

СООТНОШЕНИЕ ЧАСТНОГО И ПУБЛИЧНОГО ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ РЕГУЛИРУЕМОЙ ПЛАТЫ ПО ДОГОВОРУ АРЕНДЫ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА, НАХОДЯЩЕГОСЯ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ИЛИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

© 2014 Донецков Евгений Сергеевич

Волгоградский филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации

400131, г. Волгоград, ул. Гагарина, д. 8

E-mail: e.donetskov@gmail.com

Рассматривается правовая природа регулируемой арендной платы как одного из способов определения условия договора о цене. Исследуется вопрос о пределах осуществления права публичного собственника на установление регулируемой арендной платы, в том числе с точки зрения норм Закона о защите конкуренции.

Ключевые слова: регулируемая арендная плата, обоснованность арендной платы, принцип запрета необоснованных предпочтений, защита конкуренции.

Публично-правовые образования являются крупнейшими земельными собственниками в современной России¹. Указанное обстоятельство обуславливает широкое развитие арендных отношений применительно к земельным участкам, находящимся в публичной собственности.

Земельное законодательство исходит из общего правила о том, что любое использование земли осуществляется за плату, формами которой являются земельный налог и арендная плата (п. 7 ст. 1, п. 1 ст. 65 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ)). В основе обязательства по уплате арендной платы лежит договор, предполагающий согласование контрагентами его существенных условий, в числе которых закон называет размер арендной платы (п. 3 ст. 65 ЗК РФ).

Гражданскому законодательству известно несколько способов определения размера арендной платы², одним из которых в силу п. 1 ст. 424 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) является ее установление или регулирование уполномоченным органом (в случаях, предусмотренных законом)³. В связи с этим Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 на основании п. 4 ст. 22 ЗК РФ утверждены Основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (см. п. 4 ст. 22 ЗК РФ), а кроме того, Правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков внесения арендной платы за зем-

ли, находящиеся в собственности Российской Федерации (см. п. 3 ст. 65 ЗК РФ). Указанные нормы положены в основу нормативного регулирования размера платы по договору аренды земельного участка, находящегося в публичной собственности.

Применение регулируемой арендной платы за публичные земли исключается в зависимости от особенностей момента и (или) способа заключения договора:

а) с точки зрения способа заключения договора. Регулируемый размер арендной платы не применяется, если такой размер либо его часть определены по результатам торгов (п. 4 ст. 447 ГК РФ, п. 18 Постановления Пленума ВАС РФ от 17 ноября 2011 г. № 73). Величина арендной платы в этом случае устанавливается не арендодателем - публичным собственником, а зависит от предложения потенциального арендатора - участника конкурса или аукциона, заявившего соответственно лучшее или наиболее высокое предложение о цене предмета торгов;

б) с точки зрения момента заключения договора. Регулируемая арендная плата по общему правилу не применяется к договорам, заключенным до введения в действие федерального закона, предусматривающего государственное регулирование размера арендной платы (п. 2 ст. 422 ГК РФ; п. 16 Постановления Пленума № 73).

В то же время даже к таким договорам регулируемая арендная плата применяется при наличии хотя бы одного из следующих условий:

- указанный федеральный закон наделен обратной силой;

- при отсутствии у такого закона обратной силы (как в случае правила п. 3 ст. 65 ЗК РФ), если стороны договора связали изменение размера арендной платы с изменением нормативных актов, подлежащих применению к их отношениям;

- либо если в соответствии с договором арендодателю предоставлено право на изменение размера арендной платы в одностороннем порядке.

Как указал Пленум ВАС РФ в п. 19 Постановления от 17 ноября 2011 г. № 73 (в редакции Постановления Пленума ВАС РФ от 25 января 2013 г. № 13), арендодатель по договору, по которому подлежит применению регулируемая арендная плата, вправе требовать ее внесения в размере, установленном на соответствующий период регулирующим органом. При этом дополнительное изменение договора аренды не требуется.

Согласно правовой позиции Президиума ВАС РФ, изложенной в Постановлении от 6 декабря 2011 г. № 9069/11, публичные образования при сдаче в аренду принадлежащих им на праве собственности земельных участков выступают одновременно не только как субъект гражданского оборота и сторона в договоре аренды, но и как субъект публичных отношений, наделенный в установленных законом случаях правом издавать нормативные акты, закрепляющие ставки арендной платы или механизм их определения. В силу такого властного полномочия публичное образование фактически обладает возможностью в одностороннем порядке изменять условие о размере арендной платы в ранее заключенных им договорах аренды⁴, а само изменение регулируемой цены публичным собственником представляет собой допускаемый законом случай одностороннего изменения условий договора арендодателем (п. 3 ст. 450 ГК РФ).

Следует отметить, что рыночная стоимость земельного участка, как правило, не остается неизменной (особенно в условиях долгосрочной аренды), а значит, размер арендной платы по договору объективно нуждается в периодической корректировке. В этом смысле очевидно, что механизм регулирования цен представляет собой удобный инструмент для публичного собственника, поскольку позволяет оперативно, одновременно и *in opo actu* корректировать величину арендных платежей в рамках значительного числа договорных отношений. Механизм регулируемых цен призван обеспечивать известное равенство в положении арендаторов, находящихся в сходных

условиях, способствовать большей предсказуемости (прозрачности) расчета арендной платы на основе элементов соответствующих формул, содержание которых известно арендодателю. Утверждение методик расчета арендной платы нормативным актом должно служить гарантией их обоснованности, достижения баланса частных и публичных интересов.

С другой стороны, несмотря на указанные преимущества механизма регулируемых цен, их применение в классическом гражданско-правовом обязательстве, примером которого является договор аренды, обнаруживает ряд теоретических и практических проблем, требующих разрешения⁵.

Существенное изменение уполномоченными органами методики определения арендной платы (либо ее составляющих), равно как и необоснованно частое изменение данного условия договора, приводят к тому, что размер арендной платы становится фактически непредсказуемым, а значит, арендатор, заключая договор на определенных (или определяемых) условиях, не может быть уверен в стабильности пользования арендованным имуществом. Односторонние действия арендодателя способны подорвать хозяйственные взаимоотношения сторон и нарушить экономические интересы арендатора.

Судебная практика все чаще сталкивается с очевидными злоупотреблениями уполномоченных органов, пользующихся, по сути, неограниченной возможностью повышения размера арендной платы в одностороннем порядке. Изменение методики определения арендной платы, повлекшее существенное увеличение ее размера, нарушает разумный баланс частных и публичных интересов, а также принцип правовой определенности⁶. Стремление избежать указанных последствий делает необходимым поиск средств, стесняющих публичного собственника в осуществлении его права.

Таким образом, определение фактических пределов осуществления публичным арендодателем права в одностороннем порядке устанавливать тот или иной размер арендной платы является актуальной проблемой, которая может быть рассмотрена с двух позиций: с точки зрения ограничения размера арендной платы и в отношении периодичности его изменения.

Высшие судебные инстанции имели возможность обратить внимание судов на то, что резкое многократное увеличение арендной платы за земельный участок нельзя признать справедливым

и экономически обоснованным (о чем свидетельствует и практика Европейского суда по правам человека, указывающего на необходимость применения принципа “разумных ожиданий” (*legitimate expectations*)⁷. При таких обстоятельствах судебная практика распространила на публичного арендодателя ограничения, предусмотренные п. 3 ст. 614 ГК РФ, не допуская пересмотра размера арендной платы чаще 1 раза в год (п. 21 Постановления Пленума № 73).

Кроме того, важнейшим требованием к размеру арендной платы является его обоснованность, т.е. корреляция между экономической ценностью права владения и (или) пользования земельным участком и размером платы, взимаемой за это право. Проблема обоснованности платы - это вопрос о критерии, которым должны руководствоваться публичные арендодатели, устанавливая величину арендных платежей.

Нормы Постановления № 582 (подп. “а” - “д” п. 3), установившие для ряда случаев аренды земельных участков, находящихся в федеральной собственности, предельные размеры платы, широко применяются в судебной практике, в том числе в вопросе установления пределов права публичного собственника на определение величины арендной платы по своему усмотрению.

Президиумом ВАС РФ в постановлениях от 17 апреля 2012 г. № 15837/11, от 17 декабря 2013 г. № 10782/13 сформулирована правовая позиция, в соответствии с которой размер регулируемой арендной платы за земельные участки, относящиеся к публичной собственности, не может быть выше ставок, установленных Постановлением № 582 для земельных участков из земель, находящихся в федеральной собственности.

Обосновывая данный тезис, Президиум указал, что принципы, закрепленные в Постановлении № 582 (вступившем в силу с 4 августа 2009 г.) с учетом единства экономического пространства и правовой системы России являются общеобязательными при определении арендной платы за находящуюся в публичной собственности землю для всех случаев, когда размер этой платы определяется не по результатам торгов и не предписан федеральным законом, а согласно его требованиям подлежит установлению соответствующими компетентными органами в качестве регулируемой цены. Более того, принцип экономической обоснованности исключает возможность введения для земель, расположенных в одном населенном пункте, имеющих одну категорию, один вид разрешенного использования и предоставлен-

ных лицам, занимающимся одним видом деятельности, арендной платы, дифференцированной исходя из статуса уполномоченного на распоряжение земель публичного органа, и выше ставок, установленных для земель федеральной собственности. Тем самым, в истолковании Президиума ВАС РФ, предельные величины арендной платы, установленные Постановлением № 582, являются общезначимыми для всех публичных собственников, “ориентирами” для регулируемых ставок арендной платы.

Однако и в ситуации, когда отношения сторон не подпадают ни под один из конкретных случаев, предусмотренных Постановлением № 582, адекватность установленного размера арендной платы может быть оценена непосредственно с помощью принципа экономической обоснованности⁸. Возможность такой оценки подтверждается практикой Конституционного Суда РФ, указавшего применительно к сходной проблеме установления дифференцированных ставок земельного налога на обязанность публичного органа осуществлять данную дифференциацию не произвольно, а основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих в том числе на уровень доходности земельного участка в конкретной зоне (Определение Конституционного Суда РФ от 11 мая 2004 г. № 209-О).

Наконец, следует учитывать, что экономически необоснованный размер арендной платы может применяться публичным арендодателем избирательно. В таком случае применение различных ставок арендной платы к арендаторам, находящимся в относительно сходных условиях (использующим земельные участки одной категории земель, для одних и тех же видов деятельности, на одних и тех же основаниях), характеризует действия арендодателя как создание дискриминационных условий и нарушение запрета необоснованных предпочтений. Иными словами, объективно не обоснованное создание материального бремени для данного арендатора ставит его в заведомо худшее положение, чем конкурентов, свободных от данных обременений.

Согласно правовой позиции Президиума ВАС РФ, изложенной в Постановлении от 17 декабря 2013 г. № 9707/13, акт уполномоченного органа, предусматривающий различные методики определения регулируемой арендной платы за публичные земли, приводящий к установлению различного размера арендной платы за земельные участки, отнесенные к одной категории земель, используемые или предназначенные для одних и тех

же видов деятельности и предоставляемые по одним и тем же основаниям, свидетельствует о создании дискриминационных условий и нарушает принцип запрета необоснованных предпочтений, поэтому не соответствует п. 8 ч. 1 ст. 15 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ “О защите конкуренции” (далее - Закон о защите конкуренции) и Постановлению № 582.

Характеризуя пределы осуществления права публичного арендодателя на установление регулируемого размера арендной платы, судебная практика все чаще прибегает к нормам конкурентного законодательства, в соответствии с которым создание дискриминационных условий органами публичной власти (в том числе участвующими в гражданском обороте от имени публично-правовых образований) признается действием, которое приводит или может привести к недопущению, ограничению, устранению конкуренции (п. 8 ст. 4, п. 8 ч. 1 ст. 15 Закона о защите конкуренции). Применение норм Закона о защите конкуренции в данном случае представляется эффективным, учитывая не лишнюю оснований аналогию между положением публичного земельного собственника и положением лица, занимающего доминирующее положение на товарном рынке.

Таким образом, применение публичным образованием (субъектом гражданского права) механизма регулируемой арендной платы, представляющего собой предусмотренный законом случай одностороннего изменения договора арендодателем, ограничено как с точки зрения периодичности изменения условия об арендной плате, так и с точки зрения установления ее величины. В последнем случае эффективным критерием обоснованности размера регулируемой арендной платы выступает оценка последствий для конкуренции, недопущение создания дискриминационных условий, а также анализ экономической доходности арендуемого земельного участка. При оценке пределов осуществления права публичного арендодателя на установление регулируемой арендной платы необходимо учитывать нормы Закона о защите конкуренции и утвержденные им гарантии прав арендаторов публичных земель.

¹ По данным Федеральной службы государственной статистики, лишь около 8 % площади всех земель принадлежит на праве собственности гражданам и юридическим лицам (данные по состоянию на 2012 г.). URL: <http://www.fedstat.ru/indicators/start.do>.

² Согласование договорного условия по общему правилу связывается с получением лицом, направившим оферту (содержащую, в числе прочего условие о размере арендных платежей), ее акцепта (ст. 432, п. 1 ст. 433, п. 1 ст. 435 ГК РФ). Размер арендной платы может быть опре-

делен и на конкурентной основе, в частности по результатам торгов (п. 1 ст. 447 ГК РФ). Последние представляют собой результат выбора арендодателем контрагента из нескольких лиц на основе оценки их предложений по установленным критериям.

³ Применительно к отдельным правоотношениям из договора аренды земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, федеральными законами установлены предельные (минимальные или максимальные) значения размера арендной платы. См., например, п. 2.1 ст. 30 ЗК РФ; п. 2 и 15 ст. 3 Федерального закона от 25 окт. 2001 г. № 137-ФЗ “О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации”. Цели такого регулирования могут быть различны. См., например, Постановление Президиума ВАС РФ от 2 февр. 2010 г. № 12404/09 (Вестн. ВАС РФ. 2010. № 5).

⁴ Постановление Президиума ВАС РФ от 6 дек. 2011 г. № 9069/11 // Вестн. ВАС РФ. 2012. № 5.

⁵ Подробнее см.: *Зернин Н.В., Эйриян Г.Н.* Изменение размера арендной платы за публичные земли: эволюция правовых позиций ВАС РФ // Вестн. ВАС РФ. 2013. № 12. С. 96-109; *Умеренко Ю.А.* Проблемы правового регулирования установления арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности публично-правовых образований // Современное право. 2013. № 6. С. 101-108.

⁶ Постановление Президиума ВАС РФ от 5 июля 2011 г. № 1709/11 по делу № А55-35889/2009 // Вестн. ВАС РФ. 2011. № 10. Из обстоятельств указанного дела следует, что в результате изменения публичным арендодателем методики расчета арендной платы размер месячной арендной платы для предпринимателя был увеличен более чем в 21 раз.

⁷ Коллегия судей ВАС РФ ссылаясь при этом на позицию ЕСПЧ по делам Плалам С.П.А. против Италии от 18 авг. 2010 г., Анхеузер-Бух Инкорпорейтед против Португалии от 11 янв. 2007 г., Пайн Вэллей Девелопментс Лимитед и другие против Ирландии от 29 нояб. 1991 г. (см. Определение ВАС РФ от 16 февр. 2012 г. № ВАС-15837/11 по делу № А47-7623/2010). О принципе защиты разумных ожиданий (также *expectative legatime, legitimate expectation*) см., например: *Петрищев В.С.* Защита добросовестного застройщика в ситуации самовольного строительства: практика Президиума ВАС РФ и поиск надлежащего правового средства // Закон. 2013. № 2. Доступ из справ.-правовой системы “КонсультантПлюс”.

⁸ См., например, Постановление ФАС Поволжского округа от 12 сент. 2013 г. по делу № А12-3467/2013. Оценка соответствия размера арендной платы принципу экономической обоснованности может быть проведена также при помощи судебно-экономической экспертизы (см. Постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 5 авг. 2013 г. по делу № А19-16664/2012), при этом публично-правовое образование не лишено возможности предоставлять доказательства экономической обоснованности применяемых ставок арендной платы.

Поступила в редакцию 04.09.2014 г.