



Прокуратура
Российской Федерации

Прокуратура Омской области

ПРОКУРАТУРА
города Омска

ул. Короленко, 10
г. Омск, Россия, 644010

11.12.2017

№7-04-2017/

22696

Омский городской Совет

Ткачук А.Н. - К
Ом. управление г. Гагарина 2014
на Совет

*в комитет по вопросам
экономического развития
и муниципальной
собственности*

А.В. Коробов
26.10.2017

ПРЕДСТАВЛЕНИЕ

Об устранении нарушений закона

Прокуратурой города Омска проведена проверка законности Решения Омского городского Совета от 16.03.2016 № 432 «О порядке определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Омска и предоставленные в аренду без проведения торгов» (далее – Решение № 432), в ходе которой установлены нарушения.

В соответствии с ч. 1 ст. 39.7 Земельного кодекса РФ 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.

Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 утверждены основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, к которым, в том числе, отнесен принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка с учетом категории земель, к которой отнесен такой земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на таком земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на таком земельном участке.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Определении от 11.05.2004 № 209-О, при отсутствии единых правил орган местного самоуправления обязан осуществлять дифференциацию ставок земельного налога, который имеет сходную с арендной платой правовую

26

12
3115

17

природу в силу положений ст. 65 Земельного кодекса РФ, не произвольно, а в соответствии с экономической оценкой территории и генеральным планом города, то есть основываясь на анализе и оценке экономических, природных и иных факторов, влияющих в том числе на уровень доходности земельного участка по местоположению и зонам различной градостроительной ценности территории. С учетом схожести правового регулирования, данная позиция применяется и к вопросам установления базовых ставок арендной платы за землю, находящуюся в муниципальной собственности.

Соблюдение принципа экономической обоснованности означает проведение соответствующих расчетов, показывающих доходность земельных участков, а также многофакторного анализа оценочных характеристик земельных участков.

Ставки арендной платы, коэффициенты и их значения должны устанавливаться в целях определения экономически обоснованной платы за аренду земельных участков, соответствующей определенному уровню коммерческой привлекательности, потребительскому спросу на землю, развитию инфраструктуры, и призваны обеспечить максимальное поступление в бюджет арендных платежей при одновременном соблюдении экономически справедливого баланса интересов арендодателя и арендаторов земельных участков.

Таким образом, при принятии нормативного правового акта, помимо оценки местоположения и градостроительной ценности тех или иных участков земли, должны проводиться анализ и оценка экономических факторов, влияющих на уровень их доходности (апелляционное определение Верховного Суда РФ от 13.07.2017 № 10-АПГ17-6).

Пунктом 2 Решения № 432 предусмотрен порядок определения арендной платы на основании кадастровой стоимости земельного участка, в соответствии с которым в зависимости от вида земельных участков арендная плата рассчитывается в размере 0,01%, 0,5%, 1,5%, 2% кадастровой стоимости земельных участков.

Пунктом 3 Решения № 432 предусмотрено, что арендная плата за земельный участок, на котором расположены здания, сооружения, объекты незавершенного строительства, в случаях, не указанных в частях 1, 2 данной статьи, рассчитывается на основании рыночной стоимости земельного участка, определяемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об оценочной деятельности. В этих случаях арендная плата рассчитывается как произведение рыночной стоимости земельного участка и выраженной в процентах ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации, действующей на начало календарного года, в котором принято решение о предоставлении земельного участка, по формуле: $A = C \times P$, где:

A - арендная плата;

C - рыночная стоимость земельного участка, определяемая на основании результатов оценки, проведенной не более чем за 6 месяцев до заключения договора аренды земельного участка;

Р - действующая ставка рефинансирования Центрального банка Российской Федерации.

Аналогичный порядок расчета размера арендной платы предусмотрен Правилами определения размера арендной платы за земли, находящиеся в собственности Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 (далее – Правила № 582), Порядком определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в собственности Омской области, и земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленные в аренду без торгов, утвержденным Постановлением Правительства Омской области от 29.04.2015 № 108-п (далее – Порядок № 108-п).

При этом, из представленной к проекту решения пояснительной записки следует, что проект решения устанавливает способы, порядок определения арендной платы и размеры арендной платы, аналогичные предусмотренным Правилами № 582 и Порядком № 108-п.

Вместе с тем, в соответствии с ч. 3 ст. 39.7 Земельного кодекса РФ порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается Правительством РФ в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности; органом государственной власти субъекта Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена; органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

В силу данного разграничения компетенции Правительство РФ уполномочено устанавливать лишь порядок определения размера арендной платы в отношении земель, находящихся в федеральной собственности, Правительство Омской области – лишь в отношении земельных участков, находящихся в собственности субъекта РФ, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, в связи с чем при определении порядка определения арендной платы в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, Правила № 582 и Порядок № 108-п не подлежали применению.

Арендная плата при аренде земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, определяется исходя из принципа экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата устанавливается в размере, соответствующем доходности земельного участка, с учетом категории земель, к которой отнесен земельный участок, и его разрешенного использования, а также с учетом государственного регулирования тарифов на товары (работы, услуги) организаций, осуществляющих хозяйственную деятельность на земельном участке, и субсидий, предоставляемых организациям, осуществляющим деятельность на земельном участке.

Расчет арендной платы должен быть произведен исходя из принципов определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Данная позиция подтверждается Определением Верховного Суда РФ от 02.11.2017 по делу № 50-АПГ17-18, которым пункт 5 Порядка № 108-п признан недействующим.

В нарушение указанных требований законодательства в представленных к проекту решения № 432 документах какие-либо сведения, подтверждающие определение доходности земельных участков с учетом их местоположения, наличия транспортной, коммунальной инфраструктуры, отсутствуют, что свидетельствует о несоблюдении принципа экономической обоснованности при установлении порядка определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Омска и предоставленные в аренду без проведения торгов.

В соответствии с ч. 1 ст. 19 Регламента Омского городского Совета, утвержденного Решением Омского городского Совета от 20.12.2006 № 427 (далее - Регламент), к проекту правового акта прилагаются:

- пояснительная записка, содержащая в себе обоснование необходимости регулирования тех или иных общественных отношений и изложение концепции предлагаемого проекта;
- финансово-экономическое обоснование внесенного проекта, за исключением случаев, когда проект вносится депутатом Омского городского Совета;
- перечень правовых актов Омского городского Совета, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного акта, за исключением случаев, когда проект вносится депутатом Омского городского Совета;
- заключение Мэра города Омска в случае, если получение такого заключения необходимо в соответствии с Уставом города Омска;
- список разработчиков проекта с указанием контактных телефонов;
- сведения о представителе субъекта правотворческой инициативы по данному проекту в Омском городском Совете (в случае необходимости);
- иные документы, необходимые в соответствии с действующим законодательством, правовыми актами Омского городского Совета.

Согласно ч. 2 ст. 18 Регламента председатель Омского городского Совета вправе вернуть проект правового акта субъекту правотворческой инициативы в случае, если проект оформлен без соблюдения требований главы 1 раздела 3 Регламента.

Проект решения № 432 внесен на рассмотрение Омского городского Совета 28.12.2015 Мэром города Омска.

При этом, в нарушение требований ч. 1 ст. 19 Регламента к указанному проекту финансово-экономическое обоснование внесенного проекта не приложено.

Несмотря на отсутствие данного документа, председателем Омского городского совета проект решения субъекту правотворческой инициативы не возвращен.

Частью 3 ст. 46 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в редакции, действовавшей на момент внесения проекта решения № 432) предусмотрено, что проекты муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающие вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, подлежат оценке регулирующего воздействия, проводимой органами местного самоуправления в порядке, установленном муниципальными нормативными правовыми актами в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Данные положения применяются в отношении городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, с 01.01.2015 (ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 02.07.2013 № 176-ФЗ).

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Закона Омской области от 26.12.2013 № 1602-ОЗ «Об отдельных вопросах оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов в Омской области» (далее – Закон № 1602-ОЗ) оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Омской области проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и бюджета Омской области.

Аналогичные положения применительно к проектам нормативных правовых актов Омского городского Совета содержатся в ст. 2 Решения Омского городского Совета от 26.11.2014 № 287 «Об оценке регулирующего воздействия проектов Решений Омского городского Совета и экспертизе Решений Омского городского Совета, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности» (далее – Решение № 287).

Согласно ст. 5 Решения № 287 субъекты правотворческой инициативы, являющиеся органами местного самоуправления города Омска, при внесении проектов решений Омского городского Совета, затрагивающих вопросы предпринимательской и инвестиционной деятельности, прилагают к проекту решения Омского городского Совета:

- 1) документы, свидетельствующие о факте и дате размещения уведомления о подготовке проекта решения Омского городского Совета;
- 2) отчет о проведении оценки регулирующего воздействия проекта решения Омского городского Совета;

3) документы, свидетельствующие о прошедшем публичном обсуждении проекта решения Омского городского Совета и отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта решения Омского городского Совета;

4) мнения, высказанные участниками публичного обсуждения;

5) заключение об оценке регулирующего воздействия проекта решения Омского городского Совета.

Этапы проведения оценки регулирующего воздействия установлены ст. 6 Решения № 287 и включают в себя размещение уведомления о подготовке проекта решения Омского городского Совета; подготовку проекта решения Омского городского Совета, составление отчета о проведении оценки регулирующего воздействия проекта решения Омского городского Совета и их публичное обсуждение; подготовку заключения об оценке регулирующего воздействия проекта решения Омского городского Совета.

Разработчиком проекта решения № 432 на официальном сайте Администрации города Омска размещено уведомление о подготовке проекта решения Омского городского Совета «О порядке расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Омска», тогда как внесенный в Омский городской Совет проект решения № 432 имел иное наименование: «О порядке расчета арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Омска и предоставленные в аренду без проведения торгов».

В данном уведомлении в качестве круга лиц, на которых будет распространено действие нормативного правового акта, указаны лица, являющиеся арендаторами земельных участков на территории города Омска, и лица, заинтересованные в предоставлении земельного участка в аренду.

Вместе с тем, рассматриваемый проект решения № 432 устанавливает способы определения размера арендной платы для более узкого круга лиц, а именно, арендаторов земельных участков, находящихся в муниципальной собственности города Омска и предоставленных в аренду без торгов.

В опросном листе для проведения публичного обсуждения проекта Решения № 432 указан перечень вопросов в рамках проведения публичного обсуждения проекта решения Омского городского Совета «Порядок определения цены при заключении договоров купли-продажи земельных участков, находящихся в муниципальной собственности и предоставленных в аренду без торгов».

Однако, проект решения № 432 направлен на регулирование отношений, связанных с установлением арендной платы по договорам аренды земельных участков, и не предусматривал определения цены при заключении договоров купли-продажи указанных земельных участков.

Представленное к проекту решения № 432 заключение об оценке регулирующего воздействия не отвечает требованиям, установленным ст. 9 Решения № 287, а именно:

- отсутствуют выводы о наличии/отсутствии в проекте положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению;

- в части наличия в проекте положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, указано, что положения, способствующие возникновению необоснованных расходов у граждан и юридических лиц, являющихся собственниками зданий, сооружений, отсутствуют.

Вместе с тем, проект решения № 432 предусматривал порядок определения размера арендной платы и для иных субъектов предпринимательской деятельности (в частности, для арендаторов земельных участков, не занятых какими-либо объектами капитального строительства);

- отсутствует оценка расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности, связанных с необходимостью соблюдения установленных или изменяемых обязанностей или запретов (в п. 2 заключения указано лишь на возможность изменения расходных обязательств, как в сторону повышения, так и в сторону понижения, без проведения каких-либо расчетов, обосновывающих указанный вывод);

- какие-либо расчеты, подтверждающие увеличение планируемых поступлений в бюджет города Омска при издании проекта решения № 432, на 27,6 млн руб., к заключению либо документам, направленным в Омский городской Совет вместе с рассматриваемым проектом, не приобщены.

Частью 2 ст. 7 Решения № 287 предусмотрено, что если представленное заключение об оценке регулирующего воздействия содержит не все сведения, указанные в ст. 9 данного Решения и проект решения Омского городского Совета еще не принят к рассмотрению, комитет вправе предложить органу местного самоуправления города Омска, внесшему проект, исправить недостатки заключения.

Однако комитет по вопросам экономического развития и муниципальной собственности Омского городского Совета данным правом не воспользовался.

Указанные недостатки при рассмотрении проекта решения «О порядке определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности города Омска и предоставленные в аренду без проведения торгов» привели к принятию Омским городским Советом 16.03.2016 Решения № 432, не в полной мере соответствующего законодательству.

На основании изложенного, руководствуясь ст. 24 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»,

П Р Е Д Л А Г А Ю :

1. Рассмотреть настоящее представление на ближайшем заседании Омского городского Совета, принять меры к устранению выявленных

нарушений законодательства, а также причин и условий, им способствующих, и недопущению их в дальнейшем.

2. О времени и месте рассмотрения настоящего представления уведомить прокуратуру города Омска для обеспечения участия представителя.

О результатах рассмотрения представления и принятых мерах сообщите в письменной форме в прокуратуру города Омска.

Прокурор города

старший советник юстиции



А.А. Полубояров