

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ

федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования

«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Предпринимательское и трудовое право»

(наименование)

40.04.01 Юриспруденция

(код и наименование направления подготовки)

Правовое обеспечение предпринимательской деятельности

(направленность (профиль))

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)**

на тему: Предоставление объектов государственного и муниципального имущества в аренду юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям .

Обучающийся

И. Г. Салахова

(И.О. Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

К.п.н., доцент Е. М. Чертакова

(ученая степень, звание, И.О. Фамилия)

Тольятти 2023

Содержание

Введение	3
1 Теоретические и правовые основы арендных отношений в управлении государственным и муниципальным имуществом.....	8
1.1 Содержание управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом.....	8
1.2 Правовое регулирование распоряжения государственным и муниципальным имуществом в РФ.....	15
1.3 Развитие и роль аренды в совокупности механизмов управления государственным и муниципальным имуществом.....	23
2 Анализ правоотношений, возникающих при предоставлении в аренду государственного и муниципального имущества юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.....	30
2.1 Характеристика договора аренды государственного и муниципального имущества в России	30
2.2 Практика регулирования арендных отношений при предоставлении государственного и муниципального имущества	39
3 Идентификация проблем правового регулирования арендных отношений при предоставлении государственной и муниципальной собственности и предложения по их решению.....	54
3.1 Выявление проблем правового регулирования арендных отношений при предоставлении в аренду государственной и муниципальной собственности на примере г. Санкт-Петербурга	54
3.2 Пути решения проблем правового регулирования предоставления в аренду объектов государственного и муниципального имущества юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям	63
Заключение.....	73
Список используемой литературы	78

Введение

Актуальность и научная значимость темы настоящего исследования заключается в том, что предоставление государственного и муниципального имущества в аренду - неотъемлемая часть современной экономики, а решаемые за счет использования государственной и муниципальной собственности задачи и цели достаточно специфичны. Эффективность управления государственным имуществом напрямую влияет на исполнение бюджета, а доля доходной части бюджета от использования государственным имуществом Санкт-Петербурга является одной из ключевых.

На современном этапе развития экономики важное место в управлении государственным и муниципальным имуществом занимают земли (земельные участки), а в их использовании традиционной формой является сдача земельных участков в аренду. В условиях социально-экономического кризиса и дефицита бюджета перед многими субъектами РФ встают вопросы повышения эффективности использования государственного имущества.

Таким образом, вопросы, связанные с совершенствованием механизмов аренды с целью повышения эффективности использования государственного имущества, являются актуальными, а содержание исследования определяется необходимостью анализа существующих проблем в сфере арендных отношений и поиска методов повышения эффективности использования государственного имущества.

С развитием городов и повышением качества жизни населения все более важной проблемой для общества становится благоустройство городских территорий, а также управление благоустройством на местном уровне в органах местного самоуправления. Эта проблема требует четких управленческих решений, связанных с формированием программ благоустройства и использованием ресурсов в рамках существующей социально-экономической системы. Социальная составляющая, в свою

очередь, обеспечивает условия для высокого уровня жизни населения: транспортная инфраструктура, благоустройство, здравоохранение, искусство, культуру, а также жилищно-коммунальное хозяйство. С решением этих проблем будет определяться успешность деятельности органов государственного управления.

Современный институт государственной собственности характеризуется постоянным поиском оптимального соотношения государственного и частного в экономике: уменьшение частной инициативы, подавление государством частной собственности приводило к кризису производства; передача большей части объектов государственной собственности в частные руки приводила к неконтролируемости процессов управления и кризисам производства в приоритетных отраслях экономики. Основой формирования различных видов собственности в Российской Федерации стал процесс приватизации государственной собственности, начатый в начале 1990 годов. В связи с этим, эффективности проведения приватизации как части построения успешной системы управления государственной собственностью уделяется много внимания.

Степень проработанности темы: Вопросам управления государственной собственностью на региональном уровне в последние несколько лет посвящали свои труды Брагинский М.И.[1], Гончаров В. В.[2], Дугарская Т.А.[3], Копейна Е.М. [4]и другие. Перечисленные авторы в своих научных работах рассматривали общие вопросы управления государственным имуществом: проводили обзор, классификацию методов и принципов управления государственным имуществом, изучали структуру государственной собственности, освещали вопросы правового регулирования управления государственным имуществом. Вопросы эффективности управления государственной собственностью рассматривали Копейна Е.М.[4], Кохно П. А.[5], Солдатова В.И.[6]. Научные труды перечисленных авторов были использованы для формирования теоретической базы проведенного в данной работе исследования. Однако в научных трудах

современных авторов недостаточное внимание уделено такому вопросу, как коллизии, пробелы, правонарушения в сфере распоряжения государственной собственностью. Так, недостаточно раскрыт вопрос разграничения права собственности. Учитывая вышеизложенное, был сделан упор именно на эту проблематику.

Объект исследования: правоотношения между государством и бизнесом, которые возникают при предоставлении в аренду объектов государственного и муниципального имущества юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

Предмет исследования: нормативно-правовая база, возникающая из аренды объектов государственного и муниципального имущества юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, практика применения.

Цель исследования: комплексный анализ специфики правового регулирования аренды объектов государственного и муниципального имущества в Российской Федерации.

Гипотеза исследования: в связи с недостаточной урегулированностью нормами гражданского законодательства отдельных вопросов относительно предмета аренды необходимо внести изменения в главу 34 Гражданского кодекса РФ[7], разработать и закрепить правовые основы создания и ведения реестра недобросовестных участников торгов или арендаторов объектов недвижимого имущества, являющихся собственностью публично-правовых образований.

Для достижения цели необходимо выполнить задачи:

- уточнить теоретические и нормативные основы и определения в сфере управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом;
- проанализировать роль аренды среди механизмов управления государственной и муниципальной недвижимостью и определить ее место среди неналоговых доходов бюджета;

- рассмотреть историю появления арендных отношений, а также правовые основы современных арендных отношений;
- изучить состояние аренды в России и рассмотреть существующие проблемы в арендных отношениях;
- выявить проблемы организации аренды государственного имущественного комплекса;
- разработать предложения по совершенствованию арендных отношений системы управления государственным и муниципальным имуществом.

Научная новизна выпускной квалификационной работы заключается в комплексном исследовании правового регулирования арендных отношений, в том числе договоров аренды муниципального имущества, и в анализе существующих проблем практического применения правовых норм современного гражданского законодательства о договорах аренды. Результатом данного исследования стали предложения по совершенствованию существующего гражданского законодательства России по исследуемой тематике.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется его новизной и содержащимися в нем обобщениями, выводами и предложениями, которые могут быть использованы нормотворческими органами для совершенствования норм гражданско-правового регулирования арендных отношений, а также реализовываться в процессе правоприменения.

Методы исследования. В выпускной квалификационной работе применяются общенаучные методы познания: анализ и синтез, индукция и дедукция, аналогия, сравнение, системный подход к объекту исследования; частнонаучные (специальные) методы: сравнительно-исторический, сравнительно-правовой, формально-юридический, системно-структурный и логический анализ юридических норм.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в изучении материала: нормативно-правовой базы, научной

литературы, монографий, статей по теме исследования, анализа, синтезе, обобщении и выводах на основе материала, разработке рекомендаций.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Его результаты докладывались на XIII Международной научной конференции «Актуальные вопросы юридических наук» (Казань, апрель 2022 г.).

Положения, выносимые на защиту:

- определение имеющихся проблем в сфере предоставления объектов государственного и муниципального имущества в аренду юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям, проблем эффективности распоряжения государственной собственностью как комплексным и системным процессом взаимодействия различных субъектов государственного управления;
- последовательный анализ массива нормативно-правовых актов, регламентирующих рассматриваемый институт, рассмотрение судебной практики в разрезе исследуемых проблем, решение поставленных задач для достижения цели научно-исследовательской работы;
- обобщения и выводы, рекомендации по устранению пробелов в законодательстве .

Структура данной выпускной квалификационной работы включает в себя введение, три раздела, заключение, два рисунка и список используемой литературы. Основной текст изложен на 75 страницах.

1 Теоретические и правовые основы арендных отношений в управлении государственным и муниципальным имуществом

1.1 Содержание управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом

Существование государственной и муниципальной собственности было порождено необходимостью существования государства как особого органа высшей власти, выполняющего прежде всего функции защиты, а также контроля. Но для выполнения этих функций государству необходимо иметь имущество в собственности. Обратимся к федеральному законодательству, а именно к Гражданскому кодексу Российской Федерации :

1. «Государственной собственностью в Российской Федерации является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее на праве собственности субъектам Российской Федерации - республикам, краям, областям, городам федерального значения, автономной области, автономным округам (собственность субъекта Российской Федерации).

2. Земля и другие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, являются государственной собственностью.

3. От имени Российской Федерации и субъектов Российской Федерации права собственника осуществляют органы и лица, указанные в статье 125 настоящего Кодекса.

4. Имущество, находящееся в государственной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с настоящим Кодексом (статьи 294, 296). Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну

Российской Федерации, казну республики в составе Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа.

5. Отнесение государственного имущества к федеральной собственности и к собственности субъектов Российской Федерации осуществляется в порядке, установленном законом»[7].

Государственная собственность представляет собой отношения, построенные на принципе иерархии. Во-первых, это взаимоотношения внутри самих государственных органов, во-вторых, отношения между центральными органами власти и региональными, в-третьих, между государством как единым аппаратом и государственными предприятиями, производящими товары и услуги для населения.

Самым значительным объектом государственной собственности является недвижимое имущество. Согласно статье 130 Гражданского Кодекса РФ, недвижимостью является имущество, прочно связанное с землей, перемещение которого без соразмерного ущерба их назначению, невозможно: земельные участки, здания, сооружения, встроенные помещения, а также морские суда, воздушные суда, суда внутреннего плавания[7].

Большую долю среди объектов федерального имущества занимает недвижимое имущество.

В зависимости от своей принадлежности все недвижимое имущество можно разделить на две группы:

- Имущество в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципалитета.
- Имущество в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципалитетов.

Первая группа объектов недвижимости дает государству возможность использовать все свои права и полномочия. По отношению к данным

объектам государство является полноправным распорядителем. Государство может использовать имущество по своему усмотрению: продать, сдать в аренду, предоставить в безвозмездное пользование, обменять, заложить или ликвидировать. Вторая группа объектов не дает государству в полной мере использовать свои права, так как данные объекты принадлежат государству наравне с другими собственниками.

Объекты государственной недвижимости можно разделить на виды. Муниципальная недвижимость представляет собой недвижимость, которая является собственностью муниципального образования. К такой недвижимости относятся те же объекты, что и к государственной недвижимости. Большая доля объектов недвижимости приходится на жилые и нежилые здания и сооружения, земельные участки.

Управление зданиями и сооружениями тоже имеет ряд своих проблем. Кроме несовершенства законодательства в арендных отношениях, существуют проблемы при определении количества объектов, которые необходимо продать, и количества, которые можно сдать в аренду. Кроме классификации муниципального недвижимого имущества по объектам, можно все недвижимое имущество разделить на две части: имущество, закрепленное на праве хозяйственного ведения и праве оперативного управления за муниципальными учреждениями, и имущество муниципальной казны.

Управление недвижимостью, находящейся в государственной и муниципальной собственности, осуществляется соответствующими уполномоченными органами. К управлению относится купля, продажа, обмен, передача в управление, аренда. Кроме того, к управлению недвижимостью можно отнести контроль за сохранностью объекта и рациональное и эффективное использование объекта с целью извлечения максимально пользы для государства, получения стабильного дохода, а также для увеличения этого дохода.

Если имущество находится на праве хозяйственного ведения учреждения, то учреждение не может самостоятельно распоряжаться имуществом. Оно не может без согласия собственника продать, сдать в аренду, передать в залог или как-то по-другому распорядиться имуществом.

Если сравнить право оперативного управления с правом хозяйственного ведения, то первое дает меньше полномочий по сравнению со вторым видом права. Когда учреждение управляет имуществом на праве оперативного управления, оно исполняет такое управление исходя из поручений собственника. Кроме того, собственник может изъять неиспользуемое имущество. Чаще всего данным видом управления имуществом наделяются казенные учреждения.

Недвижимое имущество муниципальной казны является частью муниципальной собственности. К нему можно отнести нежилые и жилые здания и сооружения, земельные участки. Муниципальная казна образуется за счет безвозмездно передачи из государственной собственности имущества в муниципальную. Также возможно приобретение имущества муниципальными образованиями на свои денежные средства.

Распоряжение и управление государственным имуществом построено на праве собственности органов государственной власти. Право собственности – это совокупность норм права, которые устанавливают и регулируют вопросы принадлежности имущественных благ, вопросы владения, пользования и распоряжения объектом собственности, вопросы юридической защиты имущественных прав.

В соответствии с положениями российского законодательства, понятие права собственности предполагает полномочия по владению, пользованию и распоряжению имуществом. Это составляет классическую триаду правомочий права собственности.

Государственная собственность является отдельно выделяемым видом собственности. Управление объектами государственной собственности осуществляют уполномоченные органы государственной власти (ст. 214 ГК

РФ)[7]. Объектом государственной собственности является юридически закрепленная за Российской Федерацией или за субъектом Федерации обособленно-организационная часть национального богатства. Субъектом государственной собственности является Российская Федерация как государство.

Главной особенностью государственной собственности является то, что она напрямую связана с осуществлением политической власти.

Основанием возникновения права государственной собственности являются как общегражданские процедуры, так и специальные способы приобретения права собственности .

Как отдельный вид собственности, государственная собственность имеет ряд специфических черт:

- напрямую связана с осуществлением политической власти;
- права собственности принадлежат государству, управление собственностью от имени государства осуществляют органы государственной власти;
- наличие специфических свойств приобретения права собственности, присущих исключительно государственной (муниципальной) собственности, не распространяющихся на иные виды собственности: приватизация, конфискация, реквизиция и др.;
- в роли объекта государственной собственности может быть любое имущество.

Обеспечение устойчивого экономического развития и политической стабильности за счет государственного имущества является «целью управления государственной собственностью на уровне федеральных органов управления» [7] .

К методам управления на данном уровне относятся: как правовой метод - правовое регулирование, как экономический метод - государственный заказ, как административный – институты развития.

На уровне регионального управления использование объектов государственного имущества нацелено на эффективное функционирование систем жизнеобеспечения населения, пополнение бюджета, социальную защиту населения, обеспечение экологической безопасности. Для этого используются программы регионального развития, система госзаказа, законодательные решения и инициативы.

Говоря о государственной собственности, нельзя обойти вниманием муниципальную, так как проблемы разграничения предметов государственной и муниципальной собственности являются актуальными в рамках повышения эффективности управления государственной собственностью (оптимизации государственной собственности путем сокращения численности объектов государственного имущества).

Местные органы управления отвечают за эффективное использование муниципальной собственности с целью комплексного развития территории. Методами управления выступают косвенные воздействия на экономическую деятельность, а также административные меры.

Определение объектов, расположенных на территории муниципалитетов, за местной властью предполагало, что дальнейшее управление и использование этих объектов будет реализовано при участии не только органов муниципальной власти, но и населения, проживающего на данной территории. Так, например, вопросы по использованию или продаже объектов муниципальной собственности должны выноситься на публичное обсуждение.

Таким образом, система управления государственной собственностью - совокупность субъектов и объектов управления, которые интегрированы в единое целое, которые взаимодействуют на основании определенного установленного порядка. Система управления государственной собственностью включает в себя активную часть (управляющую подсистему, которая представляет собой совокупность субъектов управления, оказывающих управляющее воздействие) и пассивную часть (управляемую

подсистему, которая представляет собой совокупность объектов управления, испытывающих на себе управляющее воздействие).

Система управления государственной собственностью включает в себя набор определенных элементов, в процессе взаимодействия которых достигаются цели и задачи управления государственным имуществом: механизм управления, функциональная подсистема (функции управления имуществом и управляющие органы власти); процессы управления государственным имуществом; подсистема обеспечения управления государственным имуществом (контроль и учет объектов госсобственности, оценка государственного имущества, кадровое обеспечение деятельности органов власти по управлению государственным имуществом, система оценки эффективности управления имуществом и прочее).

Система управления государственной собственностью должна базироваться на соблюдении определенных принципов. Приоритетными принципами и базовыми подходами функционирования института государственной собственности являются:

- комплексный подход к управлению государственной собственностью с учетом потенциалов социального и экономического развития ;
- маркетинговый подход, основанный на выработке и реализации политики управления государственной собственностью на разных уровнях;
- научный подход, то есть с позиций научной обоснованности политики управления экономическим законам;
- иерархический подход, предполагающий регламентацию прав, обязанностей и нормативов имущественных отношений по уровням управления;
- интеграционный подход , базирующийся на взаимосвязях и взаимодействии между субъектами федеральной и региональной власти, объектами собственности государства отраслевой и территориальной принадлежности.

Ответственность в управлении государственной собственностью выражается в том, что субъекты всех уровней управления государственной собственностью должны нести ответственность за результаты своей деятельности (ответственность должна быть юридически закреплена); полномочия по управлению государственным имуществом должны быть эффективно разграничены. И направлены на совершенствование системы управления - постоянный поиск наиболее оптимальных путей достижения рационального соотношения «затраты - эффективность».

Обеспечение бесперебойного и эффективного функционирования системы управления государственной собственностью является задачей как всего государства (в части установления целевых ориентиров и направлений), так и отдельных субъектов управления государственной собственностью (в части исполнения конкретных функций управления и применения методов управления госимуществом, большую среди которых играют правовые методы).

Одними из самых сложных объектов управления являются земельные участки, а также здания и сооружения. При управлении земельными участками сложность состоит в том, что очень сложно разделить участки между государственной и муниципальной собственностью. Кроме того, возникают проблемы при оценке земель и организации их купли – продажи.

1.2 Правовое регулирование распоряжения государственным и муниципальным имуществом в РФ

Управление государственным и муниципальным имуществом в Российской Федерации регламентировано системой нормативно-правовых актов. Как трактуют современные учебные пособия в сфере правового обеспечения государственного и муниципального управления, «под нормативно-правовой основой государственного и муниципального управления следует понимать прежде всего совокупность нормативных

правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере публичного управления, определяющих главные, узловые свойства, исходные положения, характер и направления, организационно-правовые формы деятельности органов государственного и муниципального управления, их структуру, порядок формирования и взаимоотношения друг с другом»[8, с. 62].

Нормативно-правовые акты, которые регламентируют управление государственной и муниципальной собственностью Российской Федерации, имеют иерархию, отраженную на рисунке 1.

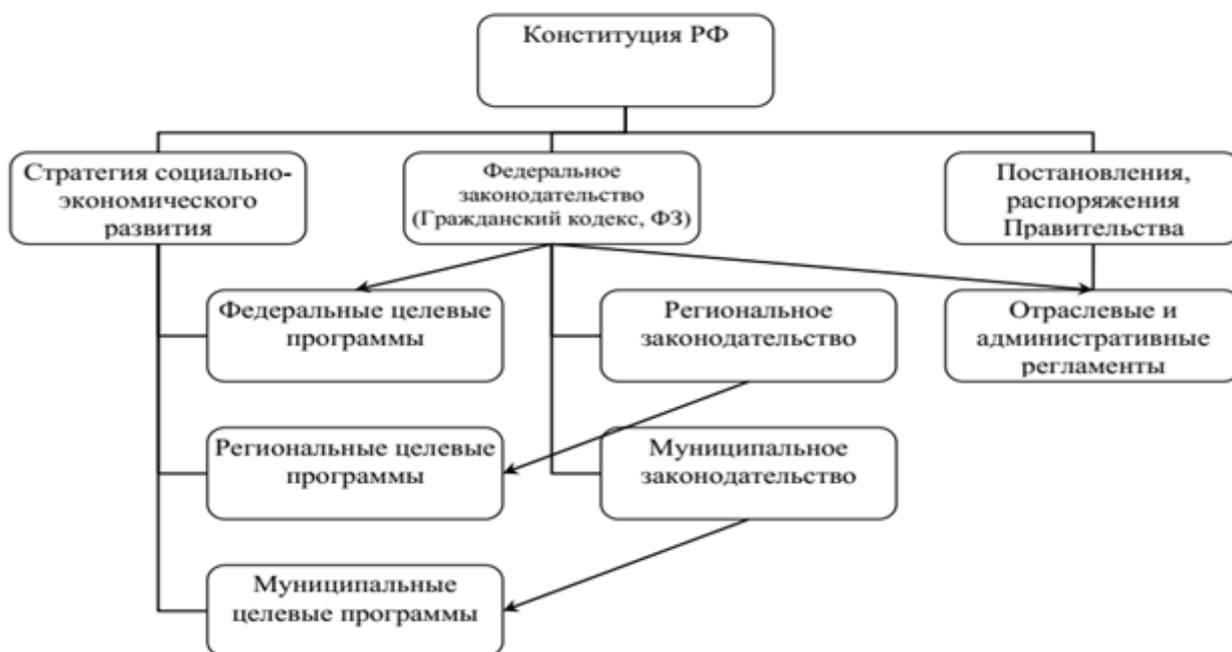


Рисунок 1 – Иерархия нормативных актов, регламентирующих управление государственным и муниципальным имуществом

На уровне главного закона государства- Конституции Российской Федерации наряду с муниципальной, частной и другими формами собственности установлен принцип выделения государственной собственности, что гарантирует «равенство прав и защиты интересов

собственников всех форм собственности»[6]. Среди федеральных законов можно назвать Гражданский кодекс Российской Федерации[7], Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"[9], Федеральный закон "О приватизации государственного и муниципального имущества" от 21.12.2001 №178-ФЗ (последняя редакция)[10], Федеральный закон "Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 22.07.2008 № 159-ФЗ (последняя редакция)[11], Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 "О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом"[12] и др. Уступающие по юридической силе – это нормативно-правовые акты регионального уровня. Примеры: Постановление Правительства Ленинградской области от 21.12.2007 №329 «Об утверждении Методики определения величины арендной платы за пользование находящимися в государственной собственности Ленинградской области зданиями, строениями и отдельными помещениями»[13], Постановление Правительства Ленинградской области от 26.12.2017 №612 «О порядке организации и осуществления контроля за сохранностью и использованием по назначению государственного имущества Ленинградской области Ленинградским областным комитетом по управлению государственным имуществом»[14] .

Муниципальные органы вправе сами принимать нормативные акты по вопросам определения порядка управления , распоряжения муниципальным имуществом, минуя уровень субъектов и основываясь на нормы Конституции РФ[15] и федеральных законов, например, «Положение о порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности внутригородского муниципального

образования Санкт-Петербурга муниципальный округ №54», утвержденное Решением МС от 21.02.2018 №2/8.

Начальным этапом процесса управления государственной собственностью является определение стратегических ориентиров социально-экономического развития страны в целом и отдельных субъектов Федерации. Так, например, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года в качестве целевых ориентиров устанавливает развитие институтов экономической свободы и справедливости, в том числе, за счет повышения эффективности государственного управления.

В данном направлении деятельности государственная собственность является не только объектом управления, но и ресурсом, обеспечивающим решение социально значимых задач, комплексное развитие территории и повышение уровня благополучия населения.

Для того, чтобы оценить эффективность использования ресурсов государственного имущества, разрабатываются целевые показатели, нормативы и критерии оценки.

В Гражданском кодексе, нормативно-правовых «актах федерального законодательства, распоряжениях, постановлениях Правительства РФ , в проектах стратегии социально-экономического развития детализированы положения Конституции»[16]. «Применение положений предлагаемой Стратегии социально-экономического развития к практике управления государственным имуществом реализуется посредством Федеральных, региональных и муниципальных целевых программ. Нормативное обеспечение программ формирует федеральное, региональное и муниципальное законодательство» [16].

Гражданский кодекс Российской Федерации дает определение видов, форм, субъектов государственной собственности. Так, статья 296 устанавливает право оперативного управления объектами собственности, а статьи 294, 295, 299 устанавливают право хозяйственного ведения[7].

Право управления государственной (федеральной) собственностью закреплено за Правительством Российской Федерации на основании Федерального конституционного закона от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (в ред. 28.12.2010) «О Правительстве Российской Федерации»[16]. В данном нормативном акте также определено, что Правительство руководит работой федеральных министерств, органов исполнительной власти, в том числе, Росимуществом. Право управления государственной собственностью, находящейся на территории муниципальных образований, закреплено за органами муниципальной власти. Это положение содержится в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[9].

В целях повышения эффективности управления государственной собственностью запущен процесс приватизации объектов, имеющих статус государственного и муниципального имущества. Регламент реализации данного процесса закреплен в Федеральном законе от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»[10]. Принятие указанного нормативного акта нацелено на повышение эффективности использования объектов государственной собственности путем передачи их в частную собственность и применения рыночных механизмов хозяйствования. Отметим, что в части снижения доходов от приватизации выбытие имущества из собственности Санкт Петербурга в рамках данного процесса, запущенного в 90-е годы XX века, объективно подразумевает снижение доходов от продажи государственного имущества.

Также данным нормативным актом дана отсылка к федеральному законодательству в отношении некоторых особенностей порядка приобретения в собственность арендуемого у государства или муниципального образования недвижимого имущества юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, регламентируемых Федеральным законом от 22.07.2008 № 159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в

муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[11], согласно которым субъекты малого и среднего предпринимательства при возмездном отчуждении арендуемого имущества из государственной или муниципальной собственности пользуются преимущественным правом на приобретение такого имущества по цене, равной его рыночной стоимости и определенной независимым оценщиком в порядке, установленном Федеральным законом от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» [17].

После регистрации заявления субъекта малого и среднего предпринимательства, выражающегося в намерении реализовать свое право преимущественного выкупа арендуемого помещения, уполномоченные на то органы обязаны:

- в течение двух месяцев подписать договор оказания услуг по оценке рыночной стоимости выкупаемого имущества ;
- принять решение об условиях приватизации арендуемого имущества в течение двух недель с даты принятия отчета о его оценке;
- направить заявителю проект договора купли-продажи арендуемого имущества в десятидневный срок с даты принятия решения об условиях приватизации арендуемого имущества.

Наряду с федеральными законами, управление государственной собственностью регламентировано большим количеством общегосударственных нормативных актов – в основном Указов Президента РФ.

Органом исполнительной власти, ответственным за эффективное управление государственной собственностью, является Агентство по управлению государственным имуществом.

В Постановлении Правительства РФ № 432 определены полномочия Агентства, перечень исполняемых функций, особенности деятельности[12]. Отмечено, что Агентство отвечает за организацию управления

государственным имуществом, но не полномочно разрабатывать и принимать нормативные акты в данной сфере.

Вопрос правовой природы арендных отношений в современном научном сообществе является предметом дискуссий.

Действующее гражданское законодательство содержит положения о возможности защиты прав арендатора способами, характерными для вещного права (статья 305 ГК РФ): «Права, предусмотренные статьями 301 – 304 Гражданского кодекса РФ, принадлежат также лицу, хотя и не являющемуся собственником, но владеющему имуществом на праве пожизненного наследуемого владения, хозяйственного ведения, оперативного управления либо по иному основанию, предусмотренному законом или договором. Это лицо имеет право на защиту его владения также против собственника»[7].

Указанное обстоятельство требует пересмотра подхода к пониманию юридической природы арендных отношений, а введение исключительно обязательственной аренды требует внесения изменений в действующее законодательство.

Изменения в первую очередь касаются способов защиты прав арендаторов. Действующее гражданское законодательство, в частности ст.305 ГК РФ, содержит положения, дающие арендатору право предъявлять виндикационные иски. Согласно предлагаемым изменениям ГК РФ, данные нормы будут исключены, а для арендатора будет предусмотрена возможность защиты права на арендованное имущество путем подачи иска к третьим лицам, нарушающим право владения и препятствующим выполнению договора аренды, то есть на посессорную защиту.

Исключение прав арендатора на предъявление виндикационного иска к третьему лицу видится необоснованным. Действующим законодательством арендатору предоставляется возможность выбора наиболее приемлемых и оптимальных способов защиты своих прав либо «путем предъявления требований к арендодателю, либо путем истребования арендованного имущества из чужого незаконного владения» [7].

Основным документом, регулирующим сегодня арендные отношения, является Гражданский Кодекс РФ. В 34 главе «Аренда» изложены основные определения, виды договоров аренды и нормы и специальные правила[7].

В статье 606 определяет договор аренды следующим образом: по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Если объект аренды – это здание (нежилое помещение), то такие арендные отношения могут регулироваться другими нормативно-правовыми актами (указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ).

Таким образом, резюмируя, отметим, что в Российской Федерации представлен большой объем нормативно-правовых актов, регламентирующих рассматриваемый институт. Конституцией устанавливается выделение таких форм собственности, как государственная, муниципальная, частная и «иные формы собственности, а так же равенство прав и защита интересов собственников всех форм собственности, в том числе, государственной»[16].

В национальной концепции управления государственным имуществом выделены основные цели управления государственной собственностью, которыми являются: увеличение доходной части федерального бюджета в результате повышения поступлений доходов от управления государственной собственностью; организация оптимизации структуры управления государственной собственностью в целях обеспечения экономического роста страны; вовлечение в процессы совершенствования управления как можно большего количества объектов государственной собственности.

В соответствии с действующим законодательством муниципальная собственность может передаваться в аренду:

- по результатам проведения торгов;
- без проведения торгов в случаях, установленных частями 1 и 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции[18];

– через согласование муниципальной преференции в порядке, определенном главой 5 Федерального закона "О защите конкуренции" от 26.07.2006 N 135-ФЗ[18].

1.3 Развитие и роль аренды в совокупности механизмов управления государственным и муниципальным имуществом

Арендные отношения имеют древнюю историю, а договор аренды можно назвать самым старым из существующих видов договоров. Понятие аренды с древних времен тоже существенно не изменилось.

Как говорят ученые, первые договоры аренды были заключены еще до нашей эры. До наших дней дошли свидетельства древнеегипетских, древнеиндийских и месопотамских договоров аренды. Ученым удалось расшифровать надписи на стенах пирамид и папирусах. В основном, в аренду брали рабов, скот и земли. Также были найдены письменные жалобы о нарушении договоров аренды.

Первым документом, регулирующим арендные отношения, можно считать Драхмашастр – древнеиндийский сборник норм, регулирующих арендные отношения земель. Схожие законы существовали и при Хаммурапи. Эти законы включали в себя около двадцати статей, касающихся аренды земли, скота, жилья.

Самым полным институтом аренды ученые считают древнеримский институт. Все существовавшие нормы были записаны на глиняных табличках, регулировавших отношений между арендодателем и арендатором.

Можно сказать, что первые арендные отношения были сформированы уже до нашей эры, приблизительно два тысячелетия назад. Поэтому можно сказать, что для наших предков договор аренды был довольно обычным явлением .

Все последующие институты аренды, сложившиеся в Европе и в России, сформировались под влиянием древних арендных норм и правил.

История аренды в России насчитывает не одно столетие. Первые упоминания о договорах аренды были в древнейшем русском правовом кодексе Русская Правда - сборнике правовых норм Киевской Руси, датированный различными годами, начиная с 1016 года. Содержащиеся там нормы и правила касались арендных отношений лишь в общих чертах. В то время еще не было четко сформулированных законов, да и договоров аренды заключалось немного. Это было связано с тем, что в России в то время существовало крепостное право, и доля свободных людей в стране была невелика.

Переломным этапом в истории развития арендных отношений стала отмена крепостного права в 1861 году. Крестьяне получили свободу, а значит, и потенциальную возможность брать землю в аренду. Так, арендные отношения в России перешли на новый виток своего развития. Стало развиваться производство, сельское хозяйство, людям стала нужна земля и здания, поэтому все больше стало заключаться договоров аренды.

Одним из самых популярных классических видов договоров является договор аренды, история становления и развитие которого насчитывает не один десяток лет. Будучи известным еще в Древнем Риме, этот вид договора был позаимствован российскими законодателями и до настоящего времени не теряет своей актуальности и значимости. Наибольшее свое распространение и развитие арендных отношений получили с переходом России к рыночной экономике.

Особое место в Российской Федерации занимают вопросы заключения и расторжения договоров аренды в отношении имущества публично-правовых образований.

Договор аренды (найма) был известен еще в Древнем Риме и выделялся как самостоятельная разновидность консенсуальных договоров. Вещно-правовые элементы (право следования и вещно-правовая защита нанимателя) в договоре найма того периода отсутствовали, для него были характерны исключительно обязательственно-правовые элементы. Такая особенность договора найма в Древнем Риме, с точки зрения некоторых ученых,

проявляется в ситуации, при которой новый собственник имущества, переданного по договору имущественного найма и отчуждаемого арендодателем до истечения срока такого договора, не становится связанным по такому договору.

Г.Ф. Шершеневич рассматривал имущественный найм исключительно как обязательственное правоотношение, поскольку применение к хозяину имущества принудительных мер к выполнению обязанности по договору не предусматривалось, а в случае нарушения условий договора возможно лишь взыскание возмещения причиненного ущерба [19].

Понятие имущественного найма содержалось в Гражданском законодательстве дореволюционной России. В этот период одновременно с понятием «договора найма» использовались понятия «аренда», «кортмное содержание», «прокат», которые применялись по отношению к разным предметам договора. Так, понятия «аренда», «кортм» относились преимущественно к найму земли, дома, т.е. недвижимого имущества, а «прокат» - к найму мебели, платья, т.е. имущества движимого.

В проекте Гражданского уложения Российской империи, вынесенного на рассмотрение Государственной Думы в 1913 г., законодатель не делает различия между наймом (использование нанятого имущества исключительно для собственных нужд) и арендой (использование самого имущества и присвоение полученных от такого использования плодов и доходов), так как такое разделение не соответствовало бы действовавшему на тот момент праву.

Согласно ст. 1816 проекта Гражданского уложения, предметом найма могли выступать движимое и недвижимое имущество, приносящие доход права (право охоты, рыбной ловли, взимание соборов за проезд).

Срок договора найма по действовавшему до 1917 г. законодательству признавался существенным условием такого договора, но отсутствие в договоре соответствующего пункта «не могло служить основанием для

признания договора недействительным или незаключенным, а лишь указывало на возможность прекращения его в любое время».

В советском гражданском праве официальная классификация договорных обязательств была впервые осуществлена в гражданских кодексах союзных республик в 20-е годы XX века - ГК РСФСР 1922 г., в последующем и в ГК РСФСР 1964 г.

Анализируя гражданское законодательство этого периода, О.С. Иоффе [20] делает вывод, что у нанимателя по договору имущественного найма возникает право владения на переданное имущество, при этом такое правомочие, осуществляемое собственником или иным лицом по договору, может нарушаться. Рассматривая теорию товарной собственности государства, он пишет: «в области товарно-денежных (гражданско-правовых) отношений государство как собственник предоставленного тресту имущества выступает в виде особого юридического лица, признаваемого формальным собственником этого имущества. Но очерченной областью и исчерпывается право собственности треста, ибо вне товарного оборота, в отношении государства с его органами права собственности к нему не находят применения» [20, с.147].

Отметим, что из относительных по своей природе правоотношений, вытекающих из договора имущественного найма, при переходе имущества во владение и пользование к другому лицу возникает ряд правовых последствий. Данное обстоятельство позволяет защитить права нанимателя от посягательств и нарушений со стороны других лиц, а также признает договор найма действительным и обязательным для нового собственника наемного имущества. Предметом договора имущественного найма по советскому гражданскому законодательству могло выступать имущество, обладающее признаками непотребляемости и индивидуальной определенности.

В Гражданском кодексе РСФСР 1922 года в разделе «Обязательственное право» имеется глава, посвященная имущественному

найму (ст.ст. 152 -179)[21]. Изначально договор имущественного найма рассматривался как возмездное пользование любым видом имущества, включая жилые помещения.

Политика Советского государства в области жилищного найма вызвала необходимость отделения его от имущественного найма, в том числе в системе правового регулирования. Договор найма жилища как самостоятельный вид договора рассматривается О.С.Иоффе в главе «Основы жилищного права» Курса хозяйственного права 1935 годах [20]. В ГК 1964 года[22] отсутствуют правовые нормы, регулирующие найм жилых помещений, договор жилищного найма стал самостоятельным видом договора. Однако в последующем автор в учебнике гражданского права 1983 года рассматривает жилищный найм как разновидность договора в составе института имущественного найма.

В ГК 1922 года «государственные предприятия как имущественные комплексы рассматривались в качестве объектов имущественного найма, однако положениями ГК 1964 года они были исключены из имущественного оборота.

ГК 1964 года также содержал ограничения и запреты в отношении отдельных видов имущества, например, имущество, находящееся в собственности граждан и используемое ими для систематического извлечения нетрудовых доходов, подлежало изъятию, под запретом был также имущественный найм гражданами средств производства и земель сельскохозяйственного назначения».

Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик устанавливали положения об аренде (статье 85 – 88), при этом возникающие из такого договора правоотношения носили исключительно обязательственный характер, нормы, наделяющие договор аренды вещественно-правовыми элементами, отсутствовали. В рассматриваемый период арендодателями выступали органы государственной власти, и как

следствие этого, наделение арендатора вещно-правовыми способами защиты прав на арендуемое имущество видится нелогичным.

Следующим наиболее важным моментом, в истории арендных отношений стал переход к рыночной экономике после распада СССР. При переходе к рыночной экономике арендные отношения перешли на более новый уровень развития, заложив основу современной экономики, когда все больше организаций использует арендованное имущество или сдают не используемое имущество в аренду другим лицам или организациям. Специалисты отмечают, что договор аренды по популярности уступает лишь договорам по купле-продаже имущества.

Сегодня аренда является одним из приоритетных способов использования государственного (муниципального) и частного имущества и земель. А большое разнообразие форм собственности создало все предпосылки для развития арендных отношений на современном этапе.

Таким образом, в истории развития договора аренды в России условно можно выделить несколько периодов:

- дореволюционный период (до 1917 г.),
- советский период (с 1917 по 1996 г.),
- современный период (с 1996 г. по настоящее время).

Подводя итог рассмотрению вопроса об истории становления и развития арендных отношений в России, можно сделать вывод, что в научном сообществе до настоящего времени остается открытым вопрос о признании обязательственной или вещно-правовой природы арендных отношений. Идеи об обязательственной природе договора аренды вызывают критику со стороны ряда ученых, считающих, что в таком случае арендатор во взаимоотношениях с арендодателем находится в незащищенном положении. Эти обстоятельства создают трудности для юридической науки, правоприменительной деятельности, а также для дальнейшего реформирования гражданского законодательства, регулирующего арендные

отношения. Вместе с тем, следует признать, что для договора аренды характерны вещно-обязательственные элементы.

Обобщая изложенное в главе 1 данного исследования, можно сделать выводы. Главной особенностью государственной собственности является то, что она напрямую связана с осуществлением политической власти, базирующимся на нормативно-правовой базе, имеющей иерархическую структуру, систему, базовые принципы. Конституция РФ[15] устанавливает признание и защиту равным образом частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности, а определение понятия содержится в Гражданском кодексе РФ[7]. Среди видов государственной собственности выделяется недвижимое имущество как предмет аренды государственного и муниципального имущества, предоставляемого субъектам малого и среднего предпринимательства.

В главе автором совершен краткий экскурс в историю возникновения, развития и становления арендных отношений и самого понятия государственной собственности, рассмотрены механизмы управления государственным имуществом за последние столетия истории Российского государства. Определено, что суть аренды на сегодняшний день радикально не изменилась, однако сохранились проблемы правового регулирования аренды государственной собственности, раскрыть которые является задачей данного исследования.

Рассмотрены научные труды некоторых авторов, в частности Иоффе О.С. «Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права»» [20].

2 Анализ правоотношений, возникающих при предоставлении в аренду государственного и муниципального имущества юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям

2.1 Характеристика договора аренды государственного и муниципального имущества в России

Термин «аренда» происходит от латинского «arrendare», что переводится как «отдавать внаём». Договор аренды является наиболее распространенной договорной конструкцией, позволяющей удовлетворить потребность в имуществе для осуществления предпринимательской деятельности, дающей арендодателю возможность не только получить денежное вознаграждение, но и сохранить и поддержать имущество в надлежащем состоянии, поскольку содержание и текущий ремонт арендуемого имущества является обязанностью арендатора.

В Российской Федерации основу правового регулирования арендных отношений составляют положения ГК РФ, представленные Общей частью (п. 1 гл.34 ГК РФ) и Особенной частью, содержащей специальные правила, регулирующие соответствующий вид договора аренды, (пп. 2 - 6 гл. 34 ГК РФ) (прокат, аренда транспортных средств, аренда зданий и сооружений, аренда предприятий, финансовая аренда (лизинг))[7].

Итак, основным документом, регулирующим арендные отношения, является договор аренды. Сторонами данного договора являются арендодатель и арендатор, в роли которых могут выступать физические и юридические лица, а также государственные органы.

Для договора аренды, как самостоятельного типа договорных обязательств, характерны следующие квалифицирующие признаки: консенсуальность, возмездность, двусторонний характер, взаимность.

Договор аренды – это двустороннее соглашение : арендодатель и арендатор несут обязанности друг перед другом, имеют определенные права.

Основная обязанность арендодателя – это передача имущества арендатору во временное владение и (или) пользование. Основная обязанность арендатора, которому предоставлена аренда на возмездной основе, – это арендные платежи согласно условиям договора аренды. Перечисленные обязанности корреспондируют соответствующие права сторон, а именно: право арендатора требовать передачи имущества согласно условиям договора аренды, право арендодателя требовать внесения арендной платы в установленных договором аренды размере и сроке. Таким образом, договор аренды является синаллагматическим, то есть взаимно обязывающим арендодателя и арендатора.

Договор аренды является возмездным. Этот признак связывается с наличием в нем двух встречных предоставлений, одно из которых – передача во владение и пользование арендатору имущества, другое – арендная плата за такое право. В ГК РФ [7] определено, что арендная плата устанавливается за все арендуемое имущество в целом или отдельно по каждой из его составных частей в виде:

- определенных в твердой сумме платежей, вносимых периодически или единовременно;
 - установленной доли полученных в результате использования арендованного имущества продукции, плодов или доходов;
 - предоставления арендатором определенных услуг;
 - передачи арендатором арендодателю обусловленной договором вещи в собственность или в аренду;
 - возложения на арендатора обусловленных договором затрат на улучшение арендованного имущества (ч. 2 ст. 614 ГК РФ) [7].
- Допускается предусматривать в договоре аренды сочетание указанных форм арендной платы или иные формы оплаты аренды.

Договор аренды - это консенсуальный договор, то есть считается заключенным с момента достижения сторонами соглашения по существенным условиям, в отличие от реального договора, который

привязывает факт заключения договора к моменту передачи имущества. Обязательства у сторон консенсуального договора появляются с момента заключения.

Одновременно вопрос связи консенсуального или реального правового свойства договора аренды с моментом возникновения обязательств субъектов этого договора является дискуссионным в научном сообществе и судебной практике. По мнению некоторых правоведов, формулировка «передает имущество» характерна для реальных договоров, а «обязуется передать имущество» указывает, что заключение договора не обусловлено совершением соответствующего действия.

Все эти нормы распространяются и на договорные отношения, связанные с предоставлением в аренду государственного и муниципального имущества юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям.

Существенными условиями договора аренды являются следующие: детальное описание предмета аренды, права и обязанности сторон, их ответственность, порядок расчетов, сроки договора аренды, письменная форма, в некоторых случаях также государственная регистрация.

Неотъемлемой частью договора аренды земельного участка для государственной регистрации является приложение с планом земельного участка, а при сдаче в аренду здания, сооружения или помещения – поэтажный план и выделенные на нем площади, которые сдаются в аренду.

Договор аренды недвижимого имущества считается заключенным с момента государственной регистрации. Срок договора аренды закрепляется договором, а если такой пункт отсутствует, то договор считается заключенным на неопределенный срок, и по желанию сторон, он может быть расторгнут в любой момент. Кроме того, законом могут устанавливаться предельные сроки для аренды определенных видов имущества или определенных видов аренды. В таком случае, если в договоре не прописан срок, то договор прекращает свое действие после истечения установленного законом срока. По договорам, по которым действует законодательно

закрепленный срок, нельзя установить срок больше, чем предусмотрено законом.

Одной из главных обязанностей обеих сторон является подписание акта приема–передачи имущества в описанном в договоре аренды состоянии, а также передача документов, которые относятся к арендуемому объекту: технический паспорт, выписка, сертификат и иные документы, которые необходимы для использования объекта аренды.

Еще одним существенным пунктом договора аренды является срок передачи имущества от арендодателя арендатору, к которому обычно привязан переход ответственности за имущество. Кроме того, арендодатель должен предупредить своего арендатора о наличии или отсутствии прав третьих лиц на имущество или землю, сдаваемые в аренду. К правам арендодателя можно отнести следующие:

- заменить сданное в аренду имущество или земельный участок на аналогичный объект, если в данном объекте есть недостатки, или безвозмездно устранить эти недостатки;
- требовать своевременной уплаты арендных платежей;
- в любое время расторгнуть договор, предварительно уведомив арендатора о своем решении;
- требовать возмещения убытков, нанесенных по вине арендатора, который использовал объект не по назначению или с нарушениями условий договора.

У арендаторов тоже есть обязанности: арендатор должен использовать взятое в аренду имущество по назначению, прописанному в договоре, в процессе использования имущества обязан поддерживать его в надлежащем состоянии, делать мелкий ремонт, а также производить необходимые расходы для его содержания, своевременно совершать арендные платежи, а после прекращения действия договора аренды арендатор обязан вернуть имущество его владельцу в том виде, в каком он его получил.

Кроме обязанностей, у арендаторов есть права. Согласно статье 606 ГК РФ[7], арендатор имеет право собственности на плоды, продукцию и доходы, полученные им в результате использования арендуемого имущества. Также арендатор может в любой момент воспользоваться своим правом досрочного расторжения договора аренды, предварительно уведомив арендодателя в установленный срок и установленным способом. С письменного согласия арендодателя арендатор может предоставить в субаренду арендованное им имущество, передать в безвозмездное пользование или отдать арендные права в залог и внести их в качестве вклада в уставный капитал.

Если арендатор добросовестно исполняет договорные обязательства, он по истечении срока действия договора аренды правомочен воспользоваться первоочередным правом заключения договор аренды на новый срок.

Имеет смысл более подробно остановиться на особенностях аренды земельных участков на примере Санкт-Петербурга.

Исполнительным органом государственной власти, который принимает решения о передаче в аренду земельных участков в Санкт-Петербурге, а также осуществляет контроль за использованием арендованных земель, является Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга (далее – Комитет).

После реорганизации, произошедшей в Комитете имущественных отношений Санкт-Петербурга в июле 2017 года, непосредственно всеми вопросами аренды земельных участков, а также арендой другого имущества занимается подведомственное Комитету казенное учреждение – ГКУ «Имущество Санкт-Петербурга».

На законодательном уровне передача земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, в аренду регулируется, прежде всего, статьями 22, 39.1, 39.2, 39.6-39.8, 39.11-39.20, 41, 42, 36 Земельного кодекса РФ[23].

Договор аренды земельного участка заключается в соответствии с формой примерного договора аренды земельного участка, утвержденной

распоряжением КУГИ от 01.03.1995 №102-р[24]. Форма примерного договора аренды земельного участка была разработана для того, чтобы установить единый порядок оформления договорных отношений.

В приложении распоряжения №102-р[24] находится форма примерного договора аренды земельного участка. Примерный договор включает в себя 9 обязательных разделов:

1. Предмет договора. В предмете договора прописывается земельный участок, который передается в аренду, его адрес, площадь, кадастровый номер. Кроме того, указывается цель использования земельного участка и вид разрешенного использования.
2. Описание участка. В описании указываются расположенные на участке здания и сооружения (при наличии таковых), а также прописывается, является ли участок объектом культурного наследия (памятником истории и культуры народов России).
3. Срок действия договора и арендная плата.
4. Обязанности сторон.
5. Ответственность сторон.
6. Изменение, расторжение, прекращение действия договора аренды.
7. Особые условия. В особых условиях прописываются пункты, которые важны, по мнению сторон, но не могут быть включены, ни в один из перечисленных выше разделов.
8. Прочие условия. В прочих условия прописывается обязанность сторон в случае изменения адреса или реквизитов письменного уведомления другой стороны, а также количество листов и экземпляров договора. Кроме того, указывается, что с вопросы, которые не освещены в договоре, регулируются законодательством России и Санкт-Петербурга.
9. Приложение к договору.

Стандартные приложения к договору аренды – это акт приема-передачи арендуемого земельного участка, кадастровый паспорт земельного

участка, а также расчет арендной платы. В конце договора обязательно прописываются полные реквизиты сторон договора.

Определение размера арендной платы за пользование земельным участком производится на основании Закона Санкт-Петербурга «О Методике определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Санкт-Петербурга» от 05.12.2007 №608-1119[25] и Постановления правительства Санкт-Петербурга «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «О Методике определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Санкт-Петербурга»» от 26.11.2009 №1379 [26].

В методике прописана формула расчета арендной платы с расшифровкой всех коэффициентов, которые применяются в расчетах. Помимо этого, методика содержит условия и сроки внесения арендной платы за арендуемый земельный участок.

Все заключаемые договоры аренды земельных участков можно разделить на три основные группы:

- Краткосрочные договоры. Такие договоры заключаются на срок менее десяти лет. Как правило, они заключаются на три года.
- Долгосрочные договоры заключаются на 20 или 49 лет. Особенностью долгосрочных договоров является нахождение на них капитальной постройки: здания или сооружение, с собственниками которых также заключается договор.
- Договоры на размещение нестационарных торговых объектов (далее - НТО). Данный вид договоров появился совсем недавно. В 2015 году был принят Закон Санкт-Петербурга от 08.04.2015 N 165-27 «О размещении нестационарных торговых объектов»[27].

Данный закон определяет порядок размещения НТО на земельных участках, являющихся собственностью города Санкт-Петербург.

В соответствии с законом все НТО должны располагаться на земельных участках согласно договору на размещение нестационарных

торговых объектов гражданам, юридическим лицам в соответствии с принятой схемой размещения НТО.

Все договоры на размещение НТО имеют некоторые особенности. Данный вид договоров заключается на три года и не подлежит обязательной регистрации в Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии в отличие от других заключаемых на срок от одного года и более договоров аренды земельных участков.

Кроме того, земельные участки под НТО не подлежат обязательному кадастровому учету. Место размещения НТО определяется в соответствии со схемой размещения НТО, принятой «Распоряжением Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга от 01.10.2013 №2010-р»[28].

В приложении к каждому договору на размещение НТО прикладывается схема границ передаваемого в аренду земельного участка.

Передача земельного участка согласно условиям договора аренды от арендодателя к арендатору обязательно сопровождается двусторонним подписанием акта приема-передачи земельного участка, в котором должно содержаться подробное описание текущего состояния земельного участка на момент передачи между сторонами, а по истечении срока или досрочном расторжении или прекращении по соглашению сторон договора арендатор обязан возвратить арендодателю земельный участок в состоянии, в котором он был изначально получен. В отличие от договора аренды, договор на размещение НТО включает в себя приложение вместо акта приема-передачи акт допуска на земельный участок, а обязанность возврата земельного участка в надлежащем состоянии заменяется обязанностью арендатора освободить земельный участок и уведомить об этом арендодателя. После этого арендатор проводит обследование земельного участка и в случае освобождения земельного участка, договор прекращает свое действие и считается расторгнутым с даты проведения проверки фактического использования земельного участка.

Акт приема-передачи земельного участка как приложение к договору аренды на основании принятых к примерной форме договора аренды изменений начал оформляться только с 13.06.2008 года, а позже, с 30.05.2011 года, возникло и обязательство по возврату земельного участка арендодателю от арендатора по акту приема-передачи при расторжении договора аренды.

Как гласит статья 39.20 Земельного кодекса Российской Федерации, «исключительное право на приобретение земельных участков в собственность или в аренду имеют граждане, юридические лица, являющиеся собственниками зданий, сооружений, расположенных на таких земельных участках»[23]. Собственник здания, сооружения, помещения в здании, расположенном на земельном участке, находящемся в государственной или муниципальной собственности, может заявить в уполномоченный орган о намерении заключить договор аренды на земельный участок. Более того, как установлено пунктом 8 статьи 39.20 Земельного кодекса, «уполномоченный орган вправе обратиться в суд с иском о понуждении указанных в пунктах 1 - 4 настоящей статьи правообладателей здания, сооружения или помещений в них заключить договор аренды земельного участка, на котором расположены такое здание, сооружение, если ни один из указанных правообладателей не обратился с заявлением о приобретении права на земельный участок»[23]. С одной стороны, данная норма ограничивает отдельный оборот земельного участка и находящегося на нем недвижимого имущества, но с другой стороны, прочная связь между земельным участком и расположенным на нем недвижимым имуществом не гарантирует безусловного права собственности на земельный участок для собственника недвижимого имущества.

При сдаче в аренду государственного имущества (земельных участков или зданий, помещений) введена конкурсная система, что позволяет не только повысить привлекательность взятия в аренду объектов государственной собственности, но и на конкурсной основе найти достойного арендатора.

Хочется отметить, что, несмотря на несовершенство законодательного регулирования арендных отношений, аренда сегодня очень широко распространена. Это связано, прежде всего, с тем, что аренда позволяет получать доход, не изменяя форму собственности. Использование аренды позволяет предпринимателям расширять и развивать свой бизнес, не приобретая в собственность здания и земельные участки за счет крупных финансовых вложений.

Классификацию договоров аренды можно провести по различным основаниям. Договоры делятся в зависимости от регулирования только общими или общими и специальными нормами. Специальные нормы регулирующие договор аренды, закреплены помимо ГК РФ[7], еще и специальных нормах , такие, как Земельный кодекс . К примеру, по договору лизинга, кроме арендодателя и арендатора, участие в отношениях, порождаемых таким договором, принимает продавец имущества, которое передается имущество в аренду, а возникающие правоотношения сочетают в себе обязательства по покупке-продаже и аренде (статья 665 ГК РФ).

Договоры аренды в зависимости от наличия возможности у арендатора в последующем выкупить арендованное имущество делятся на договоры с правом выкупа и без такого права.

2.2 Практика правового регулирования арендных отношений при предоставлении государственного и муниципального имущества

К настоящему времени сформировалась обширная судебная практика, связанная с рассмотрением и разрешением различных споров, вытекающих из договоров аренды. Вместе с тем, на сегодняшний день отсутствует единообразие при применении различных правовых норм в сфере арендных отношений. Следует отметить, что проблемы зачастую связаны с

неурегулированностью нормами права ряда аспектов, связанных с заключением и расторжением договоров аренды.

Данные судебной статистики по рассмотрению арбитражными судами субъектов Российской Федерации свидетельствуют, что споры о неисполнении или ненадлежащем исполнении вытекающих из договоров аренды обязательств, занимают значительное место.

Споры возникают по поводу предмета данного договора, который определяется как движимое и недвижимое имущество, передаваемое по договору аренды во временное владение и пользование на возмездной основе, не теряющее натуральных свойств в процессе эксплуатации, обладающее индивидуализирующими признаками, которое может быть истребовано арендодателем.

Предмет договора аренды является существенным условием данного вида договора. Договор аренды, так же как и любой другой гражданско-правовой договор, связанный с передачей имущества, имеет сложный предмет, в состав которого включаются такие действия, как передача имущества во временное владение и пользование либо во временное владение (ст. 606 ГК РФ) и само имущество, подлежащее передаче.

Так, в отношениях, опосредованных арендой государственного и муниципального имущества, договор аренды части вещи, которая не является самостоятельным объектом права, например, передача части здания, невыделенного помещения, части помещения, части земельного участка, признается допустимым и не противоречит действующему законодательству. Допустимость такой передачи обусловлена возможностью передать объект аренды исключительно в пользование арендатора, исключая право владения (ст. 606 ГК РФ). Договор аренды части вещи, заключенный на срок один год и более, подлежит государственной регистрации, при этом обременению подлежит вся недвижимая вещь в целом.

В настоящее время наиболее востребованными объектами аренды являются нежилые помещения, части помещений (для установки банкоматов,

терминалов оплаты, автоматов по розничной продаже горячих напитков и штучных товаров в индивидуальной упаковке, пунктов выдачи товаров интернет-магазинов (постаматов).

Особое место занимает аренда мест на муниципальных опорах контактной сети и наружного освещения. Договор аренды такого вида имущества достаточно востребован в городе Санкт-Петербурге операторами сотовой связи, Интернет-провайдерами и т.д.

В ряде случаев, особенно при передаче в аренду части объекта, целесообразно включать в договор аренды план передаваемого объекта (выкопировку из технического паспорта, технического плана), на котором отмечаются (желательно цветом) границы объекта.

Вместе с тем, п. 15 Постановления Пленума ВАС РФ от 25.01.2013 № 13 «О внесении дополнений в постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды»[29] установлено, что стороны не вправе оспаривать договор по основанию, связанному с ненадлежащим описанием объекта аренды, в том числе ссылаться на его незаключенность или недействительность, в случае, если арендуемая вещь в договоре аренды не индивидуализирована должным образом, однако договор фактически исполнялся сторонами (например, вещь была передана арендатору и при этом спор о ненадлежащем исполнении обязанности арендодателя по передаче объекта аренды между сторонами отсутствовал).

Официальное определение договора аренды, закрепленное в ГК РФ, звучит так: «По договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Плоды, продукция и доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества в соответствии с договором, являются его собственностью» [7]. Такое определение позволяет

выделять в качестве существенных условий договора аренды также условия о сроке аренды и об арендной плате. Данные нормы гражданского законодательства являются диспозитивными и позволяют определить такие условия в случае их отсутствия в договоре аренды (статьи 610, 614 ГК РФ), но это обстоятельство не исключает признания условий о сроке и размере арендной платы существенными условиями любого договора аренды. К примеру, срок аренды государственных или муниципальных объектов теплоснабжения не должен превышать 10 лет, имущество, включенное в перечни имущества для предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства, предоставляется «на срок не менее пяти лет».

Содержание любого договора аренды складывается из права, обязанности и ответственности договаривающихся сторон.

Стороны договора аренды, то есть арендодатель и арендатор, в частности, зданий, сооружений, помещений, наделяются правами и обязанностями по договору аренды. Действующее законодательство предусматривает конкретизацию некоторых способов реализации таких обязанностей.

В научном сообществе права и обязанности арендатора и арендодателя разделяют на «абсолютные и относительные».

Арендодатель передает имущество арендатору в надлежащем состоянии в соответствии с договором аренды без скрытых недостатков, со всеми необходимыми относящимися к нему документами, не обремененное правами третьих лиц. Указанные нормы являются диспозитивными и позволяют предусмотреть в договоре аренды дополнительные требования к арендованному имуществу, специально оговорить недостатки, обременения, согласовать отсутствие принадлежностей.

Арендатор, принявший и использующий по договору объект аренды, не вправе отказываться от внесения арендной платы, если ему не были переданы все необходимые документы.

Арендатор обязан пользоваться арендованным имуществом в соответствии с условиями договора аренды и его целевым назначением. Например, пунктами 1.1, 2.2.1 договора аренды было предусмотрено использование арендуемых помещений под «центр по возрождению духовности», в результате выездной проверки было установлено, что арендатор использует под магазин авто-, мототоваров. Суд удовлетворил исковые требования о расторжении договора аренды арендодателя, обязав арендатора возвратить имущество, поскольку ответчик не устранил нарушений на основании предъявленного требования.

Арендатор наделяется правом владеть и (или) пользоваться имуществом, а в ряде случаев и распоряжаться арендованным имуществом. Арендатор может заключать в отношении арендованного имущества сделки, предварительно письменно согласовав такую сделку с арендодателем.

Под улучшением арендованного имущества подразумеваются отделимые (объекты со вспомогательным назначением, которые можно отделить от имущества без нанесения вреда самому имуществу) и неотделимые (улучшения, которые образуют с арендованным объектом единое целое, становятся его неотъемлемой частью и извлечение которых невозможно без причинения ущерба имуществу).

Отделимые улучшения являются собственностью того лица, чьими средствами и усилиями они были созданы, а неотделимые улучшения признаются собственностью арендодателя.

Плоды, продукция, доходы, полученные арендатором в результате использования арендованного имущества, становятся собственностью арендатора. Однако бывают и случаи, когда договором предусматривается иное, и в этом случае арендодатель имеет права требования доли в полученных плодах, продукции, доходах.

Таким образом, в действующем гражданском законодательстве закреплены права и обязанности арендодателя и арендатора, а также ответственность за нарушения предусмотренных обязанностей. Вместе с тем,

ряд норм, закрепляющих обязанности арендатора и арендодателя, являются диспозитивными и позволяют предусмотреть дополнительные правомочия и обязанности в договоре аренды.

Теперь рассмотрим специфику договора аренды государственного и муниципального имущества, которая оказала влияние на разрешение судебных споров в этой сфере.

Особенности заключения договоров аренды муниципального имущества отражены в статье 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции»[18]. Главной отличительной особенностью конкурентного законодательства является требование о заключении договоров аренды в отношении государственного и муниципального имущества исключительно посредством применения конкурсных процедур, в частности, по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения подобных договоров.

Такой порядок распространяется и на передачу муниципальными предприятиями или учреждениями в аренду закрепленного за ними на праве хозяйственного ведения или оперативного управления имущества. Такая необходимость основана на том, что заключение договора аренды муниципального имущества без проведения торгов может в результате способствовать ограничению, устранению конкуренции органами местного самоуправления, иными организациями, осуществляющими функции этих органов, в отношении субъектов, желающих получить имущество для ведения предпринимательской деятельности.

Действующий Закон о защите конкуренции не исключает полностью возможности передачи имущества публично-правовых образований в аренду без проведения торгов, при этом дополнительно устанавливая категории такого имущества и субъекты арендных отношений, выступающих арендодателями или арендаторами по договору.

Как устанавливается частями 1, 3 статьи 17.1. Закона о защите конкуренции[18], предоставление государственного и муниципального

имущества в аренду без проведения торгов допустимо при определенных условиях и определенным субъектам :

- государственным органам, органам местного самоуправления, государственным внебюджетным фондам, Центральному банку Российской Федерации, государственным и муниципальным учреждениям, некоммерческим организациям и т.д. (пункты 2 - 7 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции);
- «правопреемнику приватизированного унитарного предприятия имущество, не включенное в состав активов» [б](пункт 13 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции);
- «имущество является частью единой сети инженерно-технического обеспечения, технологически связанное по действующему законодательству о градостроительной деятельности (объекты газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения)»[б] (пункт 8 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции);
- «одному лицу на срок не более чем тридцать календарных дней в течение шести последовательных календарных месяцев»[б] (пункт 11 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции);
- площадь передаваемого имущества составляет не более двадцати квадратных метров и не превышает десяти процентов от площади находящегося у правообладателя помещения, здания, строения или сооружения (пункт 14 части 1 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции). ФАС России в своих разъяснения по указанному вопросу уточняет, что такое требование применяется отдельно к каждому объекту «имущества, в отношении которого планируется заключение договора аренды по данному исключению»[30].

Муниципальное имущество может быть передано в аренду без проведения торгов также в рамках предоставления муниципальной преференции (преимущества) в порядке, определенном главой 5 Закона о защите конкуренции, с письменного согласия антимонопольного органа.

Следует отметить, что предоставление муниципальной преференции возможно исключительно в целях, установленных Законом о защите конкуренции (к примеру, развития образования и науки, сохранения культурных ценностей, развития искусства, культуры, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства). Такое преимущество обеспечивает хозяйствующим субъектам более выгодные условия деятельности, либо предоставление имущественных льгот, муниципальных гарантий.

Кроме того, в соответствии со статьей 18 Федерального закона от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»[31] органами местного самоуправления осуществляется имущественная поддержка субъектам малого и среднего предпринимательства в виде передачи во владение и (или) в пользование муниципального имущества на возмездной основе, безвозмездной основе или на льготных условиях.

Применение конкурсных процедур при заключении договоров аренды гарантирует получения на справедливых условиях гражданам и бизнесу права в отношении государственной и муниципальной собственности на равных условиях, пресечение коррупции, обеспечения объективности и прозрачности при передаче таких прав.

Статья 17.1 Закона о защите конкуренции[18], регламентирующая особый порядок заключения договоров аренды имущества публично-правовых образований, вступила в силу с 02.07.2008 года. С этого момента договоры аренды можно было условно разделить на договоры, заключенные до введения особого порядка правового регулирования, и договоры, заключенные после его введения.

По общему правилу, в соответствии с пунктом 1 статьи 621 ГК РФ[7], арендатор, надлежащим образом исполнявший свои обязанности, по истечении срока договора имеет при прочих равных условиях преимущественное перед другими лицами право на заключение договора аренды на новый срок, если иное не предусмотрено законом или договором.

При наличии такого намерения арендатор до окончания срока договора аренды в установленный договором или разумный срок направляет арендодателю письменное уведомление о заключении такого договора.

В силу положений ч. 9 ст.17.1 Закона о защите конкуренции [18] договор с данным арендатором заключается без проведения торгов, если иное не установлено законодательством. Арендатор вправе сократить минимальный срок договора аренды путем направления арендодателю соответствующего заявления.

Таким образом, в соответствии с действующим законодательством муниципальное имущество может передаваться в аренду несколькими способами: по результатам торгов, без проведения торгов в случаях, установленных частями 1 и 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции[18], по преференции в порядке согласно положениям главы 5 Закона о защите конкуренции.

Применение конкурентных процедур при заключении договоров аренды вызвано объективной необходимостью: правление и распоряжение собственностью публично-правовых образований должно осуществляться на основе принципов гласности, эффективности, открытости, прозрачности , предоставлять равные возможности для всех хозяйствующих субъектов, а также исключать возможность различных коррупционных преступлений и иных злоупотреблений в данной сфере.

Действующее гражданское законодательство предусматривает различные основания для прекращения арендных отношений:

- окончание срока договора;
- расторжение договора по инициативе арендодателя или арендатора;
- расторжение договора по соглашению сторон.

Расторжение договора в связи с истечением срока его действия урегулировано статьей 327.1 ГК РФ[, согласно которой прекращение определенных прав по договорному обязательству может быть обусловлено

совершением или несовершением одной из сторон обязательства определенных действий либо наступлением иных обстоятельств, предусмотренных договором, в том числе полностью зависящих от воли одной из сторон.

Договор аренды заключается на определенный срок, по истечении которого арендатор обязан вернуть арендодателю арендованное имущество по передаточному акту или иному документу о передаче, подписываемому сторонами (пункт 2 статьи 655 ГК РФ).

Данные положения закона положены в основу большого массива материалов судебной практики. В Постановлении Арбитражного суда Центрального округа от 08.07.2019 № Ф10-2773/2019 по делу № А83-14479/2018, при рассмотрении иска Администрации города Симферополя Республики Крым к ООО «Ф-Крым» о понуждении освободить и возвратить согласно условиям договора аренды помещение по акту приема-передачи, суд приходит к выводу, что п. 10.9 договора аренды стороны согласовали условие о прекращении договора в результате истечения срока действия договора, тем самым стороны исключили возможность продления действия договора по истечении срока согласно правилам п. 2 ст. 610 ГК РФ[32].

Доводы ООО «Ф-Крым» о безусловной пролонгации указанного договора аренды признаны неверными, требование Администрации удовлетворено, поскольку арендодатель реализовал свое право на прекращение договора аренды по основаниям, предусмотренным договором, а именно в связи с истечением срока действия договора, а арендатором не оспаривается факт того, что имущество не возвращено.

На практике зачастую возможны ситуации, когда арендатор по истечении срока после освобождения арендуемого помещения уклоняется от подписания передаточного акта. Сложность этой ситуации обуславливается и тем обстоятельством, что закон требует проходить государственную регистрацию прекращения действия договора.

Арендодатель в таком случае вынужден составлять акт осмотра объекта, фиксировать, в том числе с подтверждением материалами фотофиксации, факт освобождения объекта, чтобы обратиться в Управление Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Владимирской области с заявлением о прекращении ограничения (обременения) объекта недвижимости.

Порядок расторжения договора аренды по соглашению сторон регулируется статьей 452 ГК РФ [7] и заключается в достижении сторонами соглашения о сроке действия договора и определении конкретной даты его прекращения.

Соглашение о расторжении договора аренды совершается в той же форме, что и договор, если из закона, иных правовых актов, договора или обычаев не вытекает иное. Данная статья содержит требование только к форме самого соглашения, в данном случае государственная регистрация такого соглашения не является формой сделки.

Досрочное расторжение договора сторонами зависит от проявления инициативы со стороны арендодателя или арендатора и может происходить во внесудебном либо судебном порядке. Судебный порядок прекращения арендных отношений связан с обращением одной из сторон договора в суд с требованием о расторжении договора аренды.

Действующее гражданское законодательство допускает расторжения договора аренды по требованию арендодателя в судебном порядке в случаях, когда арендатор:

- пользуется имуществом не в соответствии с назначением (пункт 3 статьи 615 ГК РФ[7]);
- пользуется имуществом с существенным нарушением условий договора или назначения имущества либо с неоднократными нарушениями (подпункт 1 пункта 1 статьи 619 ГК РФ[7]);

- существенно ухудшает имущество (пункт 2 статьи 619 ГК РФ[7]);
- более двух раз подряд по истечении установленного договором срока платежа не вносит арендную плату (пункт 3 статьи 619 ГК РФ[7]);
- не производит капитального ремонта имущества в установленные договором аренды сроки, а при отсутствии их в договоре в разумные сроки в тех случаях, когда в соответствии с законом, иными правовыми актами или договором производство капитального ремонта является обязанностью арендатора (пункт 4 статьи 619 ГК РФ[7]).

В судебной практике встречаются различные позиции применительно к требованию о расторжении договора аренды в связи с нецелевым использованием арендованного имущества. Принимая решение о расторжении договора аренды, заключенного между Комитетом по управлению муниципальным имуществом и ООО «Марс», суд, применив положения части 3 статьи 615, статьи 619 ГК РФ[7], установил, что истец при проведении выездной проверки выявил нарушение ответчиком условий договора, проявившееся в том, что имущество, переданное в аренду в целях осуществления производства и реализации лекарственных препаратов для повышения конкуренции на рынке фармацевтических услуг на территории района, по назначению не использовалось, передано в субаренду третьим лицам без согласия арендодателя, кроме того требование истца об устранении нарушений ответчиком исполнено не было.

Действующее гражданское законодательство закрепляет за арендодателем специальные обязанности в виде направления в арендатору:

- предупреждения о необходимости исполнения им обязательства в разумный срок (статья 619 ГК РФ[7]);
- предложение о досрочном расторжении договора (пункт 2 статьи 452 ГК РФ[7]).

Анализ судебной практики показывает существование двух противоположных позиций по этому вопросу: одни суды считают возможным совместить эти требования в одном уведомлении, другие

указывают, что соблюдение досудебного порядка может быть подтверждено только направлением двух отдельных документов (требования об устранении нарушений договора и предложения расторгнуть договор).

Из смысла положений гражданского законодательства позиция вторых судов видится более обоснованной, так как изначально законодательством предусмотрена двойная процедура, которая реализуется пошагово. Арендодатель утрачивает право на дальнейшее выдвижение предложения о расторжении договора аренды, если арендатором устранены допущенные нарушения по письменному предупреждению арендодателя.

Арендодатель сохраняет право на расторжение договорных отношений, а суд не вправе отказать в удовлетворении заявленных требований в случае, если арендатором на первой уведомительной стадии не предприняты меры по погашению возникшей задолженности либо устранению иных нарушений, а будут устранены лишь на второй стадии, т.е. после заявления требования расторжения договора аренды.

Законом или договором аренды допускается установление иных оснований внесудебного расторжения сделки. Такие основания могут быть связаны и не связаны с нарушением стороной условий договора (пункт 2 статьи 328, пункт 2 статьи 405 ГК РФ[7]).

Суд посчитал законным односторонний отказ Комитета по управлению городским имуществом Санкт-Петербурга от договора аренды, поскольку данная возможность была предусмотрена пунктом 6.4.10 договора, а ООО «Эльбрус» был нарушен пункт 4.3.22 договора и есть вступившее в законную силу постановление по делу об административном правонарушении, а именно о продаже алкогольной продукции без соответствующего разрешения.

Из анализа перечисленных норм можно сделать вывод, что выбор процедуры и способа прекращения арендных отношений зависит от оснований, с которыми одна или другая сторона связывает невозможность дальнейшего действия договора аренды.

Требование о расторжении договора аренды по заявлению арендодателя по любому из перечисленных оснований возможно только после исполнения им обязанности по фактической передаче имущества арендатору для целей использования, тогда как у арендатора право требования расторжения договора возникает и до момента фактической передачи имущества, и после него.

Законодательством установлено, что арендодатель, имеющий намерение расторгнуть договор аренды, обязан направить арендатору письменное уведомление о необходимости исполнения им обязательства в разумный срок, а при неустранении допущенных нарушений – письменное требование о досрочном расторжении договора.

При выборе оптимальной модели поведения при прекращении арендных отношений необходимо придерживаться принципа баланса интересов сторон этих отношений, минимизации неблагоприятных последствий для сторон и потенциальной угрозы возникновения убытков.

Таким образом, если говорить в целом о договоре аренды, то нужно отметить, что, несмотря на длительную историю развития арендных отношений, в настоящее время многие вопросы, касающиеся данной сферы, остаются достаточно дискуссионными как в научном сообществе, так и в правоприменительной практике.

Подведем итоги по вопросам, рассмотренным в главе 2. Договор аренды – это гражданско-правовой договор, заключенным между арендатором и арендодателем, имеющий структуру и содержание, закрепленные в нормах закона. В Российской Федерации основу правового регулирования арендных отношений составляют положения ГК РФ, представленные Общей частью (п. 1 гл. 34 ГК РФ[7]) и Особой, содержащей специальные правила для соответствующего вида договора аренды (пп. 2 - 6 гл.34 ГК РФ[7]). Характерными признаками для договора аренды являются консенсуальность, возмездность, двусторонний характер, взаимность. В структуре своей договор аренды содержит существенные

условия: предмет, права, обязанности сторон, сроки и размер арендной платы, реквизиты сторон, без наличия которых при возникновении спора договор может быть признан судом ничтожным. На примере примерной формы договора аренды, установленной Распоряжением от 01.03.1995 №102-р КУГИ города Санкт-Петербурга[24], более детально рассмотрено содержание договора аренды.

Договоры аренды можно классифицировать по разным признакам: по срокам действия, по наличию и отсутствию в дальнейшем права выкупа арендатором арендуемого имущества, а также регламентирующиеся общими или общими и специальными нормами.

В данной части работы проведен обзор судебной практики регулирования арендных отношений между публично-правовыми образованиями с одной стороны и юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями с другой стороны, спецификой которых является конкурсная основа заключения.

3 Идентификация проблем правового регулирования арендных отношений при предоставлении государственной и муниципальной собственности и предложения по их решению

3.1 Выявление проблем правового регулирования арендных отношений при предоставлении в аренду государственной и муниципальной собственности на примере г. Санкт-Петербурга

На территории города Санкт-Петербурга функция управления региональной собственностью возложена на Правительство Санкт-Петербурга и на уполномоченные органы:

- Комитет по контролю за имуществом Санкт-Петербурга.
- Комитет имущественных отношений Санкт-Петербурга и входящие в него подразделения, а также курируемые им организации.

В данном исследовании автором был проведен анализ деятельности Комитета имущественных отношений (далее – КИО) с целью оценки эффективного распоряжения собственностью Санкт-Петербурга.

Данный Комитет был образован 22 апреля 2015 года в ходе переименования и реорганизации Комитета по управлению городским имуществом путем присоединения к нему Комитета по земельным ресурсам и землеустройству Санкт-Петербурга.

Причиной объединения структур был большой объем работы, который они дублировали, а также схожая природа объектов ведения и тесного сотрудничества. В результате последовал ряд изменений, самыми заметными из них стало образование Управления городского кадастра недвижимости и Управления землеустройства и обеспечения кадастровых работ, а также организация работы по объектам недвижимого имущества, когда каждым вопросом занимается специализированное управление.

КИО Санкт-Петербурга является исполнительным органом власти и преследует реализацию следующих задач:

- юридически связанных с обеспечением операций, созданием, реорганизацией, ликвидацией государственных учреждений и иных юридических лиц с участием города;
- юридическое обеспечение мероприятий по разграничению государственной собственности;
- проведение приватизации государственного имущества;
- распоряжение имуществом города и контроль за его использованием и сохранностью;
- ведение реестра собственности Санкт-Петербурга;
- проведение кадастровой оценки недвижимости и политики в области земельных отношений Санкт-Петербурга;
- обеспечение защиты имущественных прав города;
- обеспечение функционирования «Геоинформационной системы Санкт-Петербурга», содержащей сведения об объектах недвижимости;
- координация деятельности исполнительных органов власти города и обеспечение взаимодействия с федеральными территориальными органами власти для проведения согласованной политики в сфере имущественных отношений.

Проанализируем эффективность деятельности КИО по выполнению возложенных на него задач по результатам последних лет.

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга от 08.04.2015 № 165-27 «О размещении нестационарных торговых объектов» [27] в отношении городских земельных участков без торгов заключено 411 договоров аренды под такие цели, как:

- стоянки грузового транспорта;
- благоустройство.

В целях имущественной поддержки социально ориентированных организаций КИО в 2019 году разработал и внес изменения в Закон Санкт-Петербурга от 19.07.2005 № 377-57 «О порядке предоставления льгот по арендной плате за объекты нежилого фонда, арендодателем которых является

Санкт-Петербург»[33]. Указанными изменениями был расширен реестр имущества Фонда социально значимых объектов (далее – Фонд), предоставляемых по льготной арендной плате организациям, осуществляющим социальную деятельность. В настоящее время в Фонд включено 4788 объектов нежилого фонда.

Ранее (до внесенных поправок КИО в Закон Санкт-Петербурга от 19.07.2005 № 377-57) предоставление в аренду объекта Фонда по льготной арендной ставке допускалось только при условии, что на дату заключения договора его арендная стоимость не превышала 4550 рублей за 1 кв.м в год. Такое условие ограничивало предоставление в аренду ранее включенных в Фонд объектов по льготной ставке, так как ставка аренды в данном случае превышала допустимый порог.

Внеся изменения в Закон Санкт-Петербурга от 19.07.2005 № 377-57, КИО допустил изменение в сторону увеличения такого порога, необходимого на дату заключения договора - с 4550 рублей до 7045, 53 рублей. Кроме того, с 01.01.2020 года Комитет также предусмотрел возможность ежегодной индексации указанного показателя с учетом ежегодного роста уровня инфляции и ситуации на рынке недвижимости.

Внесенные изменения позволили уже в 2019 году предоставить некоммерческим общественным организациям, осуществляющим социальные виды деятельности, порядка 130 свободных помещений, уже включенных в Фонд.

Также в 2019 году указанные общественные объединения были освобождены от арендной платы за 100 кв.м от площади арендуемого ими городского недвижимого имущества в границах территории каждого района Санкт-Петербурга.

В соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30.07.2019 № 509 в 2019 году такие льготы были предусмотрены для 64 организаций в отношении 85 помещений.

Кроме того, в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 01.02.2006 № 60 36 договоров заключено с аптеками с рецептурным отделом по изготовлению лекарственных средств по рецептам врачей.

Таким образом, КИО Санкт-Петербурга – это орган исполнительной государственной власти, отвечающей за эффективное управление и использование государственной собственности на территории региона. Деятельность организации соответствует действующему законодательству и направлена на предотвращение нарушений в сфере использования государственной собственности, разработку и реализацию мероприятий, способствующих более качественному и эффективному использованию государственного имущества.

Повышение прибыли и рентабельности деятельности унитарных предприятий является актуальной задачей совершенствования использования государственного имущества. Доля объектов, выставленных на продажу и предоставляемых в аренду, суммарно не превышает 5 %. Возможности повышения результатов управления данными объектами связаны с активным вовлечением в экономический оборот: быстрой продажей, постоянной сдачей в аренду. Среди задач и мероприятий КИО относительно темы исследования выделяют:

- увеличение количества объектов, вовлекаемых в хозяйственный оборот:
 - 1) проведение обследования имущества Санкт-Петербурга с целью выявления неучтенного имущества;
 - 2) унификация системы учета объектов, внедрение внутренней отчетности по использованию имущества с обязательным отражением в ИТС КИО сведений о процессе вовлечения в оборот;

- 3) инвентаризация расторгнутых договоров с целью выявления незаконного использования объектов (проверка освобождения объектов);
- 4) вовлечение в оборот объектов нежилого фонда (аренда / продажа) порядка 1 тыс. объектов;
- 5) вовлечение в хозяйственный оборот аварийных объектов, расположенных на территории Курортного района Санкт-Петербурга;
- б) уточнение имущественно-правового статуса нежилых помещений на МВК ОИД, а также в упрощенном порядке (порядка 3 000 объектов);
- 7) оценка эффективности использования имущества, переданного ГУПам, ГУ;

– повышение эффективности управления:

- 1) завершение реорганизации Комитета с целью формирования управленческой команды по отраслевому (функциональному) принципу с формированием структурных подразделений с учетом расчетной нагрузки на подразделения;
- 2) использование экспертных мнений членов Общественного совета при Комитете при разработке и принятии нормативно-правовых актов Комитета;
- 3) эффективное взаимодействие с общественными организациями Санкт-Петербурга.

В 2019 году КИО в целях поддержки субъектов малого и среднего бизнеса разработал и внес изменения в Закон Санкт-Петербурга от 02.04.2008 № 194-32 и Закон Санкт-Петербурга от 26.11.2008 № 748-137. Внесенные изменения позволили расширить критерии объектов для включения большего количества помещений в Перечень.

Благодаря поправкам, количество объектов для данной категории предпринимателей планируется увеличивать на 3 % ежегодно.

По состоянию на 31.12.2022 Перечень увеличен на 10% от показателя на 01.01.2020. Таким образом, на сегодня в Перечень включено 1624 объектов нежилого фонда.

Иные принятые меры поддержки арендаторов городской недвижимости:

- созданы четыре межрайонных агентства имущественных отношений;
- запущена процедура корректировки и перевод в электронный вид всех действующих административных процедур и регламентов по государственным услугам и функциям, оказываемым КИО;
- снижены в 2 раза размеры пени и штрафов по всем видам договоров в отношении городских объектов недвижимого имущества,
- разрешена возможность сдачи объектов нежилого фонда и НТО в пользование третьим лицам/субаренду;
- запущена процедура целевого (без торгов) продления договоров аренды коммерческих объектов, заключенных до 2008 года;
- разработан порядок согласования перепланировок городских помещений;

Для нестационарной розницы:

- запущена процедура онлайн-рассмотрения заявок предпринимателей о заключении договоров на размещение нестационарных торговых объектов;
- упрощен порядок переоформления/продления договоров: отменена комиссионная процедура продления договоров и либерализованы требования, предъявляемые к предпринимателям при продлении договоров;
- сокращены сроки межведомственных согласований (до 7 рабочих дней) заявок на заключение/продление договоров;
- увеличен в 2 раза - с 6 месяцев до 1 года срок действия заключений профильных комитетов Смольного о соответствии места

НТО необходимым требованиям, необходимые при продлении или изменении договоров.

Доходы от использования государственного имущества являются важной составляющей суммарных доходов бюджета Санкт-Петербурга.

В 2018 году доходы от использования имущества Санкт-Петербурга принесли в региональный бюджет 4,84 % всего его объема (а именно 23 087,9 млн. рублей из 476663,8 млн. рублей совокупных доходов бюджета). Общая сумма доходов бюджета Санкт-Петербурга (консолидированного бюджета) от использования и реализации государственного имущества за 2019 год составила порядка 20,37 млрд. рублей. Структура поступлений представлена на рисунке 2.

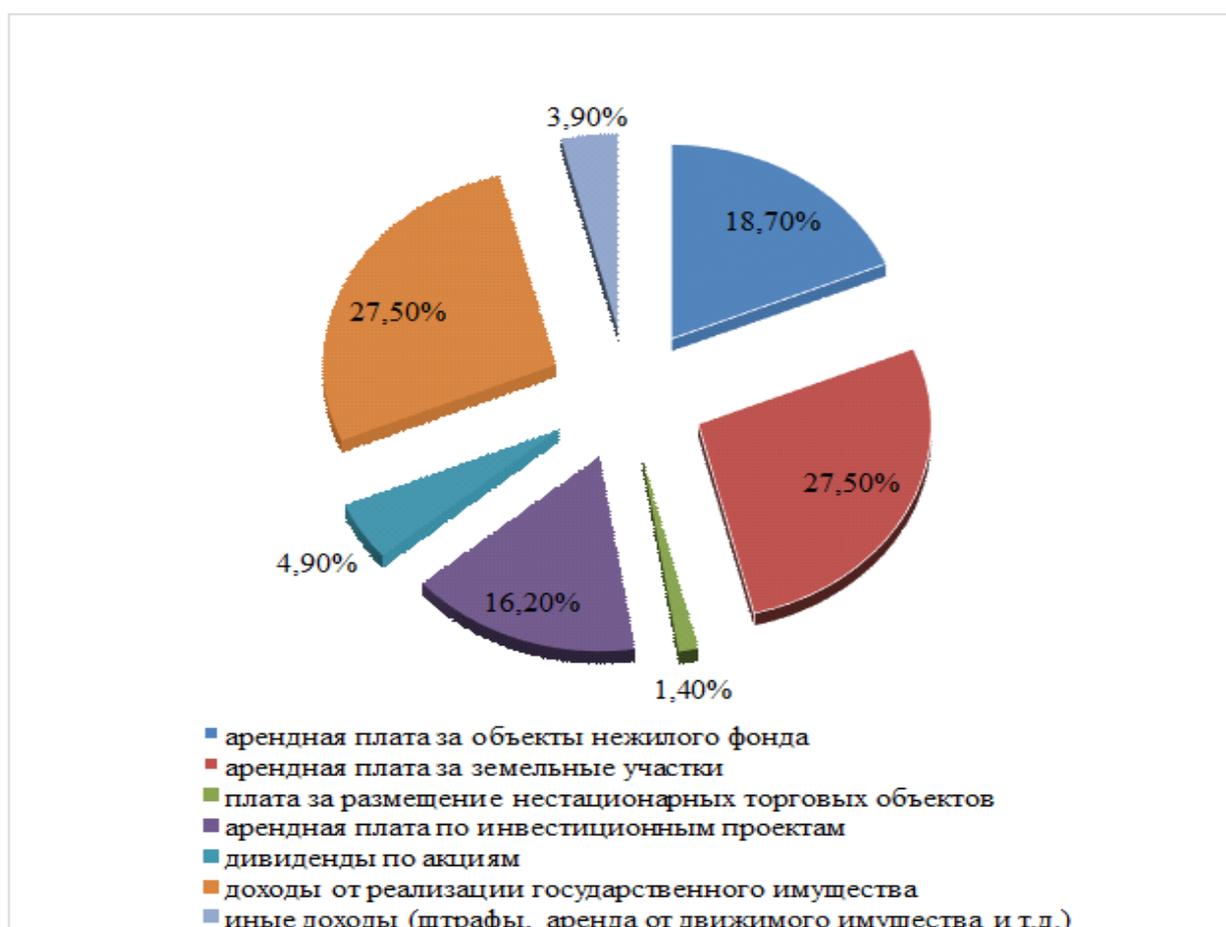


Рисунок 2 – Структура доходов бюджета Санкт-Петербурга от использования и реализации государственного имущества за 2020 год, %

Учитывая направленность темы исследования, можно сказать, что применяемая в настоящее время методика оценки эффективности управления государственной собственностью на уровне анализируемого субъекта РФ базируется на показателях экономической эффективности: сопоставлении доходов от использования объектов к расходам на обеспечение деятельности.

Таким образом, можно наблюдать стабильное сокращение доходов от управления региональной собственностью Санкт-Петербурга.

Если говорить о структуре доходов от использования имущества не в относительных, а в абсолютных значениях, то можно описать следующие тенденции. Во-первых, стабильно сокращаются доходы от использования государственного имущества. Во-вторых, сокращаются, но не столь быстрыми темпами, доходы от использования государственного имущества, получаемые в виде арендной платы. Сокращение динамики поступления в бюджет СПб доходов от арендных платежей можно объяснить сокращением количества заключаемых договоров аренды, как объектов нежилого фонда, так и земельных участков. В совокупности с увеличением количества сделок по передаче имущества в безвозмездное пользование сокращение договоров аренды на платной основе приводит к потере потенциальных доходов от использования региональной собственности.

Подводя итог, можно сказать, что в настоящее время управление государственной собственностью в Санкт-Петербурге сопровождается такими проблемами, как большое количество неиспользуемых земельных участков и недвижимого имущества из-за низкого спроса и слабой инвестиционной привлекательности, недостаточная эффективность коммерческой деятельности унитарных предприятий.

Основные проблемы, относящиеся к управлению государственной собственностью и распоряжением государственным имуществом, можно отметить следующим образом.

Отсутствие современного программного обеспечения, которое соответствовало бы современным условиям и реалиям рынка. Устаревшее программное обеспечение, разработанное в 90х годах, как помеха в эффективном управлении, отмечается практически всеми сотрудниками.

Слабая заинтересованность граждан и предпринимателей, инвесторов, обусловленная ограниченностью доступной информации о процедурах, административными барьерами, иногда откровенно усложненные процедуры участия в торгах, непрозрачный порядок принятия решений – все это провоцирует падение востребованности в аренде муниципальных площадей, объектов нежилого фонда, что в итоге приводит к минимизации сделок по аренде государственного и муниципального имущества юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Таким образом, в данном разделе работы был проведен анализ и выявление проблем управления государственным имуществом в Санкт-Петербурге на примере Комитета имущественных отношений. КИО Санкт-Петербурга – это орган исполнительной государственной власти, отвечающий за эффективное управление и использование государственной собственности на территории региона. Деятельность организации соответствует действующему законодательству и направлена на предотвращение нарушений в сфере использования государственной собственности, разработку и реализацию мероприятий, способствующих более качественному и эффективному использованию государственного имущества.

Было выявлено, что применяемая в настоящее время методика оценки эффективности управления государственной собственностью на уровне анализируемого субъекта РФ базируется на показателях экономической

эффективности: сопоставлении доходов от использования объектов к расходам на обеспечение деятельности.

Участие органов государственной власти субъекта РФ - Санкт-Петербурга в программах, способствующих реализации политики в сфере управления государственным имуществом позволило решить ряд проблем, например, связанных с уточнением государственной кадастровой оценки объектов недвижимости, конкретизацией границы муниципальных образований города; оптимизацией структуры и состава государственной собственности. При этом основными проблемами управления государственной собственностью в Санкт-Петербурге остаются достаточно большое количество объектов неиспользуемой публичной собственности из-за низкого спроса, слабая хозяйственная и инвестиционная привлекательность, малоэффективность коммерческой деятельности унитарных предприятий.

3.2 Пути решения проблем правового регулирования предоставления в аренду объектов государственного и муниципального имущества юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям

Правовое регулирование арендных отношений осуществляется общими нормами гражданского законодательства (§ 1 главы 34 ГК РФ [7]) и специальными нормами, соответствующими отдельным видам договоров аренды (§ 2 - 6 главы 34 ГК РФ [7]). Гражданский кодекс Российской Федерации содержит специальные положения об аренде таких объектов недвижимого имущества, как здания и сооружения (§ 4 главы 34 ГК РФ [7]).

В настоящее время наиболее востребованными объектами аренды являются нежилые помещения, части зданий, сооружений, нежилых помещений, например, для размещения аптечных киосков, банкоматов, терминалов оплаты, автоматов по розничной продаже горячих напитков и

штучных товаров в индивидуальной упаковке, пунктов выдачи товаров интернет-магазинов (постаматов).

Данное обстоятельство вызвано экономической потребностью в существовании таких правоотношений. Вместе с тем, перечисленные объекты недвижимого имущества в качестве самостоятельного объекта правового регулирования арендных отношений в современном гражданском законодательстве не выделены. Возникает вопрос: какими нормами должны регулироваться данные отношения, общими или специальными?

Поскольку действующим законодательством данный вопрос не урегулирован, следует обратиться к судебной практике.

В действующем гражданском законодательстве отсутствуют специальные нормы, регулирующие аренду встроенных в здание или сооружение помещений, следовательно, правовое регулирование договора аренды встроенного помещения должно осуществляться по аналогии практики применения специальных правил об аренде зданий и сооружений, в частности пункт 2 ст.651 ГК РФ[7], в том числе о необходимости государственной регистрации.

Аналогичная позиция поддерживается пунктом 9 Постановления ВАС РФ от 17.11.2011 № 73, пунктом 7 Постановления Пленума ВАС РФ от 23.07.2009 № 64 [27]. Суды приходят к выводу, что гражданское законодательство не ограничивает право сторон заключить договор аренды, по которому предусматривается передача арендатору в пользование только части вещи.

В последние годы особую актуальность приобретает использование различных конструктивных элементов здания, в частности крыши, для размещения оборудования базовых станций операторов сотовой связи, рекламы. На протяжении последних десятилетий судебная практика по вопросу определения вида договора (правовой квалификации) по использованию конструктивного элемента здания была неоднозначна - его признавали непоименованным договором, договором об оказании услуг.

Существующая судебная практика признает договор аренды части крыши здания для размещения базовой станции сотовой связи соответствующим действующему гражданскому законодательству.

Договор аренды, согласно условиям которого в пользование на возмездной основе передается часть здания, заключенный на срок от года, подлежит государственной регистрации, при этом государственная регистрация обременения арендой осуществляется в отношении всего объекта недвижимого имущества в целом.

Особое место занимают вопросы правового регулирования аренды мест на муниципальных опорах контактной сети и наружного освещения. Договор аренды такого вида имущества достаточно востребован во всех крупных городах России операторами сотовой связи, Интернет-провайдерами и т.д.

Таким образом, договор аренды части объекта недвижимого имущества (здания, сооружения, помещения), а также конструктивного элемента здания или сооружения признается соответствующим действующему законодательству, однако нормы, осуществляющие правовое регулирование такого договора, в ГК РФ отсутствуют. Учитывая выявленный пробел действующего гражданского законодательства, главной задачей законодателя является его устранение, в частности предлагается внести изменения в пункт 1 статьи 607 ГК РФ, изложив его в следующей редакции: «В аренду могут быть переданы земельные участки и другие обособленные природные объекты, предприятия и другие имущественные комплексы, здания, сооружения, нежилые помещения, части зданий, сооружений, нежилых помещений, оборудование, транспортные средства и другие вещи, которые не теряют своих натуральных свойств в процессе их использования (непотребляемые вещи)»[7].

При заключении договора аренды части имущества необходимо учесть следующие особенности:

- предмет договора аренды должен быть индивидуализирован в соответствии с п.3 ст. 607 ГК РФ [7];

- договор аренды, заключаемый на срок один год и более, подлежит государственной регистрации (пункт 2 статьи 651 ГК РФ [7]);
- при заключении договора аренды сторонами должны быть согласованы условия о распределении расходов на коммунальные и эксплуатационные услуги, содержание объектов недвижимости.

В соответствии с пунктом 3 статьи 607 ГК РФ [7] в договоре аренды должны быть указаны данные, позволяющие определенно установить имущество, подлежащее передаче арендатору в качестве объекта аренды. При аренде части объекта целесообразно включать в договор аренды план передаваемого объекта (выкопировку из технического паспорта, технического плана), на котором отмечаются (желательно цветом) границы передаваемого объекта, при этом такой план должен быть также подписан сторонами договора.

Договор аренды со сроком от одного года подлежит обязательной государственной регистрации, обременение арендой устанавливается в отношении объекта недвижимого имущества в целом.

Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [34], вступивший в силу с 01.01.2017, содержит положения о создании Единого государственного реестра недвижимости и устанавливает правила о одновременности государственного кадастрового учета и государственной регистрации обременений недвижимого имущества. При аренде части здания или сооружения, право на которые зарегистрировано в Едином государственном реестре недвижимости, государственный кадастровый учет части объекта осуществляется одновременно с государственной регистрацией договора аренды на такую часть здания или сооружения без соответствующего заявления. При этом предоставление технического плана не требуется.

Законодатель определил, что под понятием «часть здания или сооружения» следует понимать блок-секцию, подъезд, помещение, в том числе в виде этажа, нескольких этажей, совокупность имеющих общие

строительные конструкции комнат (смежные комнаты в помещении), расположенных в пределах этажа (этажей).

На практике часто возникают случаи, когда Управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии отказывает в государственной регистрации договора аренды части объекта недвижимого имущества по причине отсутствия технического плана.

Суды при рассмотрении споров о признании незаконными действий органов регистрации указывают на то, что отсутствие технического плана не является основанием для отказа в регистрации. Допускается предоставление в органы регистрации технического паспорта здания, в котором дана техническая характеристика объекта, позволяющие идентифицировать передаваемое по договору имущество.

Обратимся к нормам Федерального закона №159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[11]. Учреждение льготного права выкупа имущества лишь для субъектов малого и среднего предпринимательства можно трактовать как нарушение конституционного принципа юридического равенства субъектов экономических отношений.

Рассмотрим пример из судебной практики. Как следует из материалов дела №А50-34399/2019, «ООО «Электросервис» обратилось в Арбитражный суд Пермского края с заявлением о признании незаконным отказа Администрации Красновишерского муниципального района в реализации преимущественного права на приобретение арендуемого заявителем имущества, об обязанности Администрации Красновишерского городского округа совершить действия, определенные в пунктах 2 и 3 части 3 статьи 9 Федерального закона от 22.07.2008 №159-ФЗ «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной

собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»[11] Администрация Красновишерского городского округа представила отзыв на заявление от 16.06.2020 №3220, в котором указывает, что данное имущество представляет собой единый комплекс, состоящий из разнородных объектов, предназначенный для обеспечения единой цели – функционирования базы отдыха Тепловка Красновишерского района, имеет единое назначение и является сложной вещью. При этом, действие Федерального закона от 22.07.2008 №159-ФЗ распространяется только на объекты недвижимого имущества. Деление объекта аренды не допустимо. Рассмотрев материалы дела, Арбитражный суд Пермского края постановил, что права и законные интересы заявителя подлежат восстановлению судом путем возложения на администрацию Красновишерского городского округа обязанности совершить юридические значимые действия, предусмотренные указанными положениями Закона № 159-ФЗ [11] в установленном ими порядке, так как перечисленные в договоре аренды от 15.01.2010 объекты движимого имущества возможно использовать отдельно от объектов недвижимого имущества, в связи с чем, спорное имущество не является сложной вещью. Кроме того, заявителем были соблюдены все условия, установленные Законом №159-ФЗ для возникновения у него права на выкуп арендованного имущества» [35].

Закрепленный в Федеральном законе 159-ФЗ [11] механизм приватизации требует доработки в виду того, что на практике сроки перехода права имущества нередко могут существенно затянуться. Так, обратимся к делу по иску индивидуального предпринимателя Рекеша Р.А., обратившегося в Арбитражный суд города Москвы с иском к Департаменту городского имущества города Москвы о взыскании денежной компенсации на основании ст.ст.15, 16, 445, 1102, 1103 ГК РФ. «Исковые требования мотивированы тем, что в результате неправомерных действий арендодателя, выразившихся в нарушении сроков реализации истцом преимущественного

права на выкуп арендуемого нежилого помещения, последнему были причинены убытки» [36]. Суд, установив в ходе судебного разбирательства факт противоправного уклонения Департамента городского имущества города Москвы от заключения с истцом договора купли-продажи на основании Федерального закона 159-ФЗ, оценив доказательства с учетом обстоятельств, установленных вступившими в законную силу преюдициальными судебными актами, пришел к выводу, что у истца «возникло право на взыскание с ответчика убытков в виде внесенной арендной платы с момента, когда противоправные действия Департамента привели к незаключению договора купли-продажи спорного имущества, которое, в силу Закона №159-ФЗ, должно было произойти не позднее 13.05.2016г.» [36].

На сегодняшний день Федеральный закон № 159-ФЗ недостаточно четко регламентирует процедуру реализации субъектами малого и среднего предпринимательства преимущественного права выкупа арендуемого имущества, поэтому требуется доработка в целях устранения пробелов в законодательстве. Следует брать во внимание объективную, реальную нуждаемость субъекта малого или среднего предпринимательства в имуществе в каждом конкретном случае, потому что выход из публичной собственности таких объектов в частную собственность приводит к недополучению необходимых в условиях повсеместного урезания бюджетов материальных средств и наносит урон интересам государства.

Проблема, с которой сталкиваются государственные и муниципальные органы при передаче публичного имущества в аренду, заключается в том, что значительная часть победителей аукционов по продаже права на заключение договора аренды оказываются по факту притворными: победившее юридическое лицо, получив в аренду имущество, в дальнейшем продается, либо победитель торгов отказывается от его подписания. При этом собственники несут не только финансовые потери, но и временные потери, поскольку вынуждены организовывать новые торги.

Иногда возникают ситуации, когда расторжение договора аренды с арендатором публичного имущества, не исполняющим или ненадлежащим образом исполняющим свои обязанности по договору аренды, а также допускающим значительное ухудшение арендованного имущества осуществляется в судебном порядке. Не все арендаторы исполняют требование о добровольном фактическом освобождении объекта недвижимого имущества, принудительное выселение осуществляется судебным приставом-исполнителем.

Собственником публичного имущества или иным законным владельцем объявляются торги на заключение договора аренды в отношении объекта недвижимого имущества. Недобросовестный арендатор, договор аренды с которым расторгнут в судебном порядке, вправе подать заявку на участие в таком конкурсе или аукционе. Организатор торгов будет обязан заключить договор аренды с лицом, признанным победителем торгов или единственным заявителем. Основанием для отказа заключить договор является только несоответствие заявки требованиям и условиям, установленным конкурсной документацией или документацией об аукционе.

Решение этой проблемы видится в создании специализированного реестра недобросовестных арендаторов государственного и муниципального имущества.

Порядок ведение аналогичного реестра недобросовестных участников аукционов закреплено в статье 39.12 Земельного кодекса Российской Федерации, реестра недобросовестных арендаторов лесных участков и покупателей лесных насаждений - статьей 98.1 Лесного кодекса Российской Федерации.

Попытки идеи внедрения реестра недобросовестных арендаторов городского имущества предпринимались Правительством города Москвы, но Управление Федеральной антимонопольной службы по Москве признало такие действия противоречащими антимонопольному законодательству Российской Федерации.

Формирование и закрепление правовых основ создания и ведения реестра недобросовестных участников торгов или арендаторов объектов недвижимого имущества, являющихся собственностью публично-правовых образований, по действующему конкурентному законодательству возможно только на федеральном уровне.

Реестр содержит такую информацию, как наименование, место нахождения для юридических лиц, фамилия, имя, отчество – для физических лиц и индивидуальных предпринимателей, ИНН, хронологические данные по соответствующим лотам; информацию о договорах аренды недвижимости, дату внесения перечисленных сведений в реестр и пр. Срок, на который лицо подлежит включению в такой реестр, следует установить не менее, чем 2 года.

Анализ правовых норм Гражданского кодекса Российской Федерации[7] и Земельного кодекса Российской Федерации[23] позволяет сделать вывод, что объекты недвижимого имущества (объекты капитального строительства) и земельные участки выступают относительно самостоятельными объектами правового регулирования.

В соответствии со статьей 652 ГК РФ[7] по договору аренды здание или сооружение рассматриваются как главные вещи, поскольку при передаче этих объектов в аренду возникает право пользования на соответствующую часть земельного участка. Согласно пункту 5 части 1 статьи 1 Земельного кодекса Российской Федерации, все объекты недвижимого имущества (здания, сооружения), прочно связанные с земельным участком, следуют его судьбе, то есть земельный участок определяется как главная вещь по отношению к подчиненной (объектам капитального строительства). Таким образом, нормы ГК РФ[7] и ЗК РФ [23], являющиеся кодифицированными актами федерального уровня, вступают в противоречие между собой, возникает коллизия норм права. При таких обстоятельствах главной задачей законодателя является устранение существующего противоречия норм,

содержащихся в нормативных правовых актах, обладающих одинаковой юридической силой.

Отметим, что совершенствование действующего Гражданского кодекса Российской Федерации[7], а, в частности, норм, регулирующих арендные отношения, должно быть направлено на устранение неурегулированности отдельных отношений нормами права (пробелы в праве), существующих взаимных противоречий и дублирования отдельных норм в действующих нормативных правовых актах, искоренение существующей в настоящее время тенденции расхождения судебной практики с законодательным регулированием арендных отношений.

Подводя итоги главы 3 настоящего исследования, перечислим рассмотренные вопросы. Выявлены проблемы правового регулирования арендных отношений, где предметом аренды является государственное и муниципальное имущество. В качестве примера рассмотрена деятельность Комитета имущественных отношений Санкт-Петербурга как собственника, дана оценка эффективности деятельности комитета в сфере арендных отношений с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями. Перечислены меры, предпринимающиеся Комитетом не только с целью более рентабельного использования имущества, но и с целью поддержания субъектов малого и среднего предпринимательства. Однако в контексте с сегодняшним непростым положением экономики указанные меры не препятствуют падению доходов в бюджет, поступающих с аренды государственного и муниципального имущества. Названы такие способствующие этому причины, как, например, устаревшее программное обеспечение, используемое в деятельности Комитета, низкий спрос на земельные участки, предложенные в аренду, неэффективная коммерческая деятельность унитарных предприятий, коррупция и имеющая место непрозрачность аукционных процедур, отсутствие реестра недобросовестных участников аукционов и торгов и др.

Заключение

В ходе исследования существующих сегодня в сфере предоставления в аренду государственного и муниципального имущества юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям проблем выполнены следующие задачи:

- конкретизированы теоретические и нормативные основы и определения в сфере управления и распоряжения государственным и муниципальным имуществом;
- проанализирована роль аренды среди механизмов управления государственной и муниципальной недвижимостью, определено ее место среди неналоговых доходов бюджета;
- рассмотрена история развития арендных отношений, а также правовые основы современных арендных отношений;
- рассмотрены состояние аренды в России и существующие проблемы в арендных отношениях на примере города Санкт-Петербург;
- выявлены проблемы организации аренды государственного имущественного комплекса;
- разработаны рекомендации по совершенствованию арендных отношений в системе управления государственным и муниципальным имуществом.

Раскрыто в достаточной мере понятие государственной собственности. К государственному имуществу относятся объекты недвижимости, транспортной и коммунальной инфраструктуры, сферы образования, здравоохранения, культуры, находящиеся в управлении органов государственной власти и используемые для обеспечения оптимальных условий жизни населения, поддержания стабильности и устойчивого развития государства.

Управление государственной собственностью – это комплексный и системный процесс взаимодействия различных субъектов государственного

управления, определенный целостностью целей, задач и принципов, и нацелено на эффективное использование государственного имущества, решение социально значимых задач, обеспечение оптимальных условий жизни населения и осуществляется по планам мероприятий, разработанных с учетом целевых программ и стратегических целей социально-экономического развития.

В РФ представлен большой объем нормативно-правовых актов, регламентирующих рассматриваемый институт. В Конституции РФ наряду с частной, муниципальной и иными формами собственности закреплено выделение государственной собственности.

Конституция устанавливает «равенство прав и защиты интересов собственников всех форм собственности, в том числе, государственной»[15].

В национальной концепцией управления государственным имуществом выделены основные цели управления государственной собственностью, которыми являются: увеличение доходной части федерального бюджета в результате повышения поступлений доходов от управления государственной собственностью; организация оптимизации структуры управления государственной собственностью в целях обеспечения экономического роста страны; вовлечение в процессы совершенствования управления как можно большего количества объектов государственной собственности.

В соответствии с действующим законодательством муниципальное имущество может передаваться в аренду по следующим основаниям: по результатам проведения торгов, без проведения торгов в случаях, установленных частями 1 и 3 статьи 17.1 Закона о защите конкуренции[18].

Действующее гражданское законодательство предусматривает различные основания прекращения арендных отношений: истечение срока действия договора, расторжение по соглашению сторон, расторжение договора по инициативе одной из сторон.

Требование арендодателя о расторжении договора аренды по любому из перечисленных оснований возможно только после исполнения им

обязанности по фактической передаче имущества арендатору для целей использования, тогда как у арендатора право требования расторжения договора возникает и до момента фактической передачи имущества, и после него.

В работе был проведен анализ и выявлены проблемы управления государственным имуществом в Санкт-Петербурге на примере арендной деятельности Комитета имущественных отношений – органа исполнительной государственной власти, отвечающего за эффективное управление и использование государственной собственности на территории региона.

Выявлено, что применяемая в настоящее время методика оценки эффективности управления государственной собственностью на уровне анализируемого субъекта РФ базируется на показателях экономической эффективности: сопоставлении доходов от использования объектов к расходам на обеспечение деятельности.

Участие органов государственной власти субъекта РФ Санкт-Петербурга в программах, реализующих политику в сфере управления государственным имуществом, позволило решить ряд проблем, например, связанных с уточнением кадастровой оценки объектов недвижимости, конкретизацией границы муниципальных образований города; оптимизацией структуры и состава государственной собственности.

Правообладателями государственного и муниципального имущества являются публично-правовые образования, выступающие на равных началах с иными их участниками отношений, регулируемых гражданским законодательством. Сделки, связанные с распоряжением государственным или муниципальным имуществом, осуществляют органы местного самоуправления и некоторые виды юридических лиц, признаваемых хозяйствующими субъектами (унитарные предприятия и учреждения).

На основании проведенного в рамках данной работы исследования можно назвать следующие предложения по совершенствованию действующего гражданского законодательства.

Рекомендация 1. В связи с неурегулированностью нормами гражданского законодательства отдельных вопросов, в частности, относительно предмета аренды, предлагается внести изменения в структуру главы 34 ГК РФ. Наименование параграфа 4 главы 34 ГК РФ «Аренда зданий и сооружений» заменить на «Аренда недвижимого имущества». Структуру главы 34 ГК РФ дополнить параграфом 7 «Аренда государственного или муниципального имущества». Данная необходимость обусловлена существующими проблемами реализации на практике преимущественного права на заключение договора на новый срок, права на приобретение арендатором в собственность арендованного имущества.

Рекомендация 2. Обосновывается необходимость закрепления на законодательном уровне термина «нежилые помещения», поскольку правовые нормы, содержащиеся в параграфе 4 главы 34 ГК РФ, регулируют только те арендные отношения, в которых предметом являются здания или сооружения, что приводит к ошибочности толкования. Вместе с тем, в действующем ГК РФ понятия здания и сооружения не раскрываются. Существующая судебная практика признает помещения объектом арендных отношений, поскольку помещение является частью соответствующего здания. Учитывая выявленный пробел действующего гражданского законодательства, предлагается рассматривать нежилое помещение как самостоятельный вид недвижимого имущества, внести изменения в пункт 1 статьи 607 ГК РФ.

Рекомендация 3. Предлагается на федеральном уровне разработать и закрепить правовые основы создания и ведения реестра недобросовестных участников торгов или арендаторов объектов недвижимого имущества, являющихся собственностью публично-правовых образований, что по действующему конкурентному законодательству возможно только на

федеральном уровне. Срок, на который лицо подлежит включению в такой реестр, следует установить два года.

Рекомендация 4. В результате исследования выявлено несоответствие в понятиях главной и подчиненной вещи. Указанное обстоятельство подтверждается следующим: буквальное прочтение статьи 652 ГК РФ указывает, что здание (сооружение, помещение) могут рассматриваться как главные вещи, поскольку при передаче этих объектов в аренду возникает право пользования частью земельного участка под указанным зданием, сооружением. Одновременно положения пункта 5 части 1 статьи 1 Земельного кодекса РФ гласят, что все объекты недвижимого имущества, прочно связанные с земельным участком, следуют его судьбе, из чего следует, что земельный участок определяется как главная вещь по отношению к подчиненной (к объектам капитального строительства).

Таким образом, можно сделать вывод, что совершенствование действующего Гражданского кодекса Российской Федерации, а в частности норм, регулирующих арендные отношения, должно быть направлено на устранение противоречий (пробелы в праве), дублирования отдельных норм в действующих нормативных правовых актах, искоренение существующей в настоящее время тенденции расхождения судебной практики с законодательным регулированием арендных отношений.

Список используемой литературы

1. Брагинский М. И., Витрянский В. В. Договорное право: общие положения - М.: Статут, 2020. - С. 340.
2. Гончаров В. В. Конституционно-правовые основы общественного контроля в Российской Федерации. М., 2019. 256 с.
3. Дугарская Т.А., Корепина Е.А. Теоретические проблемы аренды нежилых помещений // Материалы международного научного форума «Образование. Наука. – 2022. – С.67-71.
4. Копеина Е.М. Договор аренды недвижимого имущества: проблемы и перспективы развития правового регулирования / Е. М. Копеина. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2023. — № 3 (450). — С. 349-351. — URL: <https://moluch.ru/archive/450/99113/> (дата обращения: 03.04.2023).
5. Кохно П. А., Кохно А. П. К753 Муниципальные модели кластеры-коммуны: монография.—Москва: Институт нечётких систем, 2021.— 289 с., ил. – 2021.
6. Солдатова В.И., Романова О.А., Договор аренды в предпринимательской деятельности // Учебник для студентов и практиков.-Москва: Изд.-во Обзество с ограниченной ответственностью «Проспект», 2020.- С. 208.
7. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 №51- ФЗ (ред. от 30.04.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 05.12.1994. - №32. - Ст. 3301.
8. Пономарева Т. В. Аренда как одна из форм эффективного управления государственным имуществом Тамбовской области//Источник частного и публичного права. – 2019. – С. 127-131.

9. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023) .
10. Российская Федерация. Законы. Федеральный закон О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 N 178-ФЗ (последняя редакция).
11. Российская Федерация. Законы. Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 22 июля 2008 г. № 159-ФЗ (ред. от 8 июня 2020 г.) // Российская газета. 2008. 25 июля.
12. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 N 432 (ред. от 16.02.2023) "О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом"// Собрание законодательства Российской Федерации. 2008.
13. Постановление Правительства Ленинградской области от 21 декабря 2007 года N 329 «Об утверждении Методики определения величины арендной платы за пользование находящимися в государственной собственности Ленинградской области зданиями, строениями и отдельными помещениями» (с изменениями на 11 ноября 2022 года).
14. Постановление Правительства Ленинградской области от 26.12.2017 №612 «О порядке организации и осуществления контроля за сохранностью и использованием по назначению государственного имущества Ленинградской области Ленинградским областным комитетом по управлению государственным имуществом» (пп.б п.1.3, п.4.3, п.5.2.2).

15. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993г. (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ, от 14.03.2020 №1-ФКЗ). // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 04.07.2020, №0001202007040001 (дата обращения: 01.02.2023).
16. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 N 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) "О Правительстве Российской Федерации".
17. Российская Федерация. Законы. Об оценочной деятельности в Российской Федерации: Федеральный закон от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) // Российская газета. 1998. 6 авг.
18. Российская Федерация. Законы. О защите конкуренции: Федеральный закон от 26 июля 2006 № 135-ФЗ (ред. от 08.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.
19. Шершеневич Г.Ф. Курс гражданского права: Введение. Общая часть. Особенная часть. URL: <https://www.counselex.ru/hub/2019/10/19/1.html> (дата обращения 10.04.2022).
20. Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». - М.: Статут, 2020. - С. 308.
21. Гражданский кодекс РСФСР 1922 года, утв. Постановлением ВЦИК от 11.11.1922 г. // СУ РСФСР, 1922, N 71, ст. 904.
22. Гражданский кодекс РСФСР 1964 года, утв. ВС РСФСР 11.06.1964 г. // Свод законов РСФСР, т. 2, с. 7.
23. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 № 136-ФЗ (ред. от 15.10.2020) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

24. Распоряжение КУГИ от 01.03.1995 N 102-р «Об утверждении формы примерного договора аренды земельного участка» // Бюллетень «Городской каталог недвижимости» 28.04-02.05.2011 №16.
25. Закон Санкт-Петербурга от 05.12.2007 No 608-1119 «О Методике определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Санкт-Петербурга» // Вестник законодательства Собрания Санкт-Петербурга от 17.12.2007, №40, с. 17
26. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 26 ноября 2009 года N 1379 О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга "О Методике определения арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности Санкт-Петербурга" (с изменениями на 30 декабря 2022 года).
27. Закон Санкт-Петербурга от 08.04.2015 No 165-27 «О размещении нестационарных торговых объектов».
28. Распоряжение Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка Санкт-Петербурга от 01.10.2013 N 2010-р «Об утверждении схемы размещения нестационарных торговых объектов на земельных участках, находящихся в государственной собственности Санкт-Петербурга или государственная собственность на которые не разграничена».
29. Постановление Пленума ВАС РФ от 25.01.2013 № 13 «О внесении дополнений в постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 17.11.2011 № 73 «Об отдельных вопросах практики применения правил Гражданского кодекса Российской Федерации о договоре аренды» // Вестник ВАС РФ. 2013. № 4.
30. Разъяснения ФАС России «Заключение договоров аренды и иных договоров владения (пользования) в отношении государственного (муниципального) имущества площадью двадцать квадратных метров и менее» // СПС «Консультант плюс», 2022.

31. Российская Федерация. Законы. О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации: Федеральный закон от 24 июля 2007 № 209-ФЗ (ред. от 27.10.2020) // Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.
32. Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 08 июля 2019 № Ф10-2773/2019 по делу № А83-14479/2018 // СПС «Консультант плюс», 2022. (Документ опубликован не был).
33. Закон Санкт-Петербурга от 19 июля 2005 г. N 377-57 "О порядке предоставления льгот по арендной плате за объекты нежилого фонда, арендодателем которых является Санкт-Петербург" (Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 29 июня 2005 года) (Докипедия: Закон Санкт-Петербурга от 19 июля 2005 г. N 377-57 "О порядке предоставления льгот по арендной плате за объекты нежилого фонда, арендодателем которых является Санкт-Петербург" (Принят Законодательным Собранием Санкт-Петербурга 29 июня 2005 года)).
34. Российская Федерация. Законы. О государственной регистрации недвижимости: Федеральный закон от 13 июля 2015 № 218-ФЗ (ред. от 31.07.2020) // Собрание законодательства РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4344. Решение Арбитражного суда Пермского края от 06 июля 2020 г. по делу №А50-34399/2019. URL: <https://www.sudact.ru/arbitral/doc/9w7yEwm1tKm5/> (дата обращения: 03.03.2023)
35. Решение Арбитражного суда Пермского края от 06 июля 2020 г. по делу №А50-34399/2019. URL: <https://www.sudact.ru/arbitral/doc/9w7yEwm1tKm5/> (дата обращения: 03.03.2023)
36. Решение Арбитражного суда города Москвы от 04 декабря 2019 года по делу №40-131439/19-60-897. URL: <http://www.sudact.ru/arbitral/doc/UHXTq3ukdb6O/> (дата обращения: 01.02.2023).

Список иностранной литературы

- 37.Cheng J., Luo X. Analyzing the land leasing behavior of the government of Beijing, China, via the multinomial logit model //Land. – 2022. – Т. 11. – №. 3. – С. 376.
- 38.Gorgan M., Hartvigsen M. Development of agricultural land markets in countries in Eastern Europe and Central Asia //Land Use Policy. – 2022. – Т. 120. – С. 106257.
- 39.Merrill T. W. The economics of leasing //Journal of Legal Analysis. – 2020. – Т. 12. – С. 221-272.
- 40.Pierce R. A., Milhollin R. Landowner's guide to lease hunting in Missouri. – 2022.
- 41.Singer J. W. Property. – Aspen Publishing, 2022.