

## АПЕЛЛЯЦИОННОЕ ОПРЕДЕЛЕНИЕ

город Москва

8 декабря 2022 года

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

председательствующего Овсянкиной Н.В.,  
судей Ефремовой О.Н. и Селиверстовой И.В.,  
при секретаре Постниковой К.Е.,

рассмотрела в открытом судебном заседании с использованием системы видеоконференцсвязи административное дело № 3а-253/2022 по административному исковому заявлению ООО «Альянс Строй Групп» о признании недействующими в части постановления Правительства Ярославской области от 24 декабря 2008 года № 710-п «Об установлении порядка определения размера арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена на территории Ярославской области, предоставленные в аренду без торгов»

по апелляционной жалобе Правительства Ярославской области на решение Ярославского областного суда от 22 августа 2022 года, которым удовлетворено административное исковое заявление.

Заслушав доклад судьи судебной коллегии по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции Ефремовой О.Н., пояснения представителя Правительства Ярославской области Трыковой Ю.А., пояснения представителя заинтересованного лица Департамента имущественных и земельных отношений Ярославской области Серебряковой А.Н., поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Лазаревой Е.И., полагавшей решение суда законным и обоснованным, судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции

установила:

постановлением Правительства Ярославской области от 24 декабря 2008 года № 710-п установлен порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Ярославской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Ярославской области, предоставленные в аренду без торгов (далее – Порядок).

Данное постановление опубликовано в печатном издании «Губернские вести» от 6 февраля 2009 года № 13 (1773).

3 апреля 2020 года Правительством Ярославской области принято постановление № 303-п «О внесении изменений в постановление Правительства области от 24 декабря 2008 года № 710-п», размещенное на официальном интернет-портале правовой информации

(<http://www.pravo.gov.ru>) 7 апреля 2020 года, опубликованное в издании «Документ-Регион» от 17 апреля 2020 года, № 32.

В приложении к Порядку под пунктом 2.4 утверждена ставка арендной платы за земельные участки с видом разрешенного использования «Блокированная жилая застройка (2.3)» для города Ярославля, согласно которому ставка арендной платы за земельный участок для городских округов города Ярославля и города Рыбинска составляет 8,1%, максимальная ставка арендной платы за земельный участок - 15,6%.

ООО «Альянс Строй Групп» обратилось с административным иском о признании недействующим с даты принятия Постановления № 710-п в части установления ставки арендной платы за земельные участки для городских округов города Ярославля и города Рыбинска в размере 8,1%, максимальной ставки арендной платы за земельный участок в размере 15,6% по виду разрешенного использования «Блокированная жилая застройка (код 2.3)» в Приложении к Порядку определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Ярославской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Ярославской области, предоставленные в аренду без торгов (пункт 2.4).

Доводы административного искового заявления мотивированы тем, что в фактическом пользовании ООО «Альянс Строй Групп» находится земельный участок с кадастровым номером 76:23:042206:34, расположенный по адресу: г. Ярославль, в квартале, ограниченном ул. Крупской, ул. Осипенко, ул. Декабристов. В соответствии с предписанием от 27 октября 2021 года № 8507, выданным МКУ «Агентство по аренде земельных участков, организации торгов и приватизации муниципального жилищного фонда» города Ярославля ООО «Альянс Строй Групп», расчет платы за фактическое пользование земельным участком осуществляется от кадастровой стоимости земельного участка умноженного на значение ставки арендной платы за земельный участок.

По мнению административного истца, определение ставок арендной платы за земельные участки по виду разрешенного использования «Блокированная жилая застройка (код 2.3)» в размере 8,1% (минимальное значение), 15,6% (максимальное значение) противоречит законодательству, имеющему большую юридическую силу, в частности Земельному кодексу Российской Федерации и Постановлению Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 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», поскольку установленная постановлением величина ставки не является экономически обоснованной. В тексте оспариваемого постановления указание на какое-либо экономическое обоснование утвержденных ставок отсутствует, ставка арендной платы 8,1% в 6 раз превышает действовавшую до ее введения ставку в размере 1,33%. Как полагал административный истец, ставки арендной платы установлены произвольно, без учета объективных

условий хозяйственной деятельности. При установлении оспариваемых ставок также нарушены принцип предсказуемости расчета размера арендной платы, принцип запрета необоснованных предпочтений.

Решением Ярославского областного суда от 22 августа 2022 года административное исковое заявление ООО «Альянс Строй Групп» удовлетворено, оспариваемые положения нормативного правового акта признаны недействующими со дня вступления решения суда в законную силу.

С решением суда Правительство Ярославской области не согласилось, в апелляционной жалобе просит решение суда отменить как незаконное и необоснованное, указав на то, что суд пришел к неверному выводу о несоответствии оспариваемых положений требованиям Постановления Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 года № 582, которым определены основные принципы экономической обоснованности арендной платы.

Как полагает автор апелляционной жалобы, Правительством Ярославской области в материалы дела было представлено экономическое обоснование ставок арендной платы, подготовленное с учетом результатов государственной кадастровой оценки.

Поскольку кадастровая стоимость является величиной, характеризующей экономическую ценность и доходность конкретного земельного участка, постольку, по мнению апеллянта, нельзя согласиться с выводом суда о том, что порядок расчета арендной платы не учитывает оценочные характеристики земельных участков и их доходность.

В отчете государственной кадастровой оценки указано, что при определении кадастровой стоимости земельных участков были использованы предусмотренные Методическими указаниями о государственной кадастровой оценке, утвержденными приказом Минэкономразвития Российской Федерации от 12 мая 2017 года № 226, основные ценообразующие факторы: площадь, категория, вид разрешенного использования, расположение в историко-культурном центре, расположение в общественно-деловом центре, расположение земельного участка относительно автомобильных дорог, относительно ближайшего водного объекта, относительно железных дорог, расстояние от объекта до административного центра, обеспечение системами канализации, водоснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, электроснабжения и иное.

Вид разрешенного использования земельного участка является его основной характеристикой, в связи с чем в расчетной части расчета ставки арендной платы определены по группам видов разрешенного использования (сегментам) с применением показателей, установленных для каждой конкретной группы по Справочнику оценщика недвижимости под редакцией Лейфера Л.А. После определения значений ставок расчетным путем, ставки были рассчитаны на основе рыночной информации также по сегментам.

Правительство считает безосновательной ссылку суда на то, что в расчете анализа обоснованности изменения размера арендной платы, увеличившейся для административного истца в 6 раз, положениями федерального законодательства обязанность на орган государственной власти учитывать ранее установленные показатели не возложена.

Не согласен апеллиант и с выводом суда о том, что нарушен принцип предсказуемости расчета размера арендной платы. Согласно данному принципу в нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления определяется порядок расчета арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя.

Положения оспариваемого нормативного правового акта закрепляют порядок расчета размера арендной платы. Расчет максимальной ставки был осуществлен рабочей группой и обоснован, размер ставки определен в приложении к Порядку. Установление максимальной ставки, исходя из пункта 2.20 Порядка, возможно в соответствии с решением компетентного органа, с учетом высокого уровня социально-экономического развития г. Ярославля и г. Рыбинска.

Также автор жалобы обращает внимание на то, что федеральным законодательством установлены только основные принципы определения арендной платы, при этом методики расчета порядка определения арендной платы или иные требования к такому порядку федеральным законодательством не регламентированы.

МКУ «Агентство по аренде земельных участков, организации торгов и приватизации муниципального жилищного фонда» г. Ярославля представлен письменный отзыв, в котором он поддержал доводы апелляционной жалобы, а также отметил, что административный истец использует земельный участок без законных на то оснований, в связи с чем не вправе указывать на нарушение принципа предсказуемости расчета арендной платы.

Иные лица, участвующие в деле, о времени и месте рассмотрения дела в апелляционном порядке извещены своевременно и в надлежащей форме.

С учетом положений статей 10, 150, 306, 307 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, судебная коллегия посчитала возможным рассмотреть административное дело в отсутствие не явившихся в судебное заседание лиц, явка которых обязательной судом не признавалась.

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

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, возражений на нее, заслушав участвующих в деле лиц, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации, судебная коллегия приходит к следующему.

При рассмотрении и разрешении административного дела суд первой инстанции установил, что оспариваемый нормативный правовой акт принят в пределах полномочий Правительства Ярославской области, с соблюдением требований законодательства к форме нормативного правового акта, порядку принятия, введения его в действие и официального опубликования.

Решение суда в указанной части не обжалуется.

Проверяя соответствие содержания нормативного правового акта в оспариваемой части нормативным правовым актам, имеющим большую

юридическую силу, суд первой инстанции пришел к выводу об обоснованности заявленных требований.

Судебная коллегия по административным делам Первого апелляционного суда общей юрисдикции с выводами суда первой инстанции соглашается.

Как установлено судом и следует из материалов дела, ООО «Альянс Строй Групп» на основании договора от 11 октября 2006 года был предоставлен на праве аренды земельный участок с кадастровым номером 76:23:042206:0034 под строительство 2-этажных сблокированных и индивидуальных жилых домов. На основании решения арбитражного суда от 15 апреля 2019 года (вступившего в законную силу 15 мая 2019 года) указанный договор аренды был расторгнут.

Вместе с тем, поскольку ООО «Альянс Строй Групп» ненадлежащим образом исполняло обязанности по внесению платы за пользование земельным участком с кадастровым номером 76:23:042206:0034, в Арбитражном суде Ярославской области имеется спор по иску МКУ «Агентство по аренде земельных участков, организации торгов и приватизации муниципального жилищного фонда» г. Ярославля о взыскании с Общества неосновательного обогащения за фактическое использование земельного участка, расчет которого произведен за период с 16 мая 2019 года по 26 октября 2021 года с применением оспариваемой ставки арендной платы, утвержденной Постановлением № 710-п, в редакции постановления Правительства Ярославской области от 3 апреля 2020 года № 303-п.

Изложенное обоснованно позволило суду первой инстанции прийти к выводу, что ООО «Альянс Строй Групп» является субъектом отношений, регулируемых оспариваемыми положениями нормативного правового акта, и вправе ставить вопрос о его соответствии иным нормативным правовым актам, имеющим большую юридическую силу. В связи с чем оснований к прекращению производства по делу в порядке статьи 194 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации у суда не имелось.

Удовлетворяя административные иски, суд первой инстанции исходил из предусмотренных законом оснований для признания недействующими отдельных положений нормативного правового акта.

Согласно пункту 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 данного Кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Статьей 65 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что 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.

В соответствии с пунктом 1 статьи 39.7 Земельного кодекса Российской Федерации размер арендной платы за земельный участок, находящийся в государственной или муниципальной собственности, определяется в

земли должны проводиться анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности.

Соблюдение принципа экономической обоснованности компетенционным 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.

Проверяя соответствие оспариваемых положений имеющим большую юридическую силу нормативным правовым актам, суд первой инстанции исходил из отсутствия доказательств, подтверждающих экономическое обоснование расчета арендной платы.

Размер годовой арендной платы за пользование земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, на территории Ярославской области определялся в соответствии с Постановлением № 710-п, действовавшим в редакции до 3 апреля 2020 года, путем умножения удельного показателя кадастровой стоимости земельного участка в границах кадастрового квартала с учетом разрешенного использования (руб./кв.м) на площадь земельного участка (кв. м) и на коэффициент функционального использования, определяемый на основании вида экономической деятельности арендатора и социальной значимости для развития муниципального района (городского округа) (%).

В результате ООО «Альянс Строй Групп» выставлена задолженность по арендной плате за период с 1 мая 2017 года по 31 августа 2018 года в размере 152,596,84 руб.

В оспариваемой редакции Постановления № 710-п от 3 апреля 2020 года № 303-п, размер годовой арендной платы за пользование земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, рассчитывается путем умножения величины кадастровой стоимости земельного участка (рублей) на ставку арендной платы за земельный участок, установленной с учетом вида разрешенного использования земельного участка (процентов), а также путем умножения на коэффициент инфляции (пункт 2.18 Порядка).

В приложении к Порядку определены ставки арендной платы, под пунктом 2.4 для земельных участков в г. Ярославле и г. Рыбинске с видом разрешенного использования «Блокированная жилая застройка (2.3)» установлена ставка арендной платы для городских округов - 8,1%, максимальная ставка арендной платы за земельный участок - 15,6%.

Задолженность Общества по арендной плате за период с 1 января 2021 года по 26 октября 2021 года с учетом арендной ставки 8,1% составила 1 279 891,60 руб.

В качестве экономического обоснования при принятии Постановления № 710-п рабочей группой, созданной приказом департамента имущественных и земельных отношений Ярославской области от 2 сентября 2019 года № 122/1, подготовлен расчет и финансово - экономическое обоснование ставок арендной платы за использование земельными участками.

Судебная коллегия соглашается с выводом суда первой инстанции о том, что оспариваемые административным истцом значения арендной ставки

не являются экономически обоснованной платой за аренду земельных участков, соответствующей определенному уровню коммерческой привлекательности, потребительскому спросу на землю, развитию инфраструктуры, экономически справедливый баланс интересов арендодателя и арендаторов земельных участков не соблюден.

Как усматривается из финансово-экономического обоснования, доходность земельного участка не устанавливалась и не учитывалась. Многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков, в том числе анализ природных условий, социально-экономического положения, функционально-планировочной структуры, финансовых результатов деятельности организаций, государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, предоставляемых субсидий, иных показателей, объективно отражающих возможности арендаторов, расчетов на основе такого анализа значений, влияющих на размер арендной платы, представленный документ не содержит.

Суд верно указал, что использование в расчете арендной платы в качестве одного из показателей кадастровой стоимости земельного участка само по себе об экономической обоснованности расчета арендной платы не свидетельствует. Утверждение административного ответчика о том, что доходность земельных участков была учтена в составе арендной ставки в ходе анализа отчетов о рыночной стоимости ежегодной арендной платы, подлежит отклонению, поскольку названные отчеты не являются документами, обосновывающими и подтверждающими расчет ставки арендной платы, были составлены по муниципальным контрактам в отношении конкретных предложений при заключении договоров аренды.

Указание апелланта на соответствие оспариваемой нормы принципу предельно допустимой простоты расчета арендной платы, согласно которому допускается возможность определения арендной платы исходя из кадастровой стоимости, отвечающей принципу экономической обоснованности, суд апелляционной инстанции не принимает, поскольку определение арендной платы как процента от кадастровой стоимости земельного участка, которая в свою очередь определяется с учетом принципа экономической обоснованности, не исключает соблюдения требования о необходимости экономического обоснования размера ставки арендной платы. При этом в силу части 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. Возможности применения только одного принципа законом не предусмотрено.

Кроме того, судом было установлено, что при проведении расчета и финансово-экономического обоснования был принят не весь объем доступных данных по заключенным договорам в исследуемом сегменте рынка, с учетом договоров аренды, заключенных за пределами даты государственной кадастровой оценки, а допрошенный судом специалист указал, что ставки арендной платы для сегмента рынка «Блокированная жилая застройка (2.3)» определены на основании рыночных данных, полученных из раздела «Жилая

застройка 2.0», «Для ведения личного подсобного хозяйства (приусадебный земельный участок 2.2)», однако корректировка на разное функциональное назначение земельного участка не применялась.

Вопреки доводам апелляционной жалобы, предоставленное финансово-экономическое обоснование не подтверждает проведение расчета доходности земельных участков, не свидетельствует об изучении оценочных характеристик земельных участков, проведено без учета интересов арендаторов земельных участков.

Указанное обоснование при отсутствии надлежащей оценки общеобязательных принципов при определении арендной платы за находящуюся в публичной собственности землю не подтверждает соблюдения принципа экономической обоснованности определения арендной платы.

Данным документом не учтены сведения об оценке доходности земельных участков; прибыли арендатора от осуществления разрешенной деятельности на таких участках; доле арендных платежей в совокупных затратах арендатора, связанных с использованием участков; влияние увеличенного размера арендной платы на рентабельность деятельности по его эксплуатации и фактическую возможность арендатора уплачивать арендную плату с учетом ее увеличения.

Таким образом, административным ответчиком не доказано соблюдение принципа экономической обоснованности, не представлены соответствующие расчеты, показывающие доходность земельных участков, а также документы, содержащие многофакторный анализ оценочных характеристик земельных участков.

В соответствии с пунктом 4 Постановления № 582 Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 29 декабря 2017 года № 710 утверждены Методические рекомендации по применению основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных Постановлением № 582 (далее - Методические рекомендации).

Пунктом 10 Методических указаний установлено, что в целях реализации принципа предсказуемости порядок определения размера арендной платы может основываться как на ставках арендной платы, так и на повышающих или понижающих коэффициентах, применяемых в случаях, предусмотренных порядком определения размера арендной платы.

Судебная коллегия не усматривает оснований не согласиться с выводом суда первой инстанции о том, что представительным органом нарушен принцип предсказуемости расчета размера арендной платы, в соответствии с которым в нормативных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления определяются порядок расчета арендной платы и случаи, в которых возможен пересмотр размера арендной платы в одностороннем порядке по требованию арендодателя (абзац третий Основных принципов определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности и собственность на которые не разграничена, утвержденных Постановлением № 582).

Так, пунктом 2.20 Порядка определено, что изменение арендодателем размера арендной платы в одностороннем порядке возможно после принятия