

Панов Георгий Викторович

студент магистратуры
Российская академия народного
хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
Москва, Россия

**УПРАВЛЕНИЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ НЕЖИЛЫХ ПОМЕЩЕНИЙ В ГОРОДСКОЙ
СОБСТВЕННОСТИ: ПРАВОВЫЕ И ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ
ОПТИМИЗАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ Г. МОСКВЫ)****Аннотация**

Рассматриваются механизмы оптимизации использования нежилых помещений Москвы в условиях цифровой трансформации. Проводится анализ правового регулирования аренды и специфики перевода объектов между категориями с учетом градостроительных потребностей. Исследуются проблемы кадастровой оценки, технической экспертизы и реализации программ комплексного развития территорий. Результатами исследования являются предложения по автоматизации учета и снижению административных барьеров для предпринимателей. Сделан вывод о необходимости интеграции юридических, экономических и технологических решений, с целью развития коммерческой инфраструктуры.

Ключевые слова: нежилые помещения, оптимизация управления, экономические механизмы, городская собственность

Эффективное управление фондом нежилых помещений, находящихся в собственности города Москвы, является значимым фактором формирования доходной части бюджета и развития предпринимательской инфраструктуры мегаполиса. Московская агломерация демонстрирует специфическую модель распределения имущественного ресурса, где город выступает не просто пассивным собственником, но активным регулятором рыночных процессов. Рациональное использование городских площадей напрямую влияет на наполняемость бюджета и динамику развития малого предпринимательства [1, с. 8].

Однако существующая система сталкивается с рядом правовых, экономических и организационных проблем: отсутствие единой концептуальной основы управления, правовая неопределенность при переводе помещений между категориями, завышение кадастровой стоимости объектов, административные барьеры для арендаторов и предпринимателей при реализации проектов комплексного развития территорий.

В настоящем исследовании под фондом нежилых помещений понимается совокупность изолированных помещений в многоквартирных домах и отдельных зданиях, расположенных на территории города Москвы, находящихся в городской собственности, не предназначенных для постоянного проживания граждан и

используемых (или потенциально пригодных) для коммерческих, административных, социальных, складских и иных не связанных с проживанием целей.

В рамках статьи разграничиваются:

- жилые помещения – предназначенные для постоянного проживания;
- нежилые помещения (в широком смысле) – все помещения, не относящиеся к жилым;
- нежилые коммерческие помещения – подкатегория, используемая для извлечения прибыли (офисы, торговые площади, объекты общепита, бытового обслуживания и т.д.), в отношении которой возникают наиболее острые налоговые и арендные споры [6, с. 240].

Автор исходит из предположения, что оптимизация использования нежилых помещений городской собственности достижима через интеграцию трех групп механизмов: правовых (устранение пробелов и коллизий в регулировании перевода помещений), экономических (совершенствование кадастровой оценки и арендной политики) и технологических (автоматизация учета, мониторинга и цифровизация процедур). Снижение административных барьеров при сохранении технического контроля позволит увеличить доходы бюджета и равномерно распределить коммерческую активность по округам Москвы.

Формирование нормативной базы управления городской недвижимостью в Москве прошло несколько этапов. Базовым документом, в котором впервые на уровне стратегического акта были сформулированы принципы оптимизации использования объектов городской собственности, стала «Концепция управления собственностью города Москвы», утверждённая постановлением Московской городской Думы от 18 октября 2000 г. № 97. В этом документе прямо указывалось, что приоритетными направлениями являются «оптимизация структуры собственности» и «вовлечение неиспользуемых объектов в гражданский оборот» с целью увеличения доходов городского бюджета [9, с. 3].

Однако данный акт утратил силу. Последующие нормативные документы стратегического уровня, которые бы комплексно регулировали вопросы оптимизации использования нежилых помещений в городе Москве, не принимались. Это образует правовой пробел: в настоящее время действуют лишь отраслевые акты, решающие частные задачи (аренда, КРТ, размещение нестационарных объектов), но отсутствует единая концептуальная основа управления городским фондом нежилых помещений.

В сфере аренды базовым нормативным актом выступает постановление Правительства Москвы от 25 декабря 2012 г. № 809-ПП «О мерах имущественной поддержки субъектов малого предпринимательства, организаций, образующих инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, и физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход»» (действующая редакция – постановление Правительства Москвы от 17 декабря 2024 г. № 2983-ПП). Указанный документ закрепляет дифференцированный подход [1, с. 10-11]:

- для социально ориентированных некоммерческих организаций, творческих союзов, товариществ собственников жилья, религиозных организаций установлена фиксированная ставка в размере 4 000 рублей за квадратный метр в год;

- отдельные категории арендаторов (организации, занятые в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами, а также правопреемники приватизированных унитарных предприятий в отношении защитных сооружений гражданской обороны) могут арендовать помещения по ставке 1 рубль;

- медицинские и образовательные организации на период оформления лицензии освобождаются от внесения арендной платы на срок до шести месяцев.

Дополнительным инструментом в этой системе выступают гранты на оформление фасадов, предоставляемые в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 24 декабря 2013 г. № 903-ПП. Данная мера не только повышает эстетические и функциональные характеристики городской среды, но и стимулирует легализацию деятельности субъектов малого предпринимательства.

Существенным резервом оптимизации выступает подвижность правового статуса объектов недвижимости. Перевод помещений из жилых в нежилые и обратно представляет собой многоступенчатую административную процедуру, содержание которой определяется градостроительными приоритетами развития территории. Устойчивый спрос на коммерческие площади, расположенные на первых этажах многоквартирных домов, вынуждает как собственников, так и городские власти постоянно совершенствовать порядок изменения функционального назначения таких объектов [2, с. 448].

Порядок осуществления перевода жилых помещений в нежилые и нежилых в жилые закреплён в статье 23 Жилищного кодекса Российской Федерации. При этом ключевая правовая неопределённость связана с юридической природой решения

общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме. В соответствии с пунктом 6 части 2 статьи 23 ЖК РФ, необходимым условием перевода является «соблюдение требований, установленных Правительством РФ, а также решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о согласии на такой перевод» [10, с. 14]. Однако остаётся неясным, обладает ли указанное решение блокирующим характером либо оно носит исключительно рекомендательный или информационный характер.

Однако ЖК РФ прямо не указывает, является ли данное согласие юридически обязательным условием для органа местного самоуправления или лишь формой учета мнения жильцов.

Анализ судебной практики (в частности, дел об отсутствии согласия жильцов) показывает, что арбитражные суды, как правило, признают правомерным отказ в переводе при отсутствии протокола общего собрания. Судебные акты по делам об отсутствии согласия жильцов свидетельствуют о том, что вопрос перевода не рассматривается по существу именно из-за отсутствия требуемого согласования [10, с. 14-15]. Фактически у жильцов возникает право вето, не имеющее прямого законодательного обоснования. Подзаконные акты Москвы (административные регламенты Департамента городского имущества) вводят требование о предоставлении такого согласия, и суды его поддерживают. Как отмечают Минеев, Ефремов и Наумкина, «неурегулированность на федеральном уровне процедуры разрешения конфликта интересов между владельцами нежилых помещений, выполнившими все технические предписания, и жильцами многоквартирного дома, препятствующими переводу, образует существенный правовой пробел» [3, с. 46].

На этапе перевода жилого помещения в нежилое собственником помещения является физическое или юридическое лицо, которое уже владеет данным помещением на праве собственности. Оно обращается в орган местного самоуправления за разрешением на перевод. Жильцы многоквартирного дома (собственники иных помещений в этом доме) согласовывают (или не согласовывают) такой перевод. Если перевод состоялся, помещение утрачивает статус жилого и, может быть, в дальнейшем приобретено городом или иным лицом как нежилое. Таким образом, на момент согласования речь идет о будущем нежилом помещении, а согласование требуется от иных собственников в доме.

Технические ограничения также влияют на возможности оперативной оптимизации имущественного фонда. Обязательным этапом при подтверждении пригодности объекта к эксплуатации в новом качестве выступает инструментальное измерение физических факторов. Анализ уровней шума, параметров вибрации и показателей освещённости в лабораторных условиях даёт основание судить о безопасности использования помещения как для здоровья граждан, так и для несущих конструкций здания [8, с. 35]. В этом отношении Москва относится к числу немногих субъектов Российской Федерации, где сложилась и системно работает сеть специализированных аккредитованных лабораторий, включённых в административные процедуры (например, ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в городе Москве»). Однако отсутствие единых сроков проведения таких экспертиз замедляет процедуру перевода.

Экономическая эффективность управления имуществом невозможна без объективной оценки его стоимости. Проблемы кадастровой оценки нежилых коммерческих помещений остаются крайне актуальными для Москвы. Кадастровая стоимость нежилых помещений используется для расчета налога на имущество организаций. В отличие от рыночной стоимости, кадастровая пересматривается не непрерывно, а с установленной периодичностью (не чаще одного раза в три года, а в Москве – не чаще одного раза в два года). Несоответствие кадастровой стоимости реальным рыночным показателям приводит к увеличению налоговой нагрузки на арендаторов и снижению инвестиционной привлекательности отдельных районов [6, с. 240].

Механизмом защиты прав правообладателей выступает возможность оспаривания результатов кадастровой оценки в судебном порядке. Согласно разъяснениям Пленума Верховного Суда РФ (постановление от 30 июня 2015 г. № 28), основанием для пересмотра является недостоверность сведений об объекте либо установление рыночной стоимости в размере, отличном от кадастрового [11, с. 2-3]. На практике ключевым доказательством выступает отчет независимого оценщика, который, однако, часто оспаривается государственными органами. В таких случаях суды назначают судебную оценочную экспертизу, которая проводится исключительно государственными судебно-экспертными организациями. При этом практика показывает, что существенное (в разы) отличие рыночной стоимости от кадастровой является основанием для удовлетворения требований заявителя.

Дополнительную остроту проблеме придает включение нежилых помещений в перечни объектов, налоговая база по которым определяется как кадастровая стоимость. Такое включение производится на основании постановления Правительства Москвы от 28 ноября 2014 г. № 700-ПП. Субъекты предпринимательской деятельности активно оспаривают данное включение, указывая, что помещения не обладают признаками, установленными статьей 1.1 Закона города Москвы от 5 ноября 2003 г. № 64 «О налоге на имущество организаций» (например, фактически не используются для размещения офисов или торговых объектов). Однако суды, как правило, отказывают в удовлетворении таких исков, подчеркивая, что оспариваемое постановление принято Правительством Москвы в рамках предоставленной компетенции, а сама по себе несогласованность с налоговыми последствиями не является основанием для признания нормативного акта недействующим [6, с. 241].

Из этого следует вывод, подтверждаемый московской арбитражной практикой: для правообладателей более эффективным способом защиты является оспаривание *величины* кадастровой стоимости, а не *факта включения* в перечень. Данный вывод рекомендуется автором статьи в качестве практического руководства для предпринимателей.

Применение массовых методов оценки часто не учитывает специфические характеристики конкретных объектов, таких как транспортная доступность или состояние инженерных коммуникаций. Для устранения таких несоответствий требуется внедрение точных инструментов мониторинга и регулярная актуализация баз данных о нежилых помещениях. Вложения в нежилую недвижимость Москвы сохраняют высокий инвестиционный потенциал, однако инвестору необходимо тщательно оценивать правовые риски и прогнозируемые показатели доходности [5, с. 14].

Развитие городских территорий сегодня неразрывно связано с программами комплексного развития территорий (далее – КРТ). Развивая федеральные нормы, закреплённые изменениями в Градостроительный и Земельный кодексы РФ, принятыми в декабре 2020 года [2, с. 448], Правительство Москвы утвердило постановление от 23 марта 2021 г. № 331-ПП «О мерах по реализации проектов комплексного развития территорий нежилкой застройки города Москвы». Данный документ устанавливает порядок взаимодействия органов исполнительной власти при

реализации проектов КРТ, включая механизмы инициирования, подготовки и утверждения документации, а также расселения правообладателей [5, с. 4-6].

Реализация проектов КРТ в зонах нежилой застройки сталкивается с рядом организационных сложностей, касающихся прав предпринимателей. Ключевая проблема заключается в процедуре изъятия недвижимого имущества для государственных нужд. Согласно статье 56.3 Земельного кодекса РФ, изъятие допускается в связи с реализацией проекта КРТ. Однако практика показывает, что предприниматели часто оспаривают как само решение о включении их участков в границы КРТ, так и размер предлагаемого возмещения. Как отмечают Монахов и Семенова, судебные акты по таким делам иллюстрируют проблему: даже при наличии инициативы правообладателя город вправе определить иного оператора КРТ, что создает риски для предпринимателей, самостоятельно развивающих свои территории [7, с. 200-201].

Автоматизация процессов учета и мониторинга состояния нежилых помещений позволяет оперативно выявлять неэффективно используемые площади и помещения. В статье предлагается:

- создание единой цифровой платформы управления фондом нежилых помещений г. Москвы, объединяющей кадастровые, технические, правовые и арендные данные по каждому объекту;
- внедрение системы автоматизированного мониторинга использования помещений (на основе данных о потреблении коммунальных ресурсов, фотофиксации, выездных проверок);
- разработка алгоритмов предиктивной аналитики для выявления объектов с низкой эффективностью использования и рекомендации мер (вовлечение в торги, перепрофилирование, капитальный ремонт).

Под политикой либерализации в статье понимается: расширение доступа к аукционам для любых добросовестных участников, упрощение процедур допуска (в том числе отмена избыточных требований к документам), переход на электронные торги (уже реализован в Москве), что существенно расширяет круг потенциальных арендаторов и повышает итоговую стоимость лотов [1, с. 8]. Ограничения для бизнеса на текущий момент связаны прежде всего с длительностью согласований, неопределенностью исхода перевода и высокими издержками на оспаривание кадастровой стоимости.

На основе проведенного анализа сформулированы следующие выводы:

1. Правовые механизмы: выявлен пробел в федеральном законодательстве в части юридической силы решения общего собрания собственников при переводе жилого помещения в нежилое. Целесообразно внести изменения в статью 23 Жилищного кодекса Российской Федерации, прямо установив, что отсутствие согласия общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме может служить основанием для отказа в переводе исключительно в тех случаях, когда планируемый перевод влечёт за собой реконструкцию общего имущества многоквартирного дома либо объективно нарушает права жильцов на безопасные условия проживания. Во всех остальных ситуациях согласие собрания должно носить рекомендательный, а не блокирующий характер. Дополнительно необходимо принятие соответствующих разъяснений Пленума Верховного Суда РФ, унифицирующих правоприменительную практику по данной категории споров.

2. Экономические механизмы: для снижения налоговой нагрузки на субъектов предпринимательской деятельности представляется обоснованным внедрение обязательного досудебного порядка пересмотра кадастровой стоимости по заявлению правообладателя с обязательным привлечением актуальных рыночных данных об объекте оценки. Кроме того, на законодательном уровне предлагается закрепить приоритетное право инициатора-правообладателя на реализацию проекта комплексного развития территории (КРТ) при условии соблюдения им всех установленных требований. Также требуется уточнение критериев определения размера возмещения, выплачиваемого правообладателям при изъятии недвижимого имущества для государственных нужд в рамках проектов КРТ.

3. Технологические механизмы: предложено создание единой цифровой платформы учета и мониторинга фонда нежилых помещений г. Москвы с функциями предиктивной аналитики и автоматического выявления неэффективно используемых объектов. Это позволит оперативно выявлять неэффективно используемые площади.

4. Интеграция механизмов: оптимизация использования нежилых помещений достигается через сочетание правовой определенности (устранение пробелов), экономической обоснованности (адекватная кадастровая оценка) и технологической эффективности (цифровизация). Совершенствование механизмов управления использованием нежилых помещений, находящихся в собственности города Москвы,

должно базироваться на интеграции правовых, экономических и технологических решений.

5. Практическая значимость и перспективы: город Москва обладает потенциалом для увеличения доходов, получаемых от аренды и приватизации нежилых помещений, в случае продолжения политики либерализации, обеспечивающей свободное участие в аукционах. Снижение административных барьеров при переводе помещений из одной категории в другую в сочетании с контролем технических параметров создаст условия для долгосрочного устойчивого развития коммерческой инфраструктуры. Рациональное использование каждого квадратного метра городской собственности является залогом формирования современной полицентричной модели мегаполиса, где бизнес-активность равномерно распределена по всем административным округам. Оптимизация действующих систем управления имуществом даст не только краткосрочный прирост доходов бюджета, но и заложит основу для долгосрочных и эффективных изменений в городской среде.

Список использованных источников

1. Бурмакина, Н. И. Об особенностях аренды недвижимого имущества, находящегося в собственности города Москвы / Н. И. Бурмакина // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2021. – № 1(232). – С. 7-15. – DOI: 10.24411/2072-4098-2021-10101. – EDN: JFNGFE

2. Алексеенко, Р. В. Изменение статуса помещения: перевод жилого в нежилые и нежилые помещения в жилое / Р. В. Алексеенко // Флагман науки. – 2025. – Т. 1, № 5-1(28). – С. 448-450. – EDN: TYQXPP

3. Минеев, В. А. Перевод жилого помещения в нежилые и нежилые помещения в жилое: проблемы реализации / В. А. Минеев, Е. Н. Ефремов, А. В. Наумкина // Символ науки: международный научный журнал. – 2022. – № 5-1. – С. 44-48. – EDN: GUTWMF

4. Потопальский, С. С. Особенности правового регулирования перевода жилого помещения в нежилое и нежилого помещения в жилое / С. С. Потопальский // Вестник. Государство и право. – 2021. – № 1(28). – С. 35-39. – EDN: JZYYXN

5. Голощапова, Л. В. Перспективы инвестиций в нежилые помещения в Москве / Л. В. Голощапова, Л. О. Прозоров, Д. И. Кан // Современные технологии управления. – 2022. – № 2(98). – С. 12-18. – EDN: ESUFHP

6. Аверина, В. В. Проблемные вопросы кадастровой оценки нежилых коммерческих помещений в городе / В. В. Аверина // Лучшие научные исследования студентов и учащихся : сборник статей IX Международной научно-практической конференции, Пенза, 20 декабря 2024 года. – Пенза: Наука и Просвещение (ИП Гуляев Г.Ю.), 2024. – С. 239-242. – EDN: OQTNSH

7. Монахов, И. Б. Актуальные проблемы предпринимателей при реализации Программы комплексного развития территорий нежилкой застройки в городе Москве / И. Б. Монахов, Е. М. Семенова // Предпринимательство, маркетинг и логистика в цифровой экономике : Материалы II Всероссийской конференции, Орёл, 27 октября 2023 года. – Орёл: Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева, 2024. – С. 198-206. – EDN: BINMXF

8. Лазаренко, Н. В. Особенности измерений физических факторов при переводе нежилых помещений в жилые помещения по опыту ФБУЗ «Центр гигиены и эпидемиологии в городе Москве» / Н. В. Лазаренко, Т. Л. Бамбуева // Фундаментальные и прикладные аспекты анализа риска здоровью населения – 2024 : Материалы всероссийской научно-практической интернет-конференции молодых ученых и специалистов Роспотребнадзора с международным участием, Пермь, 14–16 октября 2024 года. – Пермь: Федеральное бюджетное учреждение науки «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения», 2024. – С. 34-37.

9. Концепция управления собственностью города Москвы : утв. постановлением Московской городской Думы от 18 октября 2000 г. № 97 (утратила силу) // Ведомости Московской городской Думы. – 2000. – № 12. – С. 2-9.

10. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (ред. от 29 декабря 2025 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 1 (часть I). – Ст. 14.

11. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30 июня 2015 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости» // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 2015. – № 9.