

ДВОЙСТВЕННАЯ ПРИРОДА ОТВЕТСТВЕННОСТИ КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

Бабак Д.В.

*Бабак Дарья Викторовна - бакалавр, слушатель,
магистерская программа по направлению: корпоративный юрист,
факультет подготовки специалистов для судебной системы, юридический факультет,
Восточно-Сибирский филиал
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования
Российский государственный университет правосудия, г. Иркутск*

Аннотация: в статье рассматривается проблематика двойственной природы ответственности казенных учреждений на примере применения к учреждению мер ответственности в случае неисполнения им обязательств, вызванного недофинансированием со стороны собственника.

Ключевые слова: казенное учреждение, ответственность публично-правовых образований, ответственность учреждений, неисполнение обязательств.

В современной правовой науке неоднократно поднимались вопросы об ответственности казенных учреждений. Указанная проблема будоражит умы современных правоведов, являясь дискуссионной темой, стоящей обсуждения.

Для начала рассмотрим особенности правового статуса казенного учреждения. Главной особенностью является тот факт, что они являются самостоятельными юридическими лицами, но при этом их деятельность полностью контролируется собственником имущества. Единственным источником финансирования деятельности казенных учреждений являются бюджетные средства. Из-за указанных фактов возникают некоторые проблемы с определением того, насколько казенные учреждения имеют возможность самостоятельно нести ответственность.

Казенные учреждения создаются государством в целях обеспечения реализации полномочий органов государственной власти (государственных органов) и финансируются за счет средств соответствующего бюджета (абз. 39 ст. 6 Бюджетного кодекса (далее - БК РФ)). Государство, в лице уполномоченных органов, выступая учредителем казенных учреждений, полностью контролирует их деятельность, включая утверждение устава, назначение руководителя и т.д. На практике, казенные учреждения полностью зависят в своей деятельности от государства.

Казенные учреждения полностью зависят от государства не только в организационном плане, но и в имущественном. Так как государство, в лице своих уполномоченных органов, закрепляет за казенными учреждениями определенный имущественный комплекс (вправе и изъять закрепленное имущество), что прямо указано в 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).

В связи с указанным можно сделать вывод о том, что главной целью создания и функционирования казенных учреждений является управление государственным имуществом. Указанное явление просто необходимо для обеспечения функционирования государства, в связи с тем, что в ведении и собственности Российской Федерации находится огромное количество движимого и недвижимого имущества, оперативное управление которым из единого центра не представляется возможным.

В гражданском кодексе Российской Федерации закреплены признаки юридического лица, которые присущи всем юридическим лицам, зарегистрированным в установленном законом порядке. Одни из главных признаков является обособленное имущество юридического лица и самостоятельная имущественная ответственность¹. Соответствие указанному признаку казенных учреждений находится под большим вопросом.

В соответствии с нормами Гражданского кодекса Российской Федерации и Бюджетным кодексом Российской Федерации, казенные учреждения не имеют в собственности обособленное имущество, которое передается им лишь в оперативное управление. Соответственно, казенные учреждения не имеют возможности распоряжаться принадлежащим им на праве оперативного управления имуществом, не учитывая при этом интересы собственника вверенного им имущества.

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.

¹ 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.

Весь процесс финансирования получателей бюджетных средств является расходом средств бюджета 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 в односторонне-властном порядке определяет объемы лимитов бюджетных обязательств (п. 1 ст. 158 БК РФ) и цели их использования (ст. 38 БК РФ)². 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 ими³. 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.

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.

Данный вывод предопределяет двойкий 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 имущества.

Проиллюстрировать эту двойственность можно на примере рассмотренной Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации (далее – 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 собственника. Иными словами, условия применения мер ответственности к учреждению должны устанавливаться по фигуре собственника, который не предоставил достаточного финансирования.

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.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации: Часть первая – четвертая: [Принят Гос. Думой 23 апреля 1994 года] // Собрание законодательства РФ, 1994. № 22. Ст. 2457.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 28.03.2017).

² См.: Ильин А.В. Правовые основы расходов бюджета. М., 2014. С. 12.

³ Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация / под ред. М.В. Карасевой. М., 2012. С. 24–25 (автор параграфа — А.Г. Пауль).

3. 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.
4. *Ильин А.В.* Правовые основы расходов бюджета. М., 2014. С. 12.
5. Бюджетное и налоговое правовое регулирование: единство и дифференциация / под ред. М.В. Карасевой. М., 2012. С. 24–25 (автор параграфа — А.Г. Пауль).