

ПОРЯДОК ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ ТОРГОВ НА ПРАВО ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА АРЕНДЫ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА И РАСПОЛОЖЕННОЙ НА НЁМ НЕДВИЖИМОСТИ

PROCEDURE FOR ORGANIZING AND CONDUCTING BIDDING FOR THE RIGHT TO CONCLUDE A LEASE AGREEMENT FOR A LAND PLOT AND THE REAL ESTATE LOCATED THEREON

A. Berezkin

Summary. The subject of this study is the regulatory framework governing the procedure for organizing and conducting bidding for the right to conclude a lease agreement for a public land plot and the immovable property located thereon, which is held in state or municipal ownership. The relevance of this article stems from the insufficiently defined and, in part, contradictory legal regulation of the bidding procedure, as well as from established law enforcement practice, which reveals issues in understanding the applicable rules for conducting such procedures. The result of the study is the identification of the regulatory framework applicable to the bidding in question and its legal justification.

Keywords: lease of public land plot, lease of real estate, competitive procedures, bidding, principle of the unity of the fate of a land plot and real estate.

Березкин Алексей Сергеевич

Аспирант, Негосударственное образовательное частное учреждение высшего образования «Московский финансово-промышленный университет alexey_berezkin98@mail.ru

Аннотация. Предметом исследования является нормативное регулирование порядка организации и проведения торгов на право заключения договора аренды публичного земельного участка и расположенного на нём недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности. Актуальность статьи обусловлена недостаточно определённой и отчасти противоречивой правовой регламентацией процедуры организации соответствующих торгов, а также сложившейся правоприменительной практикой, свидетельствующей о наличии проблем с пониманием применяемого порядка их проведения. Результатом работы является установление применимого к рассматриваемым торгам нормативного регулирования и его юридическое обоснование.

Ключевые слова: аренда публичного земельного участка, аренда недвижимости, конкурентные процедуры, торги, принцип единства судьбы земельного участка и недвижимого имущества.

Одним из важнейших постулатов земельного законодательства, прямо поименованного в статье 1 Земельного кодекса РФ [1] (далее — ЗК РФ), является принцип единой юридической и фактической судьбы земельного участка и расположенной на нём недвижимости. Данный принцип, безусловно, имеет фундаментальную значимость при решении вопроса о возникновении, изменении или прекращении гражданских прав в отношении земельного участка и расположенного на нём недвижимого имущества, в том числе и тогда, когда данные объекты находятся в государственной или муниципальной собственности.

Переход прав в отношении публичного имущества жёстко регламентируется законодательством и по общему правилу осуществляется посредством проведения конкурентных процедур (торгов). Самыми распространёнными способами реализации такого имущества на конкурентной основе являются его отчуждение физическим и юридическим лицам или предоставление в аренду частному сектору.

Порядок продажи государственного и муниципального имущества установлен законодательством о приватизации, положения которого достаточно однозначно регулируют случай, когда отчуждению на торгах подлежат недвижимое имущество и расположенный под ним земельный участок. В частности, нормы статьи 28 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [2] в их взаимосвязи с положениями статьи 552 Гражданского кодекса РФ [3] (далее — ГК РФ) обязывают публичного собственника осуществить отчуждение вместе с продаваемой недвижимостью ещё и земельного участка, на котором она расположена.

В свою очередь процедура передачи в аренду публичного земельного участка вместе с расположенной на нём государственной или муниципальной недвижимостью на конкурентной основе, в отличие от порядка продажи таких объектов, с точки зрения её правового регулирования не является столь однозначной. Главным вопросом в контексте проведения данной процедуры

является определение подлежащего применению к ней законодательства.

Показывая противоречивость нормативного регулирования вышеуказанной конкурентной процедуры, отметим, что порядок предоставления публичного земельного участка в аренду посредством торгов регламентируется статьями 39.11–39.13 ЗК РФ. Из анализа подпункта 9 пункта 8 статьи 39.11 ЗК РФ следует, что земельный участок должен быть предоставлен в аренду одновременно с расположенной на нём недвижимостью, находящейся в государственной или муниципальной собственности, что корреспондирует принципу единства судьбы участка и связанной с ним недвижимости.

Между тем правила конкурентной передачи в аренду публичного недвижимого имущества определены статьёй 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» [4] (далее — Закон о защите конкуренции), согласно части 5 которой торги на право заключения договора аренды такого имущества проводятся в соответствии с Порядком проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, утвержденным приказом Федеральной антимонопольной службы России от 21.03.2023 № 147/23 [5] (далее — Приказ ФАС 147/23). При этом частью 2 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции прямо установлено, что предусмотренный данной статьёй порядок проведения конкурентных процедур не применяется в отношении публичного имущества, распоряжение которым осуществляется в соответствии с земельным законодательством. Следовательно, при передаче в аренду государственного или муниципального земельного участка применение положений статьи 17.1 Закона о защите конкуренции не допускается, о чем также указано в письме ФАС России от 12.09.2024 № 04/82177-ПР/24 «О рассмотрении обращения» [6].

Таким образом, регламентация конкурентных процедур передачи в аренду земельного участка и предоставления в аренду объекта недвижимого имущества осуществляется разными нормативными правовыми актами.

Отсутствие единого правового регулирования конкурентной процедуры по передаче в аренду земельного участка и расположенной на нём недвижимости влечет возникновение неопределённости со стороны органов государственной власти и местного самоуправления при её практической реализации, а также создаёт препятствия для соблюдения принципа единства судьбы земельного участка и связанной с ним недвижимости. Кроме того, отсутствие общего нормативного механизма

проведения таких торгов влечет риски их обжалования как в антимонопольном органе (в рамках статьи 18.1 Закона о защите конкуренции), так и в судебном порядке. Для устранения всех названных составляющих законодателя, по нашему мнению, необходимо озаботиться вопросом установления единого порядка проведения соответствующей конкурентной процедуры.

Вместе с тем само по себе отсутствие однозначного правового механизма проведения торгов на право заключения договора аренды земельного участка и расположенной на нём недвижимости не должно быть препятствием для их проведения. Однако при подготовке соответствующего имущества к выставлению на торги камнем преткновения, как можно понять из всего вышесказанного, встанет вопрос об избрании надлежащего нормативного правового порядка проведения соответствующей конкурентной процедуры.

Очевидно, что организовать и провести торги по предоставлению в аренду земельного участка и расположенного на нём недвижимого имущества одновременно в соответствии с положениями ЗК РФ (в отношении земельного участка) и статьи 17.1 Закона о защите конкуренции (в отношении расположенной на участке недвижимости) не представляется возможным в силу, как минимум, разных особенностей процедур подготовки и проведения земельных и имущественных торгов, которые отличаются друг от друга в достаточно большом количестве юридических, фактических и технических аспектов. Провести рассматриваемую конкурентную процедуру исключительно в рамках положений ЗК РФ также будет проблематично, поскольку, опять же, земельное законодательство не регулирует порядок проведения торгов в отношении публичной недвижимости. Однако организовать и провести данные торги в соответствии с положениями статьи 17.1 Закона о защите конкуренции и Приказа ФАС 147/23 представляется уже более выполнимой задачей, поскольку именно такой подход, по нашему мнению, корреспондирует положениям действующего законодательства.

Для обоснования вышеуказанного вывода необходимо обратиться к пункту 1 статьи 652 ГК РФ, согласно которому при передаче недвижимого имущества в аренду арендатору в силу закона предоставляется также право на земельный участок, на котором расположена арендуемая недвижимость. Названное правило, по нашему мнению, позволяет публичному собственнику в соответствии со статьёй 17.1 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС 147/23 посредством торгов передать в аренду недвижимость одновременно с земельным участком, на котором она расположена, заключив с арендатором единый договор аренды соответствующих объектов.

Конечно, вышеуказанный правовой механизм видится отчасти спорным и неоднозначность его заключается в том, что в соответствии с пунктом 3 статьи 3 ЗК РФ при решении вопроса о распоряжении земельным участком земельное законодательство имеет приоритет перед гражданским. Это как бы подразумевает, что если в аренду на торгах планируется передать земельный участок вместе с расположенной на нём недвижимостью, то в отношении участка должны применяться именно положения ЗК РФ. Также из статьи 1 ЗК РФ опять же следует, что расположенное на земельном участке недвижимое имущество следует судьбе участка, что формально подразумевает под собой приобретение лицом прежде всего права на участок, после чего это же лицо приобретает аналогичное право на недвижимость, или, по крайней мере, у лица возникнет возможность приобретения такого права на неё в приоритетном (льготном) порядке. При этом несмотря на такое толкование основополагающего принципа земельного законодательства (сначала участок, потом недвижимость, расположенная на нём), в самих положениях ЗК РФ мы не найдем правила, согласно которому при наличии какого-либо права у лица на земельный участок такому лицу в силу закона передается на том же праве и недвижимое имущество, расположенное на участке. Более того, у правообладателя земельного участка отсутствует законодательная возможность приобретения по своей инициативе на льготных условиях права на недвижимость, расположенную на таком участке. Однако же в обратной последовательности (сначала объект, потом участок, на котором расположен объект) принцип единства судьбы земельного участка и расположенного на нём недвижимого имущества нашёл своё закрепление в нормах ЗК РФ. Например, статья 39.20 ЗК РФ наделяет лицо исключительным правом приобрести в собственность или в аренду без торгов публичный земельный участок в случае, если у этого лица есть право собственности на недвижимость, расположенную на таком участке. То есть, в данном случае возможность приобретения права на земельный участок поставлена в прямую зависимость от уже имеющегося права на недвижимость, расположенную на участке.

Возвращаясь к гражданскому законодательству и анализируя статью 652 ГК РФ нам в глаза бросается следующая последовательность: сначала в названной статье упоминается недвижимое имущество, на которое приобретается право аренды, следом за таким имуществом в аренду (пользование) предоставляется земельный участок. Следовательно, применительно к арендным правоотношениям (и не только к арендным, но и, например, к отношениям купли-продажи) гражданское законодательство, равно как и земельное (за исключением статьи 1 ЗК РФ), определяет земельный участок в качестве недвижимой вещи, которая следует юридической судьбе расположенной на таком участке недвижимости. Таким образом, в случае, когда перед нами есть

здание и земельный участок, находящиеся в собственности у одного субъекта, то мы должны прежде всего озаботиться вопросом установления права аренды именно в отношении здания, а права на участок (аренда или пользование) будут переданы нам в силу прямого указания гражданско-правового закона.

Из вышеизложенного следует, что в случае, когда речь идёт о вопросе приобретения права аренды исключительно на публичный земельный участок, то доминирующей отраслью законодательства будет земельное, и только потом гражданское. Однако же если говорить о приобретении права аренды на принадлежащие публичному собственнику земельный участок и недвижимость, расположенную на нём, то приоритет будет отдан гражданско-правовому закону, поскольку он требует, чтобы юридическая судьба участка следовала за судьбой недвижимости. Факт отсутствия в земельном и гражданском законодательстве нормы, «автоматически подтягивающей» юридическую и фактическую судьбу недвижимого имущества за судьбой земельного участка, аргументирует приведённый вывод и подчёркивает, что организовать и провести торги на право заключения договора аренды земельного участка и расположенной на нём недвижимости исключительно в рамках положений ЗК РФ не представляется возможным.

Следовательно, руководствуясь гражданским законодательством, орган государственной власти или местного самоуправления принимает решение о проведении торгов в отношении земельного участка и расположенной на нём недвижимости. При этом несмотря на то, что такое решение принимается юридически одновременно в отношении как земельного участка, так и недвижимости, приоритетное место негласно отдаётся именно последней, ввиду чего торги проводятся в соответствии со статьёй 17.1 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС 147/23, а участок в свою очередь «законно следует» за недвижимостью в силу положений статьи 652 ГК РФ. Данный вывод подтверждается в том числе решением Свердловского УФАС России от 13.06.2023 по жалобе № 066/10/18.1-1907/2023 [7], в котором антимонопольный орган подчеркнул недопустимость разделения по разным лотам земельного участка и расположенной на нём недвижимости, а также указал, что торги в отношении данных объектов должны быть проведены в соответствии со статьёй 17.1 Закона о защите конкуренции и Приказом ФАС 147/23. По итогу торгов должен быть заключен единый договор аренды участка и недвижимости. Также заслуживает внимания и постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11.04.2019 № Ф04-1116/2019 по делу № А45-21220/2018 [8], в котором кассационная инстанция согласилась с выводами нижестоящих судов. В рассматриваемом деле антимонопольный орган настаивал на том, что при проведении торгов на право заключения договора аренды недвижи-

мости по правилам статьи 17.1 Закона о защите конкуренции муниципалитет не имел права включать в состав лота земельные участки, поскольку последние передаются в аренду в соответствии с положениями ЗК РФ. Однако суды с позицией антимонопольного органа не согласились, указав, что передаваемые в аренду на торгах земельные участки и располагающаяся на них недвижимость являются частями единого комплекса, который должен передаваться на торгах одним лотом в порядке, установленном статьей 17.1 Закона о защите конкуренции, поэтому включение в состав лота соответствующих участков правомерно.

Таким образом, по результатам проведенного исследования мы пришли к выводу, что действующее нормативное регулирование порядка проведения торгов на право заключения договора аренды публичного земельного участка и расположенного на нём недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, является достаточно неоднозначным. Это подтверждается наличием право-

применительной практики, свидетельствующей о том, что органы государственной власти и местного самоуправления не всегда правильно определяют подлежащее применению к рассматриваемой конкурентной процедуре законодательство. Вместе с тем путём анализа земельного, гражданского и антимонопольного законодательства, а также посредством рассмотрения релевантной административной и судебной практики, нам удалось установить применяемое к соответствующим торгам нормативное правовое регулирование. Однако, по нашему мнению, необходимо акцентировать внимание на том, чтобы применяемое к данным торгам законодательство стало более однозначным, ясным и формально определённым. Внесение изменений в соответствующие нормативные акты, возможно, способствует оптимизации процессов управления государственным и муниципальным имуществом, а также сократит количество споров, возникающих в рамках осуществления компетентными органами власти полномочий по распоряжению публичным имуществом.

ЛИТЕРАТУРА

1. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — 29 октября. — № 44. — Ст. 4147.
2. О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон 21.12.2001 № 178-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — 28 января. — № 4. — Ст. 251.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996. — 26 января. — № 5. — Ст. 410.
4. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2006. — 31 июля. — № 31 (часть I). — Ст. 3434.
5. О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, договоров безвозмездного пользования, договоров доверительного управления имуществом, иных договоров, предусматривающих переход прав в отношении государственного или муниципального имущества, и перечне видов имущества, в отношении которого заключение указанных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса: приказ Федеральной антимонопольной службы России от 21.03.2023 № 147/23 // Зарегистрировано в Министерстве юстиции России 19.05.2023 № 73371.
6. Письмо Федеральной антимонопольной службы России от 12.09.2024 № 04/82177-ПР/24 «О рассмотрении обращения» // Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. — (дата обращения: 30.04.2025).
7. Решение Управления Федеральной антимонопольной службы по Свердловской области от 13.06.2023 по жалобе № 066/10/18.1-1907/2023 // Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. — (дата обращения: 05.05.2025).
8. Постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11.04.2019 № Ф04-1116/2019 по делу № А45-21220/2018 // Доступ из справочно-правовой системы КонсультантПлюс. — (дата обращения: 06.05.2025).

© Березкин Алексей Сергеевич (alexey_berezkin98@mail.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»