

Экспертное мнение по вопросу определения арендной платы за использование публичных земельных участков, занятых отдельными объектами энергетики¹

Муравьева Марина,

главный юрисконсульт ПАО «Т Плюс»,
эксперт интернет-проекта «Правовые аспекты
энергоснабжения»

В рамках настоящего экспертного мнения автор приводит правовой анализ актуального на сегодня вопроса определения размера арендной платы за использование находящихся в публичной собственности и занятых отдельными объектами энергетики земельных участков (включая тепловые станции и трубопроводы).

В частности, в контексте последних изменений правового регулирования и судебной практики рассматривается проблема допустимости применения ставок арендной платы, установленных для федеральных земельных участков, в отношении участков, находящихся в региональной, муниципальной и неразграниченной собственности

Федеральный закон от 23.06.2014 N 171-ФЗ «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон N 171-ФЗ) внес существенные коррективы в правовое регулирование отношений по предоставлению земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности.

При этом критерии разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления в части определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, Закон N 171-ФЗ оставил без изменения.

Так, в соответствии с п. 3 ст. 39.7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее - ЗК РФ), а также в силу действующих до 1 марта 2015 года положений п. 3 ст. 65 ЗК РФ и п. 10 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. N 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (далее - Закон о введении в действие ЗК РФ) порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается:

1) Правительством Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;

2) 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;

3) органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 N 582 (ред. от 30.10.2014) «Об основных принципах определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и о Правилах определения размера арендной

¹ Настоящее экспертное мнение подготовлено с учетом правовой базы и правоприменительной практики по состоянию на 06.10.2015.

платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации» (далее – Постановление № 582) утверждены правила определения размера арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (далее – ВАС РФ) в постановлении от 17.04.2012 N 15837/11 сформулировал *подлежащую применению судами с момента опубликования постановления* правовую позицию о том, что размер арендной платы за земельные участки, относящиеся к публичной собственности (в том числе муниципальной, собственности субъектов Российской Федерации и земель, государственная собственность на которые не разграничена), *не может быть выше ставок, установленных Постановлением N 582 для земель федеральной собственности*. При этом Президиум ВАС РФ при формировании позиции руководствовался исключительно закрепленными в названном постановлении *принципами* определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

Как указано в упомянутом постановлении Президиума ВАС РФ и было подтверждено впоследствии Президиумом ВАС РФ в том числе в постановлениях от 02.04.2013 № 14902/12, от 17.12.2013 № 10782/13, эти ставки являются *ориентирами* (предельно допустимым размером) для нормативно устанавливаемых ставок арендной платы при сдаче в аренду земельных участков в аналогичных случаях всеми иными публичными образованиями, за исключением случаев установления иных ставок непосредственно федеральными законами; применение после введения в действие Постановления № 582 ранее установленных регулируемых ставок арендной платы за земельные участки не соответствует требованиям ЗК РФ, принципам и правилам, установленным в Постановлении № 582.

Применительно к земельным участкам, на которых размещены тепловые станции, обслуживающие их сооружения и объекты, к земельным участкам, занятым трубопроводами и иными объектами, используемыми в сфере теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод, вышеуказанная позиция ВАС РФ допускала *непосредственное* применение арендаторами земельных участков, находящихся в региональной, муниципальной собственности или в неразграниченной собственности, ставок, установленных в приказе Минэкономразвития России от 18.06.2013 № 347 «Об утверждении ставок арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения тепловых станций, обслуживающих их сооружений и объектов», приказе Минэкономразвития России от 23.04.2013 N 217 «Об утверждении ставки арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в собственности Российской Федерации и предоставленных (занятых) для размещения трубопроводов и иных объектов, используемых в сфере тепло-, водоснабжения, водоотведения и очистки сточных вод» (изданы на основании и во исполнение Постановления № 582). Вместе с тем правовые основания для *непосредственного* применения к договорам аренды земельных участков, находящихся в муниципальной, собственности субъектов Российской Федерации, и земель, государственная собственность на которые не разграничена, ставок арендной платы, утвержденных приказами Минэкономразвития России, не усматривались.

Верховный Суд Российской Федерации (далее – ВС РФ) пересмотрел вышеуказанную позицию ВАС РФ, упраздненного в рамках проведенной в 2014 году судебной реформы.

По результатам анализа практики применения положений Постановления № 582 Судебной коллегией по экономическим спорам ВС РФ² можно обозначить следующие, имеющие важное значение при определении размера арендной платы за использование публичных земельных участков, выводы:

1. В силу разграничения компетенции органов государственной власти и местного самоуправления утвержденные Постановлением № 582 Правила определения размера арендной платы подлежат применению *только* к земельным участкам, находящимся в собственности Российской Федерации. Действие указанных Правил определения размера арендной платы 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.

Таким образом, изложенный подход к толкованию правовых норм, содержащихся в Постановлении № 582, отличен от ранее применяемых позиций в практике арбитражных судов и согласующихся с правовой позицией ВАС РФ, согласно которой принцип экономической обоснованности трактовался как не допускающий превышения размера ставок арендной платы за земельные участки, относящиеся к публичной собственности, над ставками, установленными Постановлением № 582 для земель федеральной собственности с аналогичными характеристиками.

2. Не может быть оспорено условие договора аренды об определении размера арендной платы за земельный участок (равно как нормативный правовой акт субъекта РФ или органа местного самоуправления), на том основании, что эта плата не соответствует правилам определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в федеральной собственности.

3. Содержащиеся *непосредственно в федеральных законах* ставки арендной платы являются обязательными при определении размера арендной платы для всех публичных собственников. Данный вывод ВС РФ соответствует ранее обозначенному ВАС РФ.

В частности, пунктом 2 статьи 3 Закона о введении в действие ЗК РФ установлен определенный уровень размера арендной платы за пользование земельными участками, право аренды в отношении которых возникло в результате переоформления права постоянного (бессрочного) пользования.

Важно:

Однако судебные акты ВС РФ, содержащие вышеуказанные выводы, касались вопросов применения норм ЗК РФ и Постановления № 582 к спорам, возникшим в связи с взысканием задолженности по арендной плате/неосновательного обогащения за период пользования земельными участками до 01 марта 2015 года.

² См. Определение Судебной коллегии по экономическим спорам ВС РФ № 310-ЭС15-1189 от 15.06.2015 по делу № А14-12748/2013, Обзор судебной практики от 26.06.2015 № 2 (2015) ВС РФ, Определение ВС РФ от 27.08.2015 N 303-ЭС15-3782 по делу N А51-3357/2014, Определение ВС РФ от 24.12.2014 N 22-АПГ14-4, Определение ВС РФ от 13.05.2015 N 306-ЭС14-6558, А12-1426/2014, Определение ВС РФ от 27.08.2015 по делу N 303-ЭС15-7877, Определение ВС РФ от 27.08.2015 по делу N 309-ЭС14-7950, А47-15325/2012, Определение ВС РФ от 21.09.2015 N 303-КГ15-6224 по делу N А51-14102/2014.

Пунктом 4 статьи 39.7 ЗК РФ (в ред. Федерального закона от 13.07.2015 N 252-ФЗ), вступившим в силу с 01 марта 2015 года, установлено, что размер арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности³ и предоставленные для размещения объектов, предусмотренных подпунктом 2 статьи 49 настоящего Кодекса, а также для проведения работ, связанных с пользованием недрами, **не может превышать размер арендной платы, рассчитанный для соответствующих целей в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности**⁴.

В подпункте 2 статьи 49 ЗК РФ перечислены следующие объекты государственного значения (объекты федерального значения, объекты регионального значения) и объекты местного значения:

объекты федеральных энергетических систем и объекты энергетических систем регионального значения;

объекты использования атомной энергии;

объекты обороны страны и безопасности государства, в том числе инженерно-технические сооружения, линии связи и коммуникации, возведенные в интересах защиты и охраны Государственной границы Российской Федерации;

объекты федерального транспорта, объекты связи федерального значения, а также **объекты транспорта**, объекты связи регионального значения, объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

объекты, обеспечивающие космическую деятельность;

линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий;

объекты систем электро-, газоснабжения, объекты систем теплоснабжения, объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения;

автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

Принимая во внимание особый характер перечисленных объектов, представляется, что рассматриваемое положение, по существу, представляет собой специальную льготу, установленную, в том числе, в целях сдерживания роста цен на продукцию и услуги владельцев указанных объектов, обеспечения баланса интересов производителей и потребителей указанных продукции и услуг.

Справочно:

Согласно статье 1 Градостроительного кодекса РФ:

объекты федерального значения - объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации, органов государственной власти Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, решениями Президента Российской Федерации, решениями Правительства Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие Российской Федерации (абз. 18 ст. 1);

³ Представляется, что к земельным участкам, государственная собственность на которые не разграничена, названная норма подлежит применению по аналогии закона.

⁴ Согласно разъяснениям, данным в пункте 16 постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 N 73, изменения регулируемой арендной платы (например, изменения формулы, по которой определяется размер арендной платы, ее компонентов, ставок арендной платы и т.п.) по общему правилу применяются к отношениям, возникшим после таких изменений.

объекты регионального значения - объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые необходимы для осуществления полномочий по вопросам, отнесенным к ведению субъекта Российской Федерации, органов государственной власти субъекта Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации, законами субъекта Российской Федерации, решениями высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие субъекта Российской Федерации (абз. 19 ст. 1);

объекты местного значения - объекты капитального строительства, иные объекты, территории, которые **необходимы для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения** и в пределах переданных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами, законом субъекта Российской Федерации, уставами муниципальных образований **и оказывают существенное влияние на социально-экономическое развитие муниципальных районов, поселений, городских округов** (абз. 20 ст. 1).

Распоряжением Правительства РФ от 09.02.2012 N 162-р «Об утверждении перечней видов объектов федерального значения, подлежащих отображению на схемах территориального планирования Российской Федерации» к объектам федерального значения в области энергетики отнесены, в частности, электрические станции, установленная генерирующая мощность которых составляет 100 МВт и выше.

В силу статей 14, 16 Федерального закона от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» **к вопросам местного значения** городских, сельских поселений, городского округа в том числе относятся **организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом** в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации.

Выводы:

1. С учетом приведенной позиции ВС РФ правовые основания для применения в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, собственности субъектов РФ и земель, государственная собственность на которые не разграничена, ставок арендной платы, установленных в приказе Минэкономразвития России от 18.06.2013 № 347, приказе Минэкономразвития России от 23.04.2013 N 217, отсутствуют. В этой связи существуют риски взыскания с арендаторов названных участков задолженности по арендной плате, с применением методик определения арендной платы, утвержденных органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий⁵.

2. В случае размещения на земельных участках тепловых станций, обслуживающих их сооружений и объектов, трубопроводов и иных объектов, используемых в сфере теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, *соответствующих параметрам объектов, перечисленных в пункте 4 статьи 39.7 ЗК РФ*, представляется допустимым применение с 01 марта 2015 года арендаторами таких земельных участков, находящихся в региональной, муниципальной собственности или в неразграниченной собственности, ставок платы, установленных в приказе Минэкономразвития России от 18.06.2013 № 347, приказе Минэкономразвития России от 23.04.2013 N 217. Данный вывод не подтвержден правоприменительной практикой ввиду ее отсутствия.

Справочно: для применения ставок арендной платы, утвержденных Постановлением № 582, приказами Минэкономразвития РФ, должно соблюдаться следующее условие: договор аренды земельного участка заключен после вступления в силу ЗК РФ (30.10.2001) либо стороны договора связали изменение размера арендной платы с изменением нормативных актов, подлежащих применению к их отношениям (см. пункт 16 постановления Пленума ВАС РФ от 17.11.2011 № 73).

⁵ Основанием для пересмотра вступивших в силу судебных актов (например, по искам о взыскании с арендаторов задолженности по арендной плате) по новым обстоятельствам может стать определение в постановлении Пленума или Президиума ВС РФ практики применения рассматриваемых правовых норм, если в соответствующем акте Верховного Суда Российской Федерации будет содержаться указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства (п. 5 ст. 311 АПК РФ в ред. Федерального закона от 28.06.2014 N 186-ФЗ). На дату подготовки настоящего мнения такой судебный акт не принят.