

Правовой режим нежилых помещений, относящихся к государственной и муниципальной собственности

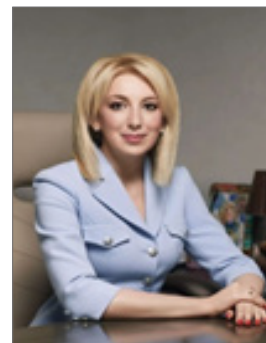
Аннотация. Статья рассматривает особенности правового режима нежилых помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности. Автор предлагает собственное определение категории правового режима и выявляет основные различия в правовом регулировании оборота частных и публичных помещений.

Анализ правоприменительной практики позволил выявить наиболее распространенные проблемы, связанные с оборотом таких объектов недвижимости. К ним относятся: оспаривание результатов торгов, реализация преимущественного права на продление договоров аренды, установление и изменение размера арендной платы, досрочное расторжение договоров, а также предоставление нежилых объектов в аренду без проведения торгов и злоупотребление преимущественным правом на приобретение арендованного имущества.

Проведенное исследование позволило сформулировать предложение по совершенствованию Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ об особенностях отчуждения движимого и недвижимого государственного и муниципального имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства.

Также обоснована необходимость комплексного подхода к решению выявленных проблем путем разработки единого системного закона, регулирующего оборот нежилых помещений.

Ключевые слова: правовой режим, нежилое помещение, публичная собственность, аренда, преимущественное право выкупа арендуемого помещения



**Анджела Тельмановна
Гдлян,**
заместитель руководителя
Департамента
городского имущества
города Москвы,
статс-секретарь,
соискатель кафедры
гражданского права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)
aggdlyan@msal.ru
123112, Россия, г. Москва,
1-й Красногвардейский
проезд, д. 21, стр. 1

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.137.1.215-223

Angela T. GDLYAN,

Deputy Head Department of Urban Property
of the City of Moscow, State Secretary,
the applicant of the Department of Civil Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
aggdlyan@msal.ru

21/1, 1st Krasnogvardeisky per., Moscow, Russia, 123112

Legal Regime of Non-residential Premises Belonging to State and Municipal Ownership

Abstract. *This article examines the legal regime of non-residential premises owned by the state or municipality. The author offers her own definition of the legal regime category and identifies the main differences in the legal regulation of private and public premises.*

An analysis of law enforcement practices reveals the most common issues associated with the circulation of such real estate. These issues encompass difficult auction outcomes, conflicts over the priority right to renew a lease, disputes concerning the determination and modification of rent, premature termination of leases and vacating properties, as well as non-competitive leasing of commercial spaces without auctions and the misuse of the priority right to acquire leased assets.

The article also presents a proposal for improving Federal Law No. 159-FZ, which concerns the specifics of the alienation of movable and immovable property leased by small and medium-sized businesses and owned by the state or municipality.

The article substantiates the need for a comprehensive approach to addressing these issues by developing a unified, systemic law regulating the circulation of non-residential premises.

Keywords: *legal regime, non-residential premises, public ownership, lease, pre-emptive right to purchase leased premises*

Благодаря своему интегративному характеру категория правового режима оказывается востребованным инструментом научного познания, что объясняет ее пристальное изучение и активную концептуализацию в науке о праве¹.

¹ См., например: Алексеев С. С. Общая теория проблем системы советского права. М., 1961. С. 48; Его же. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. М.: Статут, 1999. С. 373; Басос Е. В. Правовой режим помещения как объекта гражданских прав: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 116; Вавилин Е. В. Проблемы защиты гражданских прав // Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2009. № 1 (282). С. 174—178; Его же. Беспилотные транспортные средства: от терминологии к новым правовым режимам // Хозяйство и право. 2023. № 8 (559). С. 3—21; Горо-

Не ставя целью освещение множества существующих точек зрения на содержание указанного понятия, сосредоточимся на авторском понимании правового режима как законодательно обусловленном комплексе правовых оснований, условий, пределов и особенностей реализации прав и исполнения обязанностей в отношении нежилых помещений.

Таким образом, правовой режим — это порядок организации правовых связей, который помогает поддерживать определенное социально-правовое состояние объекта.

Разные экономико-правовые характеристики объектов, относящихся к публичной или частной собственности, и вытекающий из этого объем правомочий субъектов варьируются, формируя тем самым специальные правовые режимы.

Особый правовой режим нежилых помещений, относящихся к публичной собственности, обусловлен субъектным составом отношений, одной из сторон которых являются Российская Федерация, субъект РФ или муниципальное образование.

Специфической чертой правового режима публичных нежилых помещений выступает комплекс организационно-правовых средств (в том числе публично-правовые процедуры) и мер, направленных на обеспечение государственного учета его возникновения и прекращения, государственного контроля над оборотом нежилых помещений и на охрану особо значимых для государства и социума объектов.

Таким образом, правовой режим нацелен на создание таких механизмов осуществления прав и исполнения обязанностей в отношении нежилых помещений, при которых надежно защищены публичные интересы и обеспечена сохранность указанных объектов.

Правовой режим нежилых помещений, относящихся к публичной собственности, формирует определенные механизмы осуществления прав и исполнения обязанностей в отношении названного имущества. При этом основное отличие заключается в противоположных правовых принципах, лежащих в основе отношений. Так, например, публичная аренда регулируется административно-правовым методом с преобладанием императивных норм, целью которых является обеспечение прозрачности, равенства доступа и пополнения бюджета. Частная

дов О. А. Интеллектуальная собственность: правовые аспекты коммерческого использования : автореф. ... д-ра юрид. наук. СПб., 1999. С. 66 ; *Илюшина М. Н.* Правовой режим сделок в коммерческом обороте и в обороте долей хозяйственных обществ: общее и особенное : автореф. ... д-ра юрид. наук. М., 2012 ; *Исаков В. Б.* Механизм правового регулирования и правовые режимы // Проблемы теории государства и права / под ред. С. С. Алексеева. М., 1987. С. 258—259 ; *Калмыков Ю. Х.* Хозрасчет промышленного предприятия (правовые вопросы). М., 1972. С. 89—90 ; *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. М., 2005. С. 206—207 ; *Подшивалов Т. П.* Объект гражданских прав и правовой режим: проблема определения // Проблемы и вопросы гражданского права. 2013. Т. 13. № 3. С. 49—54 ; *Сенчищев В. И.* Государственное регулирование прав на недвижимость и сделок с ней // Журнал российского права. 1999. № 12. С. 114 ; *Чубаров В. В.* Проблемы правового регулирования недвижимого имущества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 24.



аренда регулируется гражданско-правовым методом на основе принципа свободы договора (ст. 421 ГК РФ), где главное — согласованная воля сторон.

Иными словами, специфика осуществления прав и исполнения обязанностей в отношении нежилых помещений, относящихся к публичной собственности, заключается в ограничении принципа диспозитивности.

К примеру, согласно п. 1 ст. 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции»², договоры аренды на помещения, относящиеся к публичной собственности, могут заключаться исключительно через конкурсы или аукционы. Важно отметить, что такие договоры не могут распространяться на имущество, которое находится в оперативном управлении или хозяйственном ведении.

Принцип диспозитивности в полной мере реализуется только в договоре об аренде частной собственности, условия которого свободно определяются сторонами. Для оформления договора аренды нежилого помещения, находящегося в частной собственности, достаточно волеизъявления сторон. Такому договору присуща гибкость и возможность согласования любых не противоречащих закону условий.

В отношении аренды помещений, находящихся в публичной собственности, ограничение диспозитивности проявляется наличием типовой формы договора с жесткими, не подлежащими изменению условиями. Условия договора содержат императивные ограничения (на субаренду, реконструкцию, изменение целевого использования).

Кроме того, эти два вида договоров аренды отличаются порядком установления и изменения арендной платы: за аренду публичной собственности плата часто устанавливается по методике, утвержденной органом власти. Ее размер может быть привязан к кадастровой стоимости, а изменение — носить односторонний характер (если это предусмотрено договором). Если в аренду сдается помещение, относящееся к частной собственности, плата определяется свободным соглашением сторон на основе рыночных цен. Изменение возможно только по соглашению сторон или через суд.

При аренде государственных или муниципальных нежилых помещений ограничивается право действующего арендатора на заключение договора на новый срок, установленное ст. 621 Гражданского кодекса РФ. Это связано с обязательным условием заключения договоров через торги, в отличие от аренды частной недвижимости, когда действующий арендатор имеет приоритетное право на заключение договора на новый срок.

Наконец, при аренде публичной собственности субъекты малого и среднего предпринимательства обладают особыми правами в отношении объектов аренды, которые регулируются нормами Федерального закона от 22.07.2008 № 159-ФЗ³

² Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3434.

³ Федеральный закон от 22.07.2008 № 159-ФЗ (ред. от 06.04.2024) «Об особенностях отчуждения движимого и 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» // СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. I). Ст. 3615.

(далее — Закон № 159-ФЗ), дающего преимущественное право на выкуп арендуемого помещения указанным участникам оборота. Арендаторы помещений, относящихся к частной собственности, этого права не имеют.

Законом предусмотрены и иные случаи, когда могут быть предоставлены права на такое имущество. Это относится к ситуациям, когда передача прав регулируется международными соглашениями или нормами федеральных законов, согласно которым права на указанное имущество передаются в ином порядке, также это касается актов Президента и Правительства РФ и решений судов.

Тем не менее более жесткая регламентация отношений по поводу публичной недвижимости не спасает от пробельности и слабых мест в регулировании ее оборота. За более чем 20-летний период перераспределения государственной собственности сложилась правоприменительная практика, отчетливо демонстрирующая проблемы действующего правового режима.

В числе наиболее часто встречающихся проблем оспаривание результатов торгов, споры о преимущественном праве на заключение договора аренды на новый срок, определение и изменение арендной платы, споры о досрочном расторжении договора и освобождении помещения, внеконкурсное предоставление нежилых помещений в аренду без проведения торгов, нарушение или злоупотребление преимущественным правом на приобретение арендуемого имущества.

В рамках статьи ограничимся более подробным изучением последней из указанных проблем.

Злоупотребление правом на преимущественный выкуп арендованного имущества проявляется в ситуации, когда по истечении срока действия договора аренды арендатор, вопреки волеизъявлению арендодателя прекратить договор, не возвращает арендованное имущество, продолжая его использовать на прежних условиях.

Рассмотрим такой пример. Департамент, уполномоченный орган субъекта РФ (арендодатель), и Общество (арендатор) заключили срочный договор аренды нежилых помещений. В ходе осмотра арендодатель установил, что нежилые помещения используются с нарушением условия договора об использовании по целевому назначению. В связи с этим Департамент направил обществу уведомление об отказе от договоров аренды. Вопреки этому Общество продолжило использовать арендуемое помещение на прежних условиях договора аренды.

Впоследствии Общество, ссылаясь на нормы Федерального закона № 159-ФЗ, направило обращение в Департамент с намерением реализовать свое преимущественное право на выкуп арендуемого имущества, а Департамент отказал в предоставлении государственной услуги по выкупу помещения, аргументируя свой отказ завершением срока действия договора аренды. Общество, в свою очередь, обратилось в суд с требованием обязать Департамент заключить договор купли-продажи спорных помещений.

Суды первой и апелляционной инстанций, рассмотрев дело, иск не удовлетворили, обосновав это прекращением договора аренды. Арбитражный суд округа удовлетворил требования Общества, мотивируя это тем, что заявление о реализации преимущественного права было подано в период действия договора.

Однако Судебная коллегия Верховного Суда РФ отменила постановление арбитражного суда округа. Суд в своем решении, ссылаясь на информационное



письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 05.11.2009 № 134, указал, что если на момент приватизации недвижимости срок аренды истек, но арендатор не вернул имущество арендодателю, несмотря на возражения последнего, то право на приобретение этого имущества не возникает.

Суд подчеркнул, что существенным аргументом в пользу вынесенного решения, в том числе послужил факт нарушения арендатором условия договора аренды об использовании нежилого помещения в соответствии с его целевым назначением. Суд также уточнил, что арендатор мог бы получить право на выкуп помещения, если бы арендодатель расторг договор аренды с целью воспрепятствовать реализации данного права. Однако доказательства этого отсутствуют, тогда как факт недобросовестного исполнения арендатором обязательств по договору аренды был установлен⁴.

Таким образом, арендаторы, не возвращая арендуемое имущество и продолжая его использовать на условиях договора вопреки воле арендодателя, злоупотребляют возможностью, предоставленной п. 2 ст. 621 ГК РФ.

С учетом сложившейся позиции судов⁵ имеет смысл нормативно закрепить дополнительное условие о продлении договора аренды на новый срок и внести в ст. 3, ч. 2 ст. 9 Закона № 159-ФЗ пункт следующего содержания: «Арендодатель согласен с продлением договора аренды».

Исчерпывающий список условий для продления договора аренды муниципального и государственного имущества предотвратит подобные злоупотребления и сократит число аналогичных споров.

Однако существует и обратная сторона обозначенной проблемы — злоупотребления полномочиями со стороны государственных органов. Так, Общество, владеющее по договору аренды муниципальными нежилыми помещениями, обратилось в суд с иском. В иске Общество потребовало признать незаконным отказ Комитета имущественных отношений городской администрации в реализации его преимущественного права на приобретение арендованного муниципального имущества в собственность. Также Общество просило обязать Комитет устранить нарушения его прав и предоставить ему преимущественное право на приобретение этих помещений.

Из материалов дела следует, что у истца есть основания для приобретения данного имущества в соответствии с Законом № 159-ФЗ. В течение срока действия договора аренды Общество неоднократно обращалось в Комитет с заявлением о намерении реализовать свое преимущественное право на покупку

⁴ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 5 (2017) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 27.12.2017) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 12.

⁵ Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 05.11.2009 № 134 «О некоторых вопросах применения Федерального закона “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”». Пункт 1 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 2009. № 12.

арендуемых нежилых помещений. Последнее обращение было направлено в Комитет уже после прекращения договора аренды. Однако Комитет отказал истцу в предоставлении этого права, аргументируя свой отказ тем, что спорные объекты не включены в прогнозный план приватизации недвижимости, чем нарушил требования ч. 3 ст. 9 Закона № 159-ФЗ.

Суд справедливо принял во внимание неоднократное волеизъявление Общества в течение срока действия договора аренды реализовать свое преимущественное право, не принял аргумент о том, что заявитель утратил право на преимущественный выкуп на момент обращения из-за истечения срока действия договоров, а также обязал государственный орган совершить определенные действия, устранив тем самым допущенные нарушения прав и законных интересов заявителя⁶.

На сегодняшний день сложилась устойчивая практика признания злоупотреблением действий уполномоченных органов по передаче имущества в хозяйственное ведение после вступления в силу Закона № 159-ФЗ. Суды считают, что это мешает малому и среднему бизнесу реализовать свое право на преимущественный выкуп арендуемого имущества⁷.

Так, например, суд встал на сторону добросовестного арендатора (Общества) и удовлетворил исковые требования о признании незаконным решения Департамента городского имущества, а также возложил на Департамент обязанность устранить допущенные нарушения прав и законных интересов Общества.

На основании предоставленных материалов дела Департамент и Общество заключили договор аренды нежилого помещения.

Общество подало заявление в Департамент с целью реализации своего преимущественного права на выкуп арендованного недвижимого имущества. Однако Департамент отказал в реализации этого права, мотивируя отказ тем, что объект находится в хозяйственном ведении государственного унитарного предприятия.

В письме, в котором обществу было отказано в выкупе, Департамент не указал на несоответствие арендатора требованиям ст. 3 Закона № 159-ФЗ. Единственным основанием для отказа стало то, что объект находится в хозяйственном ведении государственного унитарного предприятия. Департамент не упомянул о других препятствиях для выкупа имущества в порядке, установленном Законом № 159-ФЗ.

Общество имело законное право подать заявление о выкупе спорного объекта после окончания срока аренды, поскольку оно участвовало в торгах на право заключения договора аренды объекта, не включенного в перечень государственного

⁶ Решение Арбитражного суда Ставропольского края от 28.06.2021 по делу № А63-18076/2019 // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона “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” в связи с жалобой администрации города Благовещенска» // СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 264.



имущества, предназначенного для передачи субъектам малого и среднего предпринимательства.

Информационное письмо Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 05.11.2009 № 134 подтверждает, что суд может признать право арендатора на приобретение имущества, даже если после принятия Федерального закона № 159-ФЗ субъект РФ или орган местного самоуправления предпринял действия, направленные на воспрепятствование реализации права на его приобретение субъектами малого или среднего предпринимательства (например, в случае, когда имущество было передано в хозяйственное ведение предприятия).

Суд обратил внимание на то, что на момент передачи спорного объекта недвижимости в хозяйственное ведение унитарного предприятия данное имущество уже находилось под обременением в виде арендных прав, принадлежащих юридическому лицу, но изъятия объекта из фактического владения общества в пользу предприятия не осуществлялось.

Действия Департамента были квалифицированы как препятствующие обществу в реализации его преимущественного права на выкуп арендуемого помещения и как злоупотребление правом⁸.

Таким образом, в настоящее время особенно остро стоит вопрос о необходимости создания единого нормативного правового акта, который бы регулировал оборот различных типов нежилых помещений. Существующие правовые нормы часто противоречат друг другу, что приводит к правовым коллизиям и требует тщательного анализа и систематизации для обеспечения их единообразного применения.

В целях упорядочения и повышения эффективности оборота нежилых помещений необходимо принятие федерального закона, регулирующего отношения по поводу разных видов нежилых помещений, относящихся как к частной, так и публичной собственности.

Указанный нормативный правовой акт должен представлять собой системный свод всех действующих норм, посвященных регулированию отношений по поводу нежилых помещений, устраняющий существующие коллизии и противоречия. В его структуре может выделяться общая часть, содержащая единые установления для всех видов нежилых помещений, и специальная — структурированная по видовому принципу объектов. Наиболее очевидным основанием разделения на виды объектов является форма собственности на них.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Алексеев С. С. Общая теория проблем системы советского права. — М., 1961. — 187 с.
2. Алексеев С. С. Право: азбука — теория — философия : Опыт комплексного исследования. — М. : Статут, 1999. — 710 с.

⁸ Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 01.10.2025 № 09АП-34984/2025 по делу № А40-314028/2024 // СПС «КонсультантПлюс».

3. *Басос Е. В.* Правовой режим помещения как объекта гражданских прав : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2015. — 207 с.
4. *Вавилин Е. В.* Беспилотные транспортные средства: от терминологии к новым правовым режимам // *Хозяйство и право*. — 2023. — № 8 (559). — С. 3—21.
5. *Вавилин Е. В.* Проблемы защиты гражданских прав // *Известия высших учебных заведений*. — Правоведение. — 2009. — № 1 (282). — С. 174—178.
6. *Городов О. А.* Интеллектуальная собственность: правовые аспекты коммерческого использования : автореф. ... д-ра юрид. наук. — СПб., 1999. — 364 с.
7. *Илюшина М. Н.* Правовой режим сделок в коммерческом обороте и в обороте долей хозяйственных обществ: общее и особенное : автореф. ... д-ра юрид. наук. — М., 2012. — 43 с.
8. *Исаков В. Б.* Механизм правового регулирования и правовые режимы // *Проблемы теории государства и права* / под ред. С. С. Алексеева. — М., 1987.
9. *Калмыков Ю. Х.* Хозрасчет промышленного предприятия (правовые вопросы). — М., 1972. — 184 с.
10. *Малько А. В.* Стимулы и ограничения в праве. — М., 2005. — 248 с.
11. *Подшивалов Т. П.* Объект гражданских прав и правовой режим: проблема определения // *Проблемы и вопросы гражданского права*. — 2013. — Т. 13. — № 3. — С. 49—54.
12. *Сенчищев В. И.* Государственное регулирование прав на недвижимость и сделок с ней // *Журнал российского права*. — 1999. — № 12. — С. 111—119.
13. *Чубаров В. В.* Проблемы правового регулирования недвижимого имущества : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — 46 с.