

УДК 332.363

## РАЗВИТИЕ ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКОГО ПОДХОДА К ОПРЕДЕЛЕНИЮ АРЕНДНОЙ ПЛАТЫ ЗА ПОЛЬЗОВАНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ УЧАСТКАМИ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ СОБСТВЕННОСТЬ НА КОТОРЫЕ НЕ РАЗГРАНИЧЕНА

**Балтин В.Э.***ФГБОУ ВО «Оренбургский государственный университет», Оренбург, e-mail: fnp2006@yandex.ru*

На основе доли арендной платы от аренды земельных участков в общем объеме поступивших в 2016 г. средств от передачи в возмездное использование муниципального имущества показана значимость для местных бюджетов Оренбургской области указанной формы вовлечения земли в хозяйственный оборот. Сделан вывод, что следование принципам расчета арендных ставок, указанных в Постановлении Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 без методических указаний по способам их учета, не обеспечивает баланса интересов публичного собственника и арендаторов, что приводит на практике к недобору арендной платы. Особый правовой статус земли, государственная собственность на которую не разграничена, позволяет вариативность как принципов, так и методов расчета арендной платы при передаче ее в аренду. Предложено доходность земельного участка определять в соответствии с принципом его экономической ценности как сложившееся значение доходности вида экономической деятельности на территории муниципального образования, соответствующей виду разрешенного использования земельного участка. Осуществлен выбор экономического показателя для определения средней отраслевой доходности на уровне региона и предложен способ его декомпозиции на уровень муниципальных образований посредством расчета для них индексов деловой конъюнктуры. Предложен метод и осуществлен в качестве примера расчет коэффициентов к кадастровой стоимости земельных участков с разрешенным использованием «Гостиничное обслуживание» муниципальных образований Оренбургской области. Даны рекомендации по использованию метода оценщиками для расчета коэффициентов капитализации.

**Ключевые слова:** арендная плата, земельный участок, доходность земельного участка, индекс деловой конъюнктуры

## DEVELOPMENT OF THE THEORETICAL AND METHODOLOGICAL APPROACH TO THE DETERMINATION OF RENTAL FEE FOR USE OF LAND PLOTS, STATE PROPERTY FOR WHICH IS NOT UNLIMITED

**Baltin V.E.***Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education «Orenburg State University»,  
Orenburg, e-mail: fnp2006@yandex.ru*

Based on the share of rents from land lease in the total amount received in the year 2016 funds from the transfer to the gratuitous use of municipal property, shown the importance for local budgets of the Orenburg region specified forms of involvement of land in economic turnover. It is concluded that following the principles of calculating rental rates, based on Resolution of the Government of the Russian Federation of July 16, 2009 No. 582 without methodological instructions on how to account for them, does not ensure a balance of interests of the public owner and tenants, that in practice leads to a shortage of rent. The special legal status of the land, the state property on which is not delimited, allows a difference, both principles, and methods of calculating rent in the process of leasing it. The proposed yield of the land be determined in accordance with the principle of its economic value as the current value of profitability of the economic activity on the territory of the municipality corresponding with the permitted use of the land. Done the selection of the economic indicator to determine the average industry profitability at the regional level and proposed the method of decomposition on the level of municipalities by calculating for them the index of business conditions. A method is proposed and implemented as an example the calculation of the coefficients to the cadastral value of land plots with the permitted use «Hotel service» of the municipal formations of Orenburg region. Recommendations are given on the use of the method by appraisers to calculate the capitalization coefficients.

**Keywords:** rent, land plot, profitability of the land plot, index of business conditions

Управление земельно-имущественными отношениями относится к числу приоритетных задач публично-правовых образований, являющихся собственниками земли. Вовлечение земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в хозяйственный оборот осуществляется путем их продажи или передачи в аренду. Второй вариант доминирует в настоящее время как в России, так и за рубежом. Согласно исследованиям, результа-

ты которых представлены в [1], в большинстве стран Евросоюза площадь городских земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, составляет не менее 85 % и продолжает увеличиваться путем выкупа земли. Аренда земли рассматривается публичным собственником как постоянный источник финансирования бюджетных расходов, инструмент структурной политики по развитию экономики муниципального образования.

В каждом субъекте Российской Федерации принята долгосрочная программа управления земельными ресурсами, определяющая в том числе политику распределения земель между формами собственности. В Оренбургской области доля земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, демонстрирует небольшой рост (39% в 2011 г., 39,7% в 2016 г.), что согласуется с общероссийской тенденцией. Следует отметить значимость передачи в аренду земельных участков для консолидированного бюджета Оренбургской области. Доля арендной платы за земельные участки в доходах от использования муниципального имущества составляет свыше 90% в 39% муниципальных образований; свыше 80% – в 60,98% муниципальных образований; свыше 70% – в 87,8% муниципальных образований Оренбургской области. Общую эффективность процесса передачи в аренду земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в Оренбургской области можно оценить, сравнив общую сумму фактически поступившей арендной платы с суммой земельного налога, уплаченного за земельные участки, находящиеся в частной собственности. Доля арендной платы составила по итогам 2016 г. 60,84% от суммы земельного налога при доле площадей земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности в составе земельного фонда Оренбургской области в 39,7%. Причем в 35% муниципальных образований сумма арендной платы превысила сумму земельного налога.

Эффективность передачи в аренду земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в Оренбургской области была бы выше в случае достижения запланированных показателей в местных бюджетах. В 31% муниципальных образований фактически поступившая в 2016 г. арендная плата ниже запланированных значений. Недобор арендной платы, на наш взгляд, вызван комплексом причин, среди которых неблагоприятное с точки зрения потенциальных арендаторов изменение конъюнктуры рынка соответствующих товаров (услуг), завышенное, по их мнению, значение арендной платы за пользование земельным участком, не соответствующее его характеристикам и экономическим условиям деятельности арендаторов, непрозрачность расчетов величины арендной платы. Следует согласиться с О.В. Павловой, которая обеспечение баланса интересов публичного собственника земли и арендаторов рассматривает в каче-

стве важнейшего критерия эффективности арендных отношений [2]. В таком случае совершенствование процесса определения арендной платы за пользование земельными участками следует считать одним из инструментов реализации указанного критерия, актуальным и важным элементом стратегии управления земельными ресурсами региона.

В соответствии со ст. 39.7 ЗК РФ порядок определения размера арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и предоставленные в аренду без торгов, устанавливается:

- Правительством Российской Федерации в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности;
- 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;
- органом местного самоуправления в отношении земельных участков, находящихся в муниципальной собственности.

Законом Оренбургской области от 3 июля 2015 г. № 3303/903-V-ОЗ «О порядке управления земельными ресурсами на территории Оренбургской области» право распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, в том числе определение арендных ставок, делегировано органам местного самоуправления. Такая же законодательная практика сложилась в большинстве субъектов Российской Федерации.

Методологической основой определения арендной платы за пользование земельными участками являются обязательные к применению принципы, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 [3]. Указанное Постановление не содержит методических положений по учету методологических принципов при расчете арендной платы, что создает условия для их неоднозначного толкования и практики применения. Многочисленные случаи оспаривания в судах ставок арендной платы за земельные участки, установленных публичными собственниками, сформировали требование к Минэкономразвития РФ со стороны Правительства РФ разработать соответствующие методические рекомендации до 01.01.2018 г. Положения настоящей статьи могут быть использованы в этой работе.

Анализ практики арендных отношений, в которых в качестве арендодателя выступают органы местного самоуправления Орен-

бургской области, показал, что за последние два года более 90% сделок по передаче в аренду земель категории «земли населенных пунктов» осуществлены с земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена. Важно отметить, что правила определения размера арендной платы, а также порядка, условий и сроков ее внесения, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 [3], применяются только при расчете платы за аренду земель, находящихся в собственности Российской Федерации. Они не распространяются на случаи аренды земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена [4, 5]. Данное положение позволяет проводить научные исследования по развитию как методологии, так и практических методик расчета арендной платы за земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, и переносить их результаты на сферу арендных отношений, регулируемых Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 [3].

Основополагающим принципом из числа указанных в Постановлении Правительства РФ от 16.07.2009 № 582 [3], исходя из текста документа, представляется принцип экономической обоснованности, в соответствии с которым арендная плата должна соответствовать доходности земельного участка. На практике различия в реализации указанного принципа обусловлены выбором публичного собственника земли метода расчета арендной платы, либо умножением кадастровой стоимости земельного участка на коэффициент, отражающий доходность земельного участка, либо подобную операцию проводит оценщик, используя в расчетах рыночную стоимость земельного участка.

Постановление Правительства РФ от 16.07.2009 г. № 582 [3] не содержит определения показателя доходности земельного участка и рекомендаций по определению его значения. В этой связи показателям доходности земельных участков публичным собственником часто задавались значения с целью недопущения снижения доходов местных бюджетов. При этом также нарушался принцип предсказуемости расчета арендной платы. В случаях успешного оспаривания в судах арендаторами величины арендной платы публичный собственник земли вынужден обращаться к оценочным организациям и заказывать экономическое обоснование величины доходности земельных участков с разными видами разрешенного использования. В отсутствие единого подхода к определению указанной величи-

ны можно предположить возможность получения несопоставимых результатов при обращении к разным оценщикам.

Для однозначного понимания содержания и способа расчета доходности земельного участка введем принцип его экономической ценности, связывающий доходность земельного участка с экономической отдачей того вида экономической деятельности, осуществляемого потенциальным арендатором, который соответствует виду разрешенного использования земельного участка. Таким образом, доходность земельного участка следует определять как сложившееся значение доходности вида экономической деятельности на территории муниципального образования, соответствующей виду разрешенного использования земельного участка. Это определение доходности следует использовать для земельных участков, предназначенных для коммерческого использования, выделение которых производится на основе [6] (группы 4, 6, 7).

В качестве показателя доходности конкретного вида экономической деятельности представляется целесообразным использовать показатель рентабельности продаж (оказания услуг), наиболее объективно иллюстрирующий экономические результаты деятельности, ее привлекательность и инвестиционную ценность. Среднее значение рентабельности продаж (оказания услуг) в разрезе видов экономической деятельности публикуется в официальном издании Росстата «Финансы субъекта РФ». Например, рентабельность продаж по виду экономической деятельности «Строительство» по данным издания «Финансы Оренбургской области 2016» составила 8,7%, «Гостиничное обслуживание» – 1,6% [7].

Показатели экономической деятельности, осуществляемой на земельном участке, во многом определяются финансовыми и организационно-правовыми условиями в том муниципальном образовании, в котором расположен земельный участок. Одинаковые по площади земельные участки с одним и тем же видом разрешенного использования имеют разную доходность, а следовательно, ценность и стоимость в результате различий в их местоположении. Различия в ценности и стоимости аналогичных земельных участков, вызванные различием в местоположении, именуется экономическим устареванием. Экономическое устаревание – это фактор стоимости земельного участка, приводящий к повышению его ликвидности на рынке аренды. Для целей настоящего исследования предлагаем использовать показатель экономического устаревания земельного участка для рас-

чета поправки к среднему значению показателя рентабельности продаж конкретного вида экономической деятельности по региону для приведения его значения к условиям конкретного муниципального образования, на территории которого расположен земельный участок.

В процессе расчета показателя экономического устаревания земельного участка необходимо сравнение условий осуществления вида экономической деятельности в муниципальном образовании – местоположении земельного участка с условиями, которым соответствует среднее значение показателя рентабельности продаж по региону. Экономическое устаревание земельного участка при этом определяется величиной разницы указанных выше значений, может иметь положительное значение, быть равным нулю.

Характеристику условий осуществления на территории муниципального образования конкретного вида экономической деятельности предлагаем определять с помощью специального показателя «индекс деловой конъюнктуры» для этого муниципального образования. Под деловой конъюнктурой для целей настоящего исследования будем понимать совокупность измеряемых экономических характеристик, определяющих финансово-экономические условия осуществления предпринимательской деятельности в муниципальном образовании на дату расчета показателя. Ограничением выбора факторов деловой конъюнктуры является наличие данных для каждого муниципального района и городского округа, полученных из официальных источников.

Указанным критериям удовлетворяют следующие показатели, публикуемые в ежегодном статистическом сборнике «Города и районы Оренбургской области» (такой статистический сборник является продукцией Росстата РФ в каждом субъекте РФ помимо городов федерального значения):

- среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников организаций (*NZ*), рублей;
- инвестиции в основной капитал на душу населения (*IK*), рублей.

Индекс деловой конъюнктуры является безразмерной величиной. Для его расчета необходимо выполнить следующие действия:

- сформировать матрицу значений указанных выше экономических показателей *A* размерностью *n* × *m*, где *n* – число строк, равное количеству муниципальных образований (для Оренбургской области – 43), а *m* – количество столбцов, равное двум.

Каждый элемент столбца *A<sub>i,j</sub>* содержит значение соответствующего экономического показателя: первый столбец содержит значение *NZ* соответствующего муниципального образования, второй столбец – значения *IK* для этого же муниципального образования;

- построить массив *B*, включающий *n* элементов, каждый из которых является произведением элементов соответствующей строки матрицы *A*:

$$B_i = A_{i,1} \times A_{i,2}, \quad (1)$$

где *i* = 1, *n*;

- найти среднее значение (*SB*) из элементов массива *B*:

$$SB = \frac{\sum B_i}{n}, \quad (2)$$

где *i* = 1, *n*;

- рассчитать индексы деловой конъюнктуры (*IDK*) для каждого муниципального образования (массив *IDK*, включающий *n* элементов), представляющие собой частное от деления соответствующего элемента массива *B* на величину *SB*:

$$IDK_i = \frac{B_i}{SB}, \quad (3)$$

где *i* = 1, *n*.

Знание индекса деловой конъюнктуры конкретного муниципального образования позволяет определить значение показателя рентабельности продаж (оказания услуг) того вида экономической деятельности, которая соответствует виду разрешенного использования земельного участка, расположенного в этом муниципальном образовании, на основе среднего значения показателя по субъекту РФ в целом. Среднюю рентабельность продаж (оказания услуг) *j*-го вида экономической деятельности, относимой к коммерческой, в *i*-ом муниципальном образовании (*RPMO<sub>j,i</sub>*) определяем как произведение значения показателя средней рентабельности продаж (оказания услуг) *j*-го вида экономической деятельности (*RP<sub>j</sub>*) по субъекту РФ на индекс деловой конъюнктуры *i*-го муниципального образования:

$$RPMO_{j,i} = RP_j \times IDK_i, \quad (4)$$

Значения показателя *RPMO* для каждого муниципального образования в разрезе видов экономической деятельности могут быть определены сотрудниками органа управления субъектом РФ, что обеспечит единообразие расчета арендной платы за земельные участки на его территории, сократит затраты на реализацию указанного процесса и время на подготовку проекта бюджета субъекта РФ.

Определение годовой величины арендной платы за пользование земельным участком, государственная собственность на который не разграничена, осуществляем по формуле

$$A_{k,j,i} = KC_{ki} \times KKC_{j,i} \quad (5)$$

где  $A_{k,j,i}$  – годовая величина арендной платы при передаче в аренду  $k$ -го земельного участка, расположенного в  $i$ -м муниципальном образовании, разрешенное использова-

ние которого соответствует  $j$ -му виду коммерческой деятельности;

$KC_{ki}$  – кадастровая стоимость  $k$ -го земельного участка, расположенного в  $i$ -м муниципальном образовании;

$KKC_{j,i}$  – коэффициент к кадастровой стоимости земельного участка, расположенного в  $i$ -м муниципальном образовании, разрешенное использование которого соответствует  $j$ -му виду коммерческой деятельности.

Расчет коэффициентов к кадастровой стоимости земельных участков с разрешенным видом использования «Гостиничное обслуживание»

Муниципальное образование (район)	NZ, руб.	IK, руб.	IDK	RPMO	KKC, %
Абдулинский	25174	54786	1,717992	0,858996	2,97
Адамовский	16507	9951	0,204613	0,102307	0,35
Акбулакский	17117	6973	0,148678	0,074339	0,26
Александровский	16403	13497	0,275778	0,137889	0,48
Асекеевский	14789	10202	0,187942	0,093971	0,32
Беляевский	16063	46503	0,93048	0,46524	1,61
Бугурусланский	20310	15056	0,380907	0,190453	0,66
Бузулукский	18097	15567	0,350922	0,175461	0,61
Гайский	18799	16023	0,375213	0,187606	0,65
Грачевский	16891	14774	0,310851	0,155426	0,54
Домбаровский	23899	8386	0,249651	0,124826	0,43
Илекский	18090	8328	0,187663	0,093831	0,32
Кваркенский	17455	7407	0,16105	0,080525	0,28
Красногвардейский	16555	11554	0,238265	0,119133	0,41
Кувандыкский	20592	2388	0,061254	0,030627	0,11
Курманаевский	18065	7648	0,172102	0,086051	0,30
Матвеевский	17717	31898	0,703968	0,351984	1,22
Новоорский	26144	55839	1,818481	0,909241	3,14
Новосергиевский	22462	13653	0,382011	0,191005	0,66
Октябрьский	19966	23005	0,572153	0,286077	0,99
Оренбургский	34081	73313	3,112379	1,55619	5,38
Первомайский	17770	19236	0,425796	0,212898	0,74
Переволоцкий	17603	4989	0,109395	0,054698	0,19
Пономаревский	17316	12162	0,262332	0,131166	0,45
Сакмарский	19139	15856	0,378018	0,189009	0,65
Саракташский	18269	22075	0,50236	0,25118	0,87
Светлинский	17178	753	0,016113	0,008056	0,03
Северный	20048	3836	0,095796	0,047898	0,17
Соль-Илецкий	19790	10558	0,260272	0,130136	0,45
Сорочинский	14971	5869	0,10945	0,054725	0,19
Ташлинский	16387	28036	0,572288	0,286144	0,99
Тоцкий	20059	7488	0,1871	0,09355	0,32
Тюльганский	16092	10042	0,201293	0,100647	0,35
Шарлыкский	18628	8149	0,189091	0,094545	0,33
Ясненский	25295	1493	0,047043	0,023521	0,08
г. Бугуруслан	26610	97299	3,225169	1,612584	5,57
г. Бузулук	34164	296516	12,61874	6,309371	21,81
г. Гай	31729	62808	2,482393	1,241197	4,29
г. Медногорск	23319	23190	0,673612	0,336806	1,16
г. Новотроицк	27375	35258	1,202295	0,601147	2,08
г. Оренбург	31660	109491	4,318059	2,159029	7,46
г. Орск	22490	63959	1,791803	0,895902	3,10
г. Сорочинск	20929	30273	0,789229	0,394615	1,36

Величина  $KKC_{j,i}$  рассчитывается по формуле (6) как произведение средней рентабельности продаж (оказания услуг)  $j$ -го вида экономической деятельности в  $i$ -ом муниципальном образовании на значение официального прогноза инфляции, подготовленного Минэкономразвития РФ на очередной год.

$$KKC_{j,i} = RPMO_{j,i} \times IP, \quad (6)$$

где  $IP$  – прогноз инфляции на год, в котором проводится расчет арендной платы. На 2016 г. прогноз инфляции по данным Минэкономразвития РФ 8%.

В качестве примера в таблице приведен расчет коэффициентов к кадастровой стоимости земельных участков с разрешенным видом использования «Гостиничное обслуживание» по данным Оренбургской области. Средняя рентабельность услуг экономической деятельности «Гостиничное обслуживание» (код ОКВЭД 55.10) в Оренбургской области в 2015 г. – 1,6% [7].

Приведенный в таблице расчет арендных ставок при передаче в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, выполнен на основе данных федеральной службы государственной статистики Оренбургской области [7], полностью соответствует как принципам, сформулированным Постановлением Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 582 [3], так и предложенным в настоящей статье. Рассчитанные коэффициенты к кадастровой стоимости земельных участков могут быть использованы оценщиками в качестве коэффициентов капитализации к рыночной стоимости земельных участков при определении арендных ставок

за земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, определяемых на торгах.

*Работа выполнена при поддержке РГНФ и Правительства Оренбургской области, грант № 17-12-56008.*

#### Список литературы

1. Кухтин П.В., Левов А.А., Лобанов В.В., Семкина О.С. Управление земельными ресурсами. – СПб.: Питер, 2005. – 384 с.
2. Павлова О.В. Договор аренды земельного участка: проблема обеспечения баланса публичных и частных интересов: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Тверь, 2008. – 17 с.
3. Постановление Правительства РФ от 16 июля 2009 г. № 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» [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_89826/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89826/) (дата обращения: 14.08.2017).
4. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 4 (2015) (ред. от 26.04.2017) [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_192264/db4d96318e9bce7d0493e573886bc7f1a733133/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_192264/db4d96318e9bce7d0493e573886bc7f1a733133/) (дата обращения: 14.08.2017).
5. Определение Верховного Суда РФ от 26.01.2016 по делу № 304-ЭС15-13351, А27-22996/2014 (Судебная коллегия по экономическим спорам) [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=450825#0> (дата обращения: 14.08.2017).
6. Приказ Минэкономразвития России от 01.09.2014 № 540 (ред. от 30.09.2015) «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_168733/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_168733/) (дата обращения: 14.08.2017).
7. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Оренбургской области [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.orenstat.gks.ru> (дата обращения: 14.08.2017).