



Мицук Игорь Владимирович, кандидат экономических наук, с декабря 2004 г. занимает должность руководителя Сибирского территориального управления Федерального агентства железнодорожного транспорта.



Овчинников Игорь Константинович занимает должность главного специалиста-эксперта Отдела правового обеспечения и экономического анализа Сибирского территориального управления Федерального агентства железнодорожного транспорта, аспирант Сибирского государственного университета путей сообщения.

УДК 342.924

И.В. МИЦУК, И.К. ОВЧИННИКОВ

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ПРОВЕДЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

В рамках данной статьи рассматривается проблематика реализации гражданско-правовых отношений, возникающих с участием государственных учреждений и Российской Федерации как субъекта гражданского оборота в условиях проведения административной реформы на примере государственных учреждений здравоохранения, подведомственных до 2004 г. Министерству путей сообщения Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 г. 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» (далее – Указ 314) была построена новая система органов исполнительной власти, которая включает министерства, агентства и службы.

Указанные федеральные органы государственной власти в соответствии со ст. 2, 124, 125 ГК РФ выступают в гражданских правоотношениях наравне с юридическими лицами и гражданами, то есть имеют гражданско-правовую дееспособность и выступают от лица Российской Федерации, в том числе и как собственники федерального имущества.

Согласно ГК РФ, одной из организационно-правовых форм юридического лица является учреждение, которое имеет особенности в своем правовом статусе, в частности, в соответствии со ст. 120, 296, 298 ГК РФ учреждение не имеет права распоряжаться закрепленным за ним имуществом и имуществом, приобретенным им на средства, выделенные ему согласно сметы; немаловажен тот факт, что

учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При их недостаточности субсидиарную ответственность несет собственник имущества, соответственно, у государственного учреждения — Российская Федерация или субъект Российской Федерации.

В процессе реализации мероприятий, предусмотренных реформами органов государственной власти Российской Федерации и железнодорожного транспорта, возникла проблемная ситуация, в результате рассмотрения которой можно признать, что в течение «перестройки» органов государственной власти (2004–2006 гг.) реализация гражданских прав может быть невозможна в отношении с отдельными субъектами, учредителями которых выступает Российская Федерация.

В соответствии с «Программой структурной реформы на железнодорожном транспорте», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 18.05.2001 г. 384, в уставный капитал создаваемого акционерного общества «Российские железные дороги» было включено не все имущество, которое относилось к категории «имущество федерального железнодорожного транспорта» согласно Федеральному закону от 27.02.2003 г. 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта».

Государственные унитарные предприятия и учреждения железнодорожного транспорта, имущество которых не было включено в уставный капитал ОАО «РЖД», должны были быть приватизированы, переданы на иной уровень публичной собственности или остаться в ведении соответствующих органов исполнительной власти Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 07.03.1995 г. 235 «О порядке передачи объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения федеральной собственности в государственную собственность субъектов Российской Федерации 08.04.2004 г. было издано совместное распоряжение Министерства имущественных отношений Российской Федерации и Министерства путей сообщения Российской Федерации 449-р/Т-94-р «О передаче федеральных государственных учреждений здравоохранения в государственную собственность субъектов Российской Федерации муниципальную» (далее — Распоряжение о передаче).

Согласно указанному Распоряжению процедуру по передаче государственных учреждений здравоохранения необходимо было завершить в течение 2004 г. Финансирование указанных учреждений в 2005 и последующих годах не предполагалось.

В частности, в соответствии с указанным актом Государственное учреждение здравоохранения «Узловая больница на ст. Новый Уоян Восточно-Сибирской железной дороги МПС России» (далее — ГУЗ «Узловая больница») должно было быть передано в собственность Республики Бурятия. Мероприятия по передаче возлагались на территориальные органы Минимущества России и МПС России, срок предоставления передаточных актов — до 10.10.2004 г.

В соответствии с Конституцией Республики Бурятия, принятой Верховным Советом Республики Бурятия 22.02.1994 г., по вопросу получения имущества в республиканскую собственность должно быть принято соответствующее постановление Народного Хурала — законодательного органа республики.

В течение 2004 г. вопрос о передаче не был включен в сессии Народного Хурала, несмотря на то, что передаточная документация на имущество со стороны территориального управления Минимущества России по Республике Бурятия была полностью подготовлена, государственной регистрации права собственности Российской Федерации на имущество, закрепленное за ГУЗ «Узловая больница», не требовалось (ст. 6 Федерального закона от 21.07.1997 г. 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»), соответственно, ГУЗ «Узловая больница» не было передано в собственность Республики Бурятия. Финансирование из федерального бюджета для указанного учреждения было предусмотрено в течение 2004 г.

Таким образом, в связи с тем, что в собственность Республики Бурятия или муниципальную собственность ГУЗ «Узловая больница» не было передано, финансовых обязательств субъекта в отношении последней еще не возникло.

18.11.2005 г. Народный Хурал Республики Бурятия принял Постановление, согласно которому имущество ГУЗ «Узловая больница» было принято в республиканскую собственность. Переход же права собственности произошел 19.06.2006 г., т.е. более чем 1,5 года Учреждение не получало бюджетного финансирования, оказывая медицинские услуги жителям ряда населенных пунктов Северобайкальского района Республики Бурятия. Финансирование учреждения осуществлялось из территориального фонда обязательного медицинского страхования и собственных средств учреждения. В связи с изложенным, на 12.06.2006 г., ГУЗ «Узловая больница» накопила кредиторскую задолженность в размере 3 346 124 р.

Проблематика ситуации состоит в том, что в соответствии с п. 12 Указа 314 Министерство путей сообщения Российской Федерации, в ведении которого находилось ГУЗ «Узловая больница», было ликвидировано. Согласно п. 13 названного указа было образовано Федеральное агентство железнодорожного транспорта (далее – Агентство), одной из функций которого является управление имуществом упраздненного Министерства путей сообщения Российской Федерации. Но в соответствии с п. 2 Положения о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта в ведении Агентства до выхода соответствующего перечня находятся государственные организации железнодорожного транспорта, подведомственные МПС России. Данный перечень был утвержден 31.12.2004 г.

1753-р. ГУЗ «Узловая больница» в перечень не вошло. Учитывая ведомственную принадлежность, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (правопреемник Минимущества России) не осуществляло полномочий собственника имущества и не финансировало учреждение.

Таким образом, возникла ситуация, когда в условиях реформирования государственное учреждение оказалось вне какой-либо ведомственной принадлежности.

Республика Бурятия приняла в свою собственность только имущество, которое было незамедлительно передано в муниципальную собственность и закреплено за существующим муниципальным учреждением здравоохранения, само юридическое лицо — ГУЗ «Узловая больница на ст. Новый Уоян ВСЖД МПС РФ» так и осталось в ведении уже не существующего ведомства – МПС России.

Следовательно, возможность в полной мере реализовать свои права кредиторами учреждения, в число которых входил весь коллектив ГУЗ «Узловая

больница», отсутствует. Вышеуказанная ситуация оказала отрицательное влияние на и без того очень низкий уровень доверия местного населения к федеральным органам государственной власти Российской Федерации, а это в свою очередь опосредованно уменьшает эффективность деятельности институтов государства в указанном регионе.

Возвращаясь к ситуации, права кредиторов защищаются путем применения положения абзаца 4 п. 2 ст. 120 ГК РФ, которое предполагает субсидиарную ответственность собственника имущества, в данном случае — Российской Федерации. Порядок обращения взыскания на имущество должника — государственного учреждения регламентирован гл. 24.1 «Бюджетного кодекса Российской Федерации» от 31.07.1998 г. 145-ФЗ.

Но применение ст. 242.3 Бюджетного кодекса РФ невозможно, так как исполнение судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства федерального бюджета осуществляется поэтапно путем субсидирования, конечной фазой которой является главный распорядитель средств федерального бюджета; для ГУЗ «Узловая больница» — Министерство путей сообщения Российской Федерации.

Согласно Письму Верховного суда Российской Федерации «О делах по искам к государству» не ясно, возможно ли взыскание по аналогичным судебным решениям с Министерства финансов Российской Федерации.

С одной стороны, в силу того, что Минфин России выступает от имени казны Российской Федерации, возможно обращение взыскания по судебным решениям по аналогичным делам на Минфин России, но, с другой, механизм обращения взыскания отсутствует. Согласно позиции Верховного Суда Российской Федерации Минфин России выступает от имени казны Российской Федерации при удовлетворении исковых требований к государству в соответствии со ст. 1069 и 1070 ГК РФ.

Мнение Высшего арбитражного суда по аналогичной ситуации — взыскание может быть осуществлено только на денежные средства главного распорядителя средств учреждения (см. информационное письмо Президиума ВАС РФ от 14.07.1999 г. 45 «Об обращении взыскания на имущество учреждения»).

В абзаце 2 п. 2 ст. 1 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Следовательно, в целях защиты прав кредиторов государственных учреждений и исключения подобных случаев, необходимо внесение соответствующих изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и некоторые иные нормативные акты.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации необходимо предусмотреть статью или имеющуюся ст. 242.3 дополнить нормой, согласно которой права по обязательствам федеральных органов исполнительной власти — главных распорядителей средств, ликвидированных в установленном законом порядке, должны быть переданы соответствующему органу государственной власти. Считаем, что более логично такого рода обязательства передать Минфину России, а с помощью нормативного акта Правительства Российской Федерации определить очередность и механизм исполнения данных обязательств.

Без внесения указанных изменений в законодательные акты указанная ситуация может быть решена с помощью перманентного формирования судебной практики Верховного и Высшего арбитражного суда Российской Федерации, но это достаточно долгий и противоречивый процесс.

В завершение хочется отметить временное наличие административно-управленческих подсистем, при которых реализация своих прав субъектами гражданского оборота невозможна или затруднена, и которые не связаны с процедурной деятельностью государства и его органов — является элементом проявления кризисности системы правового регулирования в условиях проведения административной реформы России¹.

¹ См.: Я. Кузнецов. Задачи административной реформы // «Альянс Медиа» от 14 марта 2007 г.