

Научная статья

УДК 347.453

EDN: GHSZID



О способах преодоления запрета на сдачу публичного недвижимого имущества в субаренду

Алексей Анатольевич Максуров

Ярославский государственный университет имени П. Г. Демидова, Ярославль, Российская Федерация

✉ alex.maks.yarosl@gmail.com

Аннотация. Эффективность использования недвижимого имущества, находящегося в публичной собственности, остается актуальным вопросом права. Предполагается, что оптимальное извлечение из публичной недвижимости всех ее полезных свойств возможно, в частности, путем привлечения к использованию того или иного объекта наиболее широкого круга лиц, например посредством предоставления недвижимости в субаренду. Тем не менее на пути заключения субарендных отношений стоит несовершенный до настоящего времени правовой механизм передачи данного имущества субарендатору. Автор доказывает, что существующий алгоритм формирования субарендных отношений не учитывает целей обособления и использования публичной собственности на недвижимость. В результате применения методов системного анализа, приемов формальной логики, а также анализа и обобщения достижений доктрины и нормативного правового материала предложен выход из ситуации в виде оптимизации правового регулирования процесса предоставления публичной недвижимости в субаренду. Обоснован вывод о том, что таким выходом может стать институт преодоления запрета арендодателя на передачу имущества в субаренду, который может быть задействован в определенных случаях. Автором предлагаются правила и пути преодоления запрета арендодателя, а также указывается на необходимые ограничения такого рода возможности.

Ключевые слова: аренда, публичная собственность, недвижимое имущество, способ управления имуществом, объекты аренды, цели аренды, субаренда

Для цитирования: Максуров А. А. О способах преодоления запрета на сдачу публичного недвижимого имущества в субаренду // Фемида.Science. 2025. № 1 (16). С. 50–58.

Original article

On Ways to Overcome the Ban on Leasing Public Real Estate in Sublease

Alexey A. Maksurov*Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russian Federation*✉ *alex.maks.yarosl@gmail.com*

Abstract. The efficiency of using publicly owned real estate remains a pressing legal issue. It is assumed that the optimal extraction of all useful properties from public real estate is possible, including by involving the widest possible range of persons in the use of a particular object, for example, by subletting real estate. However, the conclusion of sublease relations is hindered by the currently imperfect legal mechanism for transferring this property to the subtenant. The author proves that the existing algorithm for forming sublease relations does not take into account the goals of separating and using public ownership of real estate. By applying methods of system analysis, techniques of formal logic, as well as analysis and generalization of the achievements of the doctrine and regulatory legal material, a way out of the situation is proposed in the form of optimization of legal regulation of the process of subletting public real estate. The conclusion is substantiated that such a way out can be the institute for overcoming the landlord's ban on transferring property to sublease, which can be used in certain cases. The author proposes rules and ways to overcome the landlord's prohibition, and also points out the necessary restrictions on this kind of opportunity.

Keywords: lease, public property, real estate, property management method, lease objects, lease purposes, sublease

For citation: Maksurov, A. A. On ways to overcome the ban on leasing public real estate in sublease. *Femida.Science = Themis.Science*. 2025;(1):50-58. (In Russ.)

По общему правилу собственник недвижимого имущества свободен в распоряжении им и самостоятельно определяет пути его использования. Вместе с тем в юридической литературе справедливо указывается и на специфику распоряжения недвижимым имуществом, находящимся в публичной собственности, в том числе в части генезиса права публичной собственности и целей использования такого имущества [1, с. 110].

В частности, определение целевого назначения публичной собственности упоминалось в качестве результата юридической тактики согласования частных и публичных интересов [2, с. 52], который в итоге выражался во внешнем правовом акте – акте согласования права [3, с. 55] и был связан не только с объективными, но и с субъективными, психологическими аспектами общественно-государственной координации [4, с. 92]. В указанной связи особенности публичной собственности проявлялись в установлении пределов действий участников переговорного процесса при разрешении правового спора по поводу использования публичной недвижимости [5, с. 20], специфике обращения взыскания на имущество, находящееся в государственной собственности¹, путях вовлечения публичной собственностью

¹ Гражданское исполнительное право : учебник / под ред. А. А. Власова. М. : Экзамен, 2004. С. 181.

сти в гражданский оборот [6, с. 110] и в иных подобных случаях. Авторы относят законное и эффективное использование публичной собственности к вопросам обеспечения экономической безопасности Российской Федерации [7, с. 14].

Вместе с тем, распоряжаясь публичной собственностью и (или) используя ее, государство реализует не только экономические (в исследуемом случае – получение прибыли от сдачи имущества в аренду), но и социальные цели, нуждающиеся в координации [8, с. 122]. Сама государственно-властная управленческая деятельность такого рода представляет собой вид юридической деятельности по согласованию интересов государства и общества [9, с. 90], является частью механизма координационного регулирования существующих процессов [10, с. 22] на основе принципов координации государственных и общественных интересов [11, с. 62]. Указанным обстоятельством объясняется, помимо прочего, то, что с конца 1990-х гг. на занятиях по повышению квалификации государственных служащих, уполномоченных на действия в сфере распоряжения публичной собственностью, распоряжение этим имуществом понималось в формате координационного государства и общества [12, с. 16]. Сходное понимание предлагалось и при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти в сфере имущественных отношений [13, с. 92], а также в рамках контрольно-надзорной деятельности [14, с. 65].

Эффективность использования находящейся в публичной собственности недвижимости предполагает ко всему прочему и максимальное извлечение общественно полезных свойств из ее конкретного объекта наиболее широким кругом субъектов права, что наблюдается, например, при его сдаче в субаренду. Именно таким образом осуществляется наиболее полная реализация прав и интересов участников рынка [15, с. 141].

Закон не исключает, что государственное и муниципальное недвижимое имущество может быть передано в субаренду, однако в данном случае присутствует и определенная специфика.

Общее правило поведения в такой ситуации определено п. 2 ст. 615 ГК РФ, согласно которому арендатор вправе с согласия арендодателя сдавать арендованное имущество в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставлять арендованное имущество в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив, если иное не установлено ГК РФ или иными правовыми актами. Иными словами, сдача в субаренду возможна, но лишь с согласия арендодателя.

Тем не менее в зависимости от специфики объекта недвижимости, находящегося в федеральной собственности, законодательство предусматривает случаи отступления от такого принципа, причем как полный запрет на субаренду и переход прав, так и возможное заключение договора субаренды (передачи прав) без согласия арендодателя.

В частности, в ч. 6 ст. 71 Лесного кодекса Российской Федерации установлены 1) запрет субаренды лесного участка, когда он выделен в целях за-

готовки древесины, и 2) запрет передачи прав и обязанностей по договору аренды лесного участка другим лицам (перенаем).

Другой пример. Пункт 3 ч. 3.1 ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции»² подчеркивает обязательность указания в договорах аренды федерального имущества, закрепленного за унитарными и казенными предприятиями, бюджетными учреждениями, в ситуации предоставления такого имущества в аренду по иным, чем аукцион (конкурс), основаниям, положения о том, что данное имущество не может быть передано в субаренду.

Правда, существует и противоположный подход. Например, в п. 9 ст. 22 Земельного кодекса Российской Федерации установлено, что при аренде земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на срок более чем пять лет арендатор земельного участка имеет право, если это не противоречит закону, в пределах срока договора аренды земельного участка передавать свои права и обязанности по этому договору третьему лицу без согласия арендодателя, но при условии его уведомления. Несмотря на то что отдельными авторами указывается на нарушение равенства правовых возможностей субъектов права аренды в зависимости от объекта недвижимости [16, с. 10], явных экономико-правовых оснований для лишения арендатора земельного участка такого права не усматривается.

Соответственно, можно сделать вывод о том, что, во-первых, передача недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности, в субаренду принципиально возможна, но исключительно с согласия арендодателя (общее правило); во-вторых, препятствием к такой передаче будет прямой запрет закона (первое исключение); и, в-третьих, закон предполагает случаи, когда такая передача в субаренду возможна и при отсутствии согласия на то арендодателя (второе исключение).

Вместе с тем представляется, что в подобном механизме правового регулирования не учтены как требования юридической логики, так и заслуживающие внимания социально-экономические соображения.

Прежде всего, договор субаренды крайне зависит от самого договора аренды, в частности, в силу закона он не может быть заключен на срок, превышающий срок договора аренды. Следовательно, временной континуум прав и обязанностей арендодателя и арендатора не меняется и в случае сдачи имущества в субаренду.

Далее, к договорам субаренды применяются правила о договорах аренды, если иное не установлено законом или иными правовыми актами. То есть находящееся в публичной собственности недвижимое имущество не становится предметом каких-либо обязательств иного содержательного характера.

Наконец, ответственным по договору перед арендодателем остается арендатор, за исключением перенайма (п. 2 ст. 615 ГК РФ), т. е., по сути, для арендодателя ничего не меняется и в данном случае.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3434.

Учитывая, что источником публичной собственности изначально и исторически являются результаты трудовой, предпринимательской и иной деятельности граждан, выражающиеся, главным образом, в уплаченных ими налогах и сборах, эта собственность должна служить общественным и государственным интересам. По указанной причине представляется возможным предложить в отношении имущества, находящегося в публичной собственности, разработку института «преодоления» запрета на субаренду, когда арендатор, желающий сдать имущество в субаренду, либо субарендатор, заключивший с арендатором предварительный договор субаренды имущества, при отсутствии прямого запрета субаренды имущества для его конкретного вида могут обратиться в суд с требованием обязать арендодателя разрешить арендатору заключить договор субаренды. Арендодатель – публичный собственник обязан будет дать согласие на субаренду во всех случаях, если не докажет, что субаренда прямо противоречит закону, а также то обстоятельство, что при субаренде будет нарушен (подвергнут опасности нарушения) государственный или общественный интерес.

В то же время в целях предотвращения коррупционных проявлений и обеспечения равного доступа субъектов предпринимательской деятельности и иных лиц к недвижимому имуществу, находящемуся в публичной собственности, в части приобретения его в пользование на условиях договора аренды (субаренды) должны существовать и исключения из возможности преодолеть запрет на субаренду имущества в судебном порядке. Об актуальности построения системы таких ограничений сегодня свидетельствует и прокурорская практика [17, с. 73].

В первую очередь, субаренда без согласия публичного собственника не должна быть возможной при передаче имущества в аренду (хозяйственное ведение, оперативное управление) вне процедур аукциона (конкурса). Кроме того, субарендатору в любом случае не может быть предоставлено право выкупа данного имущества из публичной собственности в частную собственность, а также ему не могут быть предоставлены преимущественные права на заключение договора субаренды на новый срок. Представляется, что установление таких ограничений будет способствовать проведению согласованной антикоррупционной политики [18, с. 104].

Очевидно, что появление у арендатора нового пассивного дохода от сдачи федерального недвижимого имущества в субаренду, когда плата субарендатора арендатору за пользование объектом недвижимости превышает размер арендной платы, выплачиваемой самим арендатором арендодателю – собственнику, потребует и пересмотра арендной платы в сторону ее увеличения.

По общему правилу, при аренде имущества, находящегося в публичной собственности, в том числе федерального недвижимого имущества, должны быть особым образом урегулированы отдельные вопросы изменения размера арендной платы, общие правила об установлении и уплате которой предусмотрены ст. 614 ГК РФ.

Так, ч. 8 ст. 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции» предусматривает, что при заключении и (или) исполнении договора аренды его цена может быть увеличена по соглашению сторон в порядке, установлен-

ном договором. На первый взгляд, данная норма выглядит очевидной и излишней, так как и в соответствии с общими нормами ГК РФ об обязательствах, нормами об аренде предполагается изменение цены вследствие выразившегося в соглашении волеизъявления сторон. Однако в данном случае наличие такой нормы позволяет не проводить дополнительные торги, связанные лишь с изменением данного условия, что облегчает гражданский оборот. Гарантией защиты интересов государства и общества служит указание на то, что стороны могут договориться только об увеличении арендной платы, но не о ее уменьшении: последнее нарушало бы не только публичный интерес, но и интерес иных лиц, участвовавших в торгах на право заключения договора аренды федеральной недвижимости.

Таким образом, подводя итоги исследования, отметим, что существующий порядок предоставления находящегося в публичной собственности недвижимого имущества в субаренду не соответствует правовой логике и социально-экономическим интересам, а также целям использования находящегося в публичной собственности имущества и его «связи» с предпринимательской деятельностью хозяйствующих субъектов.

Представляется верным формирование «института преодоления» запрета арендодателя на последующую субаренду принадлежащего ему федерального имущества. Такое преодоление запрета должно осуществляться по простым и понятным правилам, рассмотренным выше, в судебном порядке в состязательном процессе.

Вместе с тем закон в антикоррупционных целях должен содержать и некоторые принципиальные ограничения для такой правовой возможности, среди которых автором выделены наиболее значимые.

Передача имущества в субаренду в ряде случаев (при образовании у арендатора пассивного дохода от сдачи имущества в субаренду в большем размере, чем арендная плата) предполагает обращение к механизму увеличения арендной платы, который описан в законе и может быть признан достаточным.

Список источников

1. Таланова М. В. Эффективность норм частного права // Частно-правовые отношения в условиях глобализации. Ч. 1. Гл. 7. Saarbrücken : Lambert Academic Publishing, 2012. С. 109–116.
2. Карташов В. Н. К вопросу о понятии координационной юридической тактики // Развитие молодежной юридической науки в современном мире : сб. науч. тр. по материалам VIII Междунар. науч.-практ. интернет-конф. (Тамбов, 15 мая 2011 г.). Тамбов : Бизнес-Наука-Образование, 2011. С. 50–55.
3. Кивленок Т. В. Правовой акт как внешняя форма координационной деятельности // Актуальные проблемы юриспруденции : сб. науч. тр. Вып. 3. Владимир : ВГПУ, 2002. С. 54–58.
4. Чернецов В. Ю. Психологический подход к изучению проблем координационной юридической практики // Законодательство и правоприменение в Российской Федерации : доклады и сообщения VII Междунар. науч. конф. (Москва, 17 апр. 2007 г.). М. : РГГУ, 2007. С. 89–94.

5. Таланова М. В. Экономическая функция медиативной юридической практики // Законодательство и экономика. 2011. № 11. С. 18–24.
6. Таланова М. В. Юридическое проектирование координационных процессов // Право и бизнес : сб. ст. I Ежегод. междунар. науч.-практ. конф., приуроченной к 80-летию со дня рождения проф. В. С. Мартемьянова / под ред. И. В. Ершовой. М. : Юрист, 2012. С. 101–118.
7. Баранов В. М., Карташов В. Н. Основные недостатки координационной практики по обеспечению экономической безопасности Российской Федерации на современном этапе // Экономическая безопасность России: политические ориентиры, законодательные приоритеты, практика обеспечения: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2006. № 6. С. 11–15.
8. Бриль Г. Г. Малоисследованные общесоциальные функции координационной юридической практики // Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе : сб. науч. тр. V Межвуз. научн.-практ. конф. / отв. ред. Г. Г. Бриль. Кострома : Костром. гос. ун-т, 2007. С. 121–125.
9. Макаров И. И. Координация в праве : моногр. Ярославль : ЯФ МФЮА, 2012. 340 с.
10. Карташов В. Н. Механизм координационного регулирования // Вестник научных трудов Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института : сб. ст. Вып. 3. Ч. 8 : Вопросы теории и истории государства и права / отв. ред. П. А. Кабанов. Нижнекамск : Нижнекам. фил. Моск. гуманит.-экон. ин-та, 2001. С. 21–25.
11. Фролов С. Е. Принципы координационной деятельности // Актуальные проблемы юриспруденции : сб. науч. тр. Владимир : Владимир. гос. пед. ун-т, 2002. С. 59–64.
12. Мельников Ю. И. Формы координационного взаимодействия в праве: Координационный семинар // Вестник научных трудов Ярославского филиала Московской финансово-юридической академии. Юриспруденция : сб. ст. Вып. 1 / под ред. Ю. И. Мельникова, А. А. Максурова, Г. В. Семенович. Ярославль : Яросл. фил. Моск. фин.-юрид. акад., 2003. С. 15–18.
13. Карташов В. Н. Координационная юридическая практика государственных органов: взгляд на проблему эффективности // Актуальные проблемы теории и истории права и государства на современном этапе : сб. науч. тр. V Межвуз. научн.-практ. конф. / отв. ред. проф. Г. Г. Бриль. Кострома : Костром. гос. ун-т, 2007. С. 89–94.
14. Постнов А. С. Контроль и надзор как факторы повышения эффективности координационной практики // Российское право в период социальных реформ : материалы конф. студентов, аспирантов, соискателей и молодых ученых-юристов (г. Нижний Новгород, 26–27 нояб. 2004 г.). Вып. 6. Ч. 1. Н. Новгород : Нац. исслед. Нижегор. гос. ун-т им. Н. И. Лобачевского, 2005. С. 64–67.
15. Максуров А. А. Некоторые вопросы реализации права // Право и государство: теория и практика. 2006. № 1. С. 140–142.
16. Кириллова С. В. Договор аренды земельных участков по гражданскому праву (на материалах Московского региона) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 28 с.
17. Максуров А. А. Полномочия прокурора при осуществлении надзора за соблюдением прав субъектов предпринимательской деятельности: от надзора к координации // Законодательство. 2023. № 2. С. 72–80.
18. Максуров А. А. Проблемы эффективности координации деятельности по борьбе с коррупцией // Диалектика противодействия коррупции : материалы III Всерос. науч.-практ. конф. Казань : Познание, 2013. С. 103–106.

References

1. Talanova, M. V. Efficiency of private law norms. *Private law relations in the context of globalization*. Pt. 1. Chr. 7. Saarbrüchen: Lambert Academic Publishing; 2012. Pp. 109–116. (In Russ.)
2. Kartashov, V. N. On the concept of coordination legal tactics. *Development of youth legal science in the modern world*. Collection of scientific papers based on the materials of the VIII International Scientific and Practical Internet Conference (Tambov, 15 May 2011). Tambov: Biznes-Nauka-Obrazovanie; 2011. Pp. 50–55. (In Russ.)
3. Kivlenok, T. V. Legal act as an external form of coordination activity. *Actual problems of jurisprudence*. Collection of scientific papers. Issue 3. Vladimir: Vladimir State Pedagogical University; 2002. Pp. 54–58. (In Russ.)
4. Chernetsov, V. Yu. Psychological approach to the study of the problems of coordination legal practice. *Legislation and law enforcement in the Russian Federation*. Reports and communications of the VII International Scientific Conference (Moscow, 17 April 2007). Moscow: Russian State University of the Humanities; 2007. Pp. 89–94. (In Russ.)
5. Talanova, M. V. Economic function of mediation legal practice. *Zakonodatel'stvo i ekonomika = Legislation and Economics*. 2011;(11):18-24. (In Russ.)
6. Talanova, M. V. Legal design of coordination processes. In: I. V. Ershova, ed. *Law and business*. Collection of articles of the 1st Annual International Scientific and Practical Conference dedicated to the 80th anniversary of the birth of Professor V. S. Martemyanov. Moscow: Yurist; 2012. Pp. 101–118. (In Russ.)
7. Baranov, V. M., Kartashov, V. N. The main shortcomings of the coordination practice for ensuring economic security of the Russian Federation at the present stage. *Ekonomicheskaya bezopasnost' Rossii: politicheskie orientiry, zakonodatel'nye priority, praktika obespecheniya: Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii = Economic Security of Russia: Political Guidelines, Legislative Priorities, Practice of Ensuring: Bulletin of the Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. 2006;(6):11-15. (In Russ.)
8. Bril, G. G. Little-studied general social functions of coordination legal practice. In: G. G. Bril, ed. *Actual problems of the theory and history of law and state at the present stage*. Collection of scientific papers of the V Interuniversity Scientific and Practical Conference. Kostroma: Kostroma State University; 2007. Pp. 121–125. (In Russ.)
9. Makarov, I. I. *Coordination in law*. Monograph. Yaroslavl: Yaroslavl Branch of the Moscow Financial and Law Academy; 2012. 340 p. (In Russ.)
10. Kartashov, V. N. Mechanism of coordination regulation. In: P. A. Kabanov, ed. *Bulletin of the scientific works of the Nizhnekamsk branch of the Moscow Humanitarian and Economic Institute*. Collection of articles. Issue 3. Pt. 8: Issues of the Theory and History of State and Law. Nizhnekamsk: Nizhnekamsk Branch of the Moscow Institute of Humanities and Economics; 2001. Pp. 21–25. (In Russ.)
11. Frolov, S. E. Principles of coordination activity. *Actual problems of jurisprudence*. Collection of scientific papers. Vladimir: Vladimir State Pedagogical University; 2002. Pp. 59–64. (In Russ.)
12. Melnikov, Yu. I. Forms of Coordination Interaction in Law: Coordination Seminar. In: Yu. I. Melnikov, A. A. Maksurov, G. V. Semenova, eds. *Bulletin of scientific works of the Yaroslavl branch of the Moscow Financial and Law Academy. Jurisprudence*. Collection of articles. Issue 1. Yaroslavl: Yaroslavl Branch of the Moscow Financial and Law Academy; 2003. Pp. 15–18. (In Russ.)
13. Kartashov, V. N. Coordination legal practice of state bodies: a look at the problem of efficiency. In: G. G. Bril, ed. *Actual problems of the theory and history of law and state*

Максуров А. А. О способах преодоления запрета на сдачу имущества в субаренду

at the present stage. Collection of scientific papers of the V Interuniversity Scientific and Practical Conference. Kostroma: Kostroma State University; 2007. Pp. 89–94. (In Russ.)

14. Postnov, A. S. Control and supervision as factors in increasing the efficiency of coordination practice. *Russian law in the period of social reforms*. Materials of the conference of students, graduate students, applicants and young legal scholars (Nizhny Novgorod, 26–27 November 2004). Issue 6. Pt. 1. Nizhny Novgorod: Lobachevsky National Research Nizhny Novgorod State University; 2005. Pp. 64–67. (In Russ.)

15. Maksurov, A. A. Some issues of implementation of law. *Pravo i gosudarstvo: teorija i praktika = Law and State: The Theory and Practice*. 2006;(1):140-142. (In Russ.)

16. Kirillova, S. V. *Land lease agreement under civil law (based on the materials of the Moscow region)*. Abstract of Cand. Sci. (Law) Dissertation. Moscow; 2005. 28 p. (In Russ.)

17. Maksurov, A. A. Powers of the prosecutor in the implementation of supervision over compliance with the rights of business entities: from supervision to coordination. *Zakonodatel'stvo = Legislation*. 2023;(2):72-80. (In Russ.)

18. Maksurov, A. A. Problems of the effectiveness of coordination of anti-corruption activities. *Dialectics of combating corruption*. Materials of the III All-Russian Scientific and Practical Conference. Kazan: Poznanie; 2013. Pp. 103–106. (In Russ.)

Информация об авторе

А. А. Максуров – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права.

Information about the author

A. A. Maksurov – Candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Theory and History of State and Law Department.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflict of interests.

Статья поступила в редакцию 30.01.2025; одобрена после рецензирования 19.02.2025; принята к публикации 20.02.2025.

The article was submitted 30.01.2025; approved after reviewing 19.02.2025; accepted for publication 20.02.2025.