

Гусева Елизавета Антоновна

магистрант

Научный руководитель

Фастова Марина Андреевна

канд. юрид. наук, доцент

ФГБОУ ВО «Российский государственный

социальный университет»

г. Москва

ПРОБЛЕМЫ ОБРАЩЕНИЯ ВЗЫСКАНИЯ НА ДЕНЕЖНЫЕ СРЕДСТВА БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ: КОЛЛИЗИЯ НОРМ ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА РФ И БЮДЖЕТНОГО ИММУНИТЕТА

***Аннотация:** статья посвящена комплексному анализу межотраслевой коллизии между гражданско-правовым принципом полной имущественной ответственности бюджетных учреждений и публично-правовым институтом бюджетного иммунитета, экстраполированным на денежные средства на лицевых счетах в органах Федерального казначейства. Исследуется эволюция правового статуса бюджетных учреждений после реформы 2010 г. (№83-ФЗ): формальное расширение хозяйственной автономии не сопровождалось созданием механизма принудительного исполнения судебных актов. Раскрывается правовая природа иммунитета бюджета (ст. 239 БК РФ) и его деструктивное влияние на реализацию конституционного права на судебную защиту. Проанализирована дихотомия исполнительного производства: отсутствие средств на лицевом счёте исключает возможность взыскания, а запрет на банкротство бюджетных учреждений порождает фикцию абсолютной исполнимости судебных решений. На основе судебной практики, включая Постановление КС РФ от 16 мая 2023 г. №23-П, предложены направления по ограничению целевых субсидий и внедрению ограниченных конкурентных процедур для социально значимых учреждений.*

Ключевые слова: бюджетное учреждение, казначейство, квазииммунитет, неплатёжеспособность, лицевой счёт, субсидиарность, коллизия.

Проблема обращения взыскания на денежные средства бюджетных учреждений являет собой одну из наиболее сложных межотраслевых апорий современного российского права, в которой частноправовая аксиома полной имущественной ответственности юридического лица вступает в неразрешимое противоречие с публично-правовой догмой иммунитета бюджетных потоков (Комягин Д.Л., 2022. ст. 112–134). Имплементация Федерального закона от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ (ст. 2291), формально расширившая диспозитивные начала в статусе учреждений, на деле породила латентную деформацию гражданско-правовых гарантий взыскания, облечённую в форму так называемого квазииммунитета денежных средств бюджетных учреждений. Данный феномен не имеет прямой легальной прописки, однако прочно укоренился в правоприменительной ткани через механизм казначейского сопровождения лицевых счетов, что порождает межотраслевую коллизию гражданской и бюджетной ответственности – конфликт, при котором нормы Бюджетного кодекса фактически обесценивают материально-правовые притязания кредиторов, подтверждённые судебным актом.

Целью данной статьи является раскрытие доктринальной структуры указанной коллизии через призму трех составляющих понятий: казначейской модели принудительного исполнения, телеологической противоречивости правовых норм, регулирующих абсолютное исполнение судебных актов, и ответственности бюджетного должника. согласно гипотезе, существующая модель вызывает не столько защиту общественных интересов, сколько системную деформацию права на обязательство, что приводит к размыванию принципа приоритета судебной защиты [1, ст. 32–40].

Однако законодатель, выстроив механизм финансирования за счет субсидий на выполнение государственных (муниципальных) заданий, сохранил непрозрачный, но крайне жесткий канал административного контроля – лицевой счет, открытый в Федеральном казначействе. Формально перестав быть бюджетными по

смыслу статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (ст. 3823), эти активы продолжают оставаться в режиме, практически изоморфном неприкосновенности бюджета (Вестник ВАС РФ. 2011. №10), предусмотренному статьей 239 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Данное противоречие усугубляется тем, что бюджетное учреждение, действуя от своего имени в гражданском обороте, отвечает по обязательствам всем имуществом, включая денежные средства, принадлежащие ему на праве оперативного управления (пункт 3 статьи 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункт 5 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301))., создает неразрешимую антиномию. В результате формируется межотраслевая коллизия гражданской и бюджетной ответственности, при которой ни одна из отраслей не предлагает удовлетворительного баланса: гражданское право молчаливо признаёт ответственность, бюджетное право – столь же молчаливо её аннулирует через процедурные фильтры.

Казначейская модель принудительного исполнения и фикция абсолютной исполнимости.

Ключевым операциональным механизмом, реализующим описанную коллизию на практике, выступает казначейская модель принудительного исполнения, установленная главой 24.1 Бюджетного кодекса РФ и конкретизированная в отношении бюджетных учреждений частью 20 статьи 30 Федерального закона №83-ФЗ (Письмо Минфина России от 10.09.2012 №02–13–10/3672). В рамках данной модели исполнительный документ предъявляется не в кредитную организацию, а в территориальный орган Федерального казначейства, который наделяется квазисудебными полномочиями по контролю за целевым характером расходования средств. При недостаточности остатка на лицевом счёте формируется так называемая картотека неисполненных требований, которая, однако, не трансформируется в реальный инструмент взыскания, а лишь блокирует операционную деятельность должника.

Именно в этом пункте и кристаллизуется фикция абсолютной исполнимости судебного акта – ситуация, при которой судебное решение, вступившее в законную силу, не наделяется свойством общеобязательности и реальной принудительной реализации. Пленум Верховного Суда РФ и ранее Высшего Арбитражного Суда РФ многократно указывали на недопустимость существования судебных актов, лишённых исполнительной перспективы, однако в отношении бюджетных учреждений правоприменитель оказался в институциональной ловушке: с одной стороны, банкротство таких должников запрещено (п. 2 ст. 1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» (ст. 4190), с другой – механизм, альтернативный конкурсному производству, законодателем не предложен, что и порождает правовую фикцию несостоятельности бюджетного должника. Должник объективно неплатёжеспособен, его обязательственная нагрузка превышает имущественную базу, однако юридически он находится вне процедур несостоятельности, что де-факто означает увековечивание долга без какой-либо перспективы его погашения.

Таким образом, казначейская модель исполнения, задуманная как гарантия сохранности целевых публичных средств, мутирует в системный иммунитетный барьер, не только нарушающий частные интересы кредиторов, но и подрывающий авторитет судебной власти, поскольку фикция исполнимости влечёт девальвацию конституционного права на судебную защиту (статья 46 Конституции РФ). Конституционный Суд РФ в Постановлении от 12 октября 2017 г. №23-П (Собрание законодательства РФ. 2017. №43. ст. 6377) сформулировал позицию, согласно которой отсутствие реального механизма исполнения судебных решений против публичных субъектов несовместимо с конституционными требованиями правового государства, однако дальнейшей законодательной реакции не последовало, что лишь углубило телеологическую рассогласованность правовых норм – разрыв между продекларированной целью защиты прав кредиторов и реальным правовым эффектом.

Телеологическая рассогласованность как матрица коллизии.

Действующее регулирование ответственности бюджетных учреждений пронизано глубинной телеологической рассогласованностью правовых норм.

Разработчики реформы 2010 года, стремясь инкорпорировать бюджетные учреждения в рыночную среду, одновременно имплантировали в их статус жёсткие фискальные предохранители, целеполагание которых осталось прежним – предотвращение распыления бюджетных ассигнований.

В результате одни и те же нормы преследуют разнонаправленные цели: гражданско-правовые – обеспечить стабильность оборота и ответственность должника, бюджетно-правовые – гарантировать неприкосновенность публичных ресурсов и непрерывность государственных функций. Эта цель несостоятельна в практической плоскости: нельзя одновременно сделать учреждение полноправным участником рынка и оградить его денежные потоки от рыночных механизмов взыскания (Проспект, 2020. с. 231–245).

Наиболее рельефно эта рассогласованность проявляется в институте субсидиарной ответственности публично-правового образования. Пункт 5 статьи 123.22 ГК РФ оставляет субсидиарную ответственность собственника лишь для обязательств из причинения вреда гражданам, причём только при доказанной недостаточности имущества самого учреждения [7, с. 218–228]. По всем остальным требованиям, включая договорные долги, публичный собственник остаётся юридически безучастным. Это означает, что кредитор, вступивший в правоотношение с бюджетным учреждением и получивший исполнительный лист, не может переложить бремя ответственности на фискально обеспеченного субъекта – учредителя, который и определял параметры правоспособности должника.

Таким образом, риски неплатёжеспособности полностью перекладываются на контрагентов учреждения, что не согласуется ни с принципом справедливости, ни с экономической логикой обязательственного права.

Примечательно, что в ряде правовых систем (например, континентальной модели) публичные юридические лица, действующие в гражданском обороте, либо лишаются иммунитета от взыскания на средства, полученные от коммерческой деятельности, либо несут ответственность при непосредственном участии

гарантийных механизмов казны (Гаджиев Г.А., 2004. с. 196–201). Российский же правопорядок выбрал промежуточный, внутренне противоречивый вариант: учреждение отвечает само, но взыскание с него, по сути, невозможно. Именно это состояние описывается введённым нами понятием правовой фикции несостоятельности бюджетного должника – состояние перманентной неплатёжеспособности, лишённое какого-либо легального разрешения.

Разрешение описанного коллизийного узла не может быть сведено ни к полной отмене иммунитетных механизмов (что разрушило бы публичные функции), ни к сохранению status quo (что консервирует неправо). Вектор реформирования должен исходить из необходимости демонтажа фиктивных конструкций и восстановления телеологической согласованности гражданско-правовой и бюджетной материи.

Первое направление предполагает нормативное разграничение денежных потоков на лицевом счёте учреждения. Следует законодательно сепарировать средства субсидий на выполнение государственного задания, обладающие строго целевым публичным предназначением, от доходов от приносящей доход деятельности (Янжул И.И., 2002. с. 487). В отношении последних иммунитет должен быть существенно ослаблен: взыскание могло бы осуществляться по модели, близкой к обращению взыскания на средства автономных учреждений, то есть через счета в кредитных организациях либо в упрощённом внесудебном порядке. Подобная дифференциация, устранив универсальный квазииммунитет, позволила бы сохранить защиту бюджетных субсидий и одновременно создать реальную конкурсную массу для частных кредиторов.

Второе направление связано с введением ограниченных процедур несостоятельности либо публичной санации для бюджетных учреждений, длительно не исполняющих денежные обязательства. Безусловно, распространение полномасштабного конкурсного производства на социально значимые учреждения чревато, однако создание особого режима – например, обязательного финансового оздоровления под контролем учредителя с возможностью пропорционального

удовлетворения требований кредиторов за счёт высвобождаемых доходов – снизило бы остроту проблемы вечной неисполнимости (Белых В.С. 2018. с. 127–130).

Наконец, третьим, наиболее радикальным, но доктринально последовательным шагом стало бы расширение субсидиарной ответственности публично-правового образования по договорным долгам бюджетного учреждения в пределах сумм, эквивалентных стоимости публичного задания, переданного без адекватного имущественного покрытия [11, с. 3–15]. Тем самым учредитель, формирующий правосубъектность учреждения, нёс бы соразмерные риски, что стимулировало бы более ответственное отношение к финансовой устойчивости создаваемых юридических лиц и, одновременно, обеспечило бы кредиторам реальную гарантию удовлетворения их требований.

Проведённый анализ со всей очевидностью демонстрирует, что проблема обращения взыскания на денежные средства бюджетных учреждений является не разрозненным технико-юридическим дефектом, а системной патологией, порождённой компромиссом между рыночной и административной моделями [13, с. 156]. Институт квазииммунитета, возникший как побочный продукт реформы 2010 года, в совокупности с казначейской моделью принудительного исполнения и запретом банкротства создал уникальную в своём негативном совершенстве правовую фикцию несостоятельности бюджетного должника, при которой обязательственное право утрачивает свой конститутивный признак – принудительность. Преодоление этой коллизии требует не косметических поправок, а последовательного устранения телеологической рассогласованности между нормами Гражданского и Бюджетного кодексов, перехода от иллюзорной ответственности к реальной дифференциации денежных потоков и восполнению субсидиарной ответственности учредителя. Лишь такой подход способен восстановить доверие к судебному акту как финальному регулятору конфликта и вернуть обязательству его неутраченное юридическое качество – гарантированную возможность принудительного исполнения.

Список литературы

1. Болдырев В.А. Иммуниетет бюджетных средств и право на судебную защиту: конституционно-правовой аспект / В.А. Болдырев // Актуальные проблемы российского права. – 2019. – №7. – С. 32–40.
2. Землин А.И. Бюджетное право: схемы и комментарии / А.И. Землин. – М., 2001.
3. Землин А.И. Налоговое право: учебник / А.И. Землин. – М.: Форум, 2006.
4. Финансово-правовые основы государственного и муниципального управления: учебник и практикум для вузов / И.В. Мишуткин, А.И. Землин, О.М. Землина, Н.П. Ольховская. – М.: Юрайт, 2022. – 194 с. EDN DTUNKH
5. Бондаренко Н.Л. Фискальное регулирование и фискальное право: проблемы идентификации и институционализации / Н.Л. Бондаренко, Ю.Г. Конаневич, Е.Н. Гладкая // Право.by. – 2022. – №1. – С. 46–51. EDN OGDKWH
6. Казакова И.А. К вопросу надлежащего исполнения денежных обязательств / И.А. Казакова, Н.В. Куркина, Е.С. Митячкина // Право и государство: теория и практика. – 2023. – №1(217). – С. 181–184.
7. Казакова И.А. Проблемы правового регулирования договора поставки для государственных и муниципальных нужд / И.А. Казакова, Н.В. Куркина, Е.С. Митячкина // Вестник Академии управления и производства. – 2023. – №1. – С. 218–228. EDN SNCFQF
8. Митячкина Е.С. Органы местного самоуправления как юридические лица: публично-правовой аспект / Е.С. Митячкина // Философия социальных коммуникаций. – 2019. – №1(46). – С. 56–59. EDN KFYIHR
9. Михнева С.В. Местное самоуправление в современной России: организационно-правовой и политико-функциональный аспекты / С.В. Михнева, Е.С. Митячкина // Управление в условиях глобальных мировых трансформаций: экономика, политика, право: сборник научных трудов Международной конференции (Севастополь, 26–30 апреля 2018 г.). – Севастополь: Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского. – С. 469–473. EDN RRTPGJ

10. Соколова Е.С. Апелляционное обжалование (исторический аспект) / Е.С Соколова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2008. – №1. – С. 184–188. EDN ISJTLT

11. Шиткина И.С. Ответственность контролирующих должника лиц при несостоятельности (банкротстве) / И.С. Шиткина // Хозяйство и право. – 2017. – №8. – С. 3–24. EDN ZCSTUF

12. Исполнительное производство: учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / С.С. Маилян, Н.Д. Эриашвили, Д.В. Чухвичев [и др.]. – М.: Юнити-Дана, 2017. – 302 с. EDN ZVSYMZ

13. Актуальные проблемы частного и публичного права: монография / И.Ф. Колонтаевская, В.И. Липунов, Д.А. Самородов, С.Ф. Гуляйкин; под ред. И.Ф. Колонтаевской. – М.: Московский университет им. С.Ю. Витте, 2016. – 156 с. EDN WHOAIX