Актуальные аспекты регулирования арендных отношений в области использования земельных участков

Новикова Светлана Николаевна – судья Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа (г. Хабаровск). E-mail: novikovaSN1803@yandex.ru

В статье проанализированы положения п. 2 ст. 3 ФЗ «О введении в действие ЗК РФ», регулирующие вопросы переоформления прав на земельные участки, являющиеся государственной или муниципальной собственностью, установления арендной платы за пользование земельными участками, на которых расположены «линейные объекты»[1]. Выделены основные проблемы, связанные с применением отмеченных норм земельного законодательства, приведен анализ разрешения проблем правоприменения на основе сложившейся судебной практики.

Ключевые слова: земельное законодательство, земельный участок, переоформление прав, «линейные объекты», арендная плата, принципы.

Написание данной статьи вызвано наличием различных подходов по применению норм земельного законодательства, касающихся оценки условий, установленных в договоре аренды, в части арендной платы за земельные участки, являющиеся государственной или муниципальной собственностью. На передаваемые в аренду земельные участки, находящиеся в собственности граждан и юридических лиц, правила, установленные земельным законодательством в отношении определения размера арендной платы (абз. 2 п. 3 ст. 65 ЗК РФ), не распространяются, стороны в таком случае свободны в определении порядка, условий и сроков внесения арендной платы.

В Российской Федерации земельные участки как недвижимое имущество могут являться объектом права собственности и иных прав: права постоянного (бессрочного) пользования, права пожизненного наследуемого владения, права аренды, права ограниченного пользования (сервитут).

При формировании подходов по отдельным вопросам применения норм земельного законодательства, безусловно, учитываются основные принципы земельного законодательства, регламентированные в ст. 1 ЗК РФ.

Одним из принципов построения норм земельного законодательства является принцип платности использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату (за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ (подп. 7 п. 1 ст. 1 ЗК РФ)). Данный принцип закреплен в нормах ст. 65 ЗК РФ, в соответствии с которыми использование земли в РФ является платным. Формами платы за использование земли являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата. Арендная плата взимается за земли, переданные в аренду (п. 3 ст. 65 ЗК РФ).

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, за исключением указанных в п. 4 ст. 27 ЗК РФ, могут быть предоставлены их собственникам в аренду в соответствии с гражданским законодательством и нормами ЗК РФ.

Нормы гражданского законодательства, регулирующие отношения сторон по использованию имущества на условиях аренды, определяют, что размер арендной платы, а также условия и сроки ее внесения устанавливаются по договоренности между арендодателем и арендатором. Поскольку гражданско-правовые и земельные отношения, составляющие предмет регулирования различных отраслей права: гражданского и земельного, и в силу подп. 11 ст. 1, п. 3 ст. 3 ЗК РФ имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок с ними регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено земельным, лесным, водным законодательством, законодательством о недрах, об охране окружающей среды, специальными федеральными законами к земельным правоотношениям, в том числе к аренде земельных участков, являющихся государственной или муниципальной собственностью, применяются специальные нормы – нормы земельного законодательства, то есть действует принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, при этом, гражданское законодательство устанавливает общие нормы регулирования имущественных отношений, а земельное законодательство – специальные нормы регулирования земельных отношений.

Порядок, условия и сроки внесения арендной платы в соответствии со ст. 614 ГК РФ определяются в договоре. Аналогичная норма в отношении размера арендной платы содержится в п. 4 ст. 22 ЗК РФ, предусматривающей, что размер арендной платы определяется договором аренды. При этом, установлено, что общие правила определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, могут быть установлены Правительством РФ.

В свою очередь, пунктом 3 ст. 65 ЗК РФ установлено, что порядок определения размера арендной платы, порядок, условия и сроки внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ, субъектов РФ или муниципальной собственности, устанавливаются, соответственно, Правительством РФ, органом государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Таким образом, благодаря названной норме определение размера арендной платы зависит от того, в чьей собственности находятся арендуемые земельные участки – в собственности РФ, ее субъектов или в муниципальной собственности, установленные соответствующим органом размеры арендной платы обязаны учитываться при оформлении договора аренды земельного участка.

Установление размера арендной платы за земельный участок предопределяется многими факторами: размером участка, его кадастровой оценкой, местом расположения по его природным условиям и благоустройству, наличием на нем значимых для хозяйственной деятельности природных и других объектов. Отсутствие единого механизма определения в законодательном порядке размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, приводит к произвольному подходу компетентных органов к установлению такого размера, в частности, применению различных повышающих или понижающих коэффициентов, методики определения ставок арендной платы, которые в любой момент могут быть изменены, что порождает нестабильность арендатора по планированию, в том числе расходов, связанных с использованием земельного участка.

В настоящее время Правительством РФ приняты меры по системному урегулированию отношений, связанных с арендной платой за земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, принят нормативно-правовой акт. Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 №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" утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, к которым относятся:

- принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель и их разрешенного использования;
- 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;
- принцип предельно допустимой простоты расчета арендной платы, в соответствии с которым предусматривается возможность определения арендной платы на основании кадастровой стоимости;
- принцип недопущения ухудшения экономического состояния землепользователей и землевладельцев при переоформлении ими прав на земельные участки, в соответствии с которым размер арендной платы, устанавливаемый в связи с переоформлением прав на земельные участки, не должен превышать более чем в 2 раза размер земельного налога в отношении таких земельных участков;
- принцип учета необходимости поддержки социально значимых видов деятельности посредством установления размера арендной платы в

пределах, не превышающих размер земельного налога, а также защиты интересов лиц, освобожденных от уплаты земельного налога.

Установление общих принципов определения арендной платы при аренде земельных участков в законодательном порядке представляется необходимым условием в настоящее время, обеспечивающим, в первую очередь, повышение качества содержания законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, органов местного самоуправления, способствует развитию публично-правового принципа стабильности общественных отношений в сфере имущественного оборота земельных участков.

При установлении порядка определения размера арендной платы органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов РФ в силу п. 4 ст. 22, п. 3 ст. 65 ЗК РФ должны руководствоваться данными основными принципами. Постановлением № 582 утверждены Правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за земли, находящиеся в собственности РФ, которые распространяются на земельные участки, находящиеся в федеральной собственности. Данными Правилами установлены четыре способа, в соответствии с которыми подлежит исчислению размер арендной платы при аренде земельных участков, в том числе:

- на основании кадастровой стоимости земельных участков;
- по результатам торгов (конкурсов, аукционов);
- в соответствии со ставками арендной платы либо методическими указаниями по ее расчету, утвержденными Министерством экономического развития РФ;
- на основании рыночной стоимости земельных участков, определенной в соответствии с законодательством РФ об оценочной деятельности.

Соотношение принципов, способов исчисления размера арендной платы при аренде земельных участков является темой другого исследования и в рамках настоящей статьи не рассматривается.

Следует отметить, что земельным законодательством предусмотрен ряд случаев, когда арендная плата за пользование земельными участками определяется в зависимости от их кадастровой стоимости. Так, ФЗ от 25.10.2001 №137-ФЗ «О введении в действие ЗК РФ» [2] устанавливает, что размер арендной платы за использование земельных участков, указанных в п. 2 ст. 3 федерального закона (это земельные участки, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения («линейные объекты»)), устанавливается в определенных пределах кадастровой стоимости арендуемых земельных участков.

Анализируя условия п. 2 ст. 3 Федерального закона, следует отметить, что на практике имеются разные подходы в толковании положений п. 2 ст. 3 ФЗ «О введении в действие ЗК РФ», которым предусмотрена возможность изменения юридическим лицам (за исключением указанных в п. 1 ст. 20 ЗК

РФ) титулов права на землю: право постоянного (бессрочного) пользования земельным участком подлежит обязательному переоформлению или на право аренды земельных участков, либо указанные юридические лица вправе по своему желанию приобрести земельные участки в собственность. Законодатель, устанавливая такую обязанность, исходил из правила ст. 20 ЗК РФ, предусматривающей конкретный перечень лиц, которые могут использовать земельные участки на праве постоянного (бессрочного) пользования, к таким лицам не относятся коммерческие организации. При этом, в п. 3 указанной статьи право постоянного (бессрочного) пользования земельными участками, возникшее у юридических лиц до введения в действие ЗК РФ, сохраняется за правообладателями. Вместе с тем, определяя сферу действия новой нормы во времени и по кругу лиц при реализации указанной обязывающей нормы, возникают вопросы в правоприменительной практике. Данные вопросы связаны с изложением в указанной норме не только правил переоформления права постоянного (бессрочного) пользования на земельный участок, но и правила установления арендной платы непосредственно в отношении земельных участков, на которых расположены линии электропередачи, линии связи, трубопроводы, дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения («линейные объекты»).

Размер арендной платы за использование указанных земельных участков установлен из единых и твердых ставок арендной платы, которые должны действовать в течение года [1]:

- в пределах двух процентов кадастровой стоимости арендуемых земельных участков;
- трех десятых процента кадастровой стоимости арендуемых земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения;
- полутора процентов кадастровой стоимости арендуемых земельных участков, изъятых из оборота или ограниченных в обороте.

Таким образом, для земельных участков, на которых расположены «линейные объекты», названные правила предполагают применение приведенных пределов размеров арендной платы. Не совсем ясно, в этой связи, относятся ли установленные предельные размеры арендной платы к земельным участкам, право постоянного (бессрочного) пользования по которым подлежит переоформлению на право аренды в соответствии с п. 2 ст. 3 названного закона, либо к любым используемым на условиях аренды земельным участкам, занятым «линейными объектами», в том числе земельным участкам, права на которые переоформлены до вступления в силу названной нормы.

В результате такой неясности порядок определения размера арендной платы за земли, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, и на которых расположены линейные объекты, может устанавливаться компетентным органом вполне произвольно.

Аналогично, правоприменительная практика по-разному подходит к разрешению споров, связанных с установлением размеров арендной платы за

земельные участки, на которых расположены «линейные объекты», взысканием арендных платежей.

Однозначное толкование п. 2 ст. 3 названного закона возможно либо в рамках судебной практики, либо в случае принятия нормативно-правового акта (Постановление Правительства РФ). Хотелось бы отметить, что это должен быть акт Правительства РФ, благодаря своей юридической силе исключающий иное толкование.

Вместе с тем, судебная практика (Высший арбитражный суд РФ, федеральные арбитражные суды округов) в настоящее время вырабатывает единый подход в отношении применения положений п. 2 ст. 3 ФЗ «О ведении в действие ЗК РФ».

Так, Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа по спорам в отношении установления размера арендной платы за земельные участки, на которых расположены «линейные объекты», применяет правила п. 2 ст. 3 Федерального закона, исходя из факта расположения на земельном участке указанных объектов, отнесения объектов к линейным, и не ставит в зависимость от наличия у арендатора ранее закрепленного права постоянного (бессрочного) пользования (постановления №Ф03-5959/2009, Ф03-4372/2008, №Ф03-6730/2009, №Ф03-4245/2009). Аналогичная позиция в федеральных арбитражных судах Западно-Сибирского округа (постановление №Ф04-2588/2008), Северо-Западного округа (Постановление №А42-6649/2006).

При этом, суды, как правило, исходят из следующего.

Согласно ст. 422 ГК РФ, договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения.

В силу п. 1 ст. 424 ГК РФ, в предусмотренных законом случаях применяются цены (тарифы, расценки, ставки и т. п.), установленные и регулируемые уполномоченными на то государственными органами. По смыслу названных норм стороны обязаны руководствоваться установленным размером арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, и не вправе применять другую арендную плату независимо от механизма изменения арендной платы, предусмотренного договором, новый размер арендной платы подлежит применению с даты вступления в силу нормативного акта.

Так, суды, принимая во внимание наличие в п. 2 ст. 3 Федерального закона условий: нахождение земельного участка в государственной или муниципальной собственности, расположение на земельном участке «линейных объектов», ограничение размера арендной платы за пользование таким земельным участком и устанавливая такие условия по делу, – полагают подлежащими применению названные нормы права в отношении использования земельных участков, занятых «линейными объектами», в отношении которых устанавливается арендная плата (Постановление №Ф04-2588/2008). Кроме того, суды связывают такое ограничение законодателем максимального предела арендной платы с социально-значимыми целями по

эксплуатации «линейных объектов» и, соответственно, использованию земельных участков, занимаемых ими, необходимостью государственного контроля в этой области, дискриминацией прав арендаторов в зависимости от факта оформления и вида права, на котором земельный участок, принадлежащий лицу до введения в действие ЗК РФ, нарушением прав и законных интересов неопределенного круга лиц (Постановление №Ф03-6585/2009).

Отличающаяся практика применения указанной нормы явилась основанием передачи в Президиум Высшего арбитражного суда РФ Дела №А58-2302/2008 Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) для пересмотра в порядке надзора решения Арбитражного суда Республики Саха (Якутия) от 18.12.2008, Постановления Четвертого арбитражного апелляционного суда от 20.04.2009, Постановления Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 06.07.2009 (Определение Высшего Арбитражного Суда РФ №ВАС-12404/09). По результатам рассмотрения в порядке надзора судебных актов принятая Высшим арбитражным судом РФ позиция по данному делу позволит исключить различные подходы в правоприменительной практике по вопросу, связанному с толкованием правил п. 2 ст. 3 ФЗ «О введении в действие ЗК РФ».

Представленный в настоящей статье материал не охватывает все аспекты, связанные с применением земельного законодательства в отношении арендной платы, устанавливаемой за земельные участки, являющиеся государственной или муниципальной собственностью. Освещенные в статье вопросы по правомочиям собственника земельных участков, землепользователя по использованию земель в РФ на основе анализа правоприменительной практики заполняют существующие пробелы в действующем законодательстве и устраняют коллизии по его применению, повышают уровень правового регулирования сделок с земельными участками.

Литература и источники:

1. См.: п. 2 ст. 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

2. ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» от 25.10.2001 № 137-ФЗ (в редакции от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. – 29.10.2001. – № 44. – Ст. 4148.

3. Земельный кодекс от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в ред. от 27.12.2009) // Собрание законодательства РФ. – 29.10.2001. – № 44. – Ст. 4147.

4. Гражданский кодекс РФ (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 17.07.2009) // Собрание законодательства РФ. – 29.01.1996. – № 5. – Ст. 410.

5. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 16.02.2001 № 59 «Обзор практики разрешения споров, связанных с применением

Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» // Вестник ВАС РФ. – 2001. – № 4.

6. Информационное письмо Президиума ВАС РФ от 11.01.2002 № 66 «Обзор практики разрешения споров, связанных с арендой» // Вестник ВАС РФ. – 2002. – № 3.