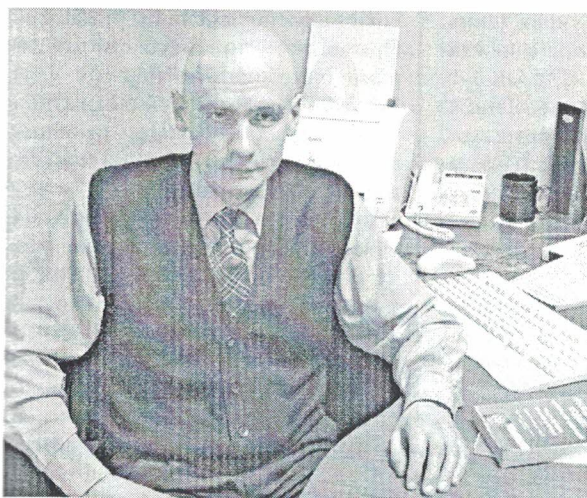


К ВОПРОСУ О СУБСИДИАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНО – ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПО ДОЛГУ ПОДВЕДОМСТВЕННЫХ БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, или КАК ВЗЫСКАТЬ ДОЛГ С ГОСУДАРСТВА



Антон Андреевич ЦВЕТКОВ – генеральный директор Воронежского Регионального Юридического Центра «ЦветАн».

В юридический центр «ЦветАн» довольно часто обращаются лица по вопросам, связанным с нарушением их имущественных прав, законных интересов органами государственной или муниципальной власти. Нарушение правил конкурсных торгов, при отчуждении объекта недвижимости органом местного самоуправления, неисполнение обязательства по своевременной оплате произведенной и поставленной продукции государственным заказчиком, незаконное взимание платы с заявителя, за производство экспертизы, в гражданском судопроизводстве по делу о признании супруга недееспособным вследствие психического расстройства. Вот некоторые из проблем, по которым удалось добиться удовлетворительного решения суда и взыскать с казны в пользу доверителя суммы долга за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности бюджетным учреждением. Что делать, если органы местного самоуправления, государственные организации нарушают ваши права и законные интересы?

Обратиться в суд за защитой своих интересов. Однако практика показывает, что не так затруднительно добиться судебного решения по привлечению к имущественной ответственности государственный или муниципальный орган, как реально взыскать сумму долга. Достаточно отметить, что на период: конец 2005

начало 2006 года только Администрация городского округа город Воронеж была должна по судебным актам физическим и юридическим лицам более 18 000 000 рублей. Чисто формально велось сводное производственное Ленинским РОСП г. Воронежа и на сегодняшний день в целом ситуация не изменилась. В этой связи считаю важным обратить внимание на следующие

правовые особенности взыскания долга с самого распространенного вида государственных и муниципальных организаций – бюджетного учреждения.

Большинство государственных и муниципальных организаций действуют в организационно – правовой форме учреждения. Идея существования в хозяйственном обороте лица, созданного и финансируемого собственником, деятельность которого носит некоммерческий характер, сравнительно молода.¹ Учреждения в привычном понимании этого правового феномена начали развиваться лишь с момента, когда официальной религией в Риме и Византии было признано христианство. Потребность в эффективном управлении церковным имуществом – фактор развития церкви как учреждения. С развитием государства все его институты стали функционировать как совокупность учреждений. Государственное (муниципальное) учреждение является **бюджетным учреждением**, т. к. в соответствии со ст. 161 БК РФ, их деятельность финансируется из соответствующего бюджета.

Действующее законодательство устанавливает ограниченную ответственность учреждения по своим обязательствам. Статья 120 Гражданского Кодекса РФ, говорит о том, что учреждение отвечает по своим обязательствам **находящимися в его распоряжении денежными средствами**. Норма ст. 161 БК РФ

конкретизирует меру ответственности в отношении бюджетного учреждения. Бюджетное учреждение обеспечивает исполнение денежных обязательств, указанных в исполнительном документе, в пределах доведенных ему соответствующих лимитов бюджетных обязательств и средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Именно по причине отсутствия имущества, на которое по закону может быть обращено взыскание (отсутствие денежных средств в распоряжении бюджетного учреждения) большинство исполнительных листов возвращаются приставами – исполнителями без исполнения. После предъявления исполнительного листа, по которому должником является бюджетное учреждение, к принудительному исполнению в соответствующее подразделение судебных приставов – исполнителей, как правило, «устанавливается» факт отсутствия денежных средств, в распоряжении бюджетного учреждения, исполнительное производство прекращается, исполнительный лист возвращается взыскателю без исполнения. Главной особенностью правоотношений по взысканию долга с бюджетного учреждения является то, что данные правоотношения регулируются нормами как частного – гражданского, так и публичного – финансового (бюджетного) права.

Та же 120 статья ГК РФ устанавливает норму, по которой в случае недостаточности денежных средств, находящихся в распоряжении должника – бюджетного учреждения, субсидиарную ответственность по его обязательствам несет собственник соответствующего имущества, т. е. государство, субъект федерации или муниципальное образование. С позиций гражданского права для привлечения к субсидиарной ответственности не требуется решения суда, однако ст. 239 БК установлен так называемый иммунитет бюджетов. Это значит, что обращение взыскания на средства любого бюджета возможно только на основании судебного акта.

¹ Древнеримская правовая доктрина не знала теории учреждения.

«Принципиальную схему» эффективного взыскания долга с бюджетного учреждения можно условно разделить на несколько этапов, и выглядит она следующим образом.

Лицо, чье право нарушено незаконным действием (бездействием) органа (должностного лица) бюджетного учреждения, должно обратиться в суд первой инстанции с иском заявлением. В случае вынесения удовлетворительного решения судом первой инстанции исполнительный лист необходимо предъявить для **принудительного исполнения** в подразделение судебных приставов – исполнителей. По моему мнению, исполнительный документ следует предъявлять именно для принудительного взыскания (а не добровольного, т. е. непосред-

здесь могут быть свои проблемы. Неверное толкование судебными приставами – исполнителями новелл Бюджетного Кодекса и ФЗ «Об исполнительном производстве», введенных ФЗ РФ № 197 – ФЗ приводит к тому, что взыскателю отказывают в возбуждении исполнительного производства службой судебных приставов по взысканию долга с бюджетного учреждения. Анализируя общие положения главы 24.1, ст. ст. 242.3 – 242.5 БК РФ, посвященные взысканию денежных средств за счет соответствующего бюджета по денежным обязательствам подведомственных учреждений – должников, можно сделать вывод, взыскание собственных средств бюджетного учреждения производится службой судебных приставов, а вот бюджетные сред-

положения п. 2 ст. 298 ГК РФ»². В определении природы имущества, которым бюджетное учреждение самостоятельно отвечает по своим обязательствам, автор данной статьи придерживается нижеизложенной точки зрения.

Статья 120 ГК РФ указывает, что обязательства обеспечиваются за счет денежных средств, находящихся в распоряжении учреждения. Применительно к бюджетному учреждению действует норма ч. 9 ст. 161 БК РФ, по которой бюджетное учреждение обеспечивает исполнение своих денежных обязательств, в пределах доведенных ему соответствующих лимитов бюджетных обязательств и средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности. Принимая во внимание тот факт, что ч. 9 ст. 161 БК РФ «работает» с 01 января 2006 года, правоприменительной практики и теоретической разработки еще не получила, позволю себе остановиться на общих вопросах определения природы денежных средств, на которые обращается взыскание по долгу бюджетного учреждения применительно к указанной новелле Бюджетного кодекса. Здесь также наличествует разнообразие в понимании природы таких денежных средств.

Е. А. Суханов высказывает мнение, что объект взыскания зависит от вида задолженности учреждения. Ссылаясь на сложившуюся практику толкования ч. 2 ст. 298 ГК РФ, он считает, что объектом взыскания кредиторов по обязательствам, которые должны были финансироваться бюджетом, могут быть лишь денежные средства («доходы»), полученные учреждением от разрешенной ему предпринимательской деятельности, а по обязательствам, образовавшимся в результате указанной предпринимательской деятельности, удовлетворению требований кредиторов служит имущество, находящееся на праве самостоятельного распоряжения³.

Законодатель в ч. 2 ст. 120 ГК говорит о денежных средствах, находящихся в распоряжении учреждения. Учитывая, что денежные средства охватываются понятием «имущество» и по классификации объектов гражданских прав отнесены к вещам, полагаю, что применительно к ним также можно говорить о двух правовых режимах – праве оперативного управления и праве самостоятельного распоряжения учреждения.



ственно должнику), т. к. ст. 120 ГК РФ, ст. 161 БК РФ установлено, что бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам самостоятельно денежными средствами, находящимися в его распоряжении, и **только в случае их недостаточности** будет привлекаться субсидиарный должник. На данном этапе необходимо добиться во – первых того, чтобы подразделение судебных приставов – исполнителей возбудило исполнительное производство, во – вторых, взыскать сумму долга либо определено и достаточно установить отсутствие имущества у должника, на которое по закону может быть обращено взыскание. Что касается возбуждения исполнительного производства на основании судебного акта, по которому должником является бюджетное учреждение, то оказывается и

ства в принудительном порядке не взыскиваются.

В юридической литературе нет единого понимания имущественного объекта бюджетного учреждения, на которое может производиться принудительное взыскание службой судебных приставов. Так, Сауль С. Н. отмечает, что «... находящиеся в распоряжении бюджетных учреждений так называемые средства из внебюджетных источников согласно положениям ст. 42 БК РФ также являются средствами соответствующего бюджета. Кроме того, поскольку в соответствии с пунктом 2 этой статьи все доходы бюджетного учреждения, полученные от предпринимательской деятельности, должны учитываться в смете доходов и расходов бюджетного учреждения, то на бюджетное учреждение не распространяется

² Сауль С. Н. Порядок установлен – как же выполнять? //ЭЖ – Юрист. – Март 2006 – № 8.

³ Суханов Е. А. Об ответственности государства по гражданско – правовым обязательствам //Е. А. Суханов //Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2001. – № 3. – С. 123.

Право оперативного управления возникает в отношении средств, поступивших по смете от собственника учреждения, которыми учреждение может распоряжаться не самостоятельно, а «в соответствии с заданиями собственника» (ч. 1 ст. 296 ГК). Право самостоятельного распоряжения учреждения на денежные средства возникает в отношении тех из них, которые поступили, «не от учредителя». Ими учреждение распоряжается в соответствии со своими уставными целями самостоятельно без согласования с учредителем – собственником. Таким образом, исходя из ч. 2 ст. 120 ГК следует, что ответственность учреждения по своим обязательствам ограничена лишь теми денежными средствами, которые находятся в его распоряжении, т. е. поступили к нему «не от учредителя».

Например, удовлетворяя протест, Президиум Высшего Арбитражного Суда установил, что Российская Федерация в лице ее соответствующих финансовых органов может быть привлечена к субсидиарной ответственности по долгам государственного учреждения, устав которого допускает занятия предпринимательской деятельностью при условии, что данная организация не могла самостоятельно погасить задолженность за счет денежных средств, полученных от предпринимательской деятельности⁴. В приводимом нами выше Постановлении ВАС РФ по конкретному делу № 4013/00 от 26 сентября 2000 года выражена следующая позиция: «... В случае образования задолженности при недостаточном бюджетном финансировании, на ее погашение могли быть направлены денежные средства, полученные учлищем от предпринимательской деятельности».⁵

Федеральным законом Российской Федерации от 27 декабря 2005 года № 197 – ФЗ⁶ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «Об исполнительном производстве» статья 161 БК РФ дополнена пунктом позволяющим однозначно ответить на вопрос о денежных средствах, которыми бюджетное учреждение отвечает по своим денежным обязательствам. В соответствии с указанным п. 9 такие денежные средства взыскиваются в пределах, введенных бюджетному учрежде-

нию лимитов бюджетных обязательств и средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

В случае поступления исполнительного документа в отношении бюджетного учреждения, судебный пристав – исполнитель обязан проверить наличие у учреждения расчетных и иных счетов в банках (кредитных организациях), имущества приобретенного от приносящей доход деятельности, а также денежных средств в кассе и иных помещениях должника – организации (!). В случае отсутствия вышеуказанного имущества, судебный пристав – исполнитель возвращает исполнительный документ взыскателю по основанию отсутствия у должника имущества, на которое по закону может быть обращено взыскание.

Акт окончания исполнительного производства по причине отсутствия у должника имущества, на которое по закону может быть обращено взыскание – акт исполнительного производства – юридический факт, подтверждающий отсутствие денежных средств у должника – бюджетного учреждения.

После того, как будет установлено отсутствие денежных средств у должника – бюджетного учреждения, следует обращаться с иском о привлечении к субсидиарной ответственности собственника имущества соответствующего учреждения. Следующий вопрос, который необходимо решить – кто будет нести субсидиарную ответственность. Федеральным законом РФ № 197 – ФЗ внесены существенные изменения в Бюджетный Кодекс РФ, касающиеся субсидиарной ответственности государства и муниципалитетов и устанавливающие по существу новый порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы РФ. Часть 10 статьи 158 БК РФ содержит, по сути, процессуальную норму, устанавливающую, что главный распорядитель средств соответствующего бюджета выступает в суде от имени государства (субъекта РФ, муниципального образования) по искам, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности по денежным обязательствам подведомственных бюджетных учреждений. Здесь необходимо выяснить принадлежность должника к соответствующему публично – правовому образованию, выяснить, получателем средств какого бюдже-

та является ваш должник. Это имеет значение для определения ответчика по делу (а точнее – представителя ответчика). Первоначальный должник должен быть привлечен к участию в деле как третье лицо на стороне ответчика. Данная новелла безусловно, носит прогрессивный характер. До принятия ФЗ РФ № 197 вопрос с ответчиком по искам, предъявляемым в субсидиарном порядке по долгу бюджетного учреждения, решался непросто. Приходилось оперировать общими нормами ГК РФ (Глава 5) и доказывать принадлежность бюджетного учреждения к конкретному публично – правовому образованию, а также правомерность обращения взыскания на средства соответствующего бюджета, что весьма осложняло процесс.

Определенность с ответчиком (точнее – его представителем), документы, – определенно подтверждающие отсутствие денежных средств у основного должника – залог оперативного взыскания денежных средств в порядке субсидиарной ответственности по долгу бюджетного учреждения.

Правоприменительная практика по вопросам субсидиарной ответственности публично – правовых образований не единообразна и противоречива. По-прежнему с «неохотой» удовлетворяются иски о привлечении к субсидиарной ответственности государства и муниципальных поселений судами всех уровней. Однако, с принятием названных изменений в законодательство, в целом правоприменитель руководствуется логикой, изложенной в настоящей статье.

Анализ ФЗ РФ № 197, вступившего в законную силу с января 2006 года, позволяет сделать вывод, что политика государства в сфере имущественного оборота становится более прозрачной и цивилизованной, т. к. направлена на возврат долгов государства и органов местного самоуправления, устанавливает реальные механизмы взыскания таких долгов.

Воронежский региональный юридический центр «ЦветАн».

– представительство в гражданском и арбитражном судопроизводстве;

– посредничество в досудебном порядке урегулирования споров;

– консультации.

Конт. тел. 41- 10- 96;

8- 915 – 54 – 36 – 354.

⁴Иванов О. А. Образовательное учреждение против коммунальных служб: арбитражная практика // О. А. Иванов // Официальный вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2000. – № 12. – С. 86.

⁵Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2000. – № 12. – С. 52.

⁶«Российская Газета» от 15. 02. 2006 года.