е. виду разрешённого использования земельного участка.

В отношении определения кадастровой стоимости земельного участка и используемых для расчёта её величины критериев, судебная коллегия обращает внимание на следующее.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 3 июля 2016 года № 237-ФЗ «О государственной кадастровой оценке» (далее - Закон о государственной кадастровой оценке) кадастровая стоимость объекта недвижимости определяется на основе ценообразующих факторов в соответствии с названным федеральным законом и методическими указаниями о государственной кадастровой оценке.

В силу части 3 статьи 14 Закона о государственной кадастровой оценке при определении кадастровой стоимости земельных участков обязательному рассмотрению на предмет влияния на указанную стоимость подлежат сведения о местоположении земельного участка, нахождении объекта недвижимости в границах зоны с особыми условиями использования территории, а также иные ценообразующие факторы, предусмотренные методическими указаниями о государственной кадастровой оценке.

Аналогичная норма содержится в абзаце пятом пункта 26.3 Методических указаний о государственной кадастровой оценке, утверждённых приказом Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии от 4 августа 2021 года № П/0336 (далее Методические указания).

Примерный перечень ценообразующих факторов приведён в приложении № 3 к Методическим указаниям.

Определение кадастровой стоимости объекта недвижимости осуществляется на основе того из определённых (установленных) для него видов использования, который позволяет использовать его наиболее эффективно, что приводит к максимизации его стоимости (пункт 8 Методических указаний).

Земельный участок характеризуется его целевым назначением (принадлежностью земельного участка к определённой категории земель) и (или) разрешённым использованием, а также видом осуществляемой на нём деятельности (пункт 10 Методических указаний).

Из изложенного нормативного регулирования следует, что установленное абзацем вторым пункта 8 Методических указаний правило максимизации стоимости земельного участка предполагает определение его стоимости на основе того из видов разрешённого использования, который предусмотрен для данной территориальной зоны и позволяет использовать этот земельный участок наиболее эффективно, что даёт возможность кадастровой стоимости по своему размеру максимально приблизиться к его рыночной стоимости.

Иными словами кадастровая стоимость определяется не по избранному виду разрешённого использования земельного участка из числа предусмотренных для этой территориальной зоны, а по тому виду разрешённого использования, который предусмотрен Правилами землепользования и застройки для данной территориальной зоны, который позволяет использовать этот земельный участок наиболее эффективно по сравнению с иными видами для этой зоны, т.е. с максимальной доходностью.

Такое регулирование соответствует принципам проведения государственной кадастровой оценки, закреплённым в статье 4 Закона о государственной кадастровой оценке.

Поскольку доходность земельного участка напрямую зависит от избранного вида его разрешённого использования, при этом такая доходность может существенно отличаться в пределах различных видов для одной и той же территориальной зоны, то экономический смысл установления числового значения коэффициента Кап заключается в справедливой дифференциации размера арендной платы в зависимости именно от избранного вида разрешённого использования, который предусмотрен для соответствующей территориальной зоны.

Следовательно, такой коэффициент должен приводить к справедливому балансу интересов арендатора и арендодателя земельного участка, и именно доходность земельного участка лежит в основе основополагающего критерия определения его размера.

Из материалов дела (позиции административных ответчиков и вышеупомянутых отчётов) следует, что коэффициент разрешённого использования земельного участка установлен для группы видов разрешённого использования.

При этом группировка земельных участков по видам разрешённого использования была предоставлена ООО «Евро Аудит Групп» заказчиком вышеупомянутых отчётов, ГОБУ «Имущественная казна Мурманской области»; данная группировка указана в техническом задании, являющемся приложением к вышеупомянутому договору от 1 октября 2024 года № МЗ-31/2024.

Согласно позиции административных ответчиков группировка по видам разрешённого использования была произведена не по критериям доходности земельных участков, которая, по мнению представителя, уже учтена при установлении их кадастровой стоимости, а по сегментам кадастровой стоимости.

При этом какие-либо исследования при формировании групп, указанных в техническом задании, на предмет доходности земельных участков в зависимости от их вида разрешённого использования до заключения договора от 1 октября 2024 года № МЗ-31/2024 не проводились.

Таким образом, группировка земельных участков по видам разрешённого использования произведена исходя не из их доходности, а исходя из иных критериев, которые представитель административных ответчиков в заседании суда апелляционной инстанции назвать не смог.

Судебная коллегия находит несостоятельным довод административных ответчиков о том, что группировка земельных участков по видам разрешённого использования является наиболее корректным вариантом группировки для определения коэффициентов использования земельных участков на праве аренды, поскольку вариации доходности видов разрешённого использования внутри групп учитываются показателями кадастровой стоимости, в противном случае при определении коэффициентов аренды для каждого вида разрешённого использования произойдёт двойной учёт одного и того же признака.

Как отмечено ранее, в силу нормативных предписаний абзаца второго пункта 8 Методических указаний кадастровая стоимость земельного участка определяется исходя из максимально доходного вида, следовательно, в расчёте коэффициента Кап должны учитываться критерии для избранного вида разрешённого использования, не учтённые при определении кадастровой стоимости.

Судебная коллегия также соглашается с доводами административных истцов о невозможности объединения в одну группу с целью установления единого коэффициента Кап земельных участков с существенно разной доходностью.

В соответствии с Классификатором видов разрешённого использования земельных участков, утверждённым приказом Росреестра от 23 июня 2022 года № П/0246 (далее Классификатор видов разрешённого использования), вид разрешённого использования земельного участка «Предпринимательство» (код 4.0) предусматривает размещение объектов капитального строительства в целях извлечения прибыли на основании торговой, банковской и иной предпринимательской деятельности. Содержание данного вида разрешённого использования включает в себя содержание видов разрешённого использования, предусмотренных кодами 4.1 - 4.10.

Оспариваемый пункт 7 Приложения к Положению вид разрешённого использования земельного участка «Предпринимательство» включает в себя содержание видов разрешённого использования, поименованных в пунктах 4.0, 4.1, 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6, 4.7, 4.8, 4.8.1, 4.8.2, 4.8.3, 4.9, 4.9.1, 4.9.1.1, 4.9.1.2, 4.9.1.3, 4.9.1.4, 4.9.2, 4.10 Классификатора видов разрешённого использования, т.е. всех видов, код которых начинается с «4.».

Согласно Классификатору видов разрешённого использования земельных участков вид разрешённого использования земельного участка «Производственная деятельность» (код 6.0) предусматривает размещение объектов капитального строительства в целях добычи полезных ископаемых, их переработки, изготовления вещей промышленным способом. При этом из содержания данного вида разрешённого использования не следует, что он включает в себя содержание всех видов разрешённого использования, предусмотренных кодами 6.1 – 6.12.

Пункт 9 Приложения к Положению «Производственная деятельность» включает в себя содержание видов разрешённого использования, поименованных в пунктах 6.0, 6.2.1, 6.3, 6.3.1, 6.3.2, 6.3.3, 6.3.4, 6.4, 6.5, 6.6, 6.10, 6.11, 6.12 Классификатора видов разрешённого использования, т.е. частичную выборку из видов, код которых начинается с «6.».

Пункт 14 Приложения к Положению «Склады» включает в себя содержание видов разрешённого использования, поименованных в пунктах 6.9, 6.9.1 Классификатора видов разрешённого использования.

Вместе с тем, Классификатор видов разрешённого использования, исходя из его структуры, не выделяет какие-либо группы, не объединяет виды в такие группы, поскольку каждый вид разрешённого использования является самостоятельным.

Следует также учитывать, что целью утверждения Классификатора видов разрешённого использования являлась унификация многообразия существующих в Российской Федерации видов разрешённого использования, а не выделение групп видов по каким-либо признакам.

В частности, об этом свидетельствует и данное этим Классификатором понятие «предпринимательство», отличное от того, которое закреплено в абзаце 3 части 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Следовательно, единственным критерием установления единого коэффициента Кап для группы видов разрешённого использования земельных участков является сопоставимая по величине доходность земельных участков.

Вместе с тем из материалов дела следует, что в оспариваемые пункты Приложения к Положению включены виды разрешённого использования земельных участков с существенно различающейся величиной доходности.

При этом доходность земельных участков для группы видов разрешённого использования «предпринимательство» различается кратно, а установление коэффициента Кап медианным способом привело к исключению из расчёта доходности ряда видов разрешённого использования земельных участков.

Между тем, исходя из принципа экономической обоснованности, уполномоченный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязан определять арендную плату не произвольно, а исходя из совокупности всех факторов, влияющих, в том числе, на уровень доходности земельного участка.

В силу прямого указания, содержащегося в части 9 статьи 213 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, обязанность доказывания соответствия оспариваемого нормативного правового акта или его части нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу, возлагается на орган, принявший оспариваемый нормативный правовой акт.

Представленные отчёты ООО «Евро Аудит Групп» от 5 ноября 2024 года № МЗ-31/2024 № и МЗ-34/2024 не подтверждают экономическую обоснованность установленной ставки арендной платы Кап для земельных участков с видами разрешённого использования «Предпринимательство», «Производственная деятельность», «Склады».

Указанные отчёты содержат анализ доходности земельных участков по группам видов разрешённого использования, при этом сами виды разрешённого использования, включённые в группу, имеют существенно различающуюся между собой доходность, что не соответствует принципу экономической обоснованности.

Иных документов, содержащих экономическое обоснование применяемой для расчёта арендной платы установленной ставки, равной 7, для земельных участков с видами разрешённого использования «Предпринимательство», «Производственная деятельность», «Склады», не представлено.

Таким образом, установленный оспариваемыми нормами коэффициент арендной платы Кап не соответствует основному принципу определения арендной платы, а именно, принципу экономической обоснованности.

С учётом положений пункта 1 части 2 статьи 215 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, разъяснений, данных в пункте 38 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2018 года №50 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов и актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами»; исходя из того, что оспариваемый коэффициент Кап в отношении групп видов разрешённого использования земельных участков «предпринимательство», «производственная деятельность», «склады» применялся, на его основании реализовывались права граждан и организаций, формировалась доходная часть бюджета Мурманской области, судебная коллегия полагает признать пункты 7, 9, 14 Приложения к Положению в отношении групп видов разрешённого использования земельных участков «предпринимательство», «производственная деятельность», «склады» не действующими со дня принятия настоящего апелляционного определения.

Иные доводы апелляционных жалоб не содержат сведений, свидетельствующих о нарушении судом первой инстанции норм материального и/или процессуального права, которые повлекли бы отмену принятого решения в остальной части.

С учётом изложенного, руководствуясь статьями 309 - 311 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия

определила:

решение Мурманского областного суда от 30 июня 2025 года в части отказа в удовлетворении административных исковых заявлений Ильинского Александра Сергеевича, общества с ограниченной ответственностью «БРУ Сервис», Букова Василия Анатольевича, общества с ограниченной ответственностью «Бизнес Проекты» о признании не действующими пунктов 7 «предпринимательство», 9 «производственная деятельность», 14 «склады» Приложения к Положению об арендной плате за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Мурманской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без проведения торгов, утверждённому постановлением Правительства Мурманской области от 26 декабря 2024 года № 965-ПП – отменить.

Признать не действующими со дня принятия настоящего апелляционного определения пункты 7 «предпринимательство», 9 «производственная деятельность», 14 «склады» Приложения к Положению об арендной плате за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Мурманской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без проведения торгов, утверждённому постановлением Правительства Мурманской области от 26 декабря 2024 года № 965-ПП, в действующей редакции.

В остальной части решение Мурманского областного суда от 30 июня 2025 года оставить без изменения, апелляционные жалобы Ильинского Александра Сергеевича, общества с ограниченной ответственностью «БРУ Сервис», Букова Василия Анатольевича, общества с ограниченной ответственностью «Бизнес Проекты» – без удовлетворения.

На состоявшиеся по делу судебные акты может быть подана кассационная жалоба в Третий кассационный суд общей юрисдикции через Мурманский областной суд в течение шести месяцев со дня вынесения апелляционного определения.

Председательствующий:

Судьи:

КОПИЯ ВЕРНА	
подпись судьи	<i>Беломошников А.В.</i>
помощник судьи	<i>Сергеев М.Г.</i>
«05» ноября 2025 г.	

Мотивированное апелляционное определение изготовлено 5 ноября 2025 года.