

EDN LKNFGZ

Комментарий к статье Максурова А.А. «О некоторых проблемах заключения договора аренды федерального недвижимого имущества», опубликованной в журнале «Российское конкурентное право и экономика» № 1(41)/2025

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2025

Башлаков-Николаев И.В.,
Высшая школа правоведения,
ИГСУ РАНХиГС,
119602, Россия, г. Москва,
пр-т Вернадского, д. 84

Для цитирования: Башлаков-Николаев И.В. Комментарий к статье Максурова А.А. «О некоторых проблемах заключения договора аренды федерального недвижимого имущества», опубликованной в журнале «Российское конкурентное право и экономика» № 1(41)/2025 // Российское конкурентное право и экономика. 2025. № 2 (42). С. 92-96. - EDN LKNFGZ

Commentary on the Article by A.A. Maksurov “On Some Problems of Concluding a Lease Agreement for Federal Real Estate”, Published in the Journal “Russian Competition Law and Economy” № 1(41)/2025

**Igor V. Bashlakov-
Nikolaev,**
Higher School of Law,
IGSU RANEPa,
Vernadsky Prospect, 84,
Moscow, 119602, Russia

For citation: Bashlakov-Nikolaev I.V. Commentary on the article by A.A. Maksurov “On some problems of concluding a lease agreement for federal real estate”, published in the journal “Russian Competition Law and Economy” № 1(41)/2025 // Russian Competition Law and Economy. 2025;(2(42)):92-96. (In Russ.). - EDN LKNFGZ

Автор статьи, опубликованной в журнале «Российское конкурентное право и экономика» № 1(41)/2025, с. 18-29, руководствуясь требованием обеспечения эффективности использования федерального имущества, а также максимального использования всех полезных свойств такого имущества, считая, что «механизмы распоряжения федеральной недвижимостью» (хотя скорее в статье речь идет не о распоряжении, а о передаче во временное пользование без отчуждения имущества) путем ее передачи субъекту частного права не вполне совершенны, анализирует общие правила такой передачи имущества и исключения из них, в том числе исключения из «принципа конкурентности» при определении претендентов из числа субъектов частного права на заключение договора аренды (пользования) публичного имущества, и предлагает способы совершенствования соответствующего регулирования.

В статье анализируется механизм сдачи недвижимого имущества в аренду, урегулированный, насколько это возможно, антимонопольным законодательством, а также называются цели или задачи (автором используются два термина) такого урегулирования. Также автор считает необходимым достижение «общепользовательских целей» при передаче федеральной собственности в аренду. При этом автор справедливо замечает, что общепользовательские цели могут отсутствовать у частного собственника.

Но следует заметить, что принцип, сформулированный через «общепользовательские цели», следует из представления о публичном собственнике, который, тем не менее, может использовать государственное имущество для государственных нужд непосредственно через получение дохода от использования такого имущества посредством передачи его в пользование заинтересованным лицам.

Автор связывает возможность решения указанных задач (достижения целей) с максимальным расширением допуска (доступа) потенциальных арендаторов к участию в заключении договора аренды как условия обеспечения необходимой конкурентной среды и ограничения коррупционных проявлений при распоряжении федеральной недвижимостью. Автор считает, что законодатель в качестве основного способа достижения цели справедливого и наиболее эффективного использования имущества видит установление императивных организационно-процедурных правил заключения договора. Но следует заметить, что поправки в Закон о защите конкуренции, которыми в него была включена ст. 17.1, были приняты в июле 2009 г.¹ и касались вопросов предоставления го-

сударственного и муниципального имущества во владение и пользование, изменения административных норм².

Следует также указать, что установление порядка передачи публичного имущества во временное пользование было урегулировано в Законе о защите конкуренции исходя из гипотезы положительного влияния на конкуренцию публичности и открытости такого порядка и возможности обеспечения за счет такого порядка привлечения наибольшего числа потенциальных претендентов, борьба между которыми способна увеличить эффективность использования имущества за счет увеличения платы, определенной на торгах, и обеспечить устранение коррупционных рисков при отправлении государственными служащими функции управления государственным имуществом. Таким образом, обеспечение конкуренции на торгах должно было привести к повышению экономической эффективности и снижению коррупционных рисков.

Автор указывает на четыре аспекта, потенциально снижающих эффективность конкурентного механизма «распоряжения» публичной собственностью и одновременно негативно сказывающихся на общей эффективности норм частного права. Здесь автор имеет в виду исключения из общего правила конкурсных процедур, приводя авторскую классификацию и разделяя исключения на отдельные группы по критерию бесспорности исключений и (или) отсутствия таковой. Хотя такие исключения, по всей видимости, вводились для целей упрощения правоприменения и снижения издержек по проведению процедур отбора претендентов на заключение договоров.

Автор отмечает необходимость использования находящегося в публичной собственности недвижимого имущества самими органами власти и государственными учреждениями, даже если такое использование будет не на условиях аренды, а безвозмездным (что чаще всего и происходит на практике), отвечает целям государственного управления обществом и вряд ли может оспариваться. Однако предусмотренная законом возможность передачи имущества без аукциона или конкурса отдельным видам некоммерческих организаций не всегда является оправданной с точки зрения общих целей обеспечения эффективного управления публичной собственностью. Но ни нормативное регулирование, ни практика правоприменения не выработали общих принципов, согласно которым публичный собственник делает выбор: предоставлять ли имущество в целях обеспечения деятельности государственных органов и учреждений либо предоставить такое имущество за плату для коммерческого использования.

¹ Федеральный закон от 17.07.2009 № 164-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О защите конкуренции" и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3601.

² Федеральный закон от 17.07.2009 № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации» / СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3597.

Также автор обращает внимание, что «упрощение процедуры заключения договора аренды медицинским организациям и организациям, осуществляющим образовательную деятельность, теоретически может способствовать повышению уровня удовлетворения населения в данных услугах и даже снижению их стоимости, однако точно такая же “льгота” адвокатским и нотариальным палатам вряд ли скажется на доступности юридической помощи и нотариальных услуг, поэтому норма подлежит изменению». Но в такой классификации «полезности» видов деятельности для целей предоставления имущества во временное пользование отсутствует объективный критерий, что при его применении на практике может привести к произвольному принятию решений.

Вполне соглашаясь с аргументацией критики автора о неусловленности возможности передачи федерального имущества некоммерческим организациям без проведения конкурентных процедур, все же заметим, что подмеченные автором противоречия основаны на особенностях того законодательства, в котором установлены как само правило, так и исключения, т.е. антимонопольного законодательства. Тогда как с точки зрения снижения эффективности использования имущества исключения выглядят нелогично.

Во-первых, вопросы эффективности использования имущества при передаче его во временное пользование решаются законодателем в Законе о защите конкуренции, предметом которого являются лишь общественные отношения в сфере конкуренции, а не весь спектр вопросов, связанных с регламентацией использования федерального имущества (задачи, цели, допустимость передачи и показатели выбора способа и адресата передачи, эффективность использования и др.). Основной вопрос, который разрешается при регулировании вопросов использования публичной собственности Законом о защите конкуренции, связан с обеспечением конкуренции, причем конкуренции на торгах. Именно из-за того, что в Законе о защите конкуренции сделано исключение для Президента РФ и Правительства РФ, на которых не распространяются антимонопольные запреты, акты указанных органов власти могут быть источниками установления исключений из общего правила передачи федерального имущества во временное пользование, а также наличия у указанных органов власти соответствующих компетенций. Хотя с мнением автора о том, что исключения не должны устанавливаться правовыми актами Правительства РФ, можно было бы согласиться, если не учитывать, что в соответствии с Федеральным конституционным законом от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»³ к компетенции Правительства РФ отнесены вопросы управления федеральной соб-

ственностью (п. 11 ст. 18), а также вопросы формирования и расходования федерального бюджета (ст. 19).

При этом не совсем точным представляется мнение автора о том, что «допустимость введения исключений в указанной сфере нормативными актами Президента РФ и Правительства РФ может быть объяснена их включением в систему гражданского законодательства Российской Федерации и созданием отсылок к возможному применению президентом или правительством своих полномочий в этой сфере», так как порядок предоставления государственного имущества во временное пользование регулируется нормами не гражданского, а публичного законодательства.

Во-вторых, допустимость исключений в Законе о защите конкуренции определяется на основании показателя угрозы конкуренции, оцениваемой исходя из наличия положительного эффекта для субъектов, для которых устанавливается исключение, без необходимости оценки уровня угрозы конкуренции. Фактически данный вид исключения указывает на введение в режим защиты конкуренции исключения по субъекту регулирования.

При установлении режима исключений, введение которого не требует оценки его влияния на конкуренцию, порядок установления исключения может регулироваться не только антимонопольным законодательством, но и законодательством об использовании имущества или законодательством, регулирующим вопросы экономической эффективности.

Автор отмечает, что иные исключения из общего правила обусловлены спецификой объекта собственности, субъекта права аренды (арендатора) и отношений между федеральным собственником и арендатором. Однако все случаи исключений, даже случай предоставления государственной (муниципальной) преференции, не связаны с оценкой влияния исключения на состояние конкуренции на товарном рынке. Процедуры предоставления государственной преференции по гл. 5 Закона о защите конкуренции не устанавливают необходимости определения степени угрозы наступления ограничения конкуренции и являются формализацией одобрения права органа власти предоставить преференцию, в том числе в виде использования неконкурентного способа заключения договора передачи в пользование недвижимого имущества.

Автор обращает внимание на показатель временной ограниченности использования имущества в качестве основания исключения и на показатель исключения в виде замены одного имущества на другое при невозможности его дальнейшего использования. Эти показатели стали показателями исключений, по всей видимости, исходя из незначительного их влияния на конкуренцию и необходимости обеспечения деятельности пользователей при выбытии имущества не по их вине.

³ СЗ РФ от 09.11.2020 № 45. Ст. 7061.

Интересным представляется обзор автором правовых актов, которые формируют большую группу исключений, определенных в «специальных нормах», в которых установлена специфика арендных отношений, в том числе в части порядка и оснований заключения договора аренды, зависящая от особенностей самого объекта недвижимости. При этом автор указывает на особенности процедур, определенных данными специальными нормами, по сравнению друг с другом и с общим порядком определения отбора претендентов. Кроме того, автор указывает на особенности применения общего правила в виде его исключения, связанного с уточнением порядка заключения договора аренды применительно к определенным территориям.

В итоге автор подчеркивает, что основным требованием к заключению договора аренды недвижимого имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, выступает приобретение такого права вследствие победы на аукционе (в конкурсе) на право заключения данного договора. Именно таким путем обеспечивается эффективное распоряжение федеральной собственностью, происходит учет государственных, общественных и частных интересов, минимизируются коррупционные риски. Однако автор отмечает увеличение числа исключений из общего правила с момента вступления в силу ст. 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции», указывающее на частичный отказ от принципа конкуренции как основного принципа передачи имущества.

Кроме того, автор выделяет в качестве проблемы отсутствие общих принципов правового регулирования вопросов в области передачи во временное пользование федерального имущества, отсутствие стратегии развития регулирования и ситуативность реагирования законодателя на сложившуюся ситуацию.

В качестве решения указанных проблем автор предлагает устранить частные недостатки в сфере использования федерального имущества посредством разработки и принятия Федерального закона «Об особенностях реализации Российской Федерацией прав в отношении имущества, находящегося в федеральной собственности», установив в нем:

- состав федерального недвижимого имущества;
- его назначение (причины обособления) и цели использования;
- принципы распоряжения федеральным недвижимым имуществом;
- общий для всех ситуаций порядок заключения договоров, связанных с использованием публичной собственности субъектами частного права, а также исключения из этого порядка в части отсутствия конкурентной основы для таких действий.

Безусловно, что установление в федеральном законе указанных положений единого порядка и правил кроме решения проблем на принципах комплексности добавит

определенности, особенно в вопросах целеполагания и принципов использования и распоряжения публичным имуществом.

Однако автор не указывает, как он предлагает поступить с теми положениями о порядке заключения договоров, которые сейчас сгруппированы в Законе о защите конкуренции по показателю обеспечения конкуренции, и в какой мере требуется урегулирование вопросов заключения указанных договоров в конкурентном законодательстве.

Необходимо отметить, что наличие большого числа особенностей (исключений) в порядке и правилах передачи во временное пользование различных видов имущества было указано в качестве основания разработки единых правил проведения торгов как реализации еще одного способа устранить имеющиеся проблемы вопросов передачи публичного имущества во временное пользование. ФАС России при этом обращало внимание на то, что правила проведения «отраслевых» торгов регламентируют свыше 50 нормативных правовых актов. Многообразие подходов и процедур, по мнению федерального антимонопольного органа, может усложнять процесс проведения торгов и приводить к низкому уровню конкуренции на торгах, а следовательно, недополучению финансовых средств бюджетами всех уровней. Кроме того, обращает внимание регулятор, большинство регламентирующих актов не предусматривают проведение торгов в электронной форме.

Для обеспечения равного доступа к государственному и муниципальному имуществу, оптимизации процедуры проведения торгов и устранения разницы в подходах к регулированию ФАС России предлагает установить единые правила проведения имущественных торгов в единой цифровой среде. Работа по созданию единого порядка проведения торгов, основы которого уже заложены в Законе о защите конкуренции, ведется ФАС России с 2010 г. Разработанный ФАС России законопроект⁴ о внесении изменений в Закон о защите конкуренции устанавливает базовые правила о едином порядке проведения торгов на право получения доступа к государственному и муниципальному имуществу и призван повысить уровень конкуренции на торгах путем повышения доступности, открытости объектов для покупателей, снижения издержек участников в связи с переводом торгов в электронную форму, закрепления обязанностей предоставления информации о заключенном договоре в ГИС Торги⁵.

Однако при всех положительных итогах унификации порядка проведения имущественных торгов, упрощающих

⁴ <https://www.consultant.ru/legalnews/27565/> (Дата обращения: 18.03.2025)

⁵ <https://fas.gov.ru/news/33736> (Дата обращения: 12.03.2025)

требования к их участникам за счет приведения требований к единообразию, необходимо отметить, что в таком варианте не будут решены важные вопросы, обозначенные автором. Это вопросы целеполагания в использовании публичного имущества и установления принципов такого использования.

Кроме того, следует заметить, что требует дополнительного исследования вопрос, к какому виду законодательства относятся торги по выбору претендента на заключение договора временного пользования публичным имуществом, к какому виду общественных отношений они относятся. Речь идет об общественных отношениях, связанных с управлением таким имуществом, или с эффективностью использования публичного имущества, или об общественных отношениях в сфере конкуренции.

Поэтому продолжение и совершенствование регулирования единого порядка торгов посредством включения проектируемых норм в Закон о защите конкуренции представляется, с одной стороны, логичным и обоснованным. С другой же стороны, оценке подлежит вопрос, насколько же точно выбран путь развития нормативного регулирования вопросов определения способа заключе-

ния договора передачи публичного имущества в пользование через совершенствование антимонопольного законодательства.

Представляется, что авторское исследование, содержащееся в статье, будет более полным, последовательным и аргументированным, если будут рассмотрены и другие варианты совершенствования процедур и правил заключения договоров временного предоставления публичного имущества, включая вариант, предложенный автором, а также вариант разработки отдельного закона о порядке проведения процедур предоставления во временное пользование публичного имущества, требующий исключения данных норм из антимонопольного законодательства. ■

Сведения об авторе

Башлаков-Николаев Игорь Васильевич: кандидат экономических наук, доцент Высшей школы правоведения ГСУ РАНХиГС, член Ассоциации антимонопольных экспертов, член Научного совета РАН по вопросам защиты и развития конкуренции
bniv@list.ru