



УДК 347.23

И. Ф. Сюбарева

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ УЧРЕЖДЕНИЙ

Рассмотрены особенности правового регулирования гражданско-правовой ответственности учреждений с учетом последних изменений законодательства; исследованы основные вопросы, касающиеся применения гражданско-правовой ответственности к частным, казенным, бюджетным и автономным учреждениям; обращено внимание на общие и особенные характеристики гражданско-правовой ответственности, связанные с применением гражданского и бюджетного законодательства; делается вывод о необходимости унификации норм о гражданско-правовой ответственности учреждений.

This article considers the features of regulating civil liability of institutions in view of the recent changes to the legislation and investigates the key issues regarding the application of civil liability to private, public, budgetary, and autonomous institutions. Special attention is paid to the general and specific features of civil liability relating to the use of civil and fiscal legislation. It is concluded that there is a need to unify the rules of civil liability of institutions.

Ключевые слова: ответственность, институт юридической ответственности, гражданско-правовая ответственность, правовое регулирование, учреждения.

Key words: liability, institute of legal liability, civil liability, legal regulation, institutions.

В современных условиях большое значение приобретает совершенствование правового регулирования ответственности хозяйствующих субъектов, среди которых – учреждения различных организационно-правовых форм. Гражданско-правовая ответственность является одним из видов юридической ответственности и определяется как «применение к правонарушителю таких мер, в результате которых у правонарушителя изымается и передается потерпевшему имущество, которое правонарушитель не утратил бы, если бы не совершил правонарушение» [1, с. 647]. Е. А. Крашенинников определяет гражданско-правовую ответственность как «обладающую способностью быть исполненной под воздействием государственного принуждения охранительную гражданскую обязанность правонарушителя, реализация которой влечет для него лишения имущественного характера» [2, с. 11]. Гражданско-правовая ответственность проявляется в виде лишений имущественного характера, когда «имущественные потери потерпевшего компенсируются за счет имущества правонарушителя» [1, с. 647]. Имущественный характер гражданско-правовой ответственности позволяет «применять ее не только в

49



качестве единственной санкции за совершенное правонарушение, но и совместно с административно-правовыми и (или) уголовно-правовыми санкциями» [3, с. 33]. Профессор В.П. Мозолин справедливо отмечает, что «все виды гражданско-правовой ответственности, независимо от того, идет ли речь о договорной или внедоговорной форме, содержат элементы как частноправового, так и публично-правового порядка. Различие существует лишь в “дозировке” указанных элементов» [3, с. 35]. Данный институт важен для субъектов гражданского права, так как «не только стимулирует участников гражданского оборота к соблюдению требований закона и тем самым предотвращает правонарушения, но и обеспечивает восполнение тех имущественных потерь, которые понес потерпевший в результате совершенного против него правонарушения» [1, с. 647].

Гражданский кодекс Российской Федерации (далее – ГК РФ) устанавливает общие правила юридической ответственности юридических лиц [4]. То, что юридическое лицо несет юридическую ответственность, выступает одним из его основных признаков, включенных в легальное определение и закрепленных в ст. 48 ГК РФ. Обратим внимание: в определении, данном в законе, в части ответственности дословно говорится о том, что организация «отвечает по своим обязательствам» имуществом, которое она имеет на определенных вещных правах. Вполне логичная формулировка предполагает ответственность юридического лица как всем имуществом, так и отдельной его частью. Очевидно, что объем ответственности будет зависеть от объема долговых обязательств юридического лица. Профессор Е.В. Богданов справедливо отмечает, что «самостоятельная имущественная ответственность — это главный и определяющий признак юридического лица. Сущность юридического лица проявляется прежде всего в его ответственности» [5, с. 98]. А.В. Тихомиров указывает на то, что «самостоятельная имущественная ответственность юридического лица по своим обязательствам и иным обязанностям выражается в том, что именно юридическое лицо является субъектом ответственности» [6, с. 8].

Сегодня гражданское законодательство дифференцирует государственные или муниципальные учреждения на разные виды: автономные, бюджетные, казенные, а также частные, которые могут создаваться гражданами или юридическими лицами (п. 2 ст. 120 ГК РФ). Каждый из видов учреждений имеет свои признаки и специфику в правовом регулировании имущественных отношений, связанных с характером вещных прав на имущество, видами и целевым назначением имущества, объемом правомочий по его распоряжению, а также пределы юридической ответственности. В п. 3 ст. 120 ГК РФ установлено, что «особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами». Такой подход законодателя к дифференциации организационно-правовой формы учреждения и ее правовому регулированию имеет свои плюсы и минусы. Так, очевидно, что плюсом является разграничение ответственности, позволяющее исключать прямое вмешательство иных лиц в имущественную сферу и финансово-экономическую деятельность государственных или муниципальных учрежде-



ний. Минусом можно назвать увеличение количества видов учреждений, имеющих разный объем имущественных прав и юридической ответственности, разные режимы финансирования, что приводит к определенным проблемам правового регулирования. Отсутствие единого нормативного правового акта о статусе учреждений в Российской Федерации, разрозненность правовых норм, регулирующих их правовое положение и экономическую деятельность, приводят к ошибкам в правоприменении.

Рассмотрим последовательно особенности гражданско-правовой ответственности различных видов учреждений, которые регламентированы ст. 120 ГК РФ. Для этого сравним между собой нормы об ответственности, сформулированные приблизительно одинаково в отношении частных и казенных, автономных и бюджетных учреждений; затем сопоставим и выявим особенности ответственности этих пар учреждений; и, наконец, определим наиболее значимые характеристики гражданско-правовой ответственности всех видов учреждений.

Как уже говорилось, для частных и казенных учреждений нормы об ответственности сформулированы одинаково, несмотря на значительное различие в их правовом статусе. Так, «частное или казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества» (абз. 4 п. 2 ст. 120 ГК РФ). Данное положение нашло разъяснение в п. 3 постановления Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. №21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации» (далее – Постановление №21): «Поскольку в силу пункта 2 статьи 120 ГК РФ учреждение отвечает по своим обязательствам только находящимися в его распоряжении денежными средствами, по долгам учреждения не может быть обращено взыскание на иное имущество, как закрепленное за учреждением на праве оперативного управления, так и приобретенное за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности» [7]. Как видим, разъяснение закона соответствует его буквальному смыслу.

Рассмотрим правовой режим денежных средств, которые находятся в распоряжении частного и казенного учреждений и которыми они могут отвечать по своим обязательствам. Правовой статус частных учреждений определен в основном гражданским законодательством. Такие учреждения финансируются собственником имущества. Денежные средства могут быть выделены учреждению собственником по смете на конкретные цели и перечислены на счет учреждения либо переданы собственником в наличной форме по назначению, также предписанному собственником. Дальнейшую судьбу этих средств определяет само юридическое лицо. В случае образования долговых обязательств возможно обращение взыскания на эти денежные средства, независимо от их назначения, предписанного собственником. Нужно отметить, что последние изменения в законодательстве делают частные учреждения



участниками бюджетных правоотношений в случаях предоставления им субсидий на оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ (ст. 69.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее — БК РФ)) [8]. Эти средства являются бюджетными целевыми и имеют жесткие ограничения по использованию.

Финансово-правовой статус казенных учреждений определяется бюджетным законодательством: их денежные средства являются бюджетными, поэтому ограничения по их распоряжению значительны. Можно утверждать, что правовой режим денежных средств казенных учреждений — самый жесткий по сравнению с другими видами учреждений. Так, обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы осуществляется только на основании судебного акта (п. 3 ст. 239 БК РФ). Порядок исполнения судебных актов по денежным обязательствам казенных учреждений регулируется ст. 242.3—242.5 БК РФ: исполнительный документ с приложениями направляется судом или самим взыскателем в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевого счета учреждения. Получив документы, орган в определенный срок уведомляет об этом учреждение-должника. Должник в установленный срок информирует орган об источнике образования задолженности и о кодах бюджетной классификации, по которым должны быть произведены расходы. При отсутствии или недостаточности средств для исполнения исполнительного документа должник направляет запрос-требование в соответствующий орган о выделении дополнительных средств в целях исполнения документа. Обратим внимание, что в п. 2 ст. 239 БК РФ говорится: «Обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации службой судебных приставов не производится, за исключением случаев, установленных настоящим Кодексом», — что исключает принудительное исполнение судебных актов за счет бюджетных средств.

Что касается вопросов субсидиарной ответственности частных и казенных учреждений, то они регулируются ст. 120 и 399 ГК РФ: учреждение является основным должником, а субсидиарным должником — собственник имущества. Статья 399 ГК РФ регулирует субсидиарную ответственность и устанавливает несколько условий привлечения к ответственности субсидиарного должника: до предъявления иска к лицу, несущему дополнительную ответственность, кредитор должен сначала предъявить требование к основному должнику (абз. 1 п. 1); отказ в удовлетворении требования кредитора или неполучение ответа в разумный срок на предъявленное требование (абз. 2 п. 1). На одно из таких условий указано также в упомянутом выше Постановлении №21, где говорится: «особенность такой ответственности состоит в том, что собственник имущества учреждения не может быть привлечен к ответственности без предъявления в суд искового требования к основному должнику». Сначала взыскание обращается на денежные средства учреждения как основного должника и только в случае их недостаточности — на денежные средства собственника имущества как субсидиарного должника. Отсутствие денежных средств на счетах основного должника не освобождает его от ответственности. В Постановлении №21 прямо указано, что «недофинансирование учреждения со сторо-



ны собственника его имущества само по себе не может служить обстоятельством, свидетельствующим об отсутствии вины учреждения».

Сегодня нормы об обязательном финансировании учреждений со стороны собственника их имущества имеют отношение только к частным учреждениям. В отношении государственных и муниципальных учреждений в законодательстве — не только гражданском, но и финансовом, налоговом — используется более точная формулировка: «финансовое обеспечение деятельности». Так, в абз. 3 п. 2 ст. 120 ГК РФ говорится, что «частное учреждение полностью или частично финансируется собственником его имущества. Порядок финансового обеспечения деятельности государственных и муниципальных учреждений определяется законом». Обратим внимание на еще одну особенность, связанную с привлечением субсидиарного должника. В случаях ликвидации учреждения правом на его привлечение к ответственности обладают лишь те кредиторы, которые заявили свои требования до завершения ликвидации учреждения. В Постановлении №21 прямо указано, что «требования кредиторов, заявленные после завершения ликвидации учреждения, не могут быть удовлетворены за счет собственника имущества учреждения». Свидетельствует об этом и судебная практика [9].

Таким образом, особенностью гражданско-правовой ответственности частных и казенных учреждений выступает исключение из-под взыскания натурального имущества, а также наличие субсидиарной ответственности собственника имущества. Условия привлечения к ответственности субсидиарного должника можно назвать, исходя из статей 120 и 399 ГК РФ и разъяснений Постановления №21:

- обязательное предъявление требований сначала к основному должнику;
- субсидиарный должник привлекается к ответственности только в том случае, если у основного должника недостаточно денежных средств для удовлетворения требований кредиторов;
- основной должник отказался удовлетворять требования кредитора или не ответил в разумный срок на предъявленное требование.

На основе вышеизложенных норм гражданского законодательства можно полагать, что объем имущественной ответственности частных и казенных учреждений совпадает. Однако, учитывая то, что финансовые средства казенных учреждений являются бюджетными, можно утверждать: пределы гражданско-правовой ответственности казенных учреждений жестко ограничены актами публично-правового характера и нормами бюджетного законодательства. Различен и характер взыскания на средства частных и казенных учреждений.

Совсем другие особенности характерны для гражданско-правовой ответственности автономных и бюджетных учреждений. Их гражданско-правовая ответственность ограничивается определенными категориями принадлежащего им имущества. Так, бюджетные и автономные учреждения отвечают по обязательствам всем своим имуществом, кроме недвижимого и особо ценного движимого имущества, переданного учредителем или приобретенного за счет выделенных им средств (абз. 5—6 ч. 2 ст. 120 ГК РФ). Для автономных учреждений ограничение по наложению взыскания на определенные виды имущества, а именно на недвижимое и особо ценное движимое имущество, впервые было уста-



новлено в ч. 4 ст. 2 федерального закона от 3 ноября 2006 г. №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и сохраняется в действующей редакции [10]. Внимательное прочтение абз. 5–6 ч. 2 ст. 120 ГК РФ, относящихся к ответственности автономных и бюджетных учреждений соответственно, позволяет констатировать, что при явной их схожести существует незначительное отличие, выражающееся в указании для бюджетного учреждения на источник формирования имущества: приобретенное «за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности». Тем самым законодатель подчеркнул, что и такое имущество может быть объектом взыскания. Однако это не меняет общий смысл закрепленного правила в отношении автономных и бюджетных учреждений: недвижимое и особо ценное движимое имущество, закрепленное собственником за учреждением, не может быть объектом взыскания. На все остальное имущество, в том числе недвижимое и особо ценное движимое, но имеющее другой источник формирования, взыскание может налагаться.

Виды недвижимого и особо ценного движимого имущества, порядок определения перечней такого имущества в отношении автономных и бюджетных учреждений урегулированы действующим законодательством [11]. Обратим внимание, что перечень видов особо ценного движимого имущества должен быть определен в ведомственных актах и утвержден соответствующим ведомством. В связи с этим возникает вопрос: насколько такое имущество гарантирует защиту интересов кредиторов в случае наложения на него взыскания? Ведь говорить о субсидиарной ответственности не приходится — она отсутствует.

Обращение взыскания на средства бюджетных учреждений имеет свои особенности. Так, в соответствии с ч. 20 ст. 30 федерального закона от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» необходима подача заявления и исполнительного документа в орган, осуществляющий открытие и ведение лицевых счетов должника [13]. Если на лицевом счете должника есть средства, то долг будет погашен независимо от того, по каким основаниям были выделены эти средства бюджетному учреждению. В случае, если такие средства на лицевом счете отсутствуют более трех месяцев, то исполнение будет производиться путем обращения взыскания на имущество должника (п. 11 ч. 20 ст. 30). Таким образом, для бюджетных учреждений установлен следующий порядок взыскания: предварительное обращение в финансовые органы (административный порядок) и при соблюдении этого условия применение общего порядка — через судебных приставов-исполнителей.

В отношении финансовых средств автономных учреждений такого порядка взыскания нет. В соответствии со ст. 8 федерального закона от 2 октября 2007 г. №229-ФЗ «Об исполнительном производстве» взыскатель имеет право обратиться с исполнительным документом непосредственно в банк или иную кредитную организацию [12].

Как видим, объем гражданско-правовой ответственности автономных учреждений приближен к ответственности бюджетных учреждений. Общей характеристикой гражданско-правовой ответственности



бюджетных и автономных учреждений выступают ее пределы, которые ограничены разными категориями имущества, а особенности проявляются в порядке наложения взыскания на денежные средства. В отличие от гражданско-правовой ответственности частных и казенных учреждений, ответственность автономных и бюджетных учреждений не предусматривает субсидиарную ответственность собственника имущества. Однако совпадение есть в части возможности взыскания денежных средств. Отсутствие субсидиарной ответственности порождает правовую неопределенность в вопросах, когда требования кредиторов не могут быть удовлетворены ввиду отсутствия или недостаточности имущества у должника. Некоторые ученые предлагают «такой вариант решения обозначенной проблемы, как принудительное изменение существующего типа учреждения на казенное», но это представляется весьма дискуссионным [14, с. 24 – 25].

Что касается видов обязательств учреждений, неисполнение которых влечет наступление юридической ответственности, то они определены в п. 1 ст. 8 ГК РФ. В разъяснении судам в Постановлении №21 также указывается, что «речь идет о любых обязательствах учреждения, возникших из предусмотренных пунктом 1 статьи 8 Кодекса оснований (в том числе вследствие причинения вреда другому лицу, неосновательного обогащения и т.п.), включая обязательства, возникшие при осуществлении приносящей доход деятельности». Согласимся с мнением, что «в современной цивилистической доктрине понятие гражданско-правовой ответственности основывается, как правило, на ее автономном режиме функционирования в составе гражданского правоотношения без учета правоприменительной практики использования в комплексных общественных отношениях, регулируемых различными отраслями законодательства, в том числе нормами публичного права» [3, с. 33]. В п. 3 ст. 2 ГК РФ прямо указано, что к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой, в том числе к налоговым и другим финансовым и административным отношениям, гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством.

Сделаем общий вывод. Учреждение — как юридическое лицо — несет гражданско-правовую ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданско-правовых обязательств. Юридическая ответственность дифференцирована в зависимости от видов учреждений. Причины такой дифференциации гражданско-правовой ответственности для различных видов учреждений имеют общие и особенные основания. Безусловно, общим основанием является защита публичных и частных интересов. Специфика гражданско-правовой ответственности связана с особенностями правового статуса учреждений разных видов. Субсидиарная ответственность предусмотрена законом только в отношении казенных (государственных и муниципальных) и частных (негосударственных) учреждений. Гражданско-правовая ответственность бюджетного и автономного учреждений по своим характеристикам близка.

Насколько обоснована и целесообразна сегодня дифференциация ответственности различных видов учреждений? Полагаем, что это, как и разделение организационно-правовой формы учреждений на четыре



вида, носит искусственный характер. Оптимальным, по нашему мнению, будет унифицирование норм о гражданско-правовой ответственности автономных и бюджетных учреждений, а также привлечение к субсидиарной ответственности собственника имущества во всех без исключения случаях.

Список литературы

1. *Гражданское право* : учеб. : в 3 т. Т. 1. 6-е изд., перераб. и доп. / Н.Д. Егоров [и др.] ; отв. ред. А.П. Сергеев, Ю.К. Толстой. М., 2008.
2. Крашенинников Е.А. Понятие гражданско-правовой ответственности // Вестник Высшего арбитражного суда Российской Федерации. 2012. №5. С. 6–11.
3. Мозолин В.П. Гражданско-правовая ответственность в системе российского права // Журнал российского права. 2012. №1. С. 33–40.
4. *Гражданский кодекс Российской Федерации*. Ч. 1 от 30.11.1994 №51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 1994. №32. Ст. 3301.
5. Богданов Е.В. Сущность и ответственность юридического лица // Государство и право. 1997. №10. С. 97–101.
6. Тихомиров А.В. Режим имущества государственных и муниципальных учреждений. Общая часть : науч.-практ. пособ. М., 2002.
7. *О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации* : постановление Пленума ВАС РФ от 22 июня 2006 г. №21 // Вестник ВАС РФ. 2006. №8.
8. *Бюджетный кодекс Российской Федерации* от 31.07.1998 №145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. №31. Ст. 3823.
9. *Постановление Федерального арбитражного суда Северо-Западного округа* от 27 февраля 2009 г. по делу № А26–3559/2008. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/>
10. *Об автономных учреждениях* : федеральный закон от 03.11.2006 №174-ФЗ // СЗ РФ. 2006. №45. Ст. 4626.
11. *О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества*: постановление Правительства РФ от 26.07.2010 г. №538 // СЗ РФ. 2010. №31. Ст. 4237.
12. *Об исполнительном производстве* : федеральный закон от 02.10.2007 №229-ФЗ // СЗ РФ. 2007. №41. Ст. 4849.
13. *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений* : федеральный закон от 08 мая 2010 г. №83-ФЗ // СЗ РФ. 2010. №19. Ст. 2291.
14. Матвеев В.Ю. Гражданско-правовой статус учреждений по законодательству Российской Федерации на современном этапе : автореф. дис. ... канд. юр. наук. М., 2013.

Об авторе

Ирина Федоровна Сюзарева – д-р пед. наук, канд. юр. наук, Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.
E-mail: SiubIF40863@rambler.ru

About the author

Prof. Irina Syubareva, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.
E-mail: ISiubareva@kantiana.ru