

КАК ФЕДЕРАЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА ЗАНИЖАЮТ АРЕНДНУЮ ПЛАТУ ЗА ПУБЛИЧНЫЕ ЗЕМЛИ В РОССИИ

Порядок определения ставки арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, устанавливается нормативно-правовыми актами (далее НПА) органов власти публичного образования – собственника земли. Указанные НПА должны соответствовать Постановлению Правительства РФ от 16.07.09 N 582 "Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации" (далее Постановление Правительства). Основное требование Постановления Правительства - экономическая обоснованность размера арендной платы носит неопределенный характер.

Возведение экономической обоснованности в ранг правовой нормы представляется достаточно странным. В хозяйственной практике очень мало жестких закономерностей и бесспорных истин, поэтому экономисты десятилетиями ведут споры, каждый раз находя все новые аргументы в поддержку противоположных позиций по любому обсуждаемому вопросу. Например, в Постановлении Правительства данный принцип выражен через понятие «доходности земельного участка». Однако в микроэкономике еще с работ А. Смита доходность фактора производства определяется доходностью его использования. Следовательно, самостоятельной «доходности земельного участка» не существует. Ценность конкретного участка зависит от рентабельности хозяйственной деятельности, в которой он используется. Оговорка в Постановлении Правительства о том, что доходность земельного участка должна учитывать категорию земель и вид разрешенного использования не спасает ситуацию. В современной экономике разнообразие благ обуславливает дифференциацию нормы прибыли, когда даже в рамках одного вида экономической деятельности различие специализации приводит к радикальному отличию уровня рентабельности. Принятая в России классификация на земли населенных пунктов, промышленности, сельскохозяйственного назначения и т.д. (категории) или растениеводство, пищевая промышленность, общественное питание и т.д. (виды разрешенного использования) не позволяет однозначно установить даже потенциальную доходность использования земельного участка.

Утвержденные 29.12.17 Министерством экономического развития РФ «Методические рекомендации по применению основных принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, утвержденных постановлением правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. N

582» недостаточно конкретизируют положения Постановления Правительства. Об этом свидетельствует растущее количество судебных споров по аренде публичных земель, в т. ч. рассмотренных Верховным судом РФ (далее ВС) (таблица). Однако, как показало исследование Ash E., Chen D. и Naidu S. «Ideas Have Consequences: The Impact of Law and Economics on American Justice», проникновение экономического подхода в судопроизводство чревато зависимостью от субъективного мнения судьи. Применительно к теме исследования, речь идет не о недостатках отечественной судебной системы, а об отсутствии в экономической науке и практике единственного верного решения в вопросе размера ставок аренды земли, также как его нет, например, относительно оптимального налогообложения.

Таблица

Дела, рассмотренные Верховным судом РФ по спорам об арендной плате публичных земель (за исключением участков, право аренды которых предоставлено на торгах)

Год	Количество дел
2010	3
2011	12
2012	17
2013	40
2014	36
2015	73
2016	62
2017	45
2018	87
2019 9 месяцев	58
Итого	433

Источник: Электронная справочная Верховного суда РФ

В рамках проведенного исследования проверялась гипотеза о том, что действующее нормативное регулирование аренды публичных земель и судебная практика приводят к занижению арендной платы относительно рыночной (справедливой) стоимости. На основе метода соотношения выгод-издержек были проанализированы судебные акты ВС за 2018 г. и 9 месяцев 2019 года по спорам о размере платы за аренду публичных земель, а также оспариваемые положения соответствующих НПА. Именно ВС является окончательной инстанцией для обжалования решений нижестоящих судов в рамках административного судопроизводства. Включение в анализ судебных документов 2017 и более ранних годов, нецелесообразно по следующим причинам:

- последние правки в Постановление Правительства были внесены 05.05.17 (Постановление Правительства № 531);

- Методические рекомендации по применению принципов, утвержденных Постановлением Правительства, были утверждены лишь в конце 2017 г. (при этом как отмечалось в Решении ВС по делу № АКПИ18-331 от 08.06.2018 сами Методические рекомендации имеют нормативные свойства);

- некоторые решения ВС, как показал анализ, содержат ссылки на Определение Конституционного суда РФ № 424, принятое 28.02.2017.

Результаты исследования свидетельствуют, что споры по аренде земель федеральной собственности составляют менее 10% дел, дошедших до ВС. При этом в собственности РФ находится 62,6% всей земли, 63,4% земли промышленности, энергетики, транспорта и т.д. Ни в одном из данных дел соответствие порядка определения арендной платы требованиям Постановления Правительства истцами не оспаривалось. Следует отметить, что ставки аренды земельных участков, принадлежащих РФ, находятся на более низком уровне, чем ставки в оспариваемых региональных и муниципальных НПА.

80% дел по аренде земель, находящихся в государственной (за исключением федеральной) и муниципальной собственности закончилось отменой оспариваемых норм в связи с несоблюдением требований Постановления Правительства. География размещения земельных участков, арендная плата за которые становилась предметом спора, насчитывает менее половины субъектов РФ (40). В оспариваемых положениях НПА, как правило, установлена более высокая ставка аренды, чем в регионах, на территории которых не зафиксировано ни одного обжалуемого в ВС судебного акта по аренде публичных земель. Более 50% публичных образований, чьи положения НПА были отменены судом, в дальнейшем установили более низкую ставку аренды.

Полученные результаты позволяют сделать вывод, что поскольку бремя доказывания законности оспариваемых нормативных правовых актов возлагается на соответствующий орган (часть 2 статьи 62 Кодекс административного судопроизводства РФ), вероятность судебной отмены НПА на основании несоблюдения требований Постановления Правительства очень высока. В сочетании с низкими судебными издержками стратегия арендатора по снижению размера арендной платы посредством оспаривания НПА является успешной. Наиболее разумной стратегией публичного образования – арендодателя земли в этих обстоятельствах является избегание судебного разбирательства. Данная стратегия реализуется путем установления ставок аренды на заведомо более низком по отношению к рыночному (справедливому) уровню, что минимизирует потенциальный выигрыш арендатора от оспаривания НПА и снижает вероятность его обращения в суд.