

Некоторые вопросы закрепления и распоряжения имуществом АУ



С. А. Лановая
старший аналитик
Центра исследований
бюджетных отношений

Настоящая статья посвящена двум аспектам: созданию автономного учреждения на базе имущества, переданного в безвозмездное пользование, и распоряжению имуществом, осуществляемому АУ. Какова процедура получения согласия учредителя или собственника на распоряжение имуществом в разных регионах? Каким образом должен заключаться договор аренды в отношении государственного или муниципального имущества?

Оперативное управление или безвозмездное пользование?

В настоящее время в связи с реализацией **Закона № 83-ФЗ¹** все чаще возникают вопросы о возможности создания автономного учреждения (путем изменения типа бюджетного учреждения) на базе имущества, переданного в безвозмездное пользование. Попробуем разобраться, насколько правомерна ситуация, когда учредитель действует подобным образом.

Согласно **ч. 1 ст. 120 ГК РФ** учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Права учреждения на имущество, закрепленное за ним собственником, а также имущество, приобретенное самим учреждением, определяются **ст. 296 ГК РФ**. В данной норме указано, что учреждение и казенное предприятие, за которыми имущество закреплено на праве оперативного

¹ Федеральный закон от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

управления, владеют, пользуются им в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением имущества и, если иное не установлено законом, распоряжаются им с согласия его собственника. Кроме того, в соответствии со **ст. 3 Закона № 174-ФЗ**² имущество АУ закрепляется за ним на праве оперативного управления в соответствии с ГК РФ.

В свою очередь, **ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ**³ предусматривает, что заключение договоров аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления имуществом и иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, **не закрепленного на праве хозяйственного ведения или оперативного управления**, может быть осуществлено только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров. Исключением здесь является предоставление указанных прав на такое имущество государственным и муниципальным учреждениям, госкорпорациям, госкомпаниям, а также в порядке, установленном **гл. 5 Закона № 135-ФЗ** (предоставление государственных или муниципальных преференций), и др.

Заключение договоров аренды, безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального **недвижимого** имущества, **закрепленного на праве оперативного управления** за государственными или муниципальными автономными учреждениями, также осуществляется только по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения этих договоров.

При этом переход прав владения и (или) пользования в отношении имущества, описанного в первом и втором случаях, в соответствии с нормами **Закона № 135-ФЗ** может рассматриваться как государственная или муниципальная преференция.

Поясним, что указанные преференции – это преимущества, предоставляемые отдельным хозяйствующим субъектам федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов РФ, местного самоуправления, иными осуществляющими данные функции органами или организациями. Преимущество

² Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

³ Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

(передача хозяйствующему субъекту государственного или муниципального имущества, иных объектов гражданских прав либо предоставление имущественных льгот) обеспечивает более выгодные условия для деятельности.

Глава 5 Закона № 135-ФЗ определяет цели и порядок предоставления преференций, а также последствия нарушений при использовании преференций. Так, **ч. 4 ст. 19 гл. 5** определен исчерпывающий перечень ситуаций, которые не являются государственной или муниципальной преференцией. К ним относятся:

- ✓ предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав по результатам торгов, проводимых в случаях, предусмотренных законодательством РФ, а также по результатам иных процедур, предусмотренных законодательством РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд;
- ✓ передача, выделение, распределение государственного или муниципального имущества отдельным лицам в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, военных действий, проведения контртеррористических операций;
- ✓ закрепление государственного или муниципального имущества за хозяйствующими субъектами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления;
- ✓ предоставление имущества и (или) иных объектов гражданских прав на основании федерального закона или вступившего в законную силу решения суда.

Как видим, передача хозяйствующим субъектам имущества в безвозмездное пользование в указанный перечень не входит.

Обратите внимание, что согласно **п. 5 ст. 4 Закона № 135-ФЗ** хозяйствующими субъектами признаются индивидуальный предприниматель, коммерческая организация, а также некоммерческая организация, осуществляющая деятельность, приносящую ей доход. Таким образом, учреждение, ведущее приносящую доход деятельность, независимо от того, на какие цели направляются полученные денежные средства, признается хозяйствующим субъектом. Это подтверждается и арбитражной практикой. В частности, в **Постановлении ФАС СЗО от 06.03.2008 № А26-3873/2007** определено, что в соответствии с уставом федеральное государственное учреждение наделено правом на осуществление предпринимательской и иной приносящей доход деятельности, а следовательно, удовлетворяет критериям отнесения организаций к хозяйствующим субъектам, которые предусмотрены **ст. 4 Закона № 135-ФЗ**.

Поэтому реализация органом исполнительной власти субъекта РФ полномочий по управлению государственной собственностью, в том числе передача имущества в безвозмездное пользование, может рассматриваться как государственная преференция в понимании **п. 20 ст. 4 Закона № 135-ФЗ**.

С учетом изложенного для предоставления органами исполнительной власти субъекта РФ имущества в безвозмездное пользование необходимо предварительное согласие антимонопольного органа в соответствии с требованиями, установленными **ч. 1 ст. 20 Закона № 135-ФЗ**. Если акты органов исполнительной власти о предоставлении государственных преференции не были предварительно представлены в антимонопольный орган, такие акты могут быть признаны судом недействительными полностью или частично, а переданное государственное имущество возвращено.

Совокупность вышеописанных норм федерального законодательства позволяет сделать следующий вывод. Все имущество, которое необходимо автономному учреждению для выполнения своей уставной деятельности, должно быть закреплено за АУ только на праве оперативного управления, а передача имущества в безвозмездное пользование является государственной или муниципальной преференцией.

Данный вывод также подтвержден судебной практикой. ФАС УО в **Постановлении от 15.09.2008 № Ф09-6668/08-С1** пришел к выводу, что передача государственному учреждению имущества в безвозмездное пользование создает для него более выгодные условия деятельности по сравнению с другими хозяйствующими субъектами.

Согласие собственника на распоряжение имуществом

Вторая тема для рассмотрения – распоряжение тем или иным имуществом самим автономным учреждением.

Согласно **ч. 2 ст. 3 Закона № 174-ФЗ** без согласия учредителя АУ не вправе распоряжаться недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним или приобретенным за счет средств, выделенных учредителем на приобретение этого имущества. Остальным, в том числе недвижимым, имуществом АУ вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не предусмотрено **ч. 6 ст. 3 Закона № 174-ФЗ**.

В свою очередь, данная норма определяет, что автономное учреждение вправе с согласия учредителя вносить недвижимое имущество, закрепленное за ним или приобретенное за счет средств, выделенных учредителем на эту цель, а также находящееся у АУ особо ценное движимое имущество в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или иным образом передавать его другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника (за исключением объектов культурного наследия народов РФ, предметов и документов, входящих в состав музейного, архивного, национального библиотечного фонда).

Все имущество, которое необходимо автономному учреждению для выполнения своей уставной деятельности, должно быть закреплено за АУ только на праве оперативного управления, а передача имущества в безвозмездное пользование является государственной или муниципальной преференцией.

Чтобы получить согласие учредителя, руководитель АУ выносит на рассмотрение наблюдательного совета предложение о совершении сделки по распоряжению имуществом, которым автономное учреждение не вправе распоряжаться самостоятельно. Наблюдательный совет дает рекомендации, которые должны быть утверждены большинством от общего числа голо-

сов членов совета. Рассмотрев рекомендации наблюдательного совета АУ, учредитель принимает решение по данному вопросу.

Каким образом автономное учреждение может получить согласие собственника на распоряжение имуществом, последний, как правило, излагает в своих нормативных актах.

Например, согласно Постановлению Администрации Новосибирской области от 03.09.2007 № 105-па⁴ для согласования сделок по распоряжению недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за АУ, в том числе внесению денежных средств или иного имущества в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, руководитель автономного учреждения или иное уполномоченное им лицо обращается с заявлением в департамент имущества и земельных отношений Новосибирской области. К заявлению должны прилагаться: отчет

⁴ «О порядке осуществления функций и полномочий учредителя государственного автономного учреждения Новосибирской области по согласованию сделок по распоряжению недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом».

независимого оценщика об определении рыночной стоимости имущества, проект договора о распоряжении имуществом, решения о внесении имущества или денежных средств в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, решения о создании юридического лица и др., а также рекомендации наблюдательного совета АУ.

Департамент в течение десяти дней принимает решение о согласовании сделки по распоряжению недвижимым или особо ценным движимым имуществом или об отказе в таком согласовании и направляет свое решение письмом на адрес заявителя.

Другой пример – Республика Марий Эл. Согласно положению⁵, утвержденному Приказом Мингосимущества Республики Марий Эл от 31.12.2010 №9-нп, в субъекте РФ установлен порядок:

- предварительного согласования автономным или бюджетным учреждением республики сделок с недвижимым имуществом и крупных сделок;
- принятия решения об одобрении сделок с участием автономного или бюджетного учреждения республики, в совершении которых имеется заинтересованность;
- согласования распоряжения особо ценным движимым имуществом, закрепленным за автономным или бюджетным учреждением республики либо приобретенным им за счет средств, выделенных учредителем на эту цель;
- согласования передачи некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника денежных средств (если иное не установлено условиями их предоставления) и иного имущества (за исключением особо ценного движимого, закрепленного за автономным или бюджетным учреждением республики или приобретенного за счет средств, выделенных учреждению на эту цель, а также недвижимого имущества).

В соответствии с *порядком предварительного согласования сделок с недвижимым имуществом АУ* обращается в Мингосимущество республики с заявлением, к которому прилагаются:

⁵ «О порядке совершения (заключения) автономным или бюджетным учреждением Республики Марий Эл сделок, требующих предварительного согласования с учредителем и (или) собственником имущества автономного или бюджетного учреждения Республики Марий Эл».

- ✓ заключение органа исполнительной власти Республики Марий Эл, осуществляющего функции учредителя – координатора деятельности АУ в соответствующей отрасли (сфере) управления, о целесообразности совершения сделки;
- ✓ сведения об обременении недвижимого имущества (аренда, залог и т. д.) с приложением соответствующих документов;
- ✓ справка об отнесении объекта недвижимого имущества к объектам культурного наследия;
- ✓ копия свидетельства о государственной регистрации права оперативного управления на объект недвижимого имущества.

Согласование распоряжения особо ценным движимым имуществом осуществляется на основании заявления автономного учреждения. К нему прилагаются:

- ✓ обоснование необходимости совершения сделки;
- ✓ документ, подтверждающий отнесение движимого имущества к категории особо ценного;
- ✓ справка о балансовой (остаточной) стоимости особо ценного движимого имущества;
- ✓ сведения об обременении особо ценного движимого имущества (аренда, залог и т. д.) с приложением соответствующих документов;
- ✓ техническая документация на это имущество;
- ✓ заключение учредителя автономного учреждения республики о целесообразности совершения сделки (при согласовании распоряжения особо ценным движимым имуществом, закрепленным за АУ на праве оперативного управления).

Согласование распоряжения особо ценным движимым имуществом, закрепленным за АУ на праве оперативного управления, осуществляется Мингосимуществом Республики Марий Эл. Оно принимает решение в форме распоряжения.

В то же время согласование распоряжения особо ценным движимым имуществом, приобретенным АУ за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение такого имущества, осуществляется учредителем АУ. Последний принимает свое решение в форме приказа (распоряжения).

Нормативные акты в регионах

Помимо вышеуказанных документов, в субъектах РФ и муниципальных образованиях приняты, в частности, следующие нормативные акты, регулирующие аналогичные процедуры:

1. Постановление Правительства ЕАО от 08.12.2009 №455-пп «Об утверждении Порядка согласования сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности Еврейской автономной области, закрепленного на праве хозяйственного ведения за государственными унитарными предприятиями и на праве оперативного управления за органами исполнительной власти Еврейской автономной области, областными государственными учреждениями». Данный порядок распространяется на недвижимое и особо ценное движимое государственное имущество, закрепленное за областными автономными учреждениями на праве оперативного управления.

2. Приказ Департамента имущественных отношений Краснодарского края от 22.07.2008 №763 «Об утверждении Порядка согласования сделок, совершаемых краевыми государственными автономными учреждениями с согласия учредителя». Документ регулирует порядок согласования сделок:

– с недвижимым и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за краевыми АУ или приобретенным ими за счет средств, выделенных учредителем на эту цель;

– связанных с внесением денежных средств и иного имущества в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передачей этого имущества иным образом другим юрлицам в качестве их учредителя или участника;

– с заинтересованностью, если лица, заинтересованные в совершении сделки, составляют в наблюдательном совете АУ большинство.

3. Постановление Главы Елизовского муниципального района Камчатского края от 31.01.2011 №143 «Об утверждении Порядка предварительного согласования совершения муниципальным бюджетным учреждением крупных сделок, Порядка принятия решения об одобрении сделок с участием муниципального бюджетного учреждения, в совершении которых имеется заинтересованность, Порядка согласования передачи имущества, закрепленного за муниципальным бюджетным учреждением, некоммерческим организациям в качестве их учредителя или участника, Порядка согласования передачи недвижимого имущества, закрепленного за автономным учреждением, в уставный (складочный) капитал других юридических лиц или передачи указанного имущества другим юридическим лицам в качестве их учредителя или участника».

4. Постановление Главы г. Сочи от 15.07.2009 №236 «О мерах по реализации Федерального закона от 3 ноября 2006 года №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (вместе с Порядком подготовки и рассмотрения предложений о создании муниципально-

Каким образом автономное учреждение может получить согласие собственника на распоряжение имуществом, последний, как правило, излагает в своих нормативных актах. В ряде регионов эта процедура четко регламентирована.

го автономного учреждения путем изменения типа существующего муниципального учреждения города Сочи, Положением о порядке осуществления функций и полномочий учредителя муниципального автономного учреждения города Сочи и распоряжения имуществом муниципального автономного учреж-

дения города Сочи, Порядком согласования сделок, совершаемых муниципальными автономными учреждениями города Сочи с согласия учредителя).

В ряде регионов **порядок передачи имущества**, находящегося в государственной собственности субъектов РФ, в аренду и (или) безвозмездное пользование, а также **процедура получения согласия на передачу этого имущества** регулируются отдельными нормативными актами. К таким документам, например, относятся:

- Постановление Администрации Псковской области от 30.03.2011 №116 «Об утверждении Положения об аренде имущества, находящегося в государственной собственности Псковской области»;

- Областной закон от 10.04.1995 №9-ОЗ «Об управлении государственной собственностью Свердловской области»;

- Закон Тюменской области от 28.12.2004 №307 «Об управлении и распоряжении государственной собственностью Тюменской области»;

- Постановление Правительства Республики Бурятия от 15.07.2002 №187 «О порядке передачи в аренду и безвозмездное пользование объектов государственной собственности Республики Бурятия»;

- Закон Камчатского края от 16.12.2009 №378 «О порядке управления и распоряжения имуществом, находящимся в государственной собственности Камчатского края»;

– Приказ Департамента имущества и земельных отношений Новосибирской области от 09.06.2010 № 1026 «Об утверждении Порядка сдачи в аренду государственного имущества, находящегося в собственности Новосибирской области»;

– Постановление Правительства МО от 16.04.2010 № 245/13⁶, утверждающее положение о порядке передачи имущества, находящегося в собственности Московской области, в аренду. Документ вместе с порядком передачи в аренду областной собственности, находящейся в оперативном управлении автономных учреждений, также устанавливает порядок передачи в аренду областной собственности, приобретенной бюджетными и автономными учреждениями Московской области за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности.

Одобрение отдельных сделок

Согласно **Закону № 174-ФЗ** при распоряжении имуществом, которым АУ имеет право распоряжаться самостоятельно, решение по данным сделкам принимает руководитель учреждения, если только они не относятся к крупным сделкам и сделкам с заинтересованностью.

Для совершения **крупной сделки**, определение которой дано в **ст. 14 Закона № 174-ФЗ**, необходимо предварительное одобрение наблюдательного совета АУ. Он обязан рассмотреть предложение руководителя АУ о совершении крупной сделки в течение 15 календарных дней с момента поступления такого предложения председателю совета, если уставом АУ не предусмотрен более короткий срок. Затем наблюдательный совет принимает решение по данному вопросу (большинством в две трети от общего числа голосов членов совета), и решение это является обязательным для руководителя АУ.

Сделка с заинтересованностью также может быть совершена с предварительного одобрения наблюдательного совета, который должен рассмотреть предложение руководителя в те же сроки,

⁶ «Об утверждении Порядка передачи имущества, находящегося в собственности Московской области, в аренду, внесении изменения в Постановление Правительства Московской области от 22.08.2003 № 501/31 «О коэффициентах при сдаче в аренду имущества, находящегося в государственной собственности Московской области» и о признании утратившими силу некоторых постановлений Правительства Московской области в сфере арендных отношений».

что и по крупной сделке. Однако решение об одобрении здесь принимается иначе: большинством голосов членов наблюдательного совета, не заинтересованных в совершении этой сделки. Если же заинтересованные лица составляют в наблюдательном совете большинство, сделку одобряет учредитель АУ. Решение наблюдательного совета в данном случае также обязательно для руководителя АУ.

Четкий алгоритм действий по каждому варианту использования и (или) распоряжения имуществом автономного учреждения отсутствует. В подобной ситуации правоприменители вынуждены реализовывать нормативные требования с поправкой на сложившуюся в конкретном регионе практику распоряжения имуществом.

В свою очередь, решение об *участии АУ в других юридических лицах*, в том числе о внесении денежных средств и иного имущества в их уставный (складочный) капитал, принимается следующим образом. Предложение о таком участии выносится на заседание наблюдательного совета, который дает свое заключение большинством от общего числа голосов. Руководитель АУ, рассмотрев заключение наблюдательного совета, принимает по этому вопросу окончательное решение.

дательного совета, принимает по этому вопросу окончательное решение.

Особенности заключения договоров аренды

Напомним, что при заключении договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, необходимо руководствоваться **ч. 3 ст. 17.1 Закона № 135-ФЗ**. Согласно этой норме заключение договоров аренды, безвозмездного пользования, иных договоров, предусматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении недвижимого имущества, закрепленного на праве оперативного управления за государственными или муниципальными автономными учреждениями, осуществляется **только по результатам проведения конкурсов или аукционов**.

Правила проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды, безвозмездного пользования, доверительного управления имуществом и иных договоров, пред-

усматривающих переход прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества (далее – правила) утверждены Приказом ФАС РФ от 10.02.2010 № 67. Документ также содержит перечень видов имущества, в отношении которого заключение подобных договоров может осуществляться путем проведения торгов в форме конкурса.

Правила регламентируют порядок организации и проведения конкурсов или аукционов. Основные цели установления этих правил – расширение возможностей для получения физическими и юридическими лицами прав владения и (или) пользования в отношении государственного или муниципального имущества, обеспечение гласности и прозрачности при передаче данных прав, развитие добросовестной конкуренции, предотвращение коррупции и других злоупотреблений.

Кроме того, в Письме от 28.09.2010 № АЦ/32580 антимонопольная служба разъясняет, что передача учреждениями прав владения и (или) пользования в отношении имущества, закрепленного за ними на праве оперативного управления, может осуществляться по согласию (заданию) собственника такого имущества (в соответствии со ст. 295 и 296 ГК РФ). Если государственное или муниципальное имущество передается по результатам торгов, собственник уполномочивает обладателя права хозяйственного ведения или оперативного управления на организацию и проведение соответствующих торгов, а также дает согласие (задание) на передачу такого имущества до начала организации данных торгов. При этом форма (способ) уполномочивания указанного лица на организацию и проведение торгов на федеральном уровне не установлена.

Таким образом, несмотря на кажущуюся детальность описания процессов, вышеописанная совокупность правовых норм вызывает определенные сложности у правоприменителей. Это обусловлено отсутствием четкого алгоритма действий по каждому варианту использования и (или) распоряжения имуществом автономного учреждения – как для собственника, так и для руководителя учреждения. В подобной ситуации они вынуждены реализовывать нормативные требования с поправкой на сложившуюся в конкретном регионе практику распоряжения имуществом. ●