



DOI 10.15826/umpa.2021.03.033

РАСПОРЯЖЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ В УНИВЕРСИТЕТЕ. МОЖНО ЛИ УПРОСТИТЬ?

Н. А. Бочарова

*Министерство науки и высшего образования Российской Федерации,
Россия, 125993, Москва, ул. Тверская, 11
bocharova@minobrnauki.gov.ru*

Аннотация: современный российский университет сегодня является крупным имущественным комплексом, использование которого необходимо для обеспечения образовательной и научной деятельности. Вместе с тем, вузы также должны решать широкий спектр вопросов социального плана, связанных с созданием и поддержанием комфортной среды для обучающихся и преподавателей, в том числе, привлекая различные организации для создания социальных сервисов в кампусе. Однако оценка практик аутсорсинга в вузах показывает несовершенство существующей правовой базы, что приводит к длительным и затратным процедурам. Все это снижает эффективность университетов в решении задач формирования комфортной среды для обучения и исследований. В статье проведен анализ процесса принятия решений по некоторым видам аренды и предложены меры по совершенствованию нормативной базы, регулирующей управление государственным имуществом в вузах.

Ключевые слова: социальная инфраструктура вуза, управление имуществом, арендные отношения, процедура предоставления в аренду имущества вуза

Для цитирования: Бочарова Н. А. Распоряжение федеральным имуществом в университете. Можно ли упростить? // Университетское управление: практика и анализ. 2021. Т. 25. № 3. С. 128–131. DOI: 10.15826/umpa.2021.03.033.

MANAGEMENT OF FEDERAL PROPERTY AT THE UNIVERSITY. COULD IT BE SIMPLIFIED?

N. A. Bocharova

*Ministry of Science and Higher Education of Russian Federation,
11 Tverskaya st., Moscow, 125993, Russian Federation
bocharova@minobrnauki.gov.ru*

Abstract: a modern Russian university today is a large property complex, the effective use of which is necessary to ensure educational and scientific process problems in regard to academic process. However, universities also have to solve a wide range of social problems related to creating and maintaining a comfortable environment for students and professors, amongst other things engaging various organizations to create social services on campus. Although, characterization of outsourcing practices at universities shows that the existing legal base is incomplete, resulting in long and expensive procedures. All that reduces the universities' effectiveness in solving an issue of creating a comfortable environment for learning and scientific research. The article analyses the decision-making process for some types of leases and proposes different measures to improve the regulatory framework, controlling the management of state property at universities.

Keywords: social infrastructure of the university, management of property, lease relations, procedure for leasing university property

For citation: Bocharova N. A. Management of Federal Property at the University. Could it be Simplified? University Management: Practice and Analysis. 2021, vol. 25, nr 3, pp. 128–131. DOI: 10.15826/umpa.2021.03.033.

В 1991 году, был создан Госкомитет РСФСР по управлению государственным имуществом¹. За истекшее время Комитетом, а затем Мингосимуществом, Росимуществом была сформирована система государственного управления в этой сфере, направленная на исключение злоупотреблений при использовании государственного имущества. Однако возникает вопрос: насколько эффективна такая система управления имуществом сегодня? В данной статье я хочу показать принцип ее работы в настоящее время на примере сдачи в аренду федерального имущества, закрепленного за ВУЗаами.

Сегодня много говорится о создании в высших учебных заведениях комфортной среды для образовательной, научной, социальной и творческой деятельности. ВУЗы используют закрепленное за ними недвижимое имущество для организации образовательного процесса, занятий спортом и проживания студентов. Но представить эти площади без медпунктов, столовых, помещений для продажи книжной и иной необходимой продукции, банкоматов, вендинговых аппаратов просто невозможно. А чтобы на законных основаниях разместить все эти сервисы на площадях ВУЗа, необходимы длительные многоступенчатые согласования.

Проведенный Минобрнауки России анализ показал, что в среднем согласование сделки аренды занимает 230 дней (т. е. почти 8 месяцев!), вне зависимости от размеров передаваемой в аренду площади. Кроме того, указанный период времени не включает сроков подготовки необходимых документов, проведения наблюдательных советов автономными учреждениями, оценки права аренды, организации торгов, которые являются обязательными (кроме исключений, установленных в статье 17.1. Закона «О защите конкуренции»²), а также государственной регистрации заключенных договоров в ЕГРН³.

Из чего складываются эти сроки?

1. Требования Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской

Федерации» от 24.07.1998 N124-ФЗ⁴ (далее – Закон). Согласно статье 13 данного закона для заключения договора аренды (безвозмездного пользования) необходимо получить заключение комиссии по оценке последствий такого решения для обеспечения жизнедеятельности, образования, развития, отдыха и оздоровления детей (далее – Комиссия по ОЦП). Порядок проведения такой оценки устанавливается уполномоченным органом самостоятельно. В частности, в Минобрнауки России срок принятия решений по таким заявлениям в среднем составляет от 1 до 3 месяцев.

Важно отметить, что, согласно статье 1 данного закона, ребенок – это лицо до достижения им возраста 18 лет (совершеннолетия). По состоянию на 1 октября 2020 года по данным системы учета высшего образования ВПО-1, в ВУЗах страны обучается всего 2% студентов, которые в силу возраста являются детьми. Однако это не исключает необходимости проведения Комиссии по ОЦП для сдачи имущества в аренду или безвозмездное пользование.

Важно отметить, что этот закон был принят в 1998 году, и положения статьи 13 были введены в том числе для того, чтобы прекратить наблюдавшееся в 90-х годах перепрофилирование зданий детских учреждений (в частности, детских садов). При этом также необходимо обратить внимание на то, что Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 N124-ФЗ в действующей сегодня редакции не требует проведения оценки последствий для принятия решения о прекращении вещных прав на имущество (изъятие) образовательных организаций или его передачи на иной уровень собственности.

В апреле 2021 года вступил в силу инициированный и подготовленный Минобрнауки России Федеральный закон, согласно которому требование о проведении оценки последствий заключения договоров аренды не распространяется на случаи заключения государственной или муниципальной профессиональной образовательной организацией, образовательной организацией высшего образования договоров в целях: организации питания обучающихся; создания условий для занятия обучающихся физической культурой и спортом, а также

¹ Постановление Совмина РСФСР от 21.01.1991 г. № 35 «Вопросы государственного комитета РСФСР по управлению государственным имуществом»

² Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции». Статья 17.1 «Особенности порядка заключения договоров в отношении государственного и муниципального имущества».

³ Регистрация в Едином государственном реестре прав осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости»

⁴ Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Статья 13 «Защита прав и законных интересов ребенка при формировании социальной инфраструктуры для детей».

обеспечения безопасности обучающихся⁵. Это позволит минимизировать количество проводимых согласований.

2. Следующий этап согласования – согласие федерального органа власти, в ведении которого находится образовательная организация. Это согласование может быть как коллегиальным, как, например, в Минобрнауки России, так и бескомиссионным. Срок рассмотрения документов, на МВ-портале, для предварительного согласования сделок составляет 30 дней⁶. При этом, поскольку требования к комплектам документов комиссии по ОЦП и необходимых для согласования сделок аренды (безвозмездного пользования) различны, а решения Комиссии по ОЦП должны быть размещены на сайте органа, проводящего Комиссию, и предшествовать принятию положительного решения о согласовании сделки аренды, это не позволяет отработать их в режиме «одного окна»

3. После этого 15 рабочих дней отводится для согласования сделки Росимуществом (его территориальным органом по месту регистрации учреждения)⁷. Если в 30-дневный срок не поступит иного решения Росимущества, то сделка считается им согласованной. Однако это не исключает получения по истечении установленного срока отрицательной позиции соответствующего органа Росимущества как в отношении сделки в целом, так и в отношении отчета об оценке рыночной стоимости имущества, что порождает риски признания сделки оспоримой. Во избежание такого оспаривания по сложившейся практике окончательное согласование не оформляется до получения согласия Росимущества.

Проведенный Минобрнауки России в 2019 году анализ более 1 тыс. сделок, направленных на согласование в Росимущество, показал, что в установленный 15-дневный срок получают одобрение 15 % сделок, а 85 % сделок согласовывается в срок свыше 60 дней.

4. После получения согласия Росимущества орган, в ведении которого находится организация,

направляет окончательное согласие на совершение сделки.

Таким образом, даже если на каждом этапе согласования взять минимальные сроки принятия решений, получается 90 дней (3 месяца), но на практике в среднем 230 дней.

Как уже отмечалось, этот порядок применим вне зависимости от размера сдаваемой в аренду площади. Для примера возьмем размещение банкомата. Чтобы сдать 1 кв. метр площади под его размещение, необходимо пройти весь путь получения согласований, описанный выше, т. е. от 3-х месяцев и более.

Совместно с Российским университетом дружбы народов мы посчитали, что размещение банкоматов или вендингов позволяет ВУЗу не только создать необходимые условия пребывания студентов и преподавателей, но и получить в среднем 2 млн руб. дополнительного дохода в год⁸. Таким образом, за 7–8 месяцев согласования сделки ВУЗ лишается дохода в размере 1 млн 300 тыс. руб. Если масштабировать эту ситуацию на все ВУЗы федерального подчинения (по данным ВПО, их почти 450), то совокупные потери расчетно приближаются к 900 млн рублей.

При этом, если по каким-либо причинам понадобится переместить такой аппарат из одного помещения или здания в другое, то потребуются заново пройти весь путь согласований от начала до конца.

Рассматриваемый пример применим и к другим федеральным предприятиям и учреждениям независимо от сферы деятельности, с той лишь разницей, что для организаций, не относящихся к сфере образования, не требуется заключение Комиссии по ОЦП.

В целом, с учетом существующей системы учета и регистрации прав и развития информационных систем, такое предварительное согласование представляется избыточным. Минобрнауки России в 2019 году были подготовлены изменения действующих нормативных актов, которые предусматривают возможность заключения вместо договоров аренды договоров возмездного оказания услуг с использованием малогабаритного оборудования: банкоматов, платежных терминалов, вендинговых аппаратов, базовых станций сотовой связи.

Однозначной судебной практики об обязанности заключения договоров аренды в отношении вендингов, банкоматов и базовых станций не сложилось, но, как правило, контролирующие

⁵ Изменения внесены Федеральным законом от 05.04.2021 N77-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»

⁶ Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения» и постановление Правительства РФ от 10.10.2007 № 662 «Об утверждении Положения об осуществлении федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального автономного учреждения».

⁷ Если его имущество находится в ином субъекте Российской Федерации, не по месту регистрации самого учреждения, то дополнительно потребуется позиция территориального органа по месту нахождения этого имущества

⁸ Объем дохода был определен, исходя из расчета размещения в ВУЗах в среднем 70 банкоматов по ставке 30 тыс. руб. за 1 кв.м (площадь, занимаемая 1 банкоматом).

органы трактуют возможность установки такого рода объектов исключительно путем заключения договоров аренды.

Однако в переходе от договоров аренды к договорам оказания услуг представляются безусловные преимущества в виде сокращения административных барьеров и сроков заключения сделок, уменьшения бумажной волокиты, увеличения внебюджетных доходов от использования имущества, сокращения загруженности сотрудников как федеральных организаций, так и отраслевых ведомств и Росимущества (Минобрнауки России в год согласовывает порядка 8 000 тыс. договоров аренды и безвозмездного пользования, из которых вендинги и банкоматы составляют около 15%). Стоит отметить, что предлагаемый подход внедрен на территории города Москвы еще в 2012 году

Заключение договора оказания услуг также позволит получать доход от размещения таких объектов, как и от аренды. Однако преимущества договоров оказания услуг, в отличие от аренды, заключаются в том, что они не потребуют:

- подготовки и направления комплектов документов, необходимых для получения согласований и государственной регистрации сделки;

- получения организациями образования заключения Комиссии по ОЦП;

- вынесения этих вопросов для согласования на наблюдательные советы автономных учреждений;

- согласования сделки с ведомством, в ведении которого находится федеральная организация;

- согласования сделки с Росимуществом;

- государственной регистрации сделки в ЕГРН.

ВУЗ сможет заключить сделку самостоятельно. Срок ее заключения полностью зависит от установленной или принятой федеральной организацией практикой заключения договоров и может составлять от 1 дня.

В рамках применения риск-ориентированной формы контроля за использованием государственного имущества можно предусмотреть

уведомительный характер, т. е. обязанность, например, ежеквартального информирования отраслевого ведомства и (или) Росимущества посредством размещения информации на МВ-портале или реестре федерального имущества соответствующих договоров. Если кажется, что можно злоупотребить в части цены таких договоров, есть возможность предусмотреть не только обязательность проведения рыночной оценки, но и получения заключения саморегулируемой организации оценщиков на такие отчеты. Принятие такого акта может стать первым шагом к упрощению порядка использования федерального имущества.

В целом, с учетом всего вышесказанного представляется целесообразным:

- отменить требование об обязательности проведения Комиссии по ОЦП в ВУЗах для сдачи имущества в аренду или пользование;

- внести изменения в Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 03.11.2006 № 174-ФЗ «в части исключения согласования полностью либо до определенной площади (например, до 500 кв.м.) наблюдательными советами автономных учреждений договоров аренды или безвозмездного пользования;

- исключить необходимость согласования с Росимуществом сделок аренды или безвозмездного пользования объектами площадью до 500 метров и объектов, не более 10 % от площади, передаваемых для целей оказания составляющих первичной медицинской помощи, организации питания и обеспечения безопасности (охраны). В последующем возможно было бы рассматривать отмену согласования таких сделок федеральным органом, в ведении которого находится организация.

Предлагаемые изменения позволят ускорить совершение сделок в целях обеспечения жизнедеятельности университетских кампусов, а также повысить самостоятельность и одновременно ответственность ВУЗов.

Рукопись поступила в редакцию 20.08.2021

Submitted on 20.08.2021

Принята к публикации 13.09.2021

Accepted on 13.09.2021

Информация об авторе / Information about the author:

Бочарова Наталья Александровна – заместитель министра, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации; bocharova@minobrnauki.gov.ru

Natalya A. Bocharova – deputy minister, Ministry of Science and Higher Education of Russian Federation; bocharova@minobrnauki.gov.ru