



ВЛАДИСЛАВ АЛЕКСЕЕВИЧ САВИНЫХ

ассистент кафедры государственного и административного права СПбГУ

ezh.s@mail.ru

ПРОБЛЕМА ФОРМ РЕАЛИЗАЦИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ ПО ДОЛГАМ КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Рассмотрев особенности правового положения казенного учреждения, автор приходит к выводу об отсутствии у данного вида юридических лиц признака самостоятельной имущественной ответственности. За внешне самостоятельной ответственностью учреждения скрывается ответственность собственника его имущества, а само учреждение играет роль перчаточной куклы на руке учредителя. В свою очередь, предусмотренный Бюджетным кодексом РФ порядок обращения взыскания на средства бюджета по долгам казенных учреждений является способом реализации субсидиарной ответственности собственника имущества учреждения, где само учреждение выполняет функцию процедурного должника. По результатам исследования автор приходит к выводу о необходимости отказа от модели отдельного иска о привлечении к субсидиарной ответственности собственника имущества учреждения.

Ключевые слова: субсидиарная ответственность, казенные учреждения, обращение взыскания на средства бюджета, имущественная обособленность, самостоятельная имущественная ответственность

Субсидиарная ответственность по долгам казенного¹ учреждения (далее также — **учреждения**) собственника его имущества уже не раз становилась предметом внимания отечественных исследователей. В настоящей статье мы, опираясь на накопленный опыт, высветим проблему **формы** реализации такой ответственности и обсудим вопрос о том, является ли предъявление иска к собственнику единственно **возможным и должным** в современных условиях **формой**.

¹ Поскольку правовой статус казенных учреждений был схож с правовым статусом бюджетных учреждений до изменений, внесенных Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ, при дальнейшем изложении мы будем использовать правоприменительную практику, а также научную литературу, которые имели отношение к бюджетным учреждениям до принятия этого Закона.



Однако прежде чем перейти к этому, мы должны остановиться на содержательных аспектах субсидиарной ответственности публично-правового образования и основной ответственности самого учреждения. Не секрет, что правовой статус учреждений предельно специфичен, поскольку, с одной стороны, они являются самостоятельными юридическими лицами, участвующими в гражданском обороте, а с другой — находятся под тотальным контролем со стороны собственника их имущества, и бюджетные средства являются единственным источником их финансирования, что заставляет задуматься о том, в какой степени они могут нести самостоятельную ответственность. Содержание отношений, складывающихся по поводу ответственности собственника по долгам учреждений, предопределяет и форму ее реализации, поэтому, чтобы найти ключ к форме, мы начнем с содержания и обратимся в первую очередь к правовому статусу учреждений и их способности нести самостоятельную имущественную ответственность.

Казенные учреждения создаются государством² в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти (государственных органов) и финансируются за счет средств соответствующего бюджета (абз. 39 ст. 6 Бюджетного кодекса (БК) РФ). Государство в лице органа, осуществляющего функции и полномочия учредителя, имеет максимально широкие возможности для непосредственного управления деятельностью учреждения: утверждает устав, назначает руководителя и прекращает его полномочия, утверждает государственное задание, дает согласие на совершение сделок по распоряжению имуществом учреждения, устанавливает порядок определения платы за оказываемые им услуги (выполняемые работы). Таким образом, казенные учреждения всецело зависимы от государства не только организационно, но и в плане ведения повседневной деятельности, что объясняется особым характером выполняемых ими функций.

Имущественное положение казенных учреждений также полностью предопределяется волей его учредителя. Государство по своему усмотрению закрепляет за учреждением тот или иной имущественный комплекс, вправе изъять ранее закрепленное имущество (п. 2 ст. 296 ГК РФ), доводит казенному учреждению лимиты бюджетных обязательств, вправе уменьшать ранее доведенные лимиты (п. 6 ст. 161 БК РФ), доходы от всей приносящей доход деятельности поступают в соответствующий бюджет (п. 3 ст. 161 БК РФ)³. Таким образом, и в имущественном плане публичный собственник целиком контролирует учреждение. Учреждение обладает ровно тем объемом имущества, который, по мнению государства, необходим для достижения целей его деятельности на определенном качественном уровне.

В связи с этим основное назначение данной разновидности юридических лиц усматривается в организации управления государственным имуществом. В силу широ-

² Далее для простоты изложения мы будем говорить о федеральных учреждениях, однако все сказанное будет применимо и для остальных типов учреждений.

³ В период до вступления в силу Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ п. 2 ст. 298 ГК РФ предусматривал, что доходы, полученные бюджетным учреждением от приносящей доход деятельности, и приобретенное за их счет имущество поступают в самостоятельное распоряжение учреждения и учитываются на отдельном балансе. Это создавало определенный объем денежных средств, которым бюджетное учреждение относительно свободно распоряжалось.

кого спектра выполняемых государством функций и большого объема государственного имущества прямое управление им из единого центра невозможно. Поэтому все имущество разделяется на отдельные комплексы по направлениям его использования, и при каждом комплексе создается управленческая организационная структура, подчиненная государству. В этом смысле учреждение есть воплощение целевого назначения комплекса государственного имущества в юридической личности.

Одним из признаков юридического лица являются имущественная обособленность и самостоятельная имущественная ответственность. Причем традиционно отмечают взаимосвязь данных признаков⁴: имущество обособляется именно для того, чтобы кредиторы могли исполнить за счет него свои требования. Поскольку учреждение признается законодателем юридическим лицом, мы должны предполагать, что оно обладает данными признаками. Однако нет препятствий к тому, чтобы усомниться в этом и проверить, обладают ли учреждения имущественной обособленностью в части, необходимой для признания за ними признака самостоятельной имущественной ответственности.

Заранее оговоримся, что сейчас мы не ставим своей целью решение проблемы правосубъектности казенных учреждений в целом и не затрагиваем вопрос о том, допустимо ли наделять их статусом юридического лица. Подробно вопросы правосубъектности общественных образований, созданных государством, рассматривались в трудах советских цивилистов⁵, а также периодически поднимаются и в современных исследованиях, посвященных юридическим лицам публичного права. В настоящей статье мы анализируем признаки имущественной обособленности и самостоятельной ответственности казенных учреждений в той мере, в которой это необходимо для целей нашего исследования.

В соответствии с п. 4 ст. 123.22 ГК РФ ответственность учреждения перед кредиторами ограничена находящимися в его распоряжении денежными средствами. Поэтому ввиду обозначенной взаимосвязи признаков имущественную обособленность мы будем анализировать в отношении денежных средств, переданных в распоряжение учреждения.

Данные средства предоставляются в распоряжение учреждению в форме доведения лимитов бюджетных обязательств. Иными словами, сами денежные средства находятся на счетах бюджета, а учреждению предоставляется лишь право принять и исполнить бюджетные обязательства в определенном объеме за счет соответствующего

⁴ См.: Гражданское право: учеб. / под ред. Ю.К. Толстого: в 3 т. Т. 1. 7-е изд. М., 2010. С. 146; Российской гражданское право: учеб. в 2 т. Т. 1: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права / отв. ред. Е.А. Суханов. 3-е изд. М., 2013. С. 186.

⁵ См.: *Братусь С.Н.* Юридические лица в советском гражданском праве. М., 1947; *Венедиктов А.В.* Государственная социалистическая собственность. М.; Л., 1948; *Генкин Д.М.* Юридические лица в советском гражданском праве // Проблемы социалистического права. 1939. № 1; *Грибанов В.П.* Юридические лица. М., 1961; *Иоффе О.С.* Избранные труды по гражданскому праву: из истории цивилистической мысли. Гражданское правоотношение. Критика теории «хозяйственного права». М., 2000; и др.



публично-правового образования⁶. Лимиты бюджетных обязательств учитываются на лицевых счетах, открытых учреждению в органах Федерального казначейства. Эти лимиты доводятся учреждению на один финансовый год, и если в очередном году этого не сделано, то у учреждения отсутствуют денежные средства, которыми оно могло бы распоряжаться.

С учетом того, что учреждение фактически не получает бюджетные средства, но лишь наделяется правами на распоряжение ими, а данные права учитываются на виртуальных лицевых счетах, справедливо ли будет утверждать, что учреждение обладает признаком имущественной обособленности в отношении этих средств?

Лимиты бюджетных обязательств конкретного учреждения устанавливаются в бюджетной смете (абз. 40 ст. 6 БК РФ), что позволяет констатировать имущественную обособленность учреждения, по крайней мере, в учетном смысле. Анализ бюджетной сметы дает понять, каким объемом средств бюджета оно может распорядиться.

Вместе с тем мы склонны согласиться с теми исследователями, которые полагают, что одна лишь учетная или фактическая обособленность не является достаточным отличительным признаком юридических лиц⁷, поскольку может быть присуща и иным образованиям, например обособленным подразделениям юридического лица, выделенным на отдельный баланс, который в учетном плане не имеет принципиальных отличий от бухгалтерского баланса. Поэтому требуется установить также и наличие юридической обособленности, выражающейся «в закреплении имущества за юридическим лицом на таком гражданском праве, которое позволяло бы ему извлекать полезные свойства из этого имущества и определять его юридическую судьбу, отстраняя от этого процесса любых иных лиц, в том числе и своих учредителей»⁸. Причем последний момент представляется наиболее значимым: лишь обладание обособленным от учредителя имущественным интересом, который составляет основу права юридического лица на его имущество, может свидетельствовать о наличии признака имущественной обособленности у такого лица.

Каким правом обладает учреждение в отношении денежных средств, переданных ему в распоряжение в форме доведения лимитов бюджетных обязательств? Для ответа на этот вопрос в первую очередь обратим внимание на природу отношений, складывающихся в связи с финансированием учреждения. Весь процесс финансирования получателей бюджетных средств является расходованием средств бюджета⁹ и потому относится к сфере бюджетных правоотношений (абз. 1 п. 1 ст. 1 БК РФ), которые по своему содержанию являются распределительными и основываются на применении метода власти-подчинения. Публично-правовое образование

⁶ См.: Ильин А.В. Правовые основы расходов бюджета. М., 2014. С. 12.

⁷ См.: Гражданское право. Т. 2 / под ред. В.А. Белова. М., 2012. С. 143, 150–151.

⁸  м же.

⁹ См.: Ильин А.В. Правовые основы расходов бюджета.

в лице главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств (далее — ГРБС) в односторонне-властном порядке определяет объемы лимитов бюджетных обязательств (п. 1 ст. 158 БК РФ) и цели их использования (ст. 38 БК РФ). Говорить о возникновении у учреждения частного права оперативного управления на переданные в его распоряжение денежные средства не представляется возможным в связи с тем, что денежные средства фактически не передаются, а доводятся лишь права на распоряжение ими¹⁰. Таким образом, сам по себе публично-правовой характер складывающихся отношений заставляет усомниться в том, что учреждение обладает самостоятельным субъективным правом на предоставленные в его распоряжение денежные средства, которое оно могло бы противопоставить собственнику своего имущества как властной стороне в правоотношении.

С другой стороны, БК РФ, задавая определение лимитов бюджетных обязательств, говорит именно о праве на принятие и исполнение бюджетных обязательств, которым наделяется казенное учреждение (абз. 48 ст. 6 БК РФ). Возможно ли с помощью этого права заложить фундамент имущественной обособленности учреждения?

Не вызывает особых сомнений, что по своей природе это право относится к сфере бюджетных правоотношений, поскольку оно возникает по поводу осуществления расходов бюджета. Особенность этого права состоит в том, что нет корреспондирующей ему обязанности.

Действуя от имени собственника, учреждение принимает бюджетное обязательство, например посредством заключения государственного контракта. В результате у публично-правового образования возникает бюджетное обязательство, в то же время нет признаков того, что кто-либо из участников бюджетного процесса реализовал свою обязанность. Само бюджетное обязательство как обязанность публично-правового образования не может корреспондировать праву учреждения, поскольку возникает лишь в результате реализации последнего.

Действуя также от имени собственника, учреждение инициирует исполнение бюджетного обязательства через подачу в органы Федерального казначейства заявки на кассовый расход. Обязанности органов Федерального казначейства, связанные с осуществлением действий по исполнению поданной заявки, являются чисто процедурными и не могут быть признаны имущественными, в том смысле, что они не представляют самостоятельного экономического блага для учреждения. Более того, эти обязанности вообще не могут корреспондировать праву учреждения на исполнение бюджетных обязательств, поскольку они относятся к сфере механизма реализации данного права. Также нельзя сказать, что праву учреждения на исполнение бюджетного обязательства соответствует обязанность публично-правового образования исполнить это обязательство, поскольку такая обязанность и есть само бюджетное обязательство (абз. 20, 21 ст. 6 БК РФ), которое к тому же должно быть исполнено в адрес лица, которому перечисляются бюджетные средства, а не в адрес учреждения.

¹⁰ Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация / под ред. М.В. Карасевой. М., 2012. С. 24–25 (автор параграфа — А.Г. Пауль).



В этом смысле праву учреждения на принятие и исполнение бюджетных обязательств не соответствует никакая-либо обязанность, поэтому по своей юридической конструкции оно ближе к цивилистической категории секундарных прав, а точнее — к полномочиям представителя¹¹, нежели к субъективному праву¹². Этому праву учреждения соответствует не обязанность, а связанность публично-правового образования правовыми последствиями для бюджета, возникающими в результате действий учреждения.

При реализации этого права учреждение обязано действовать в строгом соответствии с указаниями собственника, выражаемыми в целях использования лимитов бюджетных обязательств. Поэтому, хотя данное право в конечном итоге и дает учреждению возможность распорядиться бюджетными средствами, нельзя сказать, что оно обладает признаком экономической полезности для самого учреждения. В части его реализации интересы учреждения оказываются совпадающими с интересами собственника его имущества, а скорее — замещенными ими.

Следовательно, данное право не может быть противопоставлено собственнику имущества учреждения. В частности, это выражается в том, что собственник имеет возможность сократить уже доведенные лимиты бюджетных обязательств (п. б ст. 161 БК РФ), тем самым лишив учреждение имевшихся у него прав на их принятие и исполнение. В свою очередь, денежно-распределительный характер бюджетных правоотношений предопределяет невозможность спора между учреждением и собственником его имущества по поводу предоставления финансирования¹³. Иными словами, учреждение не имеет юридически обеспеченной возможности требовать предоставления ранее сокращенных лимитов бюджетных обязательств.

Таким образом, в результате предоставления бюджетных средств в распоряжение учреждению последнее не приобретает обособленного от собственника имущественного интереса в отношении этих средств, и потому права на распоряжение ими оказываются в полной зависимости от усмотрения собственника и в любой момент могут быть им сокращены.

С учетом изложенного следует констатировать, что учреждение не обладает признаком имущественной обособленности в отношении денежных средств, переданных в его распоряжение. А ввиду ограничения ответственности учреждения данными средствами оно оказывается неспособным нести самостоятельную имущественную ответственность.

Не беремся утверждать, что учреждение полностью лишено признака имущественной обособленности, что, в свою очередь, поставило бы под сомнение его правосубъ-

¹¹ Подробнее о правовой природе полномочия представителя см.: Гражданское право: учеб. / под ред. Ю.К. Толстого. С. 328–329.

¹² Подчеркнем, что данная параллель проводится в большей степени для объяснения особенностей правовой конструкции анализируемого права учреждения и не свидетельствует о его правовом тождестве с цивилистическим полномочием представителя.

¹³ См.: Ильин А.В. Разрешение судами споров, возникающих по поводу распределения бюджетных средств. М., 2011. С. 38–40.

ектность. Для этого как минимум нужно ответить на вопрос, обладает ли учреждение обособленным и потенциально противопоставимым собственнику имущественным интересом в отношении того имущества, которое закреплено за ним на праве оперативного управления. Однако для целей нашего исследования достаточно подтверждения вывода об отсутствии у учреждения имущественной обособленности в отношении денежных средств, переданных в его распоряжение, и, как следствие, об отсутствии признака самостоятельной имущественной ответственности.

Данный вывод предопределяет двоякий статус учреждений. С одной стороны, они выступают в обороте от собственного имени и, соответственно, способны быть должниками в правоотношении. С другой — необходимо учитывать, что учреждения имущественно зависимы от собственника и под видом их ответственности в действительности реализуется ответственность собственника их имущества¹⁴.

Проиллюстрировать эту двойственность можно на примере рассмотренной ВАС РФ проблемы применения к учреждению мер ответственности в случае неисполнения им обязательства, вызванного недофинансированием со стороны собственника (напомним, что у учреждения отсутствуют иные источники получения средств). Для учреждения бездействие собственника, выражающееся в недофинансировании, является внешним обстоятельством, характеризующимся признаком непреодолимости, а зачастую и непредсказуемости, что свидетельствует об отсутствии субъективного условия ответственности. Поэтому, казалось бы, на учреждение не может быть возложена санкция за допущенное нарушение, хотя допустима постановка вопроса о привлечении к ответственности собственника его имущества. Такое решение отвечало бы восприятию учреждения как обособленного юридического лица, несущего самостоятельную ответственность.

Однако учреждение лишено признака имущественной обособленности в отношении средств, переданных в его распоряжение; оно играет роль перчаточной куклы на руке собственника его имущества. И в то же время учреждение признано законодателем самостоятельным юридическим лицом, что нельзя игнорировать. Поэтому ВАС РФ вынужден был искать компромисс, решение, которое устранило бы вызванное проблемой недофинансирования противоречие в статусе учреждения, и в результате пришел к выводу, что учреждение само может быть привлечено к ответственности за неисполнение, вызванное недофинансированием со стороны собственника¹⁵. Иными словами, условия применения мер ответственности к учреждению должны устанавливаться по фигуре собственника, который не предоставил достаточного финансирования.

¹⁴ К данному заключению, хотя и иным путем, приходили и другие исследователи. См.: Ульянова Е.Г. Субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 10–11; Рудакова В.Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2014. С. 220. URL: http://msal.ru/common/upload/Dissertatsiya_-_V.D._Rudakova.pdf.

¹⁵ Пункт 8 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации».



Таким образом, правовая форма юридического лица внешне являет нам самостоятельную ответственность самого учреждения, но сущностные характеристики последнего заставляют учитывать, что в действительности под ответственностью учреждения скрывается ответственность собственника его имущества, что и сделал ВАС РФ в рассмотренном примере. В итоге ответственность учреждения модифицируется, оставаясь внешне самостоятельной, а содержательно представляя как ответственность учредителя.

Тогда остаются ли основания для выделения субсидиарной ответственности собственника имущества учреждения? Если в действительности ответственность несет учредитель, а не учреждение, то есть ли смысл обособлять субсидиарную ответственность учредителя от ответственности учреждения? А если и нет, то к какому результату должен приводить этот вывод: к отмене субсидиарной ответственности учредителя, отмене ответственности учреждения или какому-то еще?

Для ответов на эти вопросы обратим внимание на особую процедуру принудительного исполнения требования против учреждения, которая предусмотрена главой 24.1 БК РФ, ранее была установлена постановлением Правительства РФ от 26.07.2004 № 379, а до него — постановлением Правительства РФ от 22.02.2001 № 143 (по своим ключевым характеристикам данные процедуры схожи).

Если у учреждения имеются в распоряжении денежные средства, требуемые для погашения долга по исполнительному листу, то в силу п. 3 ст. 242.3¹⁶ БК РФ оно представляет в органы Федерального казначейства платежный документ на перечисление соответствующей суммы кредитору. На основании этого документа лимиты бюджетных обязательств списываются с лицевого счета учреждения, а денежные средства перечисляются со счета бюджета взыскателю.

Если же у учреждения нет в распоряжении достаточных денежных средств, то на основании п. 5 и 6 ст. 242.3 БК РФ ГРБС «в трехмесячный срок со дня поступления исполнительного документа в орган Федерального казначейства обеспечивает выделение лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов в соответствии с запросом-требованием». Данная формулировка довольно неоднозначна — непонятно, она предполагает установление права или обязанности ГРБС? С одной стороны, ст. 242.3 БК РФ регулирует порядок принудительного исполнения обязательства учреждением, а не ГРБС, поэтому последний не может быть понужден к предоставлению дополнительных лимитов бюджетных обязательств. В этом аспекте п. 6 ст. 242.3 БК РФ видится рекомендацией собственнику в лице ГРБС предоставить учреждению дополнительное финансирование. С другой стороны, эта норма является одним из звеньев единой процедуры по исполнению судебного акта, а государственные органы по природе и целям своей деятельности обязаны всеми силами способствовать эффективному осуществлению правосудия. Поэтому данное положение не может пониматься как рекомендатель-

¹⁶ Поскольку процедуры исполнения требований к учреждениям различного уровня, установленные ст. 242.3, 242.4 и 242.5 БК РФ схожи, для упрощения изложения далее мы будем говорить только о процедуре, предусмотренной ст. 242.3 БК РФ, понимая, что все сказанное относится и к другим упомянутым статьям.

ное, оно устанавливает именно обязанность ГРБС по предоставлению дополнительного финансирования¹⁷. Причем она существенно отличается от общей обязанности по финансированию собственником своих учреждений, поскольку возникает и реализуется в целях удовлетворения конкретного заявленного к принудительному исполнению требования кредитора и, как будет показано далее, законодательство устанавливает санкцию за ее неисполнение. Таким образом, собственник в лице ГРБС доводит учреждению дополнительное финансирование в размере, predetermined суммой требований по исполнительному листу, и в целях погашения задолженности учреждения перед конкретным взыскателем. Соответственно, нарушение этой обязанности позволяет кредитору обжаловать незаконное бездействие ГРБС согласно п. 5 ст. 242.1 БК РФ¹⁸.

Но почему данная обязанность вообще установлена? Процедура, предусмотренная ст. 242.3 БК РФ, по общему правилу опосредует исполнение судебного акта, вынесенного по требованию кредитора к учреждению, а не к ГРБС или публично-правовому образованию. Тогда почему же в случае отсутствия у учреждения в распоряжении достаточных денежных средств на ГРБС возлагается обязанность по предоставлению дополнительного финансирования?

Классический подход, основанный на п. 4 ст. 123.22 ГК РФ, предполагает, что в такой ситуации кредитору надлежит обратиться с иском о привлечении собственника к субсидиарной ответственности, результатом удовлетворения которого станет исполнение требования в порядке, установленном ст. 242.3 БК РФ, где роль должника будет играть уже не учреждение, а ГРБС (п. 10 ст. 242.3 БК РФ). Но п. 6 ст. 242.3 БК РФ уже возложил на него обязанность по предоставлению дополнительного финансирования в целях исполнения требования кредитора.

Выдвинем гипотезу, что эта обязанность ГРБС служит проявлением обозначенного подхода, в соответствии с которым ответственность по долгам учреждения в действительности всегда несет собственник его имущества, выступающий в процедуре исполнения решения суда в лице учреждения и ГРБС, а ст. 242.3 БК РФ, в свою очередь, регулирует порядок исполнения требования кредитора за счет государства, устанавливая процедурные особенности перехода от исполнения за счет бюджетных средств, закрепленных за учреждением, к исполнению за счет иных бюджетных средств. Для ее проверки зададимся вопросом, кому предоставлен общий трехмесячный срок, установленный п. 8 ст. 242.3 БК РФ для исполнения требования кредитора, — учреждению, состоящему в правоотношении с кредитором, или публично-правовому образованию, в действительности несущему ответственность перед кредитором? Анализ положений ст. 242.3 БК РФ показывает, что срок, установленный учреждению для исполнения заявленного требования, составляет 10 рабочих дней с момента получения уведомления от органа Федерального казначейства

¹⁷ Аналогичной позиции придерживаются и арбитражные суды. См., напр.: постановление ФАС Северо-Западного округа от 20.12.2010 по делу № А56-8458/2005.

¹⁸ См.: постановления ФАС Восточно-Сибирского округа от 17.11.2011 по делу № А19-16955/10; ФАС Уральского округа от 27.01.2010 по делу № А60-26430/2009-С9; Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.05.2010 по делу № А60-36968/2008.



о поступлении исполнительного документа (п. 3 ст. 242.3 БК РФ). За его нарушение установлена санкция в форме приостановления всех расходных операций на всех лицевых счетах учреждения.

Если же в распоряжении у учреждения нет достаточных денежных средств, эта санкция не применяется, поскольку учреждение лишено принципиальной возможности исполнить требования кредитора — ему нужно получить дополнительное финансирование от собственника. Соответственно, начинается второй этап процедуры исполнения требования кредитора, в ходе которого выискиваются доступные бюджетные средства для выделения учреждению дополнительных лимитов бюджетных обязательств (п. 5 и 6 ст. 242.3 БК РФ). Причем учреждение лишь инициирует этот этап путем подачи в адрес ГРБС запроса-требования (п. 5 ст. 242.3 БК РФ), однако в силу ограничений своего статуса как получателя бюджетных средств не принимает в нем деятельного участия. Если дополнительное финансирование выделяется, учреждение обязано представить платежный документ в орган Федерального казначейства под страхом санкций в форме приостановления расходных операций (п. 7 ст. 242.3 БК РФ).

Следовательно, п. 8 ст. 242.3 БК РФ, устанавливающий общий трехмесячный срок для исполнения требования кредитора и санкцию за его неисполнение, относится к случаям, когда дополнительные лимиты бюджетных обязательств так и не были выделены учреждению со стороны собственника его имущества в лице ГРБС. Из этого можно сделать вывод, что срок в три месяца предоставляется не учреждению, а публично-правовому образованию в лице ГРБС, чтобы оно могло «принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, таким образом, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих государственных структур»¹⁹. Выдерживая последовательность в регулировании, законодатель устанавливает тот же трехмесячный срок для исполнения судебных актов по искам к самим публично-правовым образованиям (п. 6 ст. 242.2 БК РФ). Таким образом, для исполнения требований и против публичных субъектов (ст. 242.2 БК РФ), и против учреждений (ст. 242.3 БК РФ) трехмесячный срок является сроком, выделяемым для исполнения требования кредитора самим публично-правовым образованием, а не конкретным получателем бюджетных средств.

Этим, в частности, объясняется возможность привлечения соответствующего публично-правового образования к ответственности за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок в случае неисполнения судебного акта, вынесенного против самого учреждения²⁰.

¹⁹ Пункт 3.2 постановления КС РФ от 14.07.2005 № 8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федеральных законов о федеральном бюджете на 2003 год, на 2004 год и на 2005 год и Постановления Правительства Российской Федерации „О порядке исполнения Министерством финансов Российской Федерации судебных актов по искам к казне Российской Федерации на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) органов государственной власти либо должностных лиц органов государственной власти“ в связи с жалобами граждан Э.Д. Жуховицкого, И.Г. Пойма, А.В. Понятовского, А.Е. Чеславского и ОАО „Хабаровскэнерго“».

²⁰ См.: решение ФАС Уральского округа от 28.04.2012 № Ф09-2134/12 по делу № А60-9080/12.

Также обратим внимание на санкцию в форме приостановления всех расходных операций на лицевых счетах учреждения, которая применяется в случае неисполнения требования кредитора в течение трех месяцев. На первый взгляд она применяется к учреждению за нарушение им обязанности по исполнению исполнительного документа. Однако в имущественном плане учреждение всецело зависимо от собственника, поэтому если у него нет денежных средств, то без помощи собственника в лице ГРБС ему неоткуда будет их получить. Невозможно ожидать, что риск применения санкции или ее фактическое применение могут способствовать исполнению обязанности учреждения перед взыскателем — у учреждения нет возможности получить дополнительные лимиты бюджетных обязательств без воли собственника в лице ГРБС. В этом аспекте данная санкция утрачивает свое функциональное назначение.

С учетом сказанного следует прийти к выводу, что санкция, предусмотренная п. 8 ст. 242.3 БК РФ, применяется за неисполнение собственником имущества учреждения обязанности по удовлетворению требования кредитора в трехмесячный срок. Иными словами, ее адресатом выступает собственник, поскольку публичные функции, возложенные им на учреждение, не могут нормально выполняться при приостановлении расходных операций учреждения. Данным выводом объясняется и то, что эта санкция применяется независимо от объема доведенных до учреждения лимитов бюджетных обязательств и объемов финансирования²¹.

Таким образом, анализ ст. 242.3 БК РФ показывает, что ее положениями определяются процедурные особенности исполнения публично-правовым образованием обязанности по удовлетворению требования кредитора. В данном случае учреждение выступает лишь в роли процедурного должника, оно не может быть признано самостоятельным субъектом ответственности и участвует в исполнении долга перед кредитором, лишь поскольку имеет лимиты бюджетных обязательств, выделенные ему собственником; при отсутствии же лимитов немедленно появляется фигура собственника, который в действительности отвечает перед кредитором. Образно выражаясь, в рамках ст. 242.3 БК РФ решается вопрос о том, из какого «кармана» государства будет производиться исполнение: за счет средств, выделенных учреждению, или за счет иных бюджетных средств. Причем публично-правовой интерес, состоящий в обеспечении стабильности финансовой основы деятельности публично-правового образования и реализации принципа адресности и целевого характера бюджетных средств, даже с учетом отсутствия у учреждения имущественной собственности (в части предоставляемого финансирования) предполагает необходимость исполнения требования кредитора сначала именно за счет средств, выделенных в распоряжение учреждению.

Нам могут возразить, что обязанность по удовлетворению требования кредитора лежит на учреждении, поскольку именно оно является участником правоотношения, поэтому нельзя утверждать наличие аналогичной обязанности и у собственника его имущества. В этом смысле публично-правовое образование несет лишь общую обязанность по финансированию своих учреждений, которую невозможно отождествлять с обязанностью перед их конкретными кредиторами.

²¹ См.: постановление Президиума ВАС РФ от 01.11.2011 № 7608/11 по делу № А41-8597/10.



Однако эти возражения не учитывают то важное обстоятельство, что учреждение лишено признака самостоятельной имущественной ответственности, поэтому по принятым им на себя обязательствам ответственность в действительности несет собственник его имущества. Учреждение несет обязанность по исполнению требования кредитора, но исполняется она за счет собственника; учреждение выступает инструментом реализации ответственности собственника перед кредитором, причем, как показывает ст. 242.3 БК РФ, — одним из возможных. Поэтому обязанность по удовлетворению требования кредитора ложится и на публично-правовое образование, поскольку оно ввело в оборот юридическое лицо, лишенное обособленного имущества, которым это лицо могло бы отвечать перед кредиторами. Свое воплощение данная обязанность находит в возлагаемой на собственника субсидиарной ответственности по долгам учреждения. Однако содержательно эту ответственность уже нельзя назвать дополнительной, поскольку она стоит и за ответственностью самого учреждения.

Подведем промежуточный итог. В ходе исполнения требования кредитора публично-правовое образование может выступать в лице учреждения (п. 3–5, 7 ст. 242.3 БК РФ) или в лице ГРБС (п. 6, 8, 10 ст. 242.3 БК РФ), однако в обоих случаях в действительности реализуется не ответственность учреждения или ГРБС, а ответственность самого публично-правового образования. Учреждение и ГРБС являются процедурными должниками, принадлежащими собственнику средствами погашения задолженности, чередование которых осуществляется согласно ст. 242.3 БК РФ. И хотя учреждение, в отличие от ГРБС, находится в правоотношении с кредитором, его существенная неспособность нести самостоятельную имущественную ответственность в контексте ст. 242.3 БК РФ ставит его в один ряд процедурных должников наряду с ГРБС. Как обязанность учреждения по представлению в органы Федерального казначейства платежного документа, так и обязанность ГРБС по выделению дополнительного финансирования служат проявлениями обязанности публично-правового образования по удовлетворению требования кредитора, процедурными формами реализации ответственности публично-правового образования перед ним.

Тогда в чем же состоит значение иска о привлечении к субсидиарной ответственности? Может быть, в свете особой процедуры, установленной ст. 242.3 БК РФ, этот иск утратил свое значение и от него следует отказаться? Право требования кредитора в отношении собственника уже защищается в рамках реализации процедуры принудительного исполнения решения суда против учреждения. Хотя резолютивная часть решения суда по иску к учреждению не включает указания на взыскание средств с собственника его имущества, ответственность последнего реализуется в ходе принудительного исполнения данного решения в соответствии со ст. 242.3 БК РФ. Поэтому объективные пределы законной силы судебного решения охватывают также и правоотношение между кредитором и субсидиарным должником, что предопределено отсутствием у учреждения признака самостоятельной имущественной ответственности. В результате право требования кредитора к субсидиарному должнику получает судебную защиту, не будучи отраженным в акте суда. В этом смысле иск о привлечении к субсидиарной ответственности приобретает вторичное значение, поскольку призван защитить уже защищенное субъективное право.

Предъявлением данного иска решается сугубо утилитарная задача — изменение объема мер защиты интересов кредитора при исполнении решения суда. Дело в том, что санкцией за неудовлетворение требования кредитора, если речь идет об исполнении решения суда, вынесенного в отношении учреждения, служит приостановление расходных операций на лицевых счетах учреждения, а если речь идет о решении суда, вынесенном в отношении собственника учреждения в лице ГРБС, санкцией будет приостановление расходных операций на лицевых счетах последнего. Поэтому, предъявляя иск о привлечении к субсидиарной ответственности, кредитор преследует цель изменить меры защиты, применяемые в случае неисполнения его требования²². Полагаем, излишним будет говорить о том, насколько просто инкорпорировать санкцию в виде приостановления расходных операций по счетам ГРБС в процедуру, установленную ст. 242.3 БК РФ, с учетом того что предоставление дополнительного финансирования составляет обязанность ГРБС.

Таким образом, иск о привлечении собственника имущества учреждения к субсидиарной ответственности утратил свое значение инструмента защиты права требования кредитора, в связи чем следует задуматься об отказе от него.

Когда законодатель наделяет общественное образование юридической личностью, но в то же время оно не обладает признаком самостоятельной имущественной ответственности, поскольку лишено обособленного имущества, которым могло бы отвечать перед кредиторами, иск о субсидиарной ответственности играет роль заплатки, прикрывающей противоречие между этими признаками. Кредиторы вынуждаются к подаче отдельного иска к учредителю для сохранения видимости самостоятельности созданного юридического лица. Тем самым достигается компромисс между требованиями защиты прав кредиторов имущественно необособленных общественных образований и необходимостью признания данных образований самостоятельными юридическими лицами в целях рационализации государственной деятельности.

Однако в обстоятельствах, когда процедура, установленная ст. 242.3 БК РФ, предлагает форму реализации субсидиарной ответственности собственника имущества в ходе исполнения решения суда, вынесенного против учреждения, необходимость в отдельном иске о субсидиарной ответственности отпадает. Более того, обусловливание защиты прав кредиторов учреждения необходимостью предъявления отдельного иска о субсидиарной ответственности вызывает возражения принципиального характера. В полном соответствии с уже приводившейся позицией КС РФ, выраженной в по-

²² Поскольку субсидиарным должником является публично-правовое образование в целом, то в случае неисполнения требования кредитора к субсидиарному должнику в порядке ст. 242.3 БК РФ кредитор вправе потребовать обращения взыскания на иное имущество казны в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (п. 2 и 3 постановления Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 23 «О некоторых вопросах применения арбитражными судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации»). В этом можно было бы усмотреть еще одно практическое назначение иска о привлечении к субсидиарной ответственности. Однако фактически возбуждение исполнительных производств по требованиям к собственникам имущества учреждения как субсидиарным должникам встречается крайне редко, что объясняется принципиальными трудностями реализации процедуры принудительного обращения взыскания на нераспределенное имущество казны.



становлении от 14.07.2005 № 8-П, трехмесячный срок, установленный ст. 242.3 БК РФ, предоставляется государству на то, чтобы принять организационно-технические меры по перераспределению бюджетных средств, находящихся на казначейских счетах, дабы реализация ответственности собственника имущества учреждения не парализовала деятельность соответствующих государственных структур. Выделением этого срока обеспечивается баланс конституционных ценностей — своевременности и полноты исполнения судебного решения, с одной стороны, и стабильности и непрерывности в реализации государством возложенных на него функций — с другой. Поэтому если по истечении трех месяцев кредитор для защиты своих прав дополнительно вынуждается к подаче отдельного иска к публично-правовому образованию, а затем к повторному обращению к процедуре, установленной ст. 242.3 БК РФ, но уже с ГРБС в роли процедурного должника, это нарушает баланс прав и интересов частных кредиторов и государства. Весь арсенал адекватных механизмов защиты интересов кредитора от неисполнения его требования со стороны публичного субъекта должен быть доступен уже в рамках первоначальной процедуры исполнения судебного решения, вынесенного в отношении учреждения, когда истек конституционно обоснованный трехмесячный срок на перераспределение бюджетных средств.

В свете изложенного становится понятно, почему и судебная практика постепенно пришла к максимальному упрощению порядка предъявления иска о привлечении к субсидиарной ответственности и условий его удовлетворения. Как отмечает ВАС РФ, кредитор вправе предъявить иск одновременно к учреждению как основному должнику и собственнику его имущества как должнику субсидиарному, и в этом случае судам следует в резолютивной части решения «указать на взыскание суммы задолженности с учреждения (основного должника), а при недостаточности денежных средств учреждения — с собственника его имущества (субсидиарного должника)»²³. Иными словами, допускается вынесение условного судебного решения, которое в отношении собственника не будет обладать свойством исполнимости до тех пор, пока не наступит предусмотренное условие — недостаточность денежных средств учреждения. Поскольку это условие выявляется на стадии исполнения судебного решения, при рассмотрении спора о привлечении собственника имущества учреждения к субсидиарной ответственности суд вправе не рассматривать вопрос о том, наличествует ли факт недостаточности денежных средств учреждения²⁴. Таким образом, по крайней мере частично решается обозначенная проблема затягивания защиты прав кредитора учреждения.

Предложенный ВАС РФ подход может быть объяснен тем, что условие недостаточности денежных средств, выделенных в распоряжение учреждению, — это не

²³ Пункт 4 постановления ВАС РФ от 22.06.2006 № 21.

²⁴ См.: постановления ФАС Московского округа от 22.10.2012 по делу № А41-30838/2011, от 19.10.2011 по делу № А40-142059/10; ФАС Поволжского округа от 03.07.2012 по делу № А65-20632/2010; ФАС Северо-Западного округа от 20.12.2011 по делу № А42-997/2011, от 25.05.2011 по делу № А05-8575/2010; ФАС Волго-Вятского округа от 20.12.2011 по делу № А11-3351/2011; Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 08.07.2011 по делу № А26-466/2011. Следует заметить, что встречаются и обратные позиции. См.: постановления ФАС Волго-Вятского округа от 03.12.2009 по делу № А82-3486/2009-8; ФАС Поволжского округа от 29.05.2008 по делу № А57-9130/07-15.

материально-правовое условие ответственности собственника перед кредитором. В связи с отсутствием признака самостоятельной имущественной ответственности у учреждения собственник одновременно с ним становится обязанным перед кредитором. А условие недостаточности денежных средств представляет собой установленное в публичных интересах положение, регулирующее стадию исполнения судебных решений в целях обеспечения стабильности финансовой основы государства. Этим условием определяется, в какой очередности и за счет каких источников, принадлежащих собственнику имущества учреждения, будет погашаться долг перед кредитором. Обстоятельство недостаточности денежных средств учреждения устанавливается государством в лице органов Федерального казначейства в целях обеспечения погашения долга перед кредитором из надлежащего источника. Причем с учетом сказанного правовым значением должно обладать не только наступление этого обстоятельства, но и его исчезновение.

Таким образом, и судебная практика, чувствуя вторичное значение иска о привлечении к субсидиарной ответственности, по существу, свела условия его удовлетворения к наличию долга у самого учреждения.

Итак, сформулированные в рамках настоящей работы выводы об особенностях правового статуса учреждения и отсутствии у него признака самостоятельной имущественной ответственности позволяют в правильном ракурсе взглянуть на отношения между кредитором и казенным учреждением и высветить фигуру собственника, всегда стоящего за учреждением и несущего в лице учреждения ответственность перед кредитором. Понимание этого дает возможность логически завершить процедуру, предусмотренную ст. 242.3 БК РФ, реформировав нормативные положения, несущие следы обособления ответственности учреждения от ответственности собственника его имущества (п. 10 ст. 242.3 БК РФ), и достигнув искомого баланса публичных интересов в обеспечении стабильности финансовой основы соответствующего публично-правового образования и частных интересов в удовлетворении требования кредитора. Иск о привлечении к субсидиарной ответственности собственника по долгам учреждения на настоящий момент имеет вторичное, утилитарное значение и по сути представляет собой пережиток, от которого следует отказаться.

Кроме того, концептуальное осмысление субсидиарной ответственности собственника по долгам учреждений, попытка которого была предпринята в рамках настоящей статьи, дает основу для решения практических вопросов, что можно продемонстрировать на примере определения момента исчисления срока исковой давности.

В соответствии с позицией ВАС РФ, изложенной в постановлении Президиума от 10.07.2012 № 1880/12, исковую давность по требованию к собственнику имущества учреждения следует исчислять исходя из даты предъявления исполнительного листа к основному должнику и установленного законом срока для удовлетворения требования по исполнительному листу. Поскольку ст. 242.3 БК РФ²⁵ устанавливает

²⁵ В рассматриваемом деле должна была быть применена не ст. 242.3, а ст. 242.5 БК РФ. Однако в связи со схожестью их положений и в целях обеспечения связанности с предыдущим изложением мы посчитали возможным говорить о ст. 242.3 БК РФ.



трехмесячный срок для исполнения требования кредитора учреждением как основным должником, исковая давность начинает течь через три месяца с момента предъявления кредитором исполнительного листа в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов казенных учреждений.

Однако, как было выявлено в ходе предыдущих рассуждений, трехмесячный срок для удовлетворения требования кредитора выделяется не учреждению, а собственнику его имущества. Срок исполнения требования самим учреждением складывается из 5 рабочих дней, в течение которых казначейство должно направить учреждению уведомление о поступлении исполнительного документа (п. 2 ст. 242.3 БК РФ), а также 10 рабочих дней, которые отводятся учреждению на представление платежного поручения (п. 3 ст. 242.3 БК РФ). Если после 15 рабочих дней учреждение не исполняет требование кредитора, а направляет запрос-требование о выделении дополнительного финансирования в адрес ГРБС, это означает, что имеет место недостаточность денежных средств и происходит переход к исполнению за счет иных средств публично-правового образования. Поэтому последовательное применение позиции ВАС РФ должно привести к выводу, что исковая давность начинает течь через 15 рабочих дней с момента предъявления исполнительного листа в органы Федерального казначейства.

Тем не менее упречной представляется и сама по себе позиция ВАС РФ, поскольку она основывается на квалификации процедуры, предусмотренной ст. 242.3 БК РФ, в качестве устанавливающей порядок принудительного исполнения требования кредитора учреждением как основным должником и не учитывает, что за ответственностью учреждения в действительности скрывается ответственность собственника его имущества. Поэтому начало течения срока исковой давности по требованиям к учреждению и к собственнику его имущества должно определяться одинаково — с момента, когда кредитор узнал или должен был узнать о нарушении своего основного права требования.

Таким образом, предложенный взгляд на субсидиарную ответственность собственника по долгам казенных учреждений дает достаточную основу и для решения практических проблем в данной сфере. Тем не менее проведенный анализ нельзя считать окончательно завершенным и дальнейшего изучения заслуживают вопросы о соотношении субсидиарной ответственности собственника по долгам казенных учреждений с ответственностью по долгам иных государственных юридических лиц.