

Вопросы правового статуса юридических лиц в бюджетной сфере

С.Н. Сауль, начальник Юридического управления Федерального казначейства

В начале этого года органы Казначейства России при исполнении государственной функции по организации исполнения судебных актов по денежным обязательствам федеральных казенных учреждений столкнулись с невозможностью выполнить эти полномочия по причине отсутствия у должников – в данном случае воинских частей, подведомственных Министерству обороны РФ – лицевых счетов в каких-либо органах Федерального казначейства.

При анализе ситуации выяснилось, что судебные акты были приняты по денежным обязательствам юридических лиц – федеральных казенных учреждений, не имеющих лицевых счетов ни в органах Федерального казначейства, ни расчетных счетов в учреждениях Центрального банка РФ или в кредитных организациях. Финансовое обеспечение деятельности таких юридических лиц осуществляется управлениями (отделами) Минобороны России по субъектам РФ, которым открыты собственные лицевые счета в органах Федерального казначейства. Однако эти управления (отделы) не несут ответственности по денежным обязательствам указанных казенных учреждений.

Таким образом, воинская часть, будучи юридическим лицом, принимает на себя обязательства, но фактически не несет ответственности за их исполнение, поскольку у нее нет лицевого счета в органах ФК.

Известно¹, что, судебный акт по денежным обязательствам казенного учреждения направляется в орган Федерального казначейства по месту открытия этому учреждению лицевого счета. А если такого лицевого счета у должника нет, то куда взыскатель или суд должны направить судебный акт?

Чтобы это выяснить, следует рассмотреть вопрос о праве существования юридических лиц, в том числе в бюджетной сфере, не имеющих своих лицевых счетов ни в органах Федерального казначейства, ни расчетных счетов в кредитных организациях.

Само по себе понятие юридического лица возникло в мире из потребностей гражданского оборота, когда группа лиц объединяла в той или иной форме свои капиталы либо иные материальные средства и выступала в гражданских правоотношениях как определенное единство².

Сущность понятия юридического лица в российском законодательстве раскрыта в ст. 48 Гражданского кодекса РФ. В ней установлено, что юридическое лицо – это организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или в оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

В целом подход Гражданского кодекса РФ к понятию юридического лица имеет цивилистический характер. Это означает, что единственной чертой, общей для всех моделей юридических лиц и наблюдаемой на всем протяжении истории развития этого института, является обособление определенного имущества собственника в качестве базиса для определенной деятельности юридического лица. Такое обособление производится в целях ограничения риска его утраты в процессе данной деятельности лица реального, стоящего за лицом юридическим, т.е. учредителя юридического лица. Это ограничение риска достигается посредством юридического обособления имущества собственника, выделенного для определенной деятельности другого лица, самостоятельно отвечающего по требованиям своих кредиторов. Ограничение риска, в свою очередь, служит стимулом к более эффективному использованию имущества, в том числе в капиталоемких и низкодоходных сферах деятельности³.

² Чиркин В.Е. Еще раз о юридическом лице публичного права // Консультант Плюс.

³ Гражданское право: актуальные проблемы теории и практики / под общ. ред. В.А. Белова, - М. : Изд-во Юрайт, 2009, с. 265.

¹ Пункт 1 статьи 242.3. Бюджетного кодекса РФ.

Вторым главным признаком юридического лица является наличие у него собственной воли и собственного интереса, поскольку это лицо действует в гражданском обороте от своего имени. При этом воля самого юридического лица может не совпадать с волей его учредителя. Наличие обособленного имущества и собственного имени недостаточно для того, чтобы юридическое лицо начало свою деятельность.

Согласно ст. 51 ГК РФ для начала деятельности юридического лица необходима его государственная регистрация в Едином государственном реестре юридических лиц, которая осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

Если сложить признаки юридического лица, указанные в ст. 48 и 51 ГК РФ, с признаками, приведенными в Федеральном законе «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», то получится, что юридическим лицом является организация, имеющая:

- 1) обособленное имущество;
- 2) свою волю и интерес, т.е. собственное имя;
- 3) утвержденный учредителями либо участниками устав (учредительный договор);
- 4) информацию об учредителях (участниках);
- 5) уставной капитал (складочный капитал, уставной фонд, паевые взносы или др.) — для коммерческих организаций;
- 6) идентификационный номер налогоплательщика в налоговом органе;
- 7) регистрацию в качестве страхователя: в территориальном органе Пенсионного фонда Российской Федерации; в исполнительном органе Фонда социального страхования Российской Федерации; в территориальном фонде обязательного медицинского страхования;
- 8) банковские счета в кредитных организациях.

Последние два признака юридического лица утратили силу с 1 января т.г. в связи с вступлением в силу Федерального закона от 29.11.2010 № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», в части исключения необходимости регистрации юридического лица в территориальном фонде обязательного медицинского страхования, и Федерального закона от 27.07.2010 № 227-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», отменившего условие наличия банковского счета (счетов) у юридического лица для его государственной регистрации.

Мотивы исключения этого условия не известны, при этом анализ Федерального закона «Об организации предо-

ставления государственных и муниципальных услуг» показывает отсутствие какой-либо связи положений этого закона с рассматриваемыми здесь признаками юридического лица.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что сам по себе признак наличия банковских счетов юридического лица никуда не исчез, просто его наличие с 1 января 2011 г. не является необходимым условием для госрегистрации юридического лица.

Однако, согласно ст. 21.1 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» непредоставление юридическим лицом в течение двенадцати месяцев документов отчетности, предусмотренных законодательством РФ о налогах и сборах, и неосуществлении им операций хотя бы по одному банковскому счету в совокупности является основанием для признания регистрирующим органом такого юридического лица фактически прекратившим свою деятельность и его исключения из единого государственного реестра юридических лиц.

Исключение юридического лица из этого реестра фактически означает его ликвидацию.

Следовательно, наличие банковского счета у юридического лица, по-прежнему является необходимым признаком его существования.

Рассматривая эти признаки применительно к казенным учреждениям, можно прийти к выводу, что у них де-юре все эти признаки есть, а де-факто — нет.

Так, признак собственного имени (т.е. собственной воли и собственного интереса) ограничивается положением ст. 161 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому «заключение и оплата казенным учреждением государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования».

Кроме того, этот признак ограничивается бюджетно-правовыми средствами принятия и исполнения бюджетных обязательств.

Признак наличия обособленного имущества (как размер имущественной ответственности) ограничивается ст. 120 ГК РФ, поскольку казенные учреждения отвечают по своим обязательствам не обособленным имуществом, а только находящимися в их распоряжении денежными средствами.

Указанное несоответствие законодатель компенсировал субсидиарной ответственностью публично-правовых образований по обязательствам созданных ими казенных учреждений, придав тем самым ответственности казенных учреждений не частно-правовой, а публично-правовой характер.

Именно эти особенности казенных учреждений вызывают в юридической науке постоянные дискуссии о правомерности существования в гражданско-правовом обороте такой

организационно-правовой формы юридического лица, как учреждение и, прежде всего, казенное учреждение.

Что касается обязательного наличия у юридического лица банковского счета, то можно отметить, что согласно ст. 161 Бюджетного кодекса РФ казенное учреждение может осуществлять операции с предоставленными ему бюджетными средствами только через лицевые счета, открытые ему в органах Федерального казначейства.

Таким образом, в настоящее время существует четкий правовой «портрет» казенного учреждения как юридического лица. То же самое есть и у юридического лица, являющегося бюджетным учреждением.

При наличии четких правовых характеристик казенных и бюджетных учреждений возникает вопрос: каким образом могут существовать учреждения, у которых более года отсутствует движение бюджетных средств на лицевых счетах, либо учреждения, не имеющие лицевых счетов в органах Федерального казначейства, о которых говорится в начале этой статьи?

Полагаем, что ответ на этот вопрос можно найти, рассмотрев процесс государственной регистрации таких юридических лиц, как казенные и бюджетные учреждения.

Как уже указывалось, согласно ст. 51 Гражданского кодекса РФ «юридическое лицо считается созданным со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц». Реестр юридических лиц ведется Федеральной налоговой службой в соответствии с Федеральным законом «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и Правилами ведения Единого государственного реестра юридических лиц, утвержденными постановлением Правительства РФ от 19.06.2002 № 438.

Анализ этих правовых актов показывает, что они не учитывают особенности правового положения казенных и бюджетных учреждений, установленные Бюджетным кодексом РФ и Федеральным законом «О некоммерческих организациях». Достаточно сказать, что в этих актах даже не упоминаются органы Федерального казначейства.

В свою очередь, в соответствии с законодательством РФ у Федерального казначейства нет обязанности взаимодействовать с ФНС по вопросам, связанным с ведением Единого государственного реестра юридических лиц.

В результате такого положения, наличие Единого государственного реестра юридических лиц не является препятствием для создания и существования псевдоюридических лиц в форме казенных или бюджетных учреждений.

Ведущийся Федеральным казначейством Сводный реестр получателей бюджетных средств также не является препятствием для создания и существования таких лиц.

Как известно⁴, исключить какого-либо получателя бюджетных средств из этого реестра можно только по за-

явлению соответствующего главного распорядителя бюджетных средств. Однако законодательство РФ не обязывает главного распорядителя бюджетных средств выявлять псевдоюридических лиц среди подведомственных ему получателей бюджетных средств.

Таким образом, в настоящее время казенное учреждение может быть создано и зарегистрировано в Едином государственном реестре, не имея при этом лицевых счетов в органах Федерального казначейства.

Кроме того, казенное или бюджетное учреждение, у которого «движение» средств на лицевых счетах не наблюдается в течение года и более, также не исключаются из Единого реестра. Поэтому неудивительно, что все чаще придется сталкиваться с ситуациями, при которых установленный ст. 242.3 БК РФ механизм исполнения судебных актов по денежным обязательствам казенных и бюджетных учреждений, являющихся получателями бюджетных средств, окажется бессильным.

В связи с этим имеет смысл провести специальную работу по совершенствованию законодательства РФ с целью создания механизма автоматического выявления и ликвидации псевдоюридических лиц в бюджетной сфере.

При этом имеет смысл восстановить действие положения Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» о необходимости наличия у юридического лица банковского счета (счетов) в качестве необходимого условия для их государственной регистрации.

Кроме того, нужно инкорпорировать в этот закон соответствующие положения бюджетного законодательства и Федерального закона «О некоммерческих организациях», устанавливающие особенности правового статуса казенных и бюджетных учреждений, а также установить механизмы взаимодействия Федерального казначейства с Федеральной налоговой службой в части отношений, связанных с включением и исключением казенных и бюджетных учреждений в Единый государственный реестр юридических лиц.

Юридические лица в бюджетной сфере должны быть «качественными», с полным набором необходимых и достаточных признаков, и любое несоответствие этим признакам или отсутствие их должно приводить к внесудебному признанию таких юридических лиц недействующими, и соответственно к исключению их из Единого государственного реестра юридических лиц. Все это необходимо для поддержания в гражданском обороте страны авторитета публичных правовых образований, учредивших эти юридические лица.

сводного реестра главных распорядителей, распорядителей и получателей средств федерального бюджета, главных администраторов и администраторов доходов федерального бюджета, главных администраторов и администраторов источников финансирования дефицита федерального бюджета».

⁴ Приказ Минфина РФ от 15.08.2008 № 80н «О Порядке ведения