

ПРОБЛЕМЫ ЧАСТНОГО ПРАВА

УДК 347.51

А.С. Бакин**СУБСИДИАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ СОБСТВЕННИКА
ИМУЩЕСТВА УЧРЕЖДЕНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РФ**

Статья посвящена правовому регулированию субсидиарной ответственности собственника имущества учреждения. Рассматриваются изменения гражданского законодательства, регулирующие правовое положение учреждений и их ответственность. Критически анализируются положения закона, устраняющего субсидиарную ответственность государства (муниципальных образований) по обязательствам отдельных видов учреждений. Обосновывается положение о недостаточности гарантий прав кредиторов учреждений, предоставленных нормами действующего законодательства и Проекта Гражданского кодекса Российской Федерации.

Ключевые слова: субсидиарная ответственность, казенное учреждение, публично-правовое образование.

Одной из форм участия публично-правовых образований (Российской Федерации, ее отдельных субъектов, а также муниципальных образований) в гражданских правоотношениях в опосредованном виде является создание ими учреждений, которые должны заниматься социально полезной деятельностью, обеспечивающей выполнение различных функций государства.

За последние десять лет законодательство об учреждениях претерпело значительные изменения. Анализу изменений законодательства, перспективам регулирования и проблемам правоприменения в сфере субсидиарной ответственности собственника имущества учреждения посвящена данная работа.

Согласно действующей редакции части первой Гражданского кодекса РФ (п. 1 ст. 120 в ред. Федерального закона от 03.11.2006 № 175-ФЗ) учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Собственником всего имущества учреждения является его учредитель. Являясь несобственником, учреждения обладают ограниченным вещным правом на переданное им имущество – правом оперативного управления (абз. 2 п. 1 ст. 120, ст. 296 ГК РФ). В отличие от предыдущей редакции п. 1 ст. 120, в ГК прямо установлено, что в отношении приобретенного имущества учреждение приобретает такое же право оперативного управления.

Первоначальная редакция ст. 120 ГК РФ предусматривала, что учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. В случае недостаточности указанных денежных средств взыскание не могло быть обращено на иное имущество, закрепленное за учреждением на праве оперативного управления собственником, а также

на имущество, приобретенное учреждением за счет средств, выделенных по смете. Во всех случаях недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения нес собственник соответствующего (закрепленного за учреждением) имущества. Кроме того, ГК РФ было неизвестно деление учреждений на виды и типы.

Федеральным законом от 03.11.2006 № 175-ФЗ [1] в п. 2 ст. 120 ГК РФ были внесены существенные изменения. Нормативно закреплено деление учреждений на частные и государственные (муниципальные): учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). В свою очередь, государственные или муниципальные учреждения могли быть бюджетными или автономными.

Значение введенного деления заключалось в следующем: частные учреждения и бюджетные, как тип государственных или муниципальных учреждений, полностью или частично финансируются собственником их имущества. Характер ответственности частного или бюджетного учреждения не изменился – такие юридические лица отвечали по своим обязательствам находящимися в их распоряжении денежными средствами, при недостаточности которых субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения возлагалась на собственника его имущества.

Вновь появившееся автономное учреждение отвечало по своим обязательствам всем закрепленным за ним имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств. При этом собственник имущества автономного учреждения уже не нес никакой, даже субсидиарной, ответственности по обязательствам автономного учреждения.

В 2010 г. законодатель пошёл ещё дальше по пути дифференциации учреждений, так, Федеральным законом от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [2] введен еще один вид государственного или муниципального учреждения – казенное учреждение. Фактически законодатель назвал казенным учреждение, ранее называемое бюджетным. Бюджетное же учреждение в соответствии с действующей редакцией ГК РФ приблизилось по правовому положению к автономному учреждению¹. Так законодатель сохранил правила о субсидиарной ответственности собственника имущества при недостаточности денежных средств у частного учреждения, однако применительно к государственным (муниципальным) такой порядок в настоящее

¹ Однако, в отличие от автономного учреждения, бюджетное учреждение по-прежнему не может открывать счета в кредитных организациях. Операции с поступающими денежными средствами осуществляются через лицевые счета, открытые в территориальном органе Федерального казначейства или финансовом органе субъекта РФ (муниципальном образовании). Финансирование бюджетных учреждений осуществляется не по смете, а путем предоставления субсидий, выделяемых на выполнение государственного задания.

время действует только в отношении вновь появившихся в законе казенных учреждений; автономное учреждение и бюджетное учреждение отвечают по своим обязательствам самостоятельно, с изъятиями, установленными абз. 5 и 6 п. 2 ст. 120 ГК РФ:

1) автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет выделенных таким собственником средств;

2) бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества.

Собственники имущества автономного и бюджетного учреждений не несут ответственности по обязательствам соответствующих учреждений.

Таким образом, законодатель сократил перечень видов и количество учреждений, по обязательствам которых на государство (публично-правовое образование) возлагалась бы субсидиарная ответственность.

В качестве обоснования проводимой «реформы» в сфере государственных и муниципальных учреждений в пояснительной записке к законопроекту Федерального закона № 83-ФЗ декларировалось стимулирование к оптимизации и повышению эффективности бюджетных учреждений, повышение открытости управления большинства бюджетных учреждений. Еще одним обоснованием изменений было то, что существующая в Российской Федерации система бюджетных учреждений была сформирована в иных социально-экономических условиях и до сих пор функционирует в отрыве от современных подходов к развитию государственного управления, от принципов оптимальности и достаточности для предоставления государственных и муниципальных услуг. По сути, органы публичной власти просто осуществляют содержание существующей системы бюджетных учреждений в виде «сметного финансирования от фактически сложившихся расходов» вне зависимости от объема и качества оказываемых ими услуг.

Объяснение таких изменений видится скорее в том, что законодатель решил обезопасить бюджеты всех уровней от возможных исков кредиторов государственных (муниципальных) учреждений, а также предполагал создание в качестве автономных, а в настоящее время и бюджетных, таких учреждений, которые смогут самостоятельно зарабатывать денежные средства и самостоятельно нести гражданско-правовую ответственность.

Однако практически такие изменения ставят большинство государственных (муниципальных) учреждений (кроме казенных) в привилегированное положение по сравнению с другими участниками гражданского оборота. Справедливым будет отметить, что и ранее учреждения были ограждены от

обращения взыскания на любое имущество, кроме денежных средств, но гарантией соблюдения прав кредиторов было правило о субсидиарной ответственности собственника. Новеллы регулирования закрепили потенциальную возможность «безответственности» учреждений по своим обязательствам с одновременным устранением субсидиарной ответственности публично-правового образования. Поэтому изменение статуса существовавших учреждений с бюджетных на автономные, как равно и создание новых учреждений в виде автономных, выгодно для публично-правовых образований, так как снижаются пределы ответственности собственника имущества по обязательствам учреждения. Таким образом, государство последовательно, начиная с 2006 г., осуществляет политику уменьшения «бремени ответственности» по долгам созданных им учреждений. Потенциально существует возможность многочисленных нарушений прав кредиторов в связи с тем, что при фактическом наличии имущества их требования не смогут быть удовлетворены в связи с отсутствием имущества учреждения, на которое было бы возможно обратиться взыскание.

Имущественная ответственность учреждений в настоящее время регулируется по-разному. Взыскание может быть обращено только на денежные средства, находящиеся у казенного учреждения. Другое имущество не может быть объектом взыскания независимо от того, было ли оно закреплено собственником, приобретено за счет бюджетного финансирования или поступлений от приносящей доход деятельности (на что обращалось внимание в п. 3 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» [3], информационном письме Президиума ВАС РФ от 14.07.1999 № 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения» [4]). При этом необходимо оговориться, что разъяснения высших судебных инстанций справедливы только в отношении казенных учреждений и не учитывают новых правил об ответственности автономных и бюджетных учреждений, в связи с чем подлежат применению с учетом таких изменений либо должны быть изменены.

Самостоятельная ответственность автономных и бюджетных учреждений в существующем виде также не обеспечивает интересов кредиторов. Создание «прибыльных учреждений» кажется фикцией исходя из того, что возможности учреждений по получению прибыли, учитывая социальную направленность их деятельности, стремятся к нулю. Все полученные учреждениями денежные средства скорее будут направлены на содержание его имущества. Кроме того, ГК РФ прямо запрещает обращение взыскания на недвижимое имущество и особо ценное движимое имущество, закрепленное за автономным или бюджетным учреждением собственником или приобретенное за счет выделенных собственником средств. Из чего следует вывод, что для удовлетворения требований кредиторов остаются денежные средства, которых может не быть, а также иное имущество, которое уступает в привлекательности и ликвидности недвижимому и «особо ценному» движимому имуществу. Этот вывод подтверждает анализ законодательства. Так, согласно п. 11 ст. 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 28.07.2012)

«О некоммерческих организациях» [5], ст. 3 Федерального закона от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 06.11.2011) «Об автономных учреждениях» [6] порядок отнесения имущества к данной категории устанавливается Правительством РФ, виды такого имущества могут определяться соответствующими федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся федеральные общественные учреждения, либо в порядке, установленном высшим органом исполнительной власти субъекта РФ или местной администрацией в отношении соответствующих учреждений. Перечни же этого имущества определяются соответствующими органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя. Согласно Постановлению Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особого ценного движимого имущества» [7] установлены следующие критерии:

1) превышение балансовой стоимости имущества для федеральных автономных и бюджетных учреждений в интервале от 200 тыс. рублей до 500 тыс. рублей; для учреждений субъекта РФ в интервале от 50 тыс. рублей до 500 тыс. рублей; для муниципальных учреждений в интервале от 50 тыс. рублей до 200 тыс. рублей;

2) иное движимое имущество, без которого осуществление автономным или бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено;

3) имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда.

Установление таких критериев фактически означает исключение возможности обращения взыскания практически на любое ценное имущество. Приказами органов исполнительной власти из-под взыскания может быть выведено любое имущество. В качестве примера можно привести Приказ Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному надзору № 292 от 13.06.2012, приложение №1 к которому закрепляет перечень имущества, без которого осуществление деятельности подведомственных учреждений будет затруднено: лабораторное оборудование (приборы, мебель), транспортные средства, производственный и хозяйственный инвентарь, прочие основные средств и др.

Субсидиарная ответственность собственника по долгам учреждения имеет определенные особенности, которые были отражены в судебной практике. В Постановлении Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 21 отмечено, что в соответствии с п. 2 ст. 120 ГК РФ собственник имущества учреждения несет субсидиарную ответственность по его обязательствам только при недостаточности у учреждения находящихся в его распоряжении денежных средств. В связи с этим ответственность собственника имущества учреждения является особым видом субсидиарной ответственности, на который общие нормы о субсидиарной ответственности, установленные ст. 399 ГК РФ, распространяются с особенностями, установленными ст. 120 Кодекса. Особенность та-

кой ответственности состоит в том, что собственник имущества учреждения не может быть привлечен к ответственности без предъявления в суд искового требования к основному должнику. Данное разъяснение широко используется в практике, хотя его справедливость вызывает сомнения, по крайней мере в ст. 120 ГК РФ ничего не говорится о порядке предъявления субсидиарного требования к собственнику имущества учреждения. На основе собственного толкования Пленум ВАС рекомендует в случае предъявления кредитором иска о взыскании задолженности учреждения непосредственно к субсидиарному должнику без предъявления иска к учреждению суду на основании п. 2 ст. 46 Арбитражного процессуального кодекса РФ предложить кредитору привлечь основного должника к участию в деле в качестве другого ответчика. При несогласии истца привлечь основного должника в качестве другого ответчика суд, руководствуясь абз. 2 ч. 2 ст. 46 АПК РФ, по своей инициативе привлекает основного должника к участию в деле в качестве другого ответчика. При этом суду надлежит исходить из того, что ст. 120 ГК РФ является той нормой федерального закона, из смысла которой вытекает обязательное участие в деле другого ответчика. Таким образом, арбитражной практикой сформулировано правило об обязательном процессуальном соучастии по данной категории дел.

По проекту новой редакции ГК РФ [8] возвращается обязанность несения субсидиарной ответственности собственниками имущества бюджетных учреждений, в отношении собственников имущества автономных учреждений также вводится субсидиарная ответственность. Казалось бы, законодатель решил исправить свои упущения. Но такая субсидиарная ответственность носит весьма ограниченный характер, так как основания ее применения ограничены только случаями обязательств учреждений, связанных с причинением вреда гражданам.

Проведенный анализ показывает, что действующее законодательство не предоставляет достаточных гарантий прав и интересов кредиторов автономных и бюджетных учреждений. Проект будущей редакции ГК РФ частично устраняет этот недостаток, устанавливая субсидиарную ответственность, в том числе для собственников имущества автономных учреждений. Как представляется, необходимо вернуть субсидиарную ответственность собственников имущества независимо от характера обязательства и вида учреждения. Только субсидиарная ответственность публично-правового образования в условиях существования «особо ценного» и иного имущества, на которое не может быть обращено взыскание, при отсутствии у учреждения достаточных денежных средств может обеспечить соблюдение прав кредиторов.

Литература

1. *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона Российской Федерации «Об автономных учреждениях»*, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений: федеральный закон Рос. Федерации от 08.05.2010 № 83-ФЗ (ред. от 08.11.10 г.) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4627.

2. *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учрежде-*

ний: федеральный закон Рос. Федерации от 08.05.2010 № 83-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 19. Ст. 2291.

3. *Постановление* Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 22.06.2006 № 21 (ред. от 19.04.2007) «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» // Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

4. *Информационное письмо* Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 14.07.1999 № 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения» // Вестник ВАС РФ. 1999. № 11.

5. *О некоммерческих организациях*: федеральный закон Рос. Федерации от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 28.07.2012) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 145.

6. *Об автономных учреждениях*: федеральный закон Рос. Федерации от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 06.11.2011) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 45. Ст. 4626.

7. *Постановление* Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особого ценного движимого имущества» // Собрание законодательства РФ. 2010. № 31. Ст. 4237.

8. *О внесении изменений в части первую, вторую, третью, четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации*: проект федерального закона № 47538-6 [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». Электрон. дан. М., 1997–2012. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=128204>. Режим доступа: свободный (дата обращения: 11.10.2012).