



МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ

С.А. Лановая,

старший аналитик Центра исследования
бюджетных отношений

Автономное учреждение: особенности управления имуществом



Федеральным законодательством установлены два вида государственных и муниципальных учреждений – бюджетные и автономные, узаконено разделение учреждений на частные, создаваемые гражданином или юридическим лицом, и государственные (муниципальные), создаваемые соответственно Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием.

С о вступлением в силу Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ “Об автономных учреждениях” (далее – Федеральный закон № 174-ФЗ) правовое закрепление получил новый тип учреждений – автономные учреждения (далее – АУ). До принятия данного закона учреждения делились на частные и государственные (муниципальные). Теперь же государственные и муниципальные учреждения могут быть либо бюджетными, либо автономными*.

Организационно-правовая форма учреждения имеет ряд специфических признаков, общих для всех видов учреждений:

- ☐ учреждения являются некоммерческими организациями;
- ☐ каждое учреждение обладает правами юридического лица;
- ☐ учреждения создаются для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера.

Вместе с тем АУ обладает рядом особенностей, которые отличают его от частных и бюджетных учреждений. В соответствии с законом АУ признается некоммерческая

* В перспективе возможно выделение еще одного типа – казенных учреждений.

организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством полномочий органов государственной власти, органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Из данного определения следует, что учредителями АУ могут быть только Российская Федерация, субъект РФ либо муниципальное образование. В отличие от частного учреждения у АУ может быть лишь один учредитель. Это правило основано на необходимости четко разграничить государственное и муниципальное имущество во избежание неправомерного присвоения функций управления объектами чужой собственности.

АУ отвечает по своим обязательствам всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за учреждением собственником этого имущества или приобретенных учреждением за счет выделенных собственником средств. Собственник имущества АУ не несет ответственности по обязательствам учреждения. Доходы АУ поступают в его самостоятельное распоряжение и используются им для достижения целей, ради которых оно создано. Из бюджета АУ получают финансирование в форме субсидий на выполнение задания учредителя (без распределения по статьям расходов).

Содержание имущества, переданного в аренду АУ, не должно финансироваться из бюджета. Такое учреждение не является получателем бюджетных средств, имеет право открывать счета в кредитных организациях. На АУ не распространяются требования федерального законодательства о размещении государственного (муниципального) заказа.

Имущество, собственником которого являются соответственно Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование, закрепляется за АУ на праве оперативного управления. Без согласия учредителя АУ не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним учредителем или приобретенными АУ за счет средств, выделенных ему учредителем для этих целей. Остальным имуществом, в т. ч. самостоятельно приобретенным недвижимым имуществом, АУ распоряжается самостоятельно.

Рассмотрим более подробно вопросы, связанные с имуществом АУ. Право оперативного управления имуществом возникает у учреждения с момента оформленной надлежащим образом передачи имущества, если иное не установлено законом и иными правовыми актами или решением собственника.

В силу положений п. 1 ст. 131 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) право собственности и другие вещные права на недвижимые вещи, ограничения, переход, прекращение этих прав подлежат государственной регистрации в едином государственном реестре. Пунктом 2 ст. 8 ГК РФ предусмотрено, что права на недвижимое имущество, подлежащие государственной регистрации, возникают с момента регистрации соответствующих прав на него. Из статьи 2 Федерального закона от 21.07.1997 № 22-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" следует, что государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Таким образом, в отношении недвижимого имущества законом установлен особый порядок возникновения



Содержание имущества, переданного в аренду АУ, не должно финансироваться из бюджета.



АУ не является собственником доходов, полученных от приносящей доход деятельности, и собственником приобретаемого за их счет имущества.

(перехода) права оперативного управления, заключающийся в необходимости государственной регистрации.

Пунктом 2 ст. 299 ГК РФ установлено, что плоды, продукция и доходы от использования имущества, находящегося в оперативном управлении, а также имущество, приобретенное учреждением, поступают в оперативное управление учреждения в установленном законодательством порядке. Согласно п. 2 ст. 298 ГК РФ если в соответствии с учредительными документами учреждению предоставлено право осуществлять приносящую доходы деятельность, то доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за счет этих доходов имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения.

Следовательно, АУ не является собственником доходов, полученных от приносящей доход деятельности, и собственником приобретаемого за их счет имущества, иначе тогда бы появилось два собственника на одно и то же имущество (учредитель и учреждение), что невозможно, т. к. учреждение действует на основе публичной собственности на праве оперативного управления. Собственником данного имущества становится учредитель АУ (Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование).

Характер и содержание «права самостоятельного распоряжения» законодатель никак не регламентирует. При этом право самостоятельного распоряжения должно осуществляться учреждениями в соответствии с их специальной правоспособностью, т. е. для достижения целей, ради которых они созданы.

Для АУ Федеральным законом № 174-ФЗ введены две категории сделок – крупные сделки и сделки с заинтересованностью, о которых следует помнить при управлении имуществом учреждения.

Если в отношении имущества, которым АУ вправе распоряжаться самостоятельно, его руководитель намерен совершить крупную сделку*, он должен получить одобрение этой сделки у специально создаваемого в АУ органа управления – наблюдательного совета. Акт одобрения принимается в форме решения, которое является обязательным для руководителя учреждения. Совершенная без одобрения наблюдательного совета крупная сделка является оспоримой, т. е. она может быть признана недействительной по иску АУ или его учредителя. Однако суд признает ее недействительной только в том случае, если будет доказано, что другая сторона сделки знала или должна была знать об отсутствии одобрения сделки наблюдательным советом.

Такие же последствия наступают при совершении так называемых сделок с заинтересованностью: если, например, контрагентом учреждения при совершении сделок с имуществом является его руководитель, заместитель руководителя, член наблюдательного совета или их близкие родственники, перечисленные в п. 3 ст. 16 Федерального закона № 174-ФЗ. Данные сделки также должны получать предварительное одобрение наблюдательного совета.

Наиболее распространенным и вызывающим многочисленные вопросы способом распоряжения имуществом АУ является передача имущества в арендное пользование.

* Крупной признается сделка, связанная с распоряжением денежными средствами, привлечением заемных денежных средств, распоряжением имуществом, если цена сделки либо стоимость отчуждаемого или приобретаемого имущества превышает 10% балансовой стоимости активов АУ. Уставом учреждения может быть предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Сдача имущества в аренду – один из способов осуществления принадлежащего арендодателю права. Причем такие распорядительные полномочия должны быть основаны на законодательстве или специальном волеизъявлении собственника. Анализ регионального опыта позволил выявить три разных подхода к решению вопроса о возможности распоряжения учреждениями имуществом, закрепленным за ними на праве оперативного управления.

Первый вариант: учреждения не имеют права выступать арендодателями от имени собственника. Исключительное право заключать договоры аренды государственного имущества имеет уполномоченный орган по распоряжению имуществом.



Пример

В частности, подобная ситуация имеет место в Алтайском крае, где в соответствии с Законом Алтайского края от 14.09.2006 № 98-ЗС “О порядке управления и распоряжения государственной собственностью Алтайского края” предоставление в аренду объектов, в отношении которых краевое государственное учреждение обладает правом оперативного управления, осуществляется органом исполнительной власти Алтайского края в сфере управления государственным имуществом. При этом арендная плата по договорам аренды перечисляется арендатором в краевой бюджет и является обязательным платежом, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Доходы, получаемые учреждением в виде арендной платы за пользование государственным или муниципальным имуществом, должны оставаться в распоряжении этого учреждения и использоваться для содержания сданного в аренду имущества.

Однако Пленум Высшего Арбитражного Суда РФ в своем постановлении от 22.06.2006 № 21, разрешая вопрос о возможности распоряжения собственником имуществом, закрепленным за учреждением на праве оперативного управления, в частности путем сдачи такого имущества в аренду, посчитал правильным иной подход. Согласно п. 1 ст. 120 ГК РФ права учреждения на закрепленное за ним имущество определяются в соответствии со ст. 296, 298 ГК РФ. При этом собственник имущества учреждения может распорядиться по своему усмотрению **только изъятым излишним, неиспользуемым либо используемым не по назначению имуществом**. Поэтому собственник, передав учреждению имущество на праве оперативного управления, **не вправе распоряжаться таким имуществом** независимо от наличия или отсутствия согласия учреждения. В то же время согласно п. 1 ст. 296 ГК РФ учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется, распоряжается этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника данного имущества и назначением этого имущества.

Поэтому в случаях, когда распоряжение соответствующим имуществом путем его сдачи в аренду осуществляется в целях обеспечения более эффективной организации основной деятельности учреждения, для которой оно создано (например, обслуживание его посетителей), рационального использования такого имущества, указанное распоряжение может быть осуществлено именно учреждением с согласия собственника. При этом передача имущества в аренду с установленными ограничениями не может повлечь за собой квалификацию этого имущества как излишнего, неиспользуемого или используемого не по назначению.

Таким образом, первый из рассмотренных вариантов не в полной мере обусловлен нормами права.

Второй вариант заключается в том, что учреждения как балансодержатели имущества и орган по управлению имуществом как представитель собственника высту-



Важной задачей собственника должно быть поддержание заинтересованности учреждения в максимально эффективном осуществлении деятельности и использовании имущества.

пают на одной стороне гражданско-правового договора. Поэтому в подписании договора аренды государственного имущества участвуют три стороны: арендатор, балансодержатель – бюджетное учреждение, которое обеспечивает оперативное управление, и арендодатель – орган государственной власти или местного самоуправления, в чьей собственности находится сдаваемое имущество.

Пример

Подобная ситуация сложилась, например, в Тамбовской и Пензенской областях. Так, Законом Тамбовской области от 27.10.2004 № 241-З “Об управлении государственной собственностью Тамбовской области” установлено, что при сдаче имущества, находящегося в областной собственности, в аренду в качестве стороны по договорам аренды выступают орган исполнительной власти Тамбовской области в сфере имущественных отношений и соответствующие областные государственные учреждения как одна сторона – арендодатель. Все средства, получаемые в виде арендной платы за сдачу в аренду такого имущества, за исключением налогов и иных обязательных платежей, поступают в областной бюджет.

В Пензенской области законодательством об управлении собственностью также установлено, что арендодателем имущества выступает министерство государственного имущества Пензенской области и при заключении сделок по распоряжению имуществом области учреждение как балансодержатель имущества и указанное министерство выступают на одной стороне гражданско-правового договора.

Относительно возможности введения в договоры о передаче имущества в аренду новых формулировок в определении Конституционного Суда РФ от 02.10.2003 № 384-О указано, что законодательством субъектов РФ не могут вводиться не предусмотренные ГК РФ субъекты договора аренды, такие как “балансодержатель”, а также новые вещные права.

Учитывая изложенное, а также тот факт, что права хозяйственного ведения и оперативного управления прекращаются по основаниям, предусмотренным законом, лицом, распоряжающимся передачей имущества в аренду, является именно юридическое лицо, обладающее соответствующим вещным правом в отношении имущества (т. е. учреждение), а не уполномоченный орган государственной власти.

И наконец, *третий вариант*: арендодателем имущества, закрепленного на праве оперативного управления, выступает само АУ. Арендная плата, перечисляемая арендаторами по данным договорам аренды, остается в распоряжении учреждения.

Пример

Подобная ситуация сложилась, например, в Свердловской и Вологодской областях, где законами об управлении имуществом (собственностью) предусмотрено, что арендодателями имущества, закрепленного в установленном порядке за АУ на праве оперативного управления, выступают сами учреждения.

Данный вариант представляется наиболее соответствующим ГК РФ, а также основной идее Федерального закона № 174-ФЗ, согласно которой **учредитель осуществляет финансовое обеспечение содержания закрепленного за автономным учреждением, только если оно не сдано в аренду**. Эта норма закона означает, что доходы, получаемые учреждением в виде арендной платы за пользование государ-

ственным или муниципальным имуществом, должны оставаться в распоряжении этого учреждения и использоваться для содержания сданного в аренду имущества.

Необходимо обратить внимание на произошедшие изменения антимонопольного законодательства (ст. 17.1 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ "О защите конкуренции"), которые требуют корректировки подходов к организации передачи имущества в аренду, а именно: заключение договоров аренды по результатам проведения конкурсов или аукционов на право заключения таких договоров во всех случаях, за исключением прямо поименованных в законе.

В целом существующее правовое регулирование отношений по управлению имуществом АУ создает основы для обеспечения сохранности имущественного комплекса, закрепленного за учреждением, и создания некоторого противовеса свободе учреждения в вопросах управления финансовыми ресурсами. Вместе с тем, пользуясь этим противовесом важно не забывать о том, что введение типа "автономное учреждение" было ориентировано на повышение самостоятельности и ответственности учреждения и привлечение в государственный (муниципальный) сектор дополнительных финансовых ресурсов из внебюджетных источников. В этой связи важной задачей собственника должно быть поддержание заинтересованности учреждения в максимально эффективном осуществлении деятельности и использовании имущества.