

А. М. Туфетулов

ПРОБЛЕМЫ ОГРАНИЧЕНИЯ ИМУЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ БЮДЖЕТНЫХ И АВТОНОМНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы имущественной ответственности бюджетных и автономных учреждений. Выявлены проблемы и пробелы российского законодательства и дана краткая характеристика института имущественной ответственности учреждений.

Ключевые слова: юриспруденция, имущественная ответственность, бюджетные учреждения, автономные учреждения, «иммунитет бюджета», особо ценное имущество, недвижимое имущество, субсидиарная ответственность, денежные средства, движимое имущество.

Уже второй год идет реализация федерального закона №83-ФЗ¹, однако некоторые проблемы нормативно-правового регулирования связанные с имущественной ответственностью бюджетных учреждений актуальны и сегодня.

В соответствии с положениями ст. 120 Гражданского кодекса² бюджетное учреждение по своим обязательствам не отвечает недвижимым имуществом вне зависимости от того, каким образом оно попало в учреждение. Данное имущество защищено специальным правовым режимом и бюджетное учреждение не отвечает им по своим обязательствам. Несколько иная ситуация в автономных учреждениях. Автономные учреждения не отвечают по своим обязательствам только тем недвижимым имуществом, которое передано им собственником или приобретено за счет средств собственника, но отвечают тем недвижимым имуществом, которое приобретено за счет средств от приносящей доход деятельности.

Анализ новых норм ст. 120 ГК РФ показывает, что «иммунитетом» от взыскания по долгам законодатель наделяет разное имущество для бюджетных и автономных учреждений. Так, если эти учрежде-

ния не несут ответственности особо ценным движимым имуществом, то относительно ответственности недвижимым имуществом между ними существуют различия.

В частности, бюджетное учреждение не несет имущественную ответственность всем находящимся у него недвижимым имуществом (зданиями, сооружениями) независимо от источника его приобретения, а автономное учреждение – только тем недвижимым имуществом, которое было передано ему учредителем либо приобретено (построено) за счет средств, выделенных на эти цели учредителем.

Следовательно, если автономные учреждения за счет своих доходов приобрело какое-либо недвижимое имущество, то оно может быть арестовано и реализовано с торгов, в рамках исполнения судебного акта в рамках привлечения к имущественной ответственности. Действующим законодательством установлено новое правило, согласно которому учредитель не несет никакой субсидиарной ответственности по долгам автономных и бюджетных учреждений. В уплату долга не подлежит особо ценное движимое имущество. Банкротство учреждений всех видов также запрещено. Таким образом, имущественная ответственность бюджетных и автономных учреждений ограничивается имеющимися на их счетах денежными средствами и принадлежащим им имуществом, которое не относится к недвижимости и не включено в список особо ценного движимого имущества.

Данная правовая позиция подтверждается арбитражной практикой. Так, пунктом Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 г. №21

¹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 08.05.2010г. №83-ФЗ. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

² Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30.11.1994г. №51-ФЗ. – Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

«О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации»³ разъяснено: «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».

Мы согласны с мнением некоторых авторов, что в вышеупомянутом Постановлении Пленума ВАС не уточнена дефиниция «денежные средства, находящиеся в распоряжении учреждения».⁴ Мы поддерживаем позицию некоторых авторов, что обращения взыскания как на наличные, так и безналичные денежные средства⁵.

На основании вышеизложенного считаем возможным дать следующие определения иммунитета бюджета применительно к учреждениям – это особое качество государственного (муниципального) имущества, которое делает возможным неисполнение судебных актов, обеспеченных принудительным исполнением гражданско-правовых санкций в отношении некоторых видов имущества учреждений.

Еще одним проблемным вопросом применительно к имущественной ответственности учреждений является наличие особого правового статуса так называемого «особо ценного имущества».

Порядок отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества определен постановле-

нием Правительства РФ от 26 июля 2010 г. №538⁶. Напомним, что в соответствии с данным нормативным актом на федеральном уровне виды особо ценного движимого имущества могут определять, во-первых, федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, в отношении федеральных автономных или бюджетных учреждений, находящихся в ведении этих органов или федеральных служб и агентств, подведомственных этим органам, во-вторых, федеральные органы государственной власти (государственные органы), руководство деятельностью которых осуществляет Президент РФ или Правительство РФ, в отношении федеральных автономных или бюджетных учреждений, находящихся в их ведении. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ устанавливает порядок в отношении автономных учреждений, которые созданы на базе имущества, находящегося в собственности субъекта РФ, и бюджетных учреждений субъекта РФ. И наконец, местная администрация устанавливает порядок для автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, и муниципальных бюджетных учреждений.

Стоит обратить внимание на то, что порядок определения перечней особо ценного движимого имущества для автономных и бюджетных учреждений имеет некоторое отличие. Так, для бюджетного учреждения на всех уровнях публичной власти – федеральном, субъекта РФ, муниципальном – перечни особо ценного движимого имущества определяет орган, осуществляющий функции и полномочия учредителя. В автономных учреждениях только на федеральном уровне перечни особо ценного движимого имущества определяет так называемый учредитель. На уровне субъекта РФ определение перечня осуществляется в порядке, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, а на муниципальном – в порядке, установленном местной администрацией.

Согласно названному Постановлению Правительства существуют три критерии отнесения

³ Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. - №8. – С. 53 – 57.

⁴ П. 11 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 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» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006. - №8. – С. 53 – 57.

⁵ Болдырев В.А. Юридические лица – несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В.А. Сысоева. Омск: Омская академия МВД России, 2010. 340 с.

⁶ О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества: Постановление Правительства РФ от 26.07.2010 №538 // Российская газета. №171 от 04.08.2010.

имущества к особо ценному: балансовая стоимость; затруднительность осуществления деятельности учреждением без данного имущества; установленный объективным правом особый порядок распоряжения имуществом.

Минимальная балансовая стоимость имущества как критерий его отнесения к особо ценному для федерального уровня колеблется в диапазоне от 200 до 500 тыс. руб., для уровня субъекта Федерации – от 50 до 500 тыс. руб., для муниципального уровня – от 50 до 200 тыс. руб.

Следует отметить, что ведомственными актами планка нижней границы, после которой имущество считается особо ценным, поднимается не одинаково.

Следует отметить, что ведомственными нормативными актами нижняя стоимостная граница, в соответствии с которой имущество считается особо ценным измеряется по разному. Некоторые примеры ведомственных норм приведены в таблице 1.

Таблица 1

Примеры отнесения отдельных категорий имущества к видам особо ценного имущества

Наименование федерального органа	Виды особо ценного движимого имущества бюджетных учреждений, находящихся в ведении соответствующего федерального органа	Реквизиты нормативно-правового акта
Министерство финансов	Движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 200 тыс. рублей. Транспортные средства независимо от балансовой стоимости. Исключительные права. Иное движимое имущество, без которого осуществление учреждениями, находящимися в ведении Министерства финансов Российской Федерации, предусмотренных их уставами основных видов деятельности будет существенно затруднено и балансовая стоимость которого за единицу превышает 30 тыс. рублей.	Приказ от 28 февраля 2011 г. №25н
Министерство культуры РФ	а) движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает нижнюю границу, устанавливаемую для каждого конкретного учреждения в интервале от 200 000 (Двухсот тысяч) рублей до 500 000 (Пятисот тысяч) рублей; б) иное движимое имущество, без которого осуществление учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено; в) 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.	Министерство культуры Российской Федерации Приказ от 23 ноября 2011 г. №1082

Наименование федерального органа	Виды особо ценного движимого имущества бюджетных учреждений, находящихся в ведении соответствующего федерального органа	Реквизиты нормативно- правового акта
Федеральная служба по интеллектуальной собственности	Средства вычислительной техники информационно-коммуникационных технологий. Печатное и полиграфическое оборудование. Специализированное технологическое и иное оборудование, отчуждение которого может привлечь прекращение производственного или технологического процесса. Оборудование и хозяйственный инвентарь библиотеки. Лабораторное оборудование и инвентарь. Государственный патентный фонд и иные информационные фонды. Оборудование и инвентарь, используемый в образовательном процессе. Объекты систем связи. Транспортные средства. Объекты инженерного, коммунального и иного хозяйственного назначения. Объекты внешнего благоустройства.	Приказ Федеральной службы по интеллектуальной собственности от 21 ноября 2011 г. №132
Министерство сельского хозяйства	1) движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 200 тыс. рублей; 2) иное движимое имущество, балансовая стоимость которого составляет менее 200 тыс. рублей, без которого осуществление бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено и (или) которое отнесено к определенному виду особо ценного движимого имущества;	Приказа Минсельхоза РФ от 24.03.2011 №74

Представленная таблица позволяет сделать вывод, что министерства совмещают два критерия предложенные Правительством РФ: такие как балансовая стоимость за единицу, так и функциональное назначение, которое имеет большую значимость для данного учреждения.

Таким образом, институт имущественной ответственности учреждений характеризуется в том числе следующими признаками:

- правовое регулирование осуществляется на стыке норм гражданского, административного, финансового права;
- небольшой объем имущества, на которое может быть обращено взыскание;
- не разработанность механизма ответственности органов управлений учреждений и их членов, призванный компенсировать недостаточность денежных средств юридического лица при совершении крупных сделок и сделок заинтересованностью.

Проблема имущественной ответственности автономных учреждений можно рассматривать как

вопрос безответственности не только и не столько самих учреждений, сколько их учредителей-собственников. Это вызвано тем, что в конструкции автономного учреждения, негармонично согласуются элементы ограниченной ответственности государственных учреждений и полной самостоятельной ответственности частных лиц⁷.

Иными словами наложение взыскания на имущество бюджетных организаций фактически не гарантирует реальной правовой защиты интересов кредиторов. Как мы выяснили, объектом взыскания могут выступать лишь денежные средства, а также предметы офисной мебели и канцелярских принадлежностей. Такое положение дел, на наш взгляд будет стимулировать выполнение работ, оказание услуг контрагентами бюджетных учреждений только на условиях предоплаты и негативно скажется на качестве выполненных работ и оказанных услуг.

⁷ Болдырев В.А. Имущественная ответственность учреждений // Право и экономика. 2011. – №8. – С. 11 – 19.

Библиография

1. Постановление Правительства РФ от 26 июля 2010 г. №538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества» // Российская газета. №171 от 04.08.2010.
2. Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации 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» // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2006.- №8. – С. 53 – 57.
3. Болдырев В.А. Юридические лица – несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / под ред. В.А. Сысоева. Омск: Омская академия МВД России, 2010. 340 с.
4. Болдырев В.А. Имущественная ответственность учреждений // Право и экономика. 2011. – №8. – С. 11 – 19.

References (transliteration)

1. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26 iyulya 2010 g. №538 «O poryadke otneseniya imushchestva avtonomnogo ili byudzhelnogo uchrezhdeniya k kategorii osobo tsennogo dvizhimogo imushchestva» // Rossiyskaya gazeta. №171 ot 04.08.2010.
2. Postanovleniya Plenuma Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 22 iyunya 2006 g. №21 «O nekotorykh voprosakh praktiki rassmotreniya arbitrazhnymi sudami sporov s uchastiem gosudarstvennykh i munitsipal'nykh uchrezhdeniy, svyazannykh s primeneniem stat'i 120 Grazhdanskogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii» // Vestnik Vysshego Arbitrazhnogo Suda Rossiyskoy Federatsii. 2006.- №8. – S. 53 – 57.
3. Boldyrev V.A. Yuridicheskie litsa – nesobstvenniki v sisteme sub'ektov grazhdanskogo prava: monografiya / pod red. V.A. Sysoeva. Omsk: Omskaya akademiya MVD Rossii, 2010. 340 s.
4. Boldyrev V.A. Imushchestvennaya otvetstvennost' uchrezhdeniy // Pravo i ekonomika. 2011. – №8. – S. 11 – 19.