

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Алтайский государственный университет»

Юридический факультет

Кафедра гражданского права

Правовое положение Федерального казначейства
(магистерская диссертация)

Выполнил магистрант
3 курса, 343МЗ группы,
заочного отделения
Вострикова Марина Сергеевна

Научный руководитель
к.ю.н., профессор, заведующая
кафедрой
Филиппова Татьяна Аркадьевна

Допустить к защите
Зав. Кафедрой,
к.ю.н., профессор
Филиппова Татьяна Аркадьевна
«__» _____ 2017 г.

Выпускная квалификационная работа
защищена
«__» _____ 2017 г.
Оценка _____
Председатель ГЭК

Барнаул 2017

Содержание

Введение.....	3
Глава 1. Общая характеристика Федерального казначейства как юридического лица.....	7
1.1 Организационно-правовая форма Федерального казначейства как юридического лица.....	7
1.2 Организационное единство и структурные подразделения Федерального казначейства.....	28
1.3 Имущественная обособленность Федерального казначейства.....	32
Глава 2. Участие Федерального казначейства в договорных отношениях.....	37
2.1 Федеральное казначейство как сторона гражданско-правового договора.....	37
2.2 Заключение государственного контракта Федеральным казначейством.....	42
Глава 3. Гражданско-правовая ответственность Федерального казначейства.....	63
3.1 Договорная ответственность Федерального казначейства.....	63
3.2 Внедоговорная ответственность Федерального казначейства.....	73
Заключение.....	88
Библиографический список	92

Введение

Согласно положению, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 703 «О Федеральном казначействе», Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета. При этом указанным положением закреплено, что Федеральное казначейство является юридическим лицом.

Основные начала гражданского законодательства, содержащиеся в п. 2 ст. 1 ГК РФ, устанавливают, что юридические лица приобретают и осуществляют свои гражданские права своей волей и в своих интересах. Они свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора и в определении любых не противоречащих законодательству условий договора. Данное положение в теории гражданского права именуется принципом автономии воли. Относительно распространения данного принципа на властные (государственные) органы как выразителей интереса публично-правового образования в законодательстве не указано и в теории цивилистики нет однозначного мнения по данному поводу.

Белых В.С. отмечал, что, будучи юридическим лицом, Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации, которое также является юридическим лицом. В свою очередь Минфин находится в непосредственном подчинении у Правительства РФ, как

высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации¹.

В связи с чем представляется не ясным, является ли рассматриваемый орган самостоятельным участником гражданских правоотношений при наделении его статусом органа власти, обладает ли он правом выступать в таких отношениях от собственного имени.

Особенностями органов власти является то, что они не обладают главными характеристиками субъектов гражданского права, поскольку воля такого органа производна от воли публично-правового образования, а право собственности на имущество отсутствует, так как органы государственной власти, являясь казенными учреждениями, обладают имуществом на праве оперативного управления².

Таким образом, возникает необходимость определить гражданско-правовое положение Федерального казначейства с учетом его положения в системе органов государственной власти.

Актуальность выбранной темы обусловлена особым характером правового статуса указанного федерального органа исполнительной власти, его двойственной правовой природой. Он, с одной стороны, участвует в гражданском обороте в качестве самостоятельного субъекта гражданского права. Однако, с другой стороны, орган государственной власти создан для выполнения множества правоприменительных функций, имеющих важное публичное значение.

До сих пор дискуссионными являются многие вопросы, такие как, является ли орган государственной власти юридическим лицом, какова его организационно-правовая форма, может ли он выступать в гражданских правоотношениях в качестве самостоятельного субъекта.

¹ Белых В.С. Юридические лица публичного права: понятие, сущность, сфера применения // Банковское право. М. - 2012. - № 4 – С. 68.

² Садриева Р.Р. Правовой статус органов государственной власти как участников гражданских правоотношений // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

Федеральное казначейство действует в рамках своей компетенции, установленной Положением, которое лишь закрепляет полномочия этого органа, устанавливает организацию его деятельности, не раскрывая при этом статус рассматриваемого государственного органа, его организационно-правовую форму. Перечисленные дискуссионные и нерешенные в законодательстве вопросы влияют и на правоприменительную практику, и на деятельность самого Федерального казначейства при его участии в гражданско-правовых отношениях.

Объектом исследования являются общественные отношения, в которых Федеральное казначейство выступает как самостоятельный участник гражданского оборота.

Предмет работы составляют нормы отечественного гражданского права, проанализированные с точки зрения правового положения Федерального казначейства, его участия в гражданских правоотношениях как непосредственного носителя субъективных гражданских прав и обязанностей, минуя публичный статус этого органа. В предмет исследования включены и теоритические взгляды российских ученых, таких как В.В. Артемова, В.В. Бараненкова, А.А. Болдырева, М.И. Брагинского, В.В. Витрянского, Б.Б. Инжиевой и других, в работах которых создавалась научная база для концептуального вывода о необходимости законодательного закрепления статуса органов государственной власти в рамках правовой конструкции казенных учреждений. Также предметом исследования являются судебные постановления судов Российской Федерации.

Целью данной выпускной квалификационной работы является определение гражданско-правового положения Федерального казначейства посредством анализа признаков юридического лица, возможности его участия в гражданском обороте в качестве самостоятельного субъекта, механизма привлечения к договорной и внедоговорной ответственности.

Для реализации поставленной цели необходимо решить следующие задачи: определить организационно-правовую форму Федерального казначейства; раскрыть организационное единство Федерального казначейства, его структуру; проанализировать имущественную обособленность Федерального казначейства; рассмотреть возможность участия Федерального казначейства в гражданском обороте как самостоятельной стороны гражданско-правового договора; изучить порядок заключения государственных контрактов Федеральным казначейством, а также механизм привлечения Федерального казначейства к договорной и внедоговорной ответственности.

Глава 1. Общая характеристика Федерального казначейства как юридического лица

1.1 Организационно-правовая форма Федерального казначейства Российской Федерации как юридического лица

В положении о Федеральном казначействе говорится о том, что Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти и юридическим лицом.

Согласно пункта 2 статьи 48 Гражданского кодекса Российской Федерации, юридическое лицо должно быть зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц в одной из организационно-правовых форм, предусмотренных настоящим Кодексом.

Возникает необходимость не только выявить признаки юридического лица, которыми обладает Федеральное казначейство, но и определить его организационно-правовую форму.

Однако прежде чем перейти к рассмотрению вопроса об организационной форме рассматриваемого органа власти, необходимо обратить внимание на дискуссию о возможности признания федеральных органов исполнительной власти юридическими лицами.

Так, А.П. Бердашкевич полагает, что можно иметь права юридического лица, не будучи таковым, т.е. ведет речь о субсидиарном применении норм права о юридических лицах к образованиям иного рода: «Обладать правами юридического лица» вовсе не означает «быть юридическим лицом». Правовой статус субъекта, обладающего правами юридического лица, отличен от правового статуса юридического лица. Для последнего должна быть найдена соответствующая организационно-правовая форма. Для субъекта, лишь

обладающего правами юридического лица, но юридическим лицом не являющегося, это не обязательно»³.

В своем умозаключении автор не одинок, с ним солидарны С.А. Зинченко и В.В. Галов: «Понятия «субъект, являющийся юридическим лицом» и «субъект с правами юридического лица» не тождественны. В последнем случае авторы почему-то отходят от основного тезиса о возможности существования неких лиц с правами юридического лица, но таковыми не являющихся, и переключают свое внимание на несколько иную область – проблему субсидиарного применения норм⁴.

Попытка вести речь о субъектах, которые не являются ни юридическими лицами, ни публичными образованиями, а представляют собой особые органы с правами юридических лиц, является вариацией на тему «юридические лица публичного права», возможностью рассмотреть указанные субъекты как органы, наделенные публичной властью, с правами юридического лица. В основе такого подхода лежит нежелание видеть орган власти и юридическое лицо как разные стороны одного и того же явления: организации, которая в одном случае является носителем властных полномочий, а в другом является равноправным участником гражданских отношений.

По мнению С.А. Зинченко и В.В. Галова: «Юридическое лицо создается для осуществления управленческих функций властного характера, что не соответствует природе субъекта юридического лица. Функции и назначение юридического лица и властного органа - антиподы в их «чистом», классическом виде»⁵.

По мнению В.Е. Чиркина, органы власти следует относить к числу так называемых юридических лиц публичного права, причем данные субъекты не тождественны: «В Гражданском кодексе Российской Федерации органы государства и муниципальных образований, в отличие от учреждений, не

³ Бердашкевич А.П. Органы государственной власти как юридические лица // Законность. 2000. № 11. - С. 32.

⁴ Зинченко С.А. Юридическое лицо и правовой статус органов государственного управления (вопросы соотношения) // Хозяйство и право, 2006. № 10. - С. 109.

⁵ Зинченко С.А. Юридическое лицо и правовой статус органов государственного управления (вопросы соотношения) // Там же. - С. 102.

названы. Однако распространять понятие государственного учреждения на органы государства и наоборот, как это иногда делается в законодательстве, нельзя. В Конституции Российской Федерации используются оба термина, но в разных значениях»⁶.

Со стороны существования органов власти как самостоятельных участников гражданского оборота подходит к проблеме О.В. Михайленко: «Следовало бы вообще отказаться от практики придания органам власти и их структурным подразделениям статуса юридических лиц. Целесообразно признать, что органы власти представляют собой структурно неотъемлемую часть таких субъектов гражданского права, как публичные образования, реализующие посредством этих органов свою дееспособность»⁷.

Однако данный подход слишком упрощен и не дает ответа на вопрос о том, может ли орган государственной власти выступать в гражданских правоотношениях в качестве самостоятельного субъекта.

Конструкция юридического лица позволяет органу государственной власти участвовать в различных гражданско-правовых отношениях. Как указывает В.В. Бараненков: «В соответствии с современным законодательством статус юридического лица требуется организациям (включая органы власти) для вступления в налоговые, бюджетные, трудовые и многие другие правоотношения. Иными словами, отраслевая правосубъектность организации в самых различных видах правоотношений обуславливается обязательным наличием у нее статуса юридического лица. Таким образом, любой орган государственной власти должен быть юридическим лицом или структурным подразделением юридического лица»⁸.

Таким образом, можно сделать вывод, что лишение органов государственной власти статуса юридических лиц невозможно.

⁶ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права: Монография. М.: Норма, 2007. - С. 117.

⁷ Михайленко О.В. Юридическая личность органов государственной (муниципальной) власти // Хозяйство и право - 2010. - № 2. - С. 76.

⁸ Бараненков В.В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридических лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 6. - С. 5.

В последнее время в Российской Федерации преобладает позиция, согласно которой федеральные органы исполнительной власти признаются юридическими лицами. Подтверждением указанной позиции служит разъяснение Министерства экономического развития Российской Федерации как уполномоченного органа, в котором указывается, что федеральные органы исполнительной власти можно считать юридическими лицами, организационно-правовая форма которых подпадает под определение казенного учреждения, на имущественные отношения с их участием распространяются нормы Гражданского кодекса Российской Федерации, касающиеся казенных учреждений, и Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 537 «О порядке осуществления федеральными органами исполнительной власти функций и полномочий учредителя федерального государственного учреждения»⁹.

При определении правового статуса Федерального казначейства нельзя обойти вниманием дискуссию о юридическом лице публичного права. По мнению О.Ю. Ускова, единого подхода к категории публичного юридического лица российской правовой наукой не выработано, всесторонние разработки понятия юридического лица публичного права отсутствуют. В связи с этим имеется очевидная потребность в уяснении сущности понятия юридического лица публичного права¹⁰.

В российской литературе термин «юридическое лицо публичного права» впервые использовал Г.Ф. Шершеневич, заявивший, что на первом месте среди юридических лиц публичного права находится государство - казна. Другие лица публичного права он не анализировал, а государство сводил к казне, используя словосочетание «юридическое лицо публичного права» с цивилистических позиций¹¹.

⁹ Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография. Юстицинформ, 2014. – С. 36.

¹⁰ Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. - 2010. - № 6. - С. 101.

¹¹ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. М.: НОРМА, 2007. – С. 40.

В.Г. Голубцов также признает, что русская дореволюционная цивилистическая доктрина признавала государство при его участии в гражданско-правовых отношениях юридическим лицом и называла его в этом качестве казной, но казна была особым юридическим лицом - публичным. И хотя признание казны юридическим лицом распространяло на нее основные положения законодательства, касающиеся юридических лиц, но, как отмечал Н. Лазаревский, это не вытекает из самого существа государства, ибо «казна - явление напрочь публичное»¹².

Среди лиц публичного права М.И. Кулагин называл буржуазное государство, выступающее в имущественных отношениях как казна, а также штаты и земли в федерациях, государственные учреждения и государственные организации, которые одновременно выступают как хозяйствующие субъекты и как органы управления¹³.

В.Е. Чиркин отмечает, что, несмотря на то, что М.И. Кулагин не анализирует детально юридическое лицо публичного права, в предложенных им общих чертах юридического лица некоторые особенности юридического лица публичного права нашли свое отражение. Это был значительный шаг вперед в создании концепции юридического лица публичного права. В.Е. Чиркин считает верными названными М.И. Кулагиным некоторые отличительные признаки такого юридического лица. По его словам, юридическое лицо публичного права имеет государственно-властные полномочия (на деле может наделяться и полномочиями иной публичной власти - муниципальной), ему присущи особый порядок назначения управляющих, которые являются носителями государственной воли (на деле не только государственной), а также публичные права и обязанности¹⁴.

В настоящее время существует несколько подходов к толкованию понятия «юридическое лицо публичного права».

¹² Голубцов В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности // Журнал российского права. - 2010. - № 10. - С. 64.

¹³ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. - С. 40.

¹⁴ Там же. - С. 40.

Самым распространенным и находящим широкую поддержку в научных кругах является взгляд на юридическое лицо публичного права как на классификационную группу, существующую наряду с частными юридическими лицами¹⁵.

В.Е. Чиркин пришел к выводу, что сама категория юридического лица не есть нечто исключительно присущее частному праву и что существуют юридические лица публичного права, к которым, помимо публично-правовых образований и их органов, осуществляющих публичную власть, относятся практически все иные некоммерческие организации, действующие в целях общего блага путем сотрудничества с публичной властью или давления на нее (начиная от политических партий и заканчивая органами общественной самодеятельности). По его мнению, к юридическим лицам относится любое образование, так или иначе связанное с публичной властью (необязательно осуществляющее публично-властные полномочия) и действующее для достижения не личных интересов, а общего блага¹⁶.

Представители данного подхода исходят из междисциплинарного понимания института юридического лица, в рамках которого публичное и частное право оказываются «перемешанными», поэтому достигнуть их четкого разделения невозможно. В связи с данной позицией предлагается существенно изменить не только российское законодательство, но и подход к пониманию юридического лица как субъекта правоотношений. Результатом которого должно стать появление не просто новой классификации юридических лиц, а существенное изменение всей теории юридического лица, которая длительно формировалась в российской науке и на сегодняшний день является общепризнанной среди цивилистов.

Так, В.Е. Чиркин предлагает не просто разделить юридические лица на частные и публичные, но ставит перед учеными задачу по выработке обобщенного междисциплинарного понятия юридического лица, которое

¹⁵ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – С. 76-94.

¹⁶ Там же. – С. 76-94.

охватило бы особенности публичных и частных юридических лиц, определения которых также должны быть даны законодателем¹⁷.

Сложным в оценке является вопрос об отнесении к юридическим лицам публичного права органов публичной власти. По мнению В.С. Белых далеко не все органы публичной власти обладают статусом юридического лица. С другой стороны, существует целая система органов публичной власти, состоящая из совокупности (системы) юридических лиц. В частности, органы федерального казначейства – юридические лица, образующие единую централизованную систему. В то же время органы федерального казначейства входят в состав Министерства финансов РФ. Однако Минфин РФ является юридическим лицом. Выходит, что в составе одного юридического лица, в частности Министерства финансов РФ, действует целая система юридических лиц. Поскольку Министерство финансов РФ – юридическое лицо, постольку его интересы вовне (без доверенности) представляют органы. В силу ст. 53 ГК РФ юридическое лицо приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы, действующие в соответствии с законом, иными правовыми актами и учредительными документами¹⁸.

В целом, В.С. Белых соглашается с мнением В.Е. Чиркина, что разделение публичного и частного права в значительной мере условно. В действительности имеет место их гармоничное сосуществование, переплетение и взаимопроникновение. Именно на стыке указанного взаимодействия и интеграции норм публичного и частного права формируются комплексные отрасли законодательства и права (включая предпринимательское право)¹⁹.

О.Ю. Усков также отмечает, что предложенное В.И. Чиркиным понятие юридического лица публичного права в действительности лишено собственного содержания и нисколько не приближает к уяснению его сущности, а является лишь классическим случаем приумножения понятий без

¹⁷ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. – С. 75.

¹⁸ Белых В.С. К вопросу о юридическом лице публичного права. // Научно-практический экономико-правовой журнал «Бизнес. Менеджмент и право» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

¹⁹ Там же.

какой-либо необходимости, что, впрочем, весьма характерно для современной юриспруденции²⁰.

В.Д. Рудакова считает, что сегодня «присвоение звания» публичного юридического лица в том виде, в каком оно видится теоретикам публичного права, ничего не изменит ни в публичной, ни в гражданской правосубъектности рассматриваемых ими организаций: уже с той позиции, что в публичном праве статус юридического лица не предоставляет организации никаких дополнительных прав и не накладывает обязанностей, а в сфере гражданского права эти организации и так признаются юридическими лицами. Единственная проблема, которая, по мнению В.Д. Рудаковой, находит свое решение в рамках рассматриваемого подхода В.И. Чиркина, проблема терминологического характера, существующая в науке публичного права²¹.

Появление концепции публичного юридического лица О.В. Михайленко связывает с неудовлетворительной разработанностью этого вопроса. Государство, государственные и муниципальные образования, органы государственной и муниципальной власти, гражданское общество и т.д. в той или иной степени признаются участниками публичных правоотношений; являясь коллективными образованиями, они выступают в публичных правоотношениях в противовес физическому лицу как индивидуальному субъекту публичного права. Но в публичном праве нет цельной теории, объясняющей как принципы организации, так и принципы деятельности таких субъектов²².

Отсутствие согласованности во взглядах относительно состава классификационной группы публичных юридических лиц В.Д. Рудакова объясняет применением различных критериев деления юридических лиц на

²⁰ Усков О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды // Журнал российского права. - 2010. - № 6. - С. 103.

²¹ Рудакова В.Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М.: 2014. - С. 46.

²² Михайленко О.В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве // Журнал российского права. 2011. - № 3. - С. 109.

частные и публичные²³. Указанный критерий оказывает прямое влияние на объем классификационных групп, определяя принадлежность того или иного правового явления к одной из них. Так, А.В. Винницкий в качестве таких критериев выделяет способ создания юридического лица, наличие властных полномочий, направленность деятельности на выполнение публичных, общественно значимых функций²⁴.

О.И. Тарасов предлагает закрепить категорию публичных юридических лиц в качестве самостоятельного типа субъекта права. Данный подход предполагает разделение юридических лиц на частные и публичные, это деление представляет собой не просто обоснованную классификацию юридических лиц, но изменение перечня субъектов права²⁵.

При этом, по мнению В.Д. Рудаковой, при признании публичных юридических лиц самостоятельным типом субъектов права происходит распад целостной категории юридического лица как правового образа, полученного в результате обобщения свойств, которые характерны для коллективных субъектов права, что нельзя признать допустимым²⁶.

В научной литературе подход к публичному юридическому лицу как к новой организационно-правовой форме юридического лица сталкивается с серьезным противодействием. В качестве аргумента против такого подхода высказывается положение об уникальности каждого юридического лица, относимого к категории публичного, что не позволяет объединить их в рамках одной организационно-правовой формы. Более того, противники рассматриваемой позиции, как правило, отрицают необходимость придания субъектам, относимым к категории публичных юридических лиц, какой-либо

²³ Рудакова В.Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - С. 50.

²⁴ Винницкий А.В. О судьбе госкорпораций и других публичных юридических лиц в контексте совершенствования законодательства // Право и политика. - 2011. - № 3. - С. 367 – 374.

²⁵ Тарасов О.И. Понятие и признаки юридического лица публичного права // Закон. 2012. № 8. - С. 103 – 109.

²⁶ Рудакова В.Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – С. 55.

организационно-правовой формы в том виде, в каком она предусматривается гражданским законодательством²⁷.

Приведем определение публичному юридическому лицу, которое наиболее полно отражает его основные признаки: юридическое лицо создается по воле государства на основании закона или решения уполномоченного органа государственной власти и является по своей природе публично-правовым образованием. Такое лицо не всегда имеет учредительные документы (устав) и нуждается в государственной регистрации, но всегда создается и действует на основании определенного правового акта. Юридическое лицо публичного права либо наделяется или может наделяться государственно-властными полномочиями. Оно имеет права и обязанности публичного характера. При этом осуществление соответствующих прав и обязанностей для него обязательно, а не инициативно²⁸.

Наличие особенностей участия органов государственной власти, учрежденных публичными образованиями, в обязательственных (договорных и внедоговорных), вещных или организационных отношениях по представительству от имени публичных образований не следует оценивать в качестве необходимости для возникновения в соответствующей правовой системе конструкции юридического лица публичного права, тем более, что данные особенности в разной степени характерны для различных категорий названных субъектов.

Если согласиться с тем, что Федеральное казначейство является юридическим лицом публичного права, то можно дать ему следующее определение, согласно которому Казначейство России – это признанное публичной властью в этом качестве материальное и публично-правовое некоммерческое образование, которое выступает в гражданских

²⁷ Кравченко Д.В. Юридические лица публичного права как новый субъект правоотношений в области банковской деятельности // Банковское право. - 2012. - № 2. - С. 35 – 43.

²⁸ Садриева Р.Р. Правовой статус органов государственной власти как участников гражданских правоотношений // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

правоотношениях в различных организационно-правовых формах путем законного применения публичной власти, сотрудничества с ней, имеющее название, а также другие идентифицирующие признаки, обладающее имуществом, имеющее права и обязанности и несущее ответственность за принятые правовые акты и действия. Однако этот подход представляется слишком сложным и необоснованным, поскольку Гражданским кодексом Российской Федерации закреплен исчерпывающий перечень организационно-правовых форм юридических лиц, введение дополнительной конструкции приведет к их загромождению. Кроме того, не усматривается практической потребности выделения органов государственной власти в отдельную категорию публичных юридических лиц.

В настоящее время все чаще встречается расширительное толкование понятия юридического лица публичного права без учета положений действующего законодательства. В данную категорию попадают не только юридические лица, выполняющих публичные функции, но и публично-правовые образования, имеющие казну, а также административно-территориальные образования, искажая тем самым смысл понятия юридического лица²⁹. Понятие юридического лица публичного права в российском правовом порядке в настоящее время является сугубо доктринальным.

Однако необходимо вернуться к тезису, согласно которому органы власти – это такие организации, которые являются юридическими лицами, поскольку обладают всеми необходимыми признаками. Невозможно существование юридического лица как участника конкретных правоотношений вне организационно-правовой формы.

Федеральное казначейство является юридическим лицом, имеет печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы и бланки установленного образца, а также счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской

²⁹ Курбатов, А.Я. О юридических лицах публичного права / А.Я. Курбатов // Хозяйство и право. - 2009.- № 10. - С. 77 – 86.

Федерации, имеет самостоятельную смету расходов и текущие счета в учреждениях банков для выполнения хозяйственных функций.

С 1 января 2005 года Федеральное казначейство выделено из состава Министерства финансов Российской Федерации с преобразованием в федеральную службу, подведомственную Минфину России. Федеральное казначейство находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации.

Федеральное казначейство участвует в гражданских правоотношениях самостоятельно, действует на основании Положения о Федеральном казначействе, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 703 «О Федеральном казначействе». Оно осуществляет свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы, подведомственные федеральные казенные учреждения во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, Центральным банком Российской Федерации, общественными объединениями и иными организациями.

Несмотря на подробную регламентацию организацию деятельности Федерального казначейства, в Положении не раскрываются правовые признаки этого органа, которые содержатся в самом определении юридического лица, закрепленном гражданским законодательством Российской Федерации.

Гражданский кодекс Российской Федерации в пункте 1 статьи 48 дает определение юридического лица, под которым признается организация, которая имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде.

Из указанного определения возможно выделить основополагающие признаки, каждый из которых необходим, а все в совокупности — достаточны,

чтобы организация могла быть признана субъектом гражданского права, т.е. юридическим лицом³⁰.

К числу таких признаков относятся³¹:

1) организационное единство юридического лица, которое проявляется прежде всего в определенной иерархии, соподчиненности органов управления (единоличных или коллегиальных), составляющих его структуру, и в четкой регламентации отношений между его участниками. Благодаря этому становится возможным превратить желания множества участников в единую волю юридического лица в целом, а также непротиворечиво выразить эту волю вовне.

2) имущественная обособленность, если организационное единство необходимо для объединения множества лиц в одно коллективное образование, то обособленное имущество создает материальную базу деятельности такого образования.

3) самостоятельная имущественная ответственность по своим обязательствам. Принцип самостоятельной гражданско-правовой ответственности юридического лица сформулирован в статье 56 Гражданского кодекса Российской Федерации. Согласно этому правилу юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Иными словами, каждое юридическое лицо самостоятельно несет гражданско-правовую ответственность по своим обязательствам.

4) выступление в гражданском обороте и при разрешении споров в судах от собственного имени означает возможность от своего имени приобретать и осуществлять гражданские права и нести обязанности, а также выступать истцом и ответчиком в суде. Это — итоговый признак юридического лица и одновременно та цель, ради которой оно и создается. Наличие организационной структуры и обособленного имущества, на котором базируется самостоятельная

³⁰ Гражданское право: учебник в трех томах / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. – М.: Проспект, 2012. – Т.1. – С. 109.

³¹ Гражданское право: Общая часть: учебник в четырех томах / Под ред. Е.А.Суханова. - 3-е изд-е, - М. Волтерс Клувер, 2008. – Т. 1.– С. 135.

ответственность, как раз и позволяют ввести в гражданский оборот новое объединение лиц и капиталов — нового субъекта права.

Таким образом, можно прийти к выводу, что в российском гражданском праве юридическое лицо — это признанная государством в качестве субъекта права организация, которая обладает обособленным имуществом, самостоятельно отвечает этим имуществом по своим обязательствам и выступает в гражданском обороте от своего имени, и Федеральное казначейство, в свою очередь, обладает всеми перечисленными признаками.

Традиционно после определения понятия юридического лица проводится их классификация. Применительно к Федеральному казначейству этот вопрос также требует обсуждения.

Согласно пункту 1 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации, юридическими лицами могут быть организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

Федеральное казначейство, безусловно, является некоммерческой организацией, поскольку в рамках своей деятельности оно не преследует цели извлечения прибыли, а осуществляет правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета главными распорядителями, распорядителями и получателями средств федерального бюджета.

В статье 48 Гражданского кодекса Российской Федерации приводится классификация юридических лиц в зависимости от прав учредителей на их имущество. Федеральное казначейство относится к тем юридическим лицам, учредители которых имеют вещные права в отношении их имущества. К

юридическим лицам, на имущество которых их учредители имеют такие права, относятся государственные и муниципальные унитарные предприятия, а также учреждения.

Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо соответственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием (государственное учреждение, муниципальное учреждение). Как правило, его учредительным документом является устав или положение, которое утверждается учредителями. Учреждение может действовать на основании общего (типового или примерного) положения об учреждениях данного вида. В учредительных документах собственник должен определить задачи и цели деятельности учреждения, поскольку оно имеет ограниченную, целевую правоспособность³².

В отличие от других видов юридических лиц учреждения отвечают перед своими кредиторами не всем своим имуществом, а только находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях, установленных законом, также иным имуществом. При недостаточности указанных денежных средств или имущества субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в случаях, предусмотренных пунктами 4 - 6 статьи 123.22 и пунктом 2 статьи 123.23 Гражданского кодекса Российской Федерации, несет собственник соответствующего имущества (п. 3 ст. 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации). Поэтому учреждения не могут быть объявлены банкротами.

Исходя из указанных организационно-правовых форм, Федеральное казначейство можно отнести к учреждению, поскольку им признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Учредитель является собственником имущества созданного им учреждения. На имущество, закрепленное собственником за

³² Гражданское право: Общая часть: учебник в четырех томах / Под ред. Е.А.Суханова. - С. 205.

учреждением и приобретенное учреждением по иным основаниям, оно приобретает право оперативного управления (п. 1 ст. 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации).

В зависимости от состава учредителей можно выделить публичные (государственные и муниципальные) учреждения, учредителями и собственниками имущества которых являются соответствующие публично-правовые образования: Российская Федерация, субъекты РФ либо муниципальные образования. Иные виды учреждений являются частными, поскольку создаются одним или несколькими физическими и (или) юридическими лицами.

Федеральное казначейство, безусловно, относится к государственным учреждениям, поскольку учредителем и собственником имущества указанного органа является Российская Федерация, что напрямую следует из его положения.

Государственное учреждение, в свою очередь, может быть автономным, бюджетным или казенным. Для уяснения особенностей каждого из перечисленных видов необходимо дать им отдельную характеристику.

Правовое положение автономных учреждений определяет Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Согласно части 1 статьи 2 названного Закона автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными

законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах).

Автономное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением недвижимого имущества и особо ценного движимого имущества, закрепленных за автономным учреждением собственником этого имущества или приобретенных автономным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества.

Особенности правового положения бюджетных учреждений определены положениями статьи 9.2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», в соответствии с пунктом 1 которой, бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенного бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества, а также недвижимого имущества независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено.

Определение казенного учреждения содержится в абзаце 39 статьи 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым казенное учреждение – государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества.

Л.Г. Бокарева обращает внимание, что в качестве дополнительных критериев решения вопроса о статусе государственного учреждения Правительство Российской Федерации предлагает использовать следующий критерий - если учреждение должно выполнять функции главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, то оно должно стать казенным, поскольку бюджетные и автономные учреждения перестают быть участниками бюджетного процесса и получателями бюджетных средств³³.

В пункте 5.17 Положения о Федеральном казначействе закреплено, что Федеральное казначейство осуществляет, в том числе, и функции главного распорядителя.

Исходя из приведенной характеристики видов учреждений, закрепленных гражданским законодательством, представляется возможным отнести Федеральное казначейство к казенному учреждению.

³³ Бокарева Л.Г. Российская государственность: Реформы и их итоги. Имущественные отношения в Российской Федерации. 2013. – № 10 - С. 26.

При определении организационно-правовой формы Федерального казначейства нельзя обойти вниманием дискуссию о наличии самостоятельной организационно-правовой формы таких юридических лиц, как орган государственной власти. Существует несколько разнообразных подходов к решению указанной проблемы.

Под организационно-правовой формой юридического лица понимается совокупность конкретных признаков, выделяющихся в системе общих признаков юридического лица и существенно отличающих данную группу юридических лиц от всех остальных³⁴.

Ратующий за определение конкретной организационно-правовой формы юридического лица В.В. Артемов, тем не менее, считает возможным говорить о государственных органах (т.е. одной из разновидностей органов публичной власти) как об особых субъектах, статус которых не определен законом напрямую, в силу чего в порядке аналогии закона к ним следует применять нормы об учреждениях³⁵.

Иной позиции придерживается О.Ю. Усков, который считает точку зрения на органы публичной власти как на учреждения не совсем логичной, поскольку «...статус этих органов даже формально не соответствует организационно-правовой форме учреждения: они не имеют (и не могут иметь) учредительных документов, неясно также, кто является их учредителем»³⁶.

Позиция И.В. Никифорова относительно затронутой проблемы сводится к следующему. Во-первых, автор констатирует отсутствие единых правовых норм, регулирующих положение государственного органа как юридического лица. Во-вторых, положение данных органов регулируется не только нормами законов и подзаконных актов, но и положениями о них. В-третьих, в силу специальной оговорки на них не распространяются положения Федерального

³⁴ Гражданское право: учебник в трех томах / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. - С. 141.

³⁵ Артемов В.В. Органы местного самоуправления как субъекты гражданского права // Государственная власть и местное самоуправление. М.: Юрист, 2002. - № 4. - С. 31.

³⁶ Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права, 2003. - № 5. - С. 30.

закона «О некоммерческих организациях». Наконец, в-четвертых, «...во всем остальном к ним должны применяться положения Гражданского кодекса Российской Федерации о бюджетных учреждениях»³⁷.

В диссертационном исследовании В.Г. Голубцова присутствует идея о нетождественной природе учреждений и госорганов: «Статус государственных органов как юридических лиц... несводим к статусу учреждений как некоммерческих организаций и обладает рядом особенностей, из чего вытекает необходимость выделения их в самостоятельную организационно-правовую форму юридического лица – «публичное учреждение». Основные особенности их гражданско-правового статуса (цели создания и деятельности, права учредителя, право на осуществление приносящей доходы деятельности, ответственность учредителя, особенности правового режима имущества) следует закрепить в тексте Гражданского кодекса, указав, что государственные органы должны действовать на основании унифицированного положения об организациях данного вида, которое надлежит разработать в развитие нововведений в кодифицированный гражданский закон. Необходимо внести также изменения в Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» в части установления особенностей процедуры регистрации этих юридических лиц (освобождение от уплаты государственной пошлины, уточнение перечня документов, представляемых для регистрации, установление особых требований к наименованию и пр.)³⁸.

М.И. Брагинский не усматривает проблемы в определении органов публичной власти как учреждений: «Наделенные правами юридического лица органы (государственной власти) представляют собой с точки зрения

³⁷ Гражданское право: учебник в трех томах / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. - С. 342.

³⁸ Голубцов В.Г. Участие Российской Федерации в имущественных отношениях, регулируемых гражданским законодательством: Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: МГЮА, 2008. - С. 61 - 77.

Гражданского кодекса Российской Федерации обычное учреждение – один из видов некоммерческих организаций»³⁹.

Мнения ученых по поводу организационно-правовой формы органов государственной власти неоднозначны и в целом противоречивы. Наличие различных подходов в науке гражданского права обусловлено самим состоянием закона. Право оперативного управления, по Гражданскому кодексу Российской Федерации, это «ограниченное вещное право», принадлежащее только юридическому лицу. Поскольку деление юридических лиц на разнообразные организационно-правовые формы осуществлено без единого классификационного критерия и решающее значение при этом остается за императивно выраженной волей законодателя, в условиях, когда такая воля однозначно не просматривается применительно к организационно-правовой форме органов государственной власти, возникшие сложности являются закономерностью.

В связи с чем, следует согласиться с позицией А.А. Болдырева, согласно которой, учреждение – это организационно-правовая форма юридического лица, полностью пригодная для включения в гражданские правоотношения органов государственной власти. Единственной существенной чертой таких органов, которая обособляет их среди иных юридических лиц, является особый момент создания - с момента принятия решения об этом, а не с момента регистрации⁴⁰.

На основании вышеизложенного можно утверждать, что поскольку Федеральное казначейство является юридическим лицом в силу прямого указания на это в Положении, на основании которого оно действует, согласно положениям Гражданского кодекса Российской Федерации обладает необходимыми признаками юридического лица, т.е. имеет обособленное имущество и отвечает им по своим обязательствам, может от своего имени

³⁹ Брагинский М.И. Участие органов исполнительной власти в отношениях, регулируемых гражданским законодательством // Право и экономика. 2001. - № 7. - С. 72.

⁴⁰ Болдырев А.А. Юридические лица – несобственники в системе субъектов гражданского права: монография. М.: Норма, 2007. - С. 20.

приобретать и осуществлять гражданские права и нести гражданские обязанности, быть истцом и ответчиком в суде, зарегистрировано в едином государственном реестре юридических лиц (ОГРН 1047797019830), не имеет в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли, создано Российской Федерацией, обладает правом оперативного управления в отношении государственного имущества, отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, при недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества (Российская Федерация), помимо всего прочего осуществляет функции главного распорядителя, допустимым следует считать вывод, что организационно-правовая форма Федерального казначейства – казенное учреждение.

1.2 Организационное единство и структурные подразделения Федерального казначейства

Действующим законодательством закреплена юридическая личность Федерального казначейства (т.е. оно является юридическим лицом), при этом в нем, к сожалению, не уделено достаточного внимания отдельным признакам такого лица. В связи с чем, особого анализа требует в частности такой признак, как организационное единство.

Организационное единство характеризует всякую организацию как единое целое, способное решать определенные социальные (в данном случае - гражданско-правовые, имущественные) задачи. Оно предполагает определенную внутреннюю структуру организации, выражающуюся в наличии у нее органов управления, а при необходимости - и соответствующих

подразделений для выполнения установленных для нее задач⁴¹.

Организационное единство юридического лица проявляется, прежде всего, в определенной иерархической структуре, соподчинении органов управления, составляющих его структуру, и в четкой регламентации отношений между его участниками. Благодаря чему становится возможным превратить желания множества участников в единую волю юридического лица в целом, а также конкретно выразить эту волю вовне.

Множество лиц, объединенных в организацию, выступает в гражданском обороте как один субъект права. Организационное единство юридического лица закрепляется его учредительными документами и нормативными актами, которые регулируют правовое положение того или иного вида юридического лица.

В статье 14 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» закреплено, что учредительным документом казенного учреждения является положение, утвержденное соответствующим органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя.

Для Федерального казначейства таким учредительным документом является упомянутое выше положение «О Федеральном казначействе», утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 года № 703. Данный документ устанавливает полномочия рассматриваемого органа власти и организацию его деятельности в рамках исполнения возложенных публично-правовых функций, при этом структура самого органа не раскрывается.

Организационная структура Федерального казначейства установлена Приказом Казначейства России от 10.04.2006 № 5н «Об утверждении Регламента Федерального казначейства». Несмотря на то, что данный документ утвержден самим Федеральным казначейством, он действует наряду с Положением, поскольку принят в соответствии с Постановлением

⁴¹ Гражданское право: Общая часть: учебник в четырех томах / Под ред. Е.А.Суханова. - С. 135.

Правительства Российской Федерации от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 г. № 452 «О Типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти».

Помимо прочего, Регламент устанавливает правила организации деятельности Федерального казначейства по реализации его полномочий, в том числе, общие правила организации взаимодействия Федерального казначейства с его территориальными органами, с Министерством финансов Российской Федерации, в ведении которого оно находится, иными федеральными органами исполнительной власти.

Сама организационная структура Федерального казначейства представляет собой единую централизованную систему, построенную по принципу многоуровневой, иерархической организации, где каждый уровень имеет свои задачи, функции и специфику.

Первый уровень включает в себя:

- Центральный аппарат;
- Управление бюджетного учёта и отчётности;
- Управление обеспечения исполнения федерального бюджета;
- Управление финансово-бюджетных операций;
- Управление совершенствования функциональной деятельности;
- Управление внутреннего контроля (аудита) и оценки эффективности деятельности;
- Административное управление;
- Управление финансовых технологий;
- Финансовое управление;
- Юридическое управление;
- Управление информационных систем;
- Управление режима секретности и безопасности информации;

- Управление развития бюджетных платежей;
- Управление систематизации и классификации информации в социально экономической области;
- Управление интегрированных информационных систем государственных финансов.

Второй уровень включает в себя:

- Межрегиональное операционное управление Федерального казначейства — территориальный орган, располагается в Москве;
- Управления Федерального казначейства по субъектам Российской Федерации — территориальные органы, располагаются в административных центрах субъектов Российской Федерации.

Структура центрального аппарата Федерального казначейства включает в себя руководство (Руководителя и заместителей) Федерального казначейства, помощника Руководителя, советника Руководителя, структурные подразделения (п. 1.4 Регламента).

Структурными подразделениями центрального аппарата Федерального казначейства являются управления по основным направлениям деятельности Федерального казначейства, в которых образуются отделы.

Управления центрального аппарата Федерального казначейства обеспечивают деятельность центрального аппарата Федерального казначейства и осуществляют свои полномочия и функции в соответствии с настоящим Регламентом, Положением об управлении центрального аппарата Федерального казначейства, утверждаемым приказом Федерального казначейства, а также поручениями Руководителя и заместителей Руководителя.

Количество заместителей Руководителя и управлений центрального аппарата Федерального казначейства устанавливается Правительством.

Структура и штатное расписание центрального аппарата Федерального казначейства утверждаются Руководителем в пределах фонда оплаты труда и численности работников, установленных Правительством.

Отсутствие в учредительном документе Федерального казначейства закрепления его организационной структуры не может рассматриваться в качестве пробела, поскольку Регламент Федерального казначейства, действуя наряду с Положением, дополняет его в части порядка организации деятельности в рамках возложенных на него полномочий, устанавливает многоуровневую организационную структуру данного органа.

1.3 Имущественная обособленность Федерального казначейства

Если организационное единство необходимо для объединения множества лиц в одно коллективное образование, то обособленное имущество создает материальную основу для деятельности такого образования.

Имущественная обособленность присуща всем юридическим лицам с самого момента их создания без исключения, тогда как появление у конкретного юридического лица обособленного имущества в большинстве случаев приурочено к моменту формирования его уставного капитала. Все имущество организации учитывается на ее самостоятельном балансе или проводится по самостоятельной смете расходов, в чем находит внешнее проявление имущественная обособленность данного юридического лица.

Согласно пункта 2 статьи 212 Гражданского кодекса Российской Федерации, имущество может находиться в собственности граждан и юридических лиц, а также Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований. При этом имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, закрепляется за государственными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение в соответствии с ГК РФ на праве хозяйственного ведения или оперативного управления (п. 4 ст. 214, п. 3 ст. 215, ст. 294, ст. 296 ГК РФ).

В соответствии с пунктом 1 статьи 296 Гражданского кодекса Российской Федерации учреждение, за которыми имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется этим имуществом в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия собственника этого имущества. В данном случае собственник наделен возможностью определять порядок пользования и распоряжения, не изменяя при этом учредительных документов, закрепляющих цели создания юридического лица⁴².

Персональный состав участников юридических лиц и их органов управления, равно как и их компетенция, могут полностью совпадать, поэтому с чисто организационной точки зрения их трудно разграничить. В данном случае именно имущество, принадлежащее конкретному юридическому лицу и отделенное от имуществ всех других юридических лиц, позволяет его идентифицировать.

В составе государственной собственности существует имущество, не закрепленное за соответствующими учреждениями как самостоятельными юридическими лицами и относящееся к имуществу казны, с одной стороны, и имущество, находящееся в оперативном управлении государственных учреждений, не связанных непосредственно с казной юридических лиц, с другой. Соответственно различают осуществление права государственной собственности в отношении казенного имущества и в отношении имущества, закрепленного за соответствующими учреждениями как самостоятельными юридическими лицами.

В первом случае речь идет об осуществлении права государственной собственности непосредственно носителем этого права через соответствующие государственные органы, а в некоторых случаях юридические лица совершают

⁴² Суханов Е.А. Ограниченные вещные права // Гражданское право России - частное право. - М.: Статут, 2008. - С. 306.

определенные действия от имени субъекта права собственности - Российской Федерации.

Во втором случае к осуществлению права государственной собственности подключается дополнительное и самостоятельный субъект – юридическое лицо, выступающее в гражданском обороте от своего имени и наделенное правом оперативного управления над закрепленным за ним государственным имуществом.

Таким образом, право оперативного управления является способом осуществления права государственной собственности.

В числе вещных прав лиц в статье 216 Гражданский кодекс Российской Федерации называет право оперативного управления имуществом. Субъектами права оперативного управления являются, в том числе, и финансируемые собственником учреждения (ст. 123.21 ГК РФ).

Отличительной особенностью учреждения является характер его прав на используемое имущество. Учреждения являются единственным видом некоммерческих организаций, обладающих не правом собственности, а только правом оперативного управления имуществом. Этим обусловлена имущественная связь учреждения и его учредителя.

Право оперативного управления казенного учреждения, финансируемого собственником, имеет ряд ограничений. Казенное учреждение не вправе отчуждать, иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом, приобретенным за счет выделенных ему средств. По своим обязательствам казенное учреждение отвечает только находящимися в его распоряжении денежными средствами. Имущество казенного учреждения, вне зависимости от того, учитывается ли оно в составе основных средств или средств в обороте, забронировано от взысканий кредиторов. При недостаточности находящихся в распоряжении казенного учреждения денежных средств дополнительную ответственность по его обязательствам несет собственник этого юридического лица.

Право оперативного управления возникает в момент передачи имущества казенным учреждениям, если иное не установлено законом или собственником, и прекращается по общим основаниям, а также по решению собственника в случаях правомерного изъятия имущества. В случае смены собственника переданного или закрепленного имущества казенное учреждение сохраняет право оперативного управления на имущество, принадлежащее ему.

Полномочия собственника в отношении имущества федеральных государственных учреждений возложены на Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» Росимущество осуществляет учет имущества и ведение реестра федерального имущества. Объектом учета в реестре является как недвижимое, так и движимое имущество.

Положением о Федеральном казначействе закреплены полномочия руководителя Федерального казначейства по управлению имуществом, закрепленным за Федеральным казначейством на праве оперативного управления, решению кадровых вопросов и вопросов организации деятельности Федерального казначейства⁴³.

Регламентом Федерального казначейства установлено, что Федеральное казначейство в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства, управляет федеральным имуществом, необходимым для обеспечения исполнения его функций в установленной сфере деятельности, в том числе федеральным имуществом, переданным территориальным органам Федерального казначейства⁴⁴.

Таким образом, Федеральное казначейство не обладает правами собственника в отношении переданного федерального имущества, иного

⁴³ Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (ред. от 01.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 49. – Ст. 4908.

⁴⁴ Приказ Казначейства России от 10.04.2006 № 5н «Об утверждении Регламента Федерального казначейства» (ред. от 26.12.2012) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти – 2006. - № 21.

имущества не имеет⁴⁵. Однако, Федеральное казначейство обладает правом оперативного управления имуществом, необходимым для обеспечения исполнения его функций в установленной сфере деятельности, в том числе федеральным имуществом, переданным территориальным органам Федерального казначейств, т.е. обладает таким необходимым признаком юридического лица, как имущественная обособленность.

⁴⁵ Письмо Казначейства России от 17.03.2011 № 42-7.4-05/9.4-180 «О привлечении Минфина РФ и органов Казначейства России в качестве потерпевших по уголовным делам» (ред. от 25.06.2013) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

Глава 2. Участие Федерального казначейства в договорных отношениях

2.1 Федеральное казначейство как сторона гражданско-правового договора

Участниками гражданских правоотношений являются, в том числе, и юридические лица – организации, специально создаваемые для участия в гражданском обороте. Поскольку гражданский оборот носит имущественный характер, участвовать в нем могут лишь независимые, самостоятельные товаровладельцы, имеющие собственное имущество⁴⁶.

По мнению Е.А. Суханова показателем самостоятельности юридического лица является его выступление в гражданском обороте, в судебных органах от собственного имени.

Участие Федерального казначейства как органа государственной власти в гражданских отношениях от собственного имени является ограниченным и должно соответствовать компетенции, установленной положением, определяющим статус этого органа.

Анализ сущности и функций указанного государственного органа позволяет прийти к выводу, что его сущность заключается в том, что он выполняет функции государства согласно компетенции и является «рукой» государства, которая имеет физическую оболочку и соответственно возможность осуществлять действия⁴⁷.

Между тем, в научной литературе имеются утверждения, расходящиеся с законом и правоприменительной практикой, о роли органов власти в гражданских правоотношениях: «Органы государства, - пишет В.Е. Чиркин, - не могут выступать от своего имени в качестве хозяйствующих субъектов (если

⁴⁶ Гражданское право: Общая часть: учебник в четырех томах / Под ред. Е.А.Суханова. - С. 90.

⁴⁷ Садриева Р.Р. Правовой статус органов государственной власти как участников гражданских правоотношений // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

они, их должностные лица и участвуют в гражданско-правовых отношениях, то не от собственного имени, а как законные представители государства)»⁴⁸.

Представляется упрощающим ситуацию утверждение О.Ю. Ускова: «...следует прийти к выводу о том, что у органов государства нет и не может быть никаких «собственных нужд», отличных от нужд государства, точно так же, как не может быть никаких «собственных нужд» у органов юридического лица. Органы государства создаются исключительно для того, чтобы государство посредством их вступления в отношения, регулируемые гражданским законодательством, могло приобретать гражданские права и обязанности (ст. 125 ГК РФ), как и юридическое лицо имеет свои органы только для того, чтобы приобретать гражданские права и обязанности посредством совершения ими юридически значимых действий (ст. 53 ГК РФ)»⁴⁹.

Однако такой подход является слишком простым, не дает ответа на вопрос о том, каким образом должно осуществляться материальное и техническое обеспечение органов государственной власти.

Конструкция юридического лица позволяет органу государственной власти участвовать в отношениях, которые регулируются актами самой различной правовой природы. Как указывает В.В. Бараненков: «В соответствии с современным законодательством статус юридического лица требуется организациям (в том числе органам власти) для вступления в налоговые, бюджетные, трудовые и многие другие правоотношения. Иными словами, отраслевая правосубъектность организации в различных видах правоотношений обуславливается обязательным наличием у нее статуса юридического лица. Таким образом, каждый орган государственной власти

⁴⁸ Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права. - С. 118.

⁴⁹ Усков О.Ю. Самостоятельная правосубъектность государственных органов и ответственность государства по обязательствам из договора // Хоз-во и право. - 2003. - № 9. - С. 108.

должен быть юридическим лицом или структурным подразделением юридического лица»⁵⁰.

Таким образом, можно сделать вывод, что лишение органов государственной власти статуса юридических лиц невозможно. Это означает, что выделение собственных нужд Федерального казначейства как органа государственной власти было, есть и должно сохраняться не только в теории праве, но и правоприменительной практике.

Полностью соответствует духу права понимание под государственными нуждами не только нужд Российской Федерации и ее субъектов, но и нужд государственных заказчиков – государственных органов (в том числе органов государственной власти), Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос», органов управления государственным внебюджетным фондом либо государственных казенных учреждений, действующих от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации, уполномоченных принимать бюджетные обязательства в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации и осуществляющих закупки (ч. 5 ст. 3 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»).

Признание собственных нужд Федерального казначейства как государственного казенного учреждения в актах, регулирующих организационные отношения по поводу заключения договоров в публичных интересах, является обоснованным.

Федеральное казначейство может вступать в отношения с третьими лицами по реализации собственных полномочий, возложенных на него

⁵⁰ Бараненков В.В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридических лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление. - 2007. - № 6. - С. 5.

положением (в частности, выступать стороной при заключении государственных контрактов в качестве государственного заказчика). В данном случае по соответствующим договорам, направленным на удовлетворение общегосударственных нужд, обязанной стороной (например, покупателем товаров и, соответственно, субъектом ответственности за нарушение обязательств, в частности по оплате товара) также выступает публично-правовое образование в целом, а не орган государственной власти. Это отличает его от других органов государства, например от автономных учреждений, которые совершают гражданско-правовые сделки исключительно от собственного имени юридического лица, не привлекая к ответственности непосредственно породившее его публичное образование.

При хозяйственном обеспечении основной деятельности (заключение договоров об оказании коммунальных услуг, о приобретении канцелярских товаров, о ремонте оборудования) Федеральное казначейство действует от своего имени в рамках правовой конструкции казенного учреждения с ограниченным вещным правом оперативного управления на закрепленное за ним имущество, по сделкам которого у государства не возникает ответственности⁵¹.

Однако, круг гражданских правоотношений, в которых одной из сторон может выступать непосредственно казначейство, очень узкий. По существу, он сводится к полномочиям, упомянутым в п. 5.24 Положения о Федеральном казначействе, согласно которому казначейство наделено правом размещения заказов и заключения государственных контрактов, а также иных гражданско-правовых договоров на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Федерального казначейства, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности⁵².

⁵¹ Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография. – С. 38.

⁵² Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (ред. от 01.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 49. – Ст. 4908.

Очевидно, что действующее законодательство по вопросам участия Федерального казначейства в гражданском обороте и определения его гражданско-правового статуса как органа государственной власти имеет явный пробел. Это объясняется тем, что законодатель не встал на путь признания за казначейством указанных функций, фактически казначейство - это структурное подразделение Министерства финансов РФ, т.е. финансовый орган.

Несмотря на указанное обстоятельство в настоящее время Федеральное казначейство выступает в гражданско-правовых отношениях от своего собственного имени, является стороной в заключаемых им гражданских договорах. Данный вывод можно сделать посредством анализа Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Упомянутый нормативный акт в условиях отсутствия правового регулирования статуса органа государственной власти в Гражданском кодексе Российской Федерации является единственным правовым актом в сфере его договорных отношений.

Особо необходимо обратить внимание на исключение, состоящее в том, что в гражданском обороте Федеральное казначейство вынуждено выступать не только для удовлетворения публичных целей, но и при осуществлении собственного хозяйственного обеспечения.

Удовлетворение собственных нужд Федерального казначейства как органа государственной власти осуществляют на основании указанного выше Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Данным Федеральным законом государственные нужды разделены на потребности Российской Федерации или субъектов Федерации и потребности самих государственных заказчиков, к которым относятся в частности и органы государственной власти, при удовлетворении собственных нужд сделки и иное участие в общегражданском обороте указанные лица должны производить от

собственного имени, в отсутствие субсидиарной ответственности государственных бюджетов⁵³.

Заключение Федеральным казначейством государственных контрактов, в силу прямого указания закона, производится от имени публично-правового образования. При этом нарушение вышеуказанными лицами этого требования при заключении договоров является основанием для признания их судом недействительными. В этой связи представляется необходимым подробно рассмотреть процедуру заключения государственного контракта.

2.2 Заключение Федеральным казначейством государственного контракта

Федеральное казначейство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и ведет реестр государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения государственных заказов (п. 5.24.1 Положения о Федеральном казначействе; п. 6 Правил ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющих государственную тайну»). Однако, по мнению С.А. Зинченко, регистрация контрактов в реестрах не имеет правоустанавливающего значения⁵⁴.

Стоит заметить, что помимо указанного реестра Бюджетным кодексом РФ предусмотрено также ведение «реестров закупок», обязанность ведения

⁵³ Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография. – С. 16.

⁵⁴ Зинченко, С.А. Проблемы заключения государственных и муниципальных контрактов на торгах // Проблемы предпринимательского (хозяйственного) права в современной России. - М. - 2007. - № 2. - С. 148.

которого возложена на получателей бюджетных средств (ст. 73 БК РФ), т.е. на государственных и муниципальных заказчиков.

В юридической литературе встречаются предложения о расширении объема полномочий Федерального казначейства в сфере публичных закупок, в частности за счет закрепления за указанным органом функции по принятию «обоснованного (на основании расчета эффективности и совпадения предметов закупки) решения о размещении заказов для нужд нескольких заказчиков»⁵⁵.

Поскольку Федеральное казначейство является органом государственной власти, то с момента появления у него возникают собственные нужды, потребности. Удовлетворение таких нужд осуществляется, как правило, посредством формирования и реализации (размещения, исполнения) государственного заказа. Формирование потребностей включает в себя их определение (формулирование) и фиксацию в соответствующем документе⁵⁶.

Орган государственной власти может вступать в отношения с третьими лицами по реализации собственных полномочий, возложенных на него соответствующим актом (в том числе выступать в качестве государственного заказчика). Орган государственной власти в гражданском обороте может осуществлять полномочия только в рамках установленной компетенции.

Именно наличие указанного ограничения обуславливает то, что деятельность Федерального казначейства как казенного учреждения, полностью финансируется государством на основании сметы.

В соответствии со статьей 215.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации исполнение федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, местного бюджета обеспечивается Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти

⁵⁵ Кичик К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография. М.: Юстицинформ. - 2012. - С. 104.

⁵⁶ Там же. - С. 107.

субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования соответственно.

Федеральное казначейство при заключении договоров на поставку продукции (работ, услуг), возникновении иных обязательств обязано исходить из доведенных ему в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств, объем которых не может быть превышен принятыми денежными обязательствами.

Приказом Минфина РФ от 30.09.2008 № 104н утвержден Порядок доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета, передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня. Статьей 74 Бюджетного кодекса Российской Федерации установлено, что порядок доведения указанных бюджетных ассигнований и (или) лимитов бюджетных обязательств до главных распорядителей бюджетных средств устанавливается финансовым органом.

Удовлетворение нужд органов государственной власти производится на основании Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) от имени публично-правового образования.

Согласно положениям Закона № 44-ФЗ, Федеральное казначейство является государственным заказчиком. По требованиям данного закона заключение и исполнение казначейством гражданско-правовых договоров, предметом которых являются поставка товара, выполнение работы, оказание услуги (в том числе, приобретение недвижимого имущества или аренда имущества), производится от имени Российской Федерации. При этом нарушение этого требования при заключении договоров является основанием

для признания их судом недействительными.

Государственные контракты, в соответствии со статьями 72, 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации, по общему правилу заключаются и оплачиваются в установленном порядке в пределах доведенных государственному заказчику как получателю бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств. В этой связи получатель бюджетных средств принимает обязательство оплатить поставленный товар, выполненные работы, оказанные услуги перед конкретным юридическим (физическим) лицом. На это обратило внимание и Министерство финансов Российской Федерации в письме от 17.02.2014 № 02-02-06/6567⁵⁷.

Федеральное казначейство как получатель бюджетных средств вправе заключать в установленном порядке государственные контракты на срок, превышающий финансовый год (с учетом положений пункта 3 комментируемой статьи), с оплатой обязательств, вытекающих из указанных государственных контрактов, в соответствующем финансовом году в пределах лимитов бюджетных обязательств, которые доводятся получателям бюджетных средств на указанный финансовый год. Такая позиция закреплена в письме Министерства финансов Российской Федерации от 29.08.2014 № 02-01-10/43351⁵⁸.

В соответствии с положениями статьи 21 Закона № 44-ФЗ планы-графики формируются заказчиками в соответствии с планами закупок. Исходя из положений статьи 17 Закона № 44-ФЗ планы закупок формируются заказчиками согласно целей осуществления закупок, определенных с учетом положений статьи 13 указанного Закона, на срок, соответствующий сроку действия закона (решения) о бюджете. Кроме того, в соответствии с положениями части 9 статьи 21 Закона № 44-ФЗ в случае, если установленный с учетом положений бюджетного законодательства Российской Федерации

⁵⁷ Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. Лермонтова Ю.М. – 2015 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

⁵⁸ Там же.

период осуществления закупки превышает срок, на который утверждается план-график, в план-график также включаются общее количество поставляемого товара, объем выполняемой работы, оказываемой услуги для обеспечения государственных или муниципальных нужд и сумма, необходимая для их оплаты, на весь срок исполнения контракта по годам, следующим за финансовым годом, на который утвержден план-график.

Применительно к вопросу заключения государственного контракта именно Федеральным казначейством необходимо обратить внимание на приказ Минэкономразвития России № 761, Казначейства России № 20н от 27.12.2011 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» и приказ Казначейства России от 04.12.2014 № 302 «Об утверждении Регламента действий контрактной службы для осуществления своих полномочий, а также порядка взаимодействия контрактной службы с другими подразделениями центрального аппарата Федерального казначейства, комиссиями по осуществлению закупок». Указанными приказами в целях совершенствования организации и контроля за размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд центрального аппарата Федерального казначейства и централизованным размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд территориальных органов Федерального казначейства, осуществляемых за счет средств федерального бюджета, создана комиссия по вопросам координации работ по закупкам товаров, работ и услуг для нужд Федерального казначейства и его территориальных органов, предусмотрен порядок управления закупками товаров, работ и услуг для нужд центрального аппарата Федерального казначейства и централизованными закупками для нужд территориальных органов Федерального казначейства.

Данными нормативными актами установлены правила определения потребностей Федерального казначейства в закупках товаров, работ и услуг, организации, осуществления и контроля за размещением и исполнением заказов на закупку продукции с целью удовлетворения нужд Федерального казначейства в указанной продукции, обеспечения эффективного расходования средств федерального бюджета при размещении заказов для нужд Федерального казначейства и централизованном размещении заказов для нужд территориальных органов Федерального казначейства, а также исполнении государственных контрактов и иных гражданско-правовых договоров, заключенных Федеральным казначейством.

Само формирование государственного заказа является длительной и многоэтапной процедурой, если его финансирование осуществляется из бюджетных источников. В случае если финансирование государственного заказа осуществляется из бюджетных источников, в процедуру его формирования включается бюджетный процесс.

Под бюджетным процессом понимается регламентируемая законодательством Российской Федерации деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, утверждению и исполнению бюджетов, контролю за их исполнением, осуществлению бюджетного учета, составлению, внешней проверке, рассмотрению и утверждению бюджетной отчетности (ст. 6 БК РФ).

Формировать заказ могут как исключительно соответствующие компетентные государственные органы, являющиеся участниками процесса планирования экономики, бюджетного процесса (в случае, если в законе о бюджете потребности конкретизированы в максимально возможной степени, в связи с чем сами заказчики не должны уточнять предмет планируемой закупки), так и исключительно сами государственные заказчики (если речь идет, например, о финансировании закупок из внебюджетных источников, в

связи с чем формирование заказа полностью зависит от государственных заказчиков). Формировать заказ могут также совместно указанные выше компетентные государственные органы и государственные заказчики (в случае, если в законе о бюджете потребности конкретизированы, но не в максимально возможной степени, в связи с чем заказчики должны уточнить предмет планируемой закупки).

Организационное обеспечение работ по подготовке, размещению и исполнению заказов Федерального казначейства осуществляют администраторы закупок – структурные подразделения центрального аппарата Федерального казначейства, определенные в плане закупок товаров, работ и услуг для нужд Федерального казначейства (далее - план закупок) ответственными за организацию соответствующих закупок (далее - администраторы закупок).

В соответствии с порядком управления закупками товаров, работ и услуг для нужд центрального аппарата Федерального казначейства и централизованными закупками для нужд территориальных органов Федерального казначейства формирование государственного заказа осуществляется посредством планирования закупок продукции в следующем порядке.

Не позднее, чем за 6 (шесть) месяцев до начала финансового года, в котором планируются закупки продукции, администраторами закупок представляются в финансовое управление центрального аппарата Федерального казначейства (далее – финансовое управление) сведения о потребностях Федерального казначейства в закупках продукции, предусматривающих расходные обязательства Федерального казначейства в планируемом периоде, а также проекты планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков (далее – план-график).

Представляемые администраторами закупок сведения о потребностях Федерального казначейства в закупках продукции в форме проекта плана

закупок в части администрируемых расходов оформляются в письменном и электронном виде с приложением обоснований расчета начальных (максимальных) цен контрактов и согласовываются курирующим соответствующее управление заместителем руководителя Федерального казначейства. Сведения о потребностях Федерального казначейства в закупках продукции представляются в финансовое управление.

Представляемые администраторами закупок проекты планов-графиков оформляются в письменном и электронном виде по форме согласно приложению № 2 к совместному Приказу Минэкономразвития России и Казначейства России от 27 декабря 2011 г. № 761/20н и включают информацию о закупках в части компетенции соответствующего администратора закупок.

На основе поступивших предложений, а также объемов финансового обеспечения деятельности Федерального казначейства, предусмотренных федеральным бюджетом на соответствующий период, финансовое управление формирует и представляет в комиссию проект плана закупок, а также проект плана-графика с приложением всех документов, представленных в финансовое управление администраторами закупок.

После утверждения в установленном порядке плана-графика финансовым управлением обеспечивается опубликование плана-графика в порядке и в сроки, предусмотренные порядком размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, утвержденным совместным Приказом Минэкономразвития России и Казначейства России от 27 декабря 2011 г. № 761/20н.

Реализация сформированного государственного заказа, финансируемого за счет бюджетных источников, сопровождается утверждением и доведением до получателей бюджетных средств лимитов бюджетных обязательств.

Согласно пункта 2 статьи 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственные контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов

бюджетных обязательств, кроме случаев, установленных пунктом 3 указанной статьи. Отсюда следует, что по общему правилу государственные (муниципальные) заказчики вправе размещать заказы, финансируемые за счет бюджетных средств, с момента доведения до них лимитов бюджетных обязательств.

Таким образом, принятие и исполнение бюджетных обязательств (т.е. обязанностей предоставить средства из соответствующего бюджета) в пределах доведенных лимитов бюджетных обязательств – это не только право, но и обязанность получателя бюджетных средств (государственного заказчика по Закону № 44-ФЗ).

Отсюда следует, что государственные заказчики не только вправе, но и обязаны размещать сформированные заказы, источником исполнения которых являются средства бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Государственный заказчик обязан предпринять все зависящие от него меры для эффективного размещения заказа. Однако даже максимально ответственное отношение заказчика к этой обязанности не может быть достаточной гарантией для освоения соответствующих средств в полном объеме.

Размещение заказа является ключевой и, пожалуй, наиболее подверженной рискам стадией его реализации. Как отмечает Л.В. Андреева, на стадии размещения заказов при выборе поставщиков допускается наибольшее количество злоупотреблений⁵⁹.

Под размещением государственного заказа следует понимать сложный юридический состав, состоящий из совокупности юридических фактов – гражданско-правовых действий, а также, в определенных Законом случаях, событий, влекущих заключение государственного контракта, гражданско-правового договора казенного учреждения или иного гражданско-правового договора с целью удовлетворения государственных нужд.

⁵⁹ Андреева Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование. М., 2009.- С. 106.

Обязательным элементом рассматриваемого юридического состава являются гражданско-правовые акты – сделки, т.е. действия, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей (ст. 153 ГК РФ). В данном случае речь идет, прежде всего, о действиях заказчиков, уполномоченных органов (публикация извещения о проведении конкурса, направление проекта контракта единственному поставщику и др.), участников размещения заказов (подача конкурсной заявки, подписание договора и др.), а также иных возможных участников процесса размещения заказа (специализированной организации, оператора электронной площадки и др.).

В соответствии с Законом № 44-ФЗ в Российской Федерации предусмотрены следующие способы определения поставщиков, заказчики при осуществлении закупок используют конкурентные способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) или осуществляют закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Конкурентными способами определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) являются конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс), аукционы (аукцион в электронной форме (далее также - электронный аукцион), закрытый аукцион), запрос котировок, запрос предложений.

Федеральное казначейство размещает заказы на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг в целях удовлетворения нужд центрального аппарата и территориальных органов Федерального казначейства в определенной продукции за счет средств федерального бюджета путем проведения торгов в форме конкурса (открытого или закрытого), закрытого аукциона, открытого аукциона в электронной форме, а также без проведения торгов (запрос котировок, размещение заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)).

Под конкурсом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Под открытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС) извещения о проведении такого конкурса, конкурсной документации и к участникам закупки предъявляются единые требования⁶⁰.

Исходя из нормы ч. 2 ст. 48 Закона № 44-ФЗ, открытый конкурс является приоритетным способом осуществления закупки, поскольку исключения составляют случаи:

- проведения конкурса с ограниченным участием;
- проведения двухэтапного конкурса;
- проведения аукциона в электронной форме;
- проведения запроса котировок;
- проведения запроса предложений;
- применения закрытых способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей);
- осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя)⁶¹.

Под закрытым конкурсом понимается конкурс, при котором информация о закупке направляется заказчиком ограниченному кругу лиц, которые удовлетворяют требованиям, предусмотренным настоящим Федеральным законом, и в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 84 Законом № 44-ФЗ, способны осуществить поставку товара, выполнение работы или оказание услуги, являющихся предметом такого конкурса, и победителем такого

⁶⁰ Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: постатейный / Под ред. Борисова А.Н., Трефиловой Т.Н. – 2-е изд-е, Деловой двор, 2014. – С. 115.

⁶¹ Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: постатейный / Под ред. Р.Ю. Закирова Р.Ю. – 2015 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

конкурса признается его участник, предложивший лучшие условия исполнения контракта.

Под аукционом понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором победителем признается участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта.

Под аукционом в электронной форме (электронным аукционом) понимается аукцион, при котором информация о закупке сообщается заказчиком неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении такого аукциона и документации о нем, к участникам закупки предъявляются единые требования и дополнительные требования, проведение такого аукциона обеспечивается на электронной площадке ее оператором.

Под запросом котировок понимается способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя), при котором информация о закупаемых для обеспечения государственных или муниципальных нужд товарах, работах или услугах сообщается неограниченному кругу лиц путем размещения в единой информационной системе извещения о проведении запроса котировок и победителем запроса котировок признается участник закупки, предложивший наиболее низкую цену контракта.

Закупка у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) как неконкурентный способ закупки может применяться заказчиком только в случаях, предусмотренных частью 1 статьи 93 Закона № 44-ФЗ.

Заказчик выбирает способ определения поставщика (подрядчика, исполнителя) в соответствии с положениями Закона № 44-ФЗ. При этом он не вправе совершать действия, влекущие за собой необоснованное сокращение числа участников закупки.

Отметим, что положение о недопустимости совершения действий, влекущих за собой необоснованное сокращение числа участников закупки,

основано на реализации нескольких принципов обеспечения конкуренции, закрепленных в ст. 8 Закона № 44-ФЗ, таких как:

- создание равных условий для обеспечения конкуренции между участниками закупок;
- соблюдение принципа добросовестной ценовой и неценовой конкуренции между участниками закупок в целях выявления лучших условий поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг;
- запрещение совершения заказчиками, их должностными лицами, комиссиями по осуществлению закупок, членами таких комиссий, участниками закупок любых действий, которые противоречат требованиям Закона № 44-ФЗ, в том числе приводят к ограничению конкуренции, в частности к необоснованному ограничению числа участников закупок.

Рассмотрение отношений, связанных с исполнением государственных заказов, предполагает, прежде всего, обращение к вопросам исполнения соответствующих контрактных (договорных) обязательств. Исполнение заказа – это процесс выполнения заказчиками и поставщиками (исполнителями, подрядчиками) своих обязательств по государственным контрактам и иным гражданско-правовым договорам. В этот этап реализации заказа принято включать также контроль заказчиков за надлежащим исполнением поставщиками (исполнителями, подрядчиками) своих обязательств.

Вопросы, связанные с исполнением договорных обязательств, относятся к предмету гражданского права. Обязательственные правоотношения являются объектом изучения ученых-правоведов с момента их образования. В связи с этим представляется нецелесообразным в рамках настоящей работы подвергать анализу весь комплекс отношений, связанных с исполнением гражданско-правовых обязательств. Вместе с этим необходимо обратиться к институту государственного контракта, являющегося неотъемлемым элементом системы реализации публичных заказов.

Отметим, что государственный контракт (договор) - одна из правовых

форм реализации (не только размещения, но и исполнения) государственного заказа, а не только его размещения. Заключение контрактов (договоров) знаменует окончание стадии размещения и начало стадии исполнения заказа. Следовательно, контракт (договор) – это институт, имеющий отношение к обеим стадиям реализации заказа, а значит, можно говорить о том, что контракт (договор) – одна из правовых форм реализации заказа.

В то же время В.Е. Белов пишет о государственном контракте (договоре) как о правовой форме размещения государственного заказа. Отметим, что этот же автор называет государственный контракт также правовой формой реализации государственного заказа⁶².

В рамках рассматриваемого вопроса представляется необходимым обратиться и к проблемам формирования условий государственных контрактов и иных гражданско-правовых договоров.

В соответствии с п. 1 ст. 432 ГК РФ договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Часть 11 статьи 24 Закона № 44-ФЗ содержит нововведение о разработке и утверждении типовых контрактов, типовых условий контрактов для осуществления заказчиками закупок: типовые контракты, типовые условия контрактов разрабатывают и утверждают в том числе федеральные органы исполнительной власти; типовые контракты, типовые условия контрактов размещаются в ЕИС и составляют библиотеку типовых контрактов, типовых условий контрактов; Правительству РФ делегировано полномочие по установлению порядка разработки типовых контрактов, типовых условий

⁶² Белов В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование. М. - 2011. - С. 204-210.

контрактов, а также случаев и условий их применения. Таким образом, следует ожидать издания соответствующего постановления Правительства РФ⁶³.

В соответствии с заключительным положением ч. 6 ст. 112 Закона № 44-ФЗ до утверждения типовых контрактов, типовых условий заказчики самостоятельно разрабатывают проекты контрактов.

В Федеральном казначействе подготовка проектов государственных контрактов, иных гражданско-правовых договоров осуществляется администратором соответствующей закупки по результатам торгов, запросов котировок цен либо в соответствии с потребностями, определенными планом закупок, Планом-графиком (в случае размещения заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика)).

Проект государственного контракта должен соответствовать требованиям, установленным законодательством Российской Федерации к договорам, в том числе заключенным от имени Российской Федерации, по итогам размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. Проект государственного контракта, как правило, должен содержать, включая (но не ограничиваясь) следующие разделы:

преамбула (наименования сторон государственного контракта, фамилии, имени, отчества полностью и должности лиц, его заключающих, с указанием документов, устанавливающих их полномочия);

предмет государственного контракта (краткое описание содержания государственного контракта, указание на основания его заключения);

права и обязанности сторон;

требования к товарам, работам, услугам, их приемке Федеральным казначейством;

сумму государственного контракта и порядок расчетов;

ответственность сторон в соответствии с требованиями законодательства

⁶³ Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: постатейный / Под ред. Борисова А.Н., Трефиловой Т.Н. – 2-е изд-е, Деловой двор, 2014. – С. 52.

Российской Федерации в сфере размещения заказов;

дополнительные условия исполнения государственного контракта;

адреса, банковские реквизиты и подписи сторон, скрепленные печатями.

В зависимости от вида государственного контракта допускается включение иных разделов.

Наличие приложений к государственному контракту должно быть указано в государственном контракте. Каждое упомянутое в государственном контракте приложение должно иметь порядковый номер, быть подписано сторонами по государственному контракту и скреплено печатями.

Представляется необходимым подробно остановиться на таком существенном условии государственного контракта, как цена, поскольку цена является важнейшим инструментом борьбы потенциальных поставщиков за заказ на стадии его размещения, а также фактором, позволяющим выявлять причины нарушений закупочного законодательства на стадии исполнения заказа. Более того, с ценой контракта связана проблема количественной оценки эффективности любой закупочной системы.

По общему правилу цена не является существенным условием договора. Однако для государственного контракта цена является существенным условием, на чем акцентируют внимание многие специалисты⁶⁴. Таким образом, контракт не может считаться заключенным, если в нем не указана его цена.

Начальная (максимальная) цена представляет собой предельное значение цены контракта, которое определяется и обосновывается заказчиком, указывается в плане-графике закупок, извещении о проведении закупки, документации о закупке, приглашении принять участие в закрытой закупке. Определение заказчиком начальной (максимальной) цены осуществляется при

⁶⁴ Тарабаев П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург. - 2009. - С. 19.

определении поставщика (подрядчика, исполнителя) конкурентным способом⁶⁵.

Согласно положениям пункта 2 статьи 24 Закона № 44-ФЗ при заключении контракта указывается, что цена контракта является твердой и определяется на весь срок исполнения контракта, а в случаях, установленных Правительством Российской Федерации, указываются ориентировочное значение цены контракта либо формула цены и максимальное значение цены контракта, установленные заказчиком в документации о закупке. При заключении и исполнении контракта изменение его условий по общему правилу не допускается.

Также Законом № 44-ФЗ определены методы определения начальной (максимальной) цены контракта:

1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка) заключается в установлении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основании информации о рыночных ценах идентичных товаров, работ, услуг, планируемых к закупкам, или при их отсутствии однородных товаров, работ, услуг;

2) нормативный метод заключается в расчете начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на основе требований к закупаемым товарам, работам, услугам, в случае, если такие требования предусматривают установление предельных цен товаров, работ, услуг;

3) тарифный метод применяется заказчиком, если в соответствии с законодательством Российской Федерации цены закупаемых товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд подлежат государственному регулированию или установлены муниципальными

⁶⁵ Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: постатейный / Под ред. Р.Ю. Закирова Р.Ю. – 2015 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

правовыми актами. В этом случае начальная (максимальная) цена контракта, цена контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), определяются по регулируемым ценам (тарифам) на товары, работы, услуги;

4) проектно-сметный метод заключается в определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на:

- строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объекта капитального строительства на основании проектной документации в соответствии с методиками и нормативами (государственными элементными сметными нормами) строительных работ и специальных строительных работ, утвержденными в соответствии с компетенцией федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- проведение работ по сохранению объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, за исключением научно-методического руководства, технического и авторского надзора, на основании согласованной в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, проектной документации на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия и в соответствии с реставрационными нормами и правилами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации в области государственной охраны объектов культурного наследия.

Указанный метод может применяться при определении и обосновании начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), на текущий ремонт

зданий, строений, сооружений, помещений;

5) затратный метод применяется в случае невозможности применения иных методов, или в дополнение к иным методам. Данный метод заключается в определении начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), как суммы произведенных затрат и обычной для определенной сферы деятельности прибыли. При этом учитываются обычные в подобных случаях прямые и косвенные затраты на производство или приобретение и (или) реализацию товаров, работ, услуг, затраты на транспортировку, хранение, страхование и иные затраты.

После утверждения существенных условий проекты государственных контрактов, иных гражданско-правовых договоров, заключаемые в центральном аппарате Федерального казначейства, подлежат обязательному согласованию. Подписание государственных контрактов, иных гражданско-правовых договоров, не прошедших процедуру согласования, не допускается. Организация процедуры согласования государственных контрактов, иных гражданско-правовых договоров осуществляется администратором соответствующей закупки. Процедура согласования государственных контрактов, иных гражданско-правовых договоров осуществляется до подписания государственных контрактов, иных гражданско-правовых договоров со стороны поставщика (исполнителя, подрядчика).

Право подписи государственных контрактов, иных гражданско-правовых договоров, заключаемых Федеральным казначейством, имеет руководитель Федерального казначейства, а также заместители руководителя Федерального казначейства в случае, когда такие полномочия переданы указанным должностным лицам правовыми актами Федерального казначейства.

После подписания государственного контракта, иного гражданско-правового договора уполномоченным лицом Федерального казначейства он подлежит скреплению Гербовой печатью Федерального казначейства,

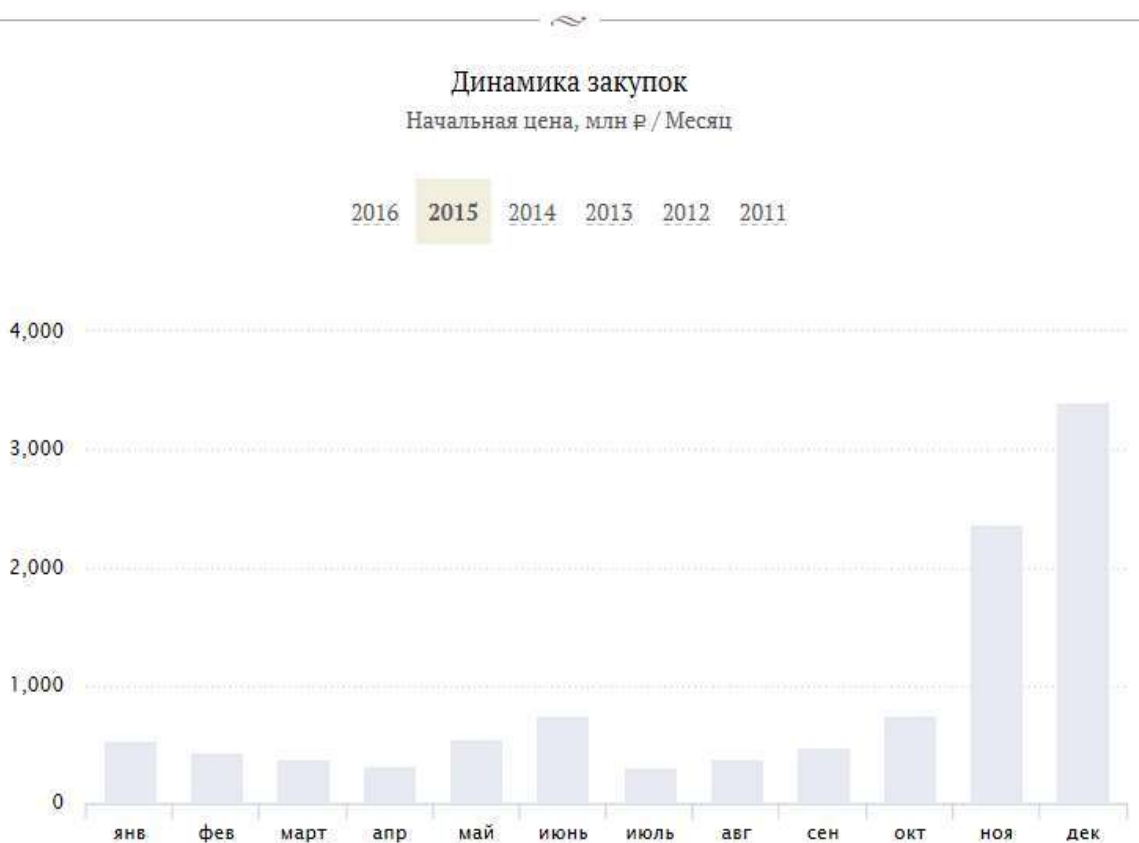
хранящейся в Финансовом управлении (за исключением государственного контракта, заключаемого по итогам проведения открытого аукциона в электронной форме).

Изменение, расторжение государственных контрактов, иных гражданско-правовых договоров, заключенных Федеральным казначейством, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В заключение рассматриваемого вопроса обратимся к информации о закупках для нужд Федерального казначейства, размещенной на официальном сайте Казначейства России <http://www.roskazna.ru>.

Согласно общей информации о закупках с 2011 года по 2016 год Федеральным казначейством опубликовано 62146 извещений на сумму 72307.98 млн. руб. Заключено 29365 контрактов на общую сумму 35488.55 млн. руб.

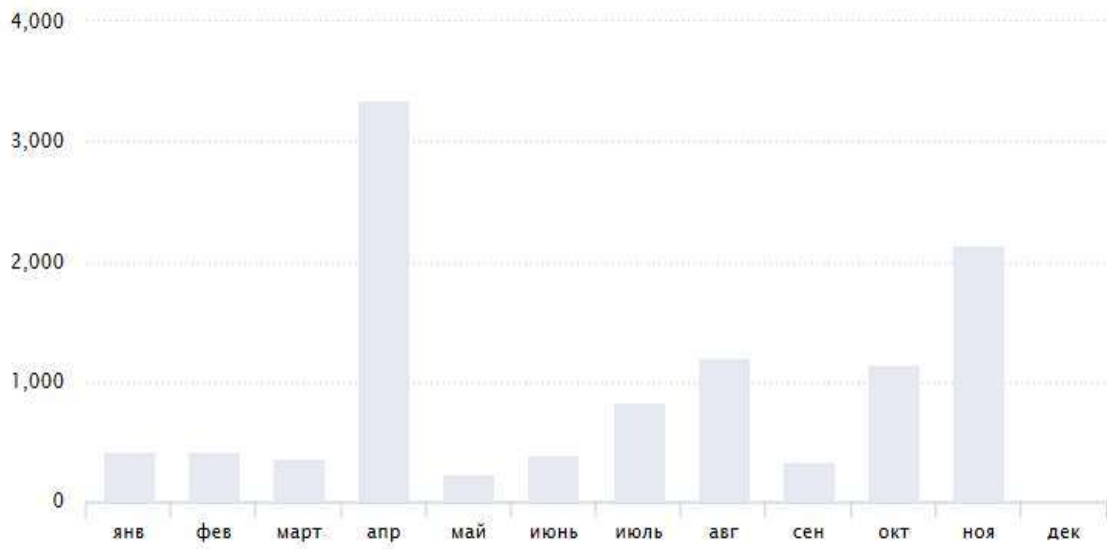
Динамика закупок для нужд Федерального казначейства, произведенных в 2015 - годах, представлена на графиках.





Динамика закупок
Начальная цена, млн ₽ / Месяц

2016 2015 2014 2013 2012 2011



Глава 3. Гражданско-правовая ответственность Федерального казначейства

3.1 Договорная ответственность Федерального казначейства

Договорная ответственность наступает в случаях, когда лица связаны каким-либо обязательством (например, купля-продажа, подряд, аренда и т.д.) и одна из сторон данного обязательства не исполняет свои обязанности либо исполняет их ненадлежащим образом. Именно нарушение обязательства (договора) влечет возникновение охранительного правоотношения – гражданско-правовой ответственности⁶⁶.

По общему правилу юридическое лицо (за исключением учреждений и казенных предприятий) отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом (п. 1 ст. 56 ГК), а не только имеющимся у него (прежде всего числящимися на его банковских счетах) денежными средствами⁶⁷.

Как было сказано выше, особенности ответственности юридических лиц, созданных в форме учреждений, регламентированы в п. 3 ст. 123.21, п. п. 3 - 6 ст. 123.22, п. 2 ст. 123.23 ГК РФ. Нормы об ответственности сходны в отношении частных и казенных, автономных и бюджетных учреждений соответственно. Особенностью ответственности частных и казенных учреждений является исключение из-под взыскания натурального имущества (учреждение отвечает находящимися в его распоряжении денежными средствами), а также наличие субсидиарной ответственности собственника имущества, условиями привлечения которого является обязательное предъявление требований сначала к основному должнику⁶⁸.

⁶⁶ Гражданское право: учебник в двух томах / Под ред. Гонгало Б.М. - М.: Статут, 2016. - Т. 1. - С. 183

⁶⁷ Гражданское право: Общая часть: учебник в четырех томах / Под ред. Е.А. Суханова. - С. 93.

⁶⁸ Сюзарева И.Ф. Учреждения: новеллы гражданского законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2015. - № 7. - С. 45 - 49.

Пунктом 3 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» (примечание: статья 120 ГК РФ утратила силу с 1 сентября 2014 года в связи с принятием Федерального закона от 05.05.2014 № 99-ФЗ, которым с этого же срока ГК РФ дополнен статьями 123.21 - 123.23, регулирующими деятельность учреждений) 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».

Осуществление толкования закона в соответствии с его буквальным смыслом в данном случае обусловлено соображениями практического характера и необходимостью процессуальной экономии. Избавление суда от необходимости выяснения того, есть ли какое-либо имущество у учреждения и на какие средства оно приобретено, позволяет не отвлекаться от предмета иска в рамках производства по делам о взыскании долгов с субсидиарного должника - собственника имущества.

Ответственность Федерального казначейства по своим обязательствам носит ограниченный характер, что нетипично для гражданского права, в котором общим правилом является несение юридическим лицом ответственности всем принадлежащим ему имуществом. Правило об ограниченной ответственности таких органов было сформулировано исходя из необходимости непрерывного функционирования государственного учреждения.

Ограниченный характер также носит и само участие Федерального

казначейства в гражданских правоотношениях, поскольку такое участие обусловлено целью реализации возложенных на него функций и в отличие от других участников гражданских правоотношений, оно не может иметь в них своего интереса. Заключение им государственных контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производится от имени Российской Федерации.

Данные положения могут сформировать ошибочное мнение относительно того, что участие органа государственной власти отождествляется с действиями самого государства и гражданско-правовая ответственность возлагается непосредственно на публично-правовое образование.

Т.А. Терещенко справедливо замечает: «Указание на то, что государственные и муниципальные органы выступают в гражданском обороте от имени публичных образований, не должно вводить в заблуждение. В подобных случаях никаких отношений представительства не возникает, поскольку публичные образования в силу особенностей своей правовой природы (коллективные субъекты) не могут самостоятельно приобретать права и обязанности иначе, чем через действия своих органов»⁶⁹.

В отношении Федерального казначейства в силу его правового положения существует правовая неурегулированность в отношениях по собственному хозяйственному обеспечению (заключение договоров об оказании коммунальных услуг, о приобретении канцелярских товаров, о ремонте оборудования). Исходя из того, что законодательство разделяет государственные нужды на потребности государства и потребности заказчиков, в данном случае указанный орган не удовлетворяет социальные потребности государства, совершение им сделок и иное участие в общегражданском обороте должно производиться от собственного имени, что не может повлечь за собой ответственности государства.

При этом, как показывает судебная практика, привлечение Федерального

⁶⁹ Гражданское право: учебник в трех томах / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. - С. 356 - 357.

казначейства к договорной ответственности чаще всего связано с неисполнением либо ненадлежащим исполнением своих обязательств по заключенным им государственным контрактам.

Часть 4 статьи 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» предусматривает включение в контракт обязательного условия об ответственности заказчика и поставщика (подрядчика, исполнителя) за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, предусмотренных контрактом.

Заключение и оплата Федеральным казначейством государственных контрактов, иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, производятся от имени Российской Федерации, в пределах доведенных органу государственной власти бюджетных средств. Нарушение государственным органом данного требования при заключении государственных контрактов, иных договоров может являться основанием для признания их судом недействительными по иску органа государственной власти, уполномоченного на принятие решений о его создании, реорганизации и упразднении.

При уменьшении органу государственной власти в установленном порядке средств соответствующего бюджета, выделенных для финансирования обязательств, вытекающих из заключенных им государственных контрактов, иных договоров, стороны должны согласовать новые условия по цене и (или) количеству (объемам) товаров (работ, услуг) государственных контрактов, иных договоров. Сторона государственного контракта, иного договора вправе потребовать от органа государственной власти возмещения фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного контракта, иного договора⁷⁰.

⁷⁰ Инжиева Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография. – С. 82.

В большинстве случаев подобное возмещение понесенного ущерба становится возможным в судебном порядке, поскольку у Федерального казначейства отсутствуют полномочия по распоряжению находящемся у него имуществом, поскольку необходимо согласие собственника этого имущества – Российской Федерации.

Данная позиция подтверждается следующим примером из судебной практики. 27.12.2013 года между Управлением Федерального казначейства по Ярославской области (далее - Управление) и ОАО «Ярославская генерирующая компания» (далее - ОАО ЯГК) заключен государственный контракт № 600-47-13. Согласно выставленному ОАО ЯГК акту № АНз00000269 приема-передачи тепловой энергии от 31.12.2013 ОАО ЯГК поставила, а Управление потребило тепловую энергию на сумму 17948,47 рублей, которая была оплачена в полном объеме, что подтверждается платежным поручением № 3055707 от 24.01.2014 года, соглашением № 1 к государственному контракту на теплоснабжение № 600-47-13 от 27.12.2013. Таким образом, в соответствии со статьей 309 Гражданского кодекса Российской Федерации обязательства по оплате поставленной тепловой энергии исполняются Управлением надлежащим образом. В 2014 году в Управление от ОАО ЯГК поступил проект государственного контракта. 20.05.2014 года ОАО ЯГК был получены проекты государственного контракта, протокола разногласий, протокола согласования разногласий, протокола урегулирования разногласий. 15.05.2014 в адрес Управления поступило исковое заявление ОАО «ЯГК» о взыскании задолженности по оплате за поставленную тепловую энергию в период с 01.12.2013 по 31.03.2014 в размере 65 472,76 рублей; пени за просрочку оплаты за поставку теплоэнергии в размере 1 058,24 рублей; госпошлины в размере 2 661,24 рубля.

Арбитражный суд Ярославской области, дело №А82-7269/2014, при принятии решения пришел к выводу, что факт потребления теплоэнергии в декабре 2013г. подтвержден истцом актом приема-передачи тепловой энергии

№ АНз00000269 от 31.12.13г. на сумму 18118 руб.08 коп. Факт потребления теплоэнергии в декабре 2013г. не отрицается ответчиком. Оплата произведена в сумме 17948 руб.47 коп. по платежному поручению №3055707 от 21.01.14г. Задолженность составила 169 руб.61 коп., которую истец просит взыскать с ответчика. При этом, истец пояснил, что документы по реализации были выставлены абоненту 25.12.13г.; а 20.12.13г. вступили в действие новые тарифы, установленные Приказом Департамента энергетики и регулирования тарифов Ярославской области № 144-тэ от 16.12.13г., которые применяются со дня вступления Приказа в силу, по 31.12.13г. На основании этого обстоятельства истец произвел перерасчет за декабрь 2013г., выставил акт приема-передачи № АНз00000269 на сумму 18118 руб.08 коп. Учитывая, что доказательств оплаты не представлено, требование истца подлежит удовлетворению с ответчика в сумме 169 руб.61 коп. Соглашение № 1 от 24.04.14г. к государственному контракту № 600-47-13 от 27.12.13г. подписано после принятия Приказа Департамента энергетики и регулирования тарифов Ярославской области от 16.12.13г. об установлении тарифа на теплоснабжение, не препятствует начислению стоимости теплоэнергии в соответствии с требованиями законодательства по регулируемым ценам, в связи с чем возражения ответчика не принимаются. Пунктом 4.12 государственного контракта установлена ответственность Государственного заказчика в случае просрочки исполнения обязательства в виде неустойки в размере 1/300 действующей на день уплаты неустойки ставки рефинансирования ЦБРФ, от суммы невыполненного обязательства за каждый день просрочки до фактического исполнения обязательства по государственному контракту. Сумма пени составляет 19 руб.74 коп., за период с 20.01.14г. по 23.01.14г., 4 дня, с применением ставки рефинансирования ЦБ РФ в размере 8,25% годовых, подлежит удовлетворению с ответчика⁷¹.

⁷¹ Решение Арбитражного суда Ярославской области от 13 июля 2015 г. по делу № А82-7269/2014 // Сайт Арбитражного суда Ярославской области [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Арбитражный суд Ярославской области. URL: <http://yagoslavl.arbitr.ru> (дата обращения 10.12.2016).

Кроме того, в гражданском процессе необходимо установить совокупность условий наступления гражданско-правовой ответственности: 1) противоправность поведения должника, причинителя вреда; 2) наличие отрицательных последствий в имущественной сфере кредитора, потерпевшего; 3) причинная связь между противоправным поведением должника, причинителя вреда и отрицательными имущественными последствиями; 4) вина должника, причинителя вреда. По общему правилу ответственность наступает при наличии четырех названных условий. Но в ряде случаев закон устанавливает, что ответственность наступает и при отсутствии одного или двух условий. Так, при взыскании неустойки может не быть имущественных потерь (затрат) кредитора и, соответственно, причинной связи⁷².

Таким образом, для привлечения Федерального казначейства к ответственности за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств, принятых в соответствии с заключенным государственным контрактом, необходимо в судебном порядке установить весь состав гражданско-правовой ответственности.

При этом Федеральное казначейство отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, которых в случае привлечения его к договорной ответственности может оказаться недостаточными, поскольку в ряде случаев имеет место и дополнительное взыскание штрафных санкций, таких как пени, неустойки, вследствие ненадлежащего исполнения принятых на себя обязательств.

Приведем пример из судебной практики. Между Управлением Федерального казначейства Калининградской области и ООО СК «Стандарт» (далее – Общество) был заключен государственный контракт на выполнение работ по текущему ремонту административного здания Управления, оплата выполненных работ была произведена Управлением с просрочкой, что послужило основанием для обращения Обществом суд. Арбитражный суд

⁷² Гражданское право: учебник в двух томах / Под ред. Гонгало Б.М. – С. 184.

Калининградской области, дело № А21-1449/2015, в своем решении указал, в силу статей 711 и 720 ГК РФ, заказчик обязан оплатить надлежащим образом выполненную подрядчиком работу после сдачи результатов работ в сроки и в порядке, которые предусмотрены условиями договора. В соответствии с пунктом 5.3 Контракта, оплата осуществляется после выполнения Обществом работ в полном объеме. Обществом в адрес Управления был представлен акт выполненных работ на сумму 1 474 602,84 руб. В связи с тем, что объемы работ по текущему ремонту фасада административного здания Управления, указанные Обществом в акте о приемке выполненных работ, не соответствовали фактически выполненным объемам работ, Управление письмом отказалось их оплачивать и предложило устранить недоделки. Вместо этого, Общество обратилось в суд с иском к Управлению о взыскании задолженности по Контракту. Оплатить фактически выполненные Обществом работы Управление не имело возможности, так как это противоречило бы пункту 5.3 Контракта, установившему условие об оплате после выполнения всего объема работ, а также статье 9 ФЗ от 21.07.2005 № 94-ФЗ, которая запрещает уменьшать объем работ по государственному контракту. В соответствии со статьей 333 Гражданского кодекса РФ, если подлежащая уплате неустойка явно несоразмерна последствиям нарушения обязательства, суд вправе уменьшить неустойку. Не признавая наличие задолженности перед Обществом, Управлению полагало, что в данной ситуации размер неустойки, заявленной Обществом ко взысканию, явно не соразмерен последствиям нарушения обязательства. При принятии решения, суд пришел к выводу, что заявленные требования являются обоснованными по праву и размеру. Так, согласно правовой позиции, приведенной в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 27.03.2012 № 1288/11, сам факт наличия некоторых недостатков в выполненных работах не может являться безусловным основанием для отказа заказчика от подписания актов и оплаты работ. Право начисления неустойки возникает с момента

возникновения обязанности по оплате, т.е. в течение десяти банковских дней с момента подписания сторонами акта о приемке выполненных работ (пункт 5.3 Контракта). Вместе с тем, суд, руководствуясь ст.333 ГК РФ, считает, что сумму неустойки следует снизить на 50%⁷³.

С другой стороны, может показаться, что законодательством не гарантируется реальной защиты интересов кредиторов, поскольку перечень имущества Федерального казначейства, на которое может быть обращено взыскание, ограничен.

Недостаточное бюджетное финансирование со стороны собственника имущества Федерального казначейства не является основанием для освобождения его от договорной ответственности.

Бюджетное законодательство регулирует ситуацию, когда денежных средств для исполнения судебного решения недостаточно. В этом случае в дело вступает главный распорядитель бюджетных средств. Пунктом 5 статьи 242.3 Бюджетного кодекса РФ установлено, что при отсутствии или недостаточности соответствующих лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов для полного исполнения исполнительного документа должник направляет органу государственной власти (государственному органу), осуществляющему бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета, в ведении которого он находится, запрос-требование о необходимости выделения ему дополнительных лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов в целях исполнения исполнительного документа с указанием даты его поступления в орган Федерального казначейства. Орган государственной власти (государственный орган), осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) средств федерального бюджета, в

⁷³ Решение Арбитражного суда Калининградской области от 05 мая 2015 г. по делу № А21-1449/2015 // Сайт Арбитражного суда Калининградской области [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Арбитражный суд Калининградской области. URL: <http://kaliningrad.arbitr.ru> (дата обращения 10.12.2016).

трехмесячный срок со дня поступления исполнительного документа в орган Федерального казначейства обеспечивает выделение лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов в соответствии с запросом-требованием (п. 6 ст. 242.3 БК РФ).

Кроме того, законодательство не знает запрета обращения кредитора с требованиями о взыскании долга к собственнику имущества органа государственной власти.

Общая последовательность действий лица, желающего привлечь того или иного субъекта к субсидиарной ответственности, изложена в статье 399 Гражданского кодекса Российской Федерации. До предъявления требований к лицу, которое в соответствии с законом либо иными правовыми актами или условиями обязательства несет ответственность дополнительно к ответственности другого лица, являющегося основным должником (субсидиарную ответственность), кредитор должен предъявить требование к основному должнику. Если основной должник отказался удовлетворить требование кредитора или кредитор не получил от него в разумный срок ответа на предъявленное требование, это требование может быть предъявлено лицу, несущему субсидиарную ответственность (п. 1 ст. 399 ГК РФ).

В данном случае закон не ставит возможность предъявления требований к лицу, несущему субсидиарную ответственность, в зависимость от того, имеется или отсутствует возможность у основного должника удовлетворить требования кредитора. Достаточно не мотивированного отказа основного должника либо его молчания, чтобы требования могли быть предъявлены к дополнительному должнику.

Данный тезис полностью подтверждается содержанием пункта 3 статьи 399 Гражданского кодекса Российской Федерации: «Лицо, несущее субсидиарную ответственность, должно до удовлетворения требования, предъявленного ему кредитором, предупредить об этом основного должника, а если к такому лицу предъявлен иск, привлечь основного должника к участию в

деле. В противном случае основной должник имеет право выдвинуть против регрессного требования лица, отвечающего субсидиарно, возражения, которые он имел против кредитора»⁷⁴.

При этом в судебных актах делаются одновременные ссылки и на норму о недостаточности денежных средств, и на общую норму о порядке привлечения к субсидиарной ответственности, что не совсем логично. Применение пункта 1 статьи 399 ГК РФ должно означать, что суду не следует проверять, имеется ли у основного должника фактическая возможность исполнить обязательство. Проверке в таком случае должен подлежать лишь факт того, имелся ли прямой или молчаливый отказ в удовлетворении требований кредитора.

В итоге, при вынесении решения, суды сначала проверяют факт недостаточности денежных средств у самого учреждения, а потом оставляют тот же вопрос для повторной оценки на стадии исполнения судебного акта. Это не способствует процессуальной экономии, ставит последующее исполнение судебного акта по важнейшему параметру – должнику – в зависимость от усмотрения органа власти.

В связи с чем оговорка о недостаточности денежных средств как основания привлечения собственника к субсидиарной ответственности по долгам учреждения, имеющая своим следствием «двойной контроль» фактической способности к исполнению обязательства учреждением, является в гражданском законодательстве излишней.

3.2 Внедоговорная ответственность Федерального казначейства

Внедоговорная ответственность наступает в случае причинения вреда личности или имуществу потерпевшего противоправными действиями в

⁷⁴ Болдырев А.А. Юридические лица – несобственники в системе субъектов гражданского права: монография. – С. 160.

случаях, когда между причинителем вреда и потерпевшим отсутствовали обязательственные отношения, или они были, но причиненный вред никак не связан с этими обязательственными отношениями, например, причинение вреда в результате дорожно-транспортного происшествия. Именно обязательства из причинения вреда – наиболее распространенный случай внедоговорной ответственности.

Б.М. Гонгало отмечает, что причинение вреда еще именуют деликтом, а порожаемое им обязательство – деликтным⁷⁵.

Д.Е. Богданов также отмечает, что обязательства вследствие причинения вреда в правовой практической и научной литературе наиболее часто именуют деликтными обязательствами, и дает следующее определение деликтному обязательству: «Обязательством вследствие причинения вреда называется такое гражданско-правовое отношение, по которому потерпевший (кредитор) вправе требовать от причинителя вреда (должника) возмещения вреда в полном объеме, причиненного неправомерными действиями (бездействием) причинителя вреда, а должник обязан возместить вред в полном объеме». Таким образом, главное отличие деликтных обязательств от обязательств, содержащихся в главах 30 – 58 Гражданского кодекса Российской Федерации, состоит в том, что обязательства вследствие причинения вреда являются внедоговорными. Это означает, что их субъекты – кредитор (потерпевший) и должник (причинитель вреда), - не состоят друг с другом в договорных отношениях⁷⁶.

В науке гражданского права правила о возмещении вреда, причиненного органами государственной власти, традиционно рассматриваются в качестве специального деликта. Как указано в одном из определений Конституционного Суда РФ, по своей юридической природе обязательства, возникающие в силу применения норм гражданско-правового института возмещения вреда,

⁷⁵ Гражданское право: учебник в двух томах / Под ред. Гонгало Б.М. – С. 183.

⁷⁶ Богданов Д.Е. Особенности ответственности за вред, причиненный публично-правовыми образованиями // Адвокат. - 2012. - № 3. - С. 41 - 45.

причиненного актами органов власти или их должностных лиц, представляют собой правовую форму реализации гражданско-правовой ответственности, к которой привлекается в соответствии с предписанием закона причинитель вреда (ст. 1064 ГК РФ).

В.П. Есенова в свою очередь указывает на существенное расширение обязательств вследствие причинения вреда, особенности правовой формы которых свидетельствуют о появлении специальных составов деликтных правоотношений (субъектом которых являются Российская Федерация и другие публичные образования, а также органы власти)⁷⁷.

Б.Д. Завидов высказывает мнение, что государство, так же как государственные и муниципальные образования, являясь равноправным субъектом гражданских правоотношений, несет соответствующую ответственность за причинение вреда в лице государственных органов⁷⁸.

В соответствии со статьей 53 Конституции РФ каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц. Указанное конституционное положение детализируется правилами статей 16, 1069 Гражданского кодекса РФ, в соответствии с которыми вред, причиненный гражданину или юридическому лицу в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо должностных лиц этих органов, в том числе в результате издания не соответствующего закону или иному правовому акту акта государственного органа или органа местного самоуправления, подлежит возмещению. Вред возмещается за счет соответственно казны Российской Федерации, казны субъекта Федерации или казны муниципального образования.

Помимо конституционных положений и принципов, гарантией реального привлечения государства к деликтной гражданско-правовой ответственности за

⁷⁷ Есенова В.П. Специальный деликт: некоторые особенности правовой природы и механизма правового регулирования // Юрист. - 2013. - 10. - С. 40 - 46.

⁷⁸ Завидов, Б.Д. Гражданско-правовая ответственность, вытекающая из обязательств: научно-практический и аналитический справочник // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

незаконные действия (бездействие) отдельных государственных органов и их должностных лиц является деятельность Федерального Собрания РФ, Президента РФ, Конституционного Суда РФ, иных судебных органов страны⁷⁹.

В суде от имени Российской Федерации, субъекта Федерации, муниципального образования по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными решениями и действиями (бездействием) государственных органов либо должностных лиц этих органов выступает соответствующий орган – главный распорядитель бюджетных средств (ст. 158 Бюджетного кодекса РФ).

Таким образом, «действующее законодательство предусматривает возмещение вреда, причиненного не только в области «управления», то есть деятельности исполнительной власти, а в сфере деятельности государственной власти в целом, независимо от того, незаконной деятельностью какой власти причинен вред – законодательной, исполнительной или судебной»⁸⁰.

Хотя в Конституции Российской Федерации и Гражданском кодексе Российской Федерации закреплены основные принципы имущественной ответственности органов государственной власти за вред, причиненный при неправомерном осуществлении публичной функции, установлены виды нарушений, являющихся основанием возникновения права на возмещение вреда, содержится указание на такие государственные органы, несущие ответственность за причиненный вред, а также на источники возмещения, но несмотря на законодательное закрепление прав физических и юридических лиц на получение возмещения от государства, механизм осуществления этого права урегулирован недостаточно.

Возможность государственного принуждения в случаях невыполнения Федеральным казначейством как государственным органом, отдельными

⁷⁹ Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты - Юридический центр Пресс. 2013. – С. 55

⁸⁰ Завидов, Б.Д. Гражданско-правовая ответственность, вытекающая из обязательств: научно-практический и аналитический справочник // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

государственными служащими положений правовых норм о возмещении деликтного вреда основывается на конституционных положениях о том, в соответствии с которыми Российская Федерация является правовым государством, в котором человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита этих прав и свобод – обязанностью государства.

Представляется верным суждение Д.Г. Горбунова о том, что нет никакого противоречия в том, что меры государственного принуждения применяются в отношении самого государства, органов государственной власти. Это подтверждает ориентацию на построение и функционирование подлинно правового государства⁸¹.

Верным также является вывод С.Ю. Рипинского о наличии признаков государственного принуждения при реализации деликтной ответственности самого государства, органов государственной власти, когда государство реализует меры ответственности в отношении самого себя⁸².

Вместе с тем представляется актуальным изучение правового института внедоговорной имущественной ответственности Федерального казначейства за вред, причиняемый гражданам и организациям в результате незаконных действий (бездействий).

В соответствии с пунктом 2 статьи 307 Гражданского кодекса Российской Федерации одним из оснований возникновения обязательств является факт причинения вреда. Гражданские права и обязанности, говорится в пункте 1 статьи 8 Гражданского кодекса Российской Федерации, возникают вследствие причинения вреда другому лицу. Закон определяет и содержание возникающего при этом обязательства (п. 1 ст. 1064 ГК РФ).

Очень важно и другое обстоятельство, для деликтной ответственности,

⁸¹ Горбунов Д.Г. Ответственность государства перед гражданами как принцип правового государства: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. - С. 90.

⁸² Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиненный предпринимателям. СПб., 2002. - С. 59.

так же как и для договорной, являющейся разновидностью гражданско-правовой ответственности, необходимо наличие состава правонарушения:

- наступление вреда;
- противоправность поведения причинителя вреда;
- причинная связь между наступлением вреда и противоправным поведением;
- вина причинителя вреда.

Б.Д. Завидов отмечает, что указанные выше четыре элемента должны иметь место в составе каждого деликтного правоотношения. Эти основания деликтного обязательства признаются общими во всех случаях с одной лишь оговоркой – «если иное не предусмотрено законом». В этом случае действует так называемая «специальная» деликтная ответственность. Например, при причинении вреда источником повышенной опасности (транспортное средство, пароход, самолет, атомная и электрическая энергия и т.д.) его владелец несет ответственность независимо от своей вины, если не докажет, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего (п. 1 ст. 1079 ГК РФ).

В связи с изложенным представляется необходимым привести следующий пример из судебной практики. Произошло ДТП с участием автомобиля, принадлежащего Управлению Федерального казначейства по Забайкальскому краю. Мировой судья судебного участка № 54 Центрального района г. Читы, дело № 2-2053/2014, в своем решении указал, что ДТП произошло в результате виновных действий водителя автотранспорта, принадлежащего УФК по Забайкальскому краю. Страховой компанией «АльфаСтрахование» истцу выплачено страховое возмещение, размер которого меньше стоимости восстановительного ремонта транспортного средства. Таким образом, требования в части выплаты материального вреда к водителю автотранспорта и УФК по Забайкальскому краю законны и обоснованы, сумма ущерба, превышающая пределы страхового возмещения подлежит взысканию в

солидарном порядке с указанных ответчиков. Согласно ст. ст. 98, 100 ГПК РФ стороне, в пользу которой состоялось решение суда, суд присуждает возместить с другой стороны все понесенные судебные расходы. Судебные расходы по оплате юридических услуг, по оплате услуг нотариуса, по оплате услуг эксперта подлежат взысканию с ОАО «АльфаСтрахование», УФК по Забайкальскому краю, водителя автотранспорта солидарно удовлетворенным требованиям. Судебные расходы в части оплаты государственной пошлины подлежат взысканию солидарно с УФК по Забайкальскому краю и водителя автотранспорта⁸³.

В смысле наличия или отсутствия вины причинителя вреда надо выделить содержание пунктов 2 и 3 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации. Так, например, лицо, причинившее вред, освобождается от возмещения вреда, если докажет, что вред причинен не по его вине. Законом может быть предусмотрено возмещение вреда и при отсутствии вины причинителя вреда (п. 2 ст. 1064 ГК). В таком случае необходимо применять пункт 2 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации только в совокупности с пунктом 1 статьи 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации. Вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законом. В возмещении вреда может быть отказано, если вред причинен по просьбе или с согласия потерпевшего, а действия причинителя вреда не нарушают нравственные принципы общества (п. 3 ст. 1064 ГК РФ).

Данная позиция согласуется и с мнением Ю.Н. Андреева, который отмечает, что отношения по возмещению вреда, причиненного органами власти, распространяются общие правила, регулирующие деликтные обязательства, а именно: действие обязательств простирается на имущественные права и личные нематериальные блага, носящие абсолютный

⁸³ Решение мирового судьи судебного участка № 54 Центрального района г. Читы от 14 июля 2014 г. по делу № 2-2053/2014 // Сайт судебного участка № 54 Центрального района г. Читы [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Судебный участок № 54 Центрального района г. Читы. URL: [http:// 54.zbk.msudrf.ru](http://54.zbk.msudrf.ru) (дата обращения 10.12.2016).

характер; обязательство носит внедоговорной характер; используются гражданско-правовые понятия вреда и убытков; действует принцип полного возмещения вреда (реальный вред, упущенная выгода, моральный вред); обязанность возместить вред выступает как мера гражданской ответственности, в основе которой лежит состав гражданского правонарушения, определенное сочетание условий такой ответственности, вина (за исключением случаев, указанных в п. 1 ст. 1070 ГК), действует презумпция вины причинителя вреда⁸⁴.

М.И. Брагинский и В.В. Витрянский в свою очередь полагают, что единственным основанием гражданско-правовой ответственности является нарушение субъективных гражданских прав без учета при этом объективных и субъективных сторон правонарушения⁸⁵.

В состав правонарушения, являющегося основанием деликтной гражданско-правовой ответственности государства, включаются следующие общие и специальные условия ответственности: 1) противоправное поведение причинителя вреда; 2) возникновение вреда у потерпевшего; 3) причинная связь между противоправным поведением причинителя вреда и наступившим вредом; 4) вина причинителя вреда; 5) условие, относящееся к правовому статусу причинителя вреда; 6) условие, относящееся к характеру деятельности причинителя вреда. Для возникновения имущественной ответственности государства необходимо наличие всей совокупности названных общих и специальных условий⁸⁶.

Основания и условия привлечения органа государственной власти к деликтной гражданско-правовой ответственности имеют определенную специфику. Основанием гражданско-правовой ответственности органа государства как участника гражданско-правовых отношений является причинение государственными органами, а также его служащими имущественного и (или) неимущественного вреда гражданам и юридическим

⁸⁴ Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. – С. 51

⁸⁵ Брагинский, М.И. Договорное право. Кн. 1: Общие положения: монография, / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. - 3-е изд-е, - Статут, 2001. - С. 705.

⁸⁶ Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиняемый предпринимателям. - С. 69.

лицам в результате совершения противоправных действий (бездействия), связанных с осуществлением полномочий публичной власти, в сферах государственного (административного) управления, уголовного и административного преследования, отправления правосудия в рамках уголовного, гражданского, арбитражного и административного судопроизводства, осуществления судебного контроля и судебной деятельности, не связанной с рассмотрением судебных дел по существу. К условиям деликтной гражданско-правовой ответственности государства можно отнести общие условия такого вида ответственности (противоправное поведение причинителя вреда; возникновение вреда у потерпевшего; наличие причинной связи между противоправным поведением причинителя вреда и наступившим вредом; вина причинителя вреда), приобретающие некоторую специфику, а также специальные условия, вызванные особым положением публично-правового образования как участника отношений, регулируемых гражданским законодательством: 1) условия, относящиеся к правовому статусу причинителя вреда; 2) условия, относящиеся к характеру деятельности государственных органов и их служащих⁸⁷.

Принципиальными основаниями гражданско-правовой ответственности самого государственного органа являются нарушение им своих (государственных) функций по соблюдению, охране и защите прав, свобод и законных интересов граждан, предусмотренных ст. ст. 2, 7, 45, 46, 52 Конституции РФ, необеспечение законного функционирования своих государственных органов и служащих⁸⁸.

Основанием внедоговорной ответственности Федерального казначейства является нарушение различных (включая деликтные) норм гражданского законодательства фактическими и юридическими действиями (бездействием), которое ведет к возникновению имущественного вреда физического или

⁸⁷ Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. – С. 58

⁸⁸ Теория государства и права: учебник / Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. - Юристь, 2004. – С. 307.

юридического лица и (или) неимущественного вреда, т.е. приводит к нарушению первоначального положения потерпевшего.

Как видно из приведенных норм законодательства, Федеральное казначейство несет ответственность за причиненный вред лишь в случае, если этот вред причинен должностными лицами, которые проходят государственную гражданскую службу (включены в штатное расписание), указанного государственного органа. Предполагается, что в том случае, если вред гражданам или юридическим лицам причиняется недолжностными лицами Федерального казначейства, такие лица могут нести регрессную (как правило, ограниченную) ответственность (на основе норм служебно-трудового законодательства) перед своим государственным органом - работодателем, возместившим причиненный вред на основании статьи 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации. Ответственность Федерального казначейства перед третьими лицами осуществляется в таком случае на общих условиях, предусмотренных статьями 1064, 1068 Гражданского кодекса Российской Федерации (ответственность юридического лица за вред, причиненный его работником при исполнении своих трудовых, служебных обязанностей), а не в рамках статей 16, 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Приведем пример из судебной практики, подтверждающий данный довод. В.Е.В. обратился в суд с иском к Управлению Федерального казначейства по Курганской области, ООО «Росгосстрах» о взыскании материального ущерба, убытков, судебных расходов, понесенных в связи с дорожно-транспортным происшествием с участием автомобиля Hyundai Grand Starex под управлением водителя В.Д.Е. и автомобиля Ford Tourneo 280 Bus, принадлежащего УФК по Курганской области, находившегося под управлением водителя административного отдела УФК по Курганской области М.В.А. Согласно справки дежурного ОБДПС ГИБДД от 20.02.2015 о дорожно-транспортном происшествии 20.02.2015 произошло дорожно-транспортное происшествие с участием указанных автомобилей. В действиях водителя М.В.А. установлено

нарушение п. 8.8 Правил дорожного движения, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.10.1993 №1090, ч.3 ст.12.14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ). В отношении М.В.А. вынесено постановление по делу об административном правонарушении от 20.02.2015, которым он был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч.3 ст. 12.14 КоАП РФ, в результате чего на М.В.А. наложено административное наказание в виде штрафа в размере 500 (пятисот) рублей. В результате ДТП истцу причинен ущерб, который согласно экспертному заключению от 27.05.2015 № 25-03/15 составил 192 504 руб. (159734 руб. сумма ущерба + 32770 руб. величина утраты товарной стоимости). ООО «Росгосстрах» размер ущерба оценен в сумме 91 400 руб. и выплачен истцу 16.03.2015. Поскольку общая сумма ущерба составила 192 504 руб., а максимальная сумма страховых выплат – 120 000 руб., истец просил взыскать с УФК по Курганской области в счет возмещения ущерба 72 504 руб., расходы на проведение экспертизы – 4 500 руб., госпошлину – 2 510 руб. 12 коп., а также солидарно с УФК и ООО «Росгосстрах» расходы на оплату услуг представителя – 15 000 руб., расходы по оформлению доверенности на представителя – 1 400 руб.

Курганский городской суд Курганской области (дело № 2-91/16) признал исковые требования обоснованными в части, указав, что согласно статьи 1072 ГК РФ юридическое лицо или гражданин, застраховавшие свою ответственность в порядке добровольного или обязательного страхования в пользу потерпевшего (статья 931, пункт 1 статьи 935), в случае, когда страховое возмещение недостаточно для того, чтобы полностью возместить причиненный вред, возмещают разницу между страховым возмещением и фактическим размером ущерба. Судом установлено, что на момент ДТП водитель М.В.А. осуществляет свою трудовую деятельность в УФК по Курганской области на основании трудового договора от 23.10.2008. Суд принял в качестве

доказательства действительного ущерба заключение судебной экспертизы, проведенной по ходатайству УФК по Курганской области, поскольку оно составлено полно и содержательно. Таким образом, суд решил, что с УФК по Курганской области как с работодателя М.В.А. подлежит взысканию разница между лимитом страхового возмещения и фактическим размером причиненных В.Е.В. убытков в сумме 65 150 руб. 08. коп. (152 380 руб. 08 коп. + 32 770 – 120 000 = 65 150 руб. 08 коп.). А также подлежат взысканию расходы на оплату услуг эксперта – 4 500 руб., расходы на оплату услуг представителя – 3000 руб., в счет оплаты услуг нотариуса – 700 руб.⁸⁹

С.Ю. Рипинский полагает, что вред, причиненный гражданам и юридическим лицам незаконными действиями работников оперативного (вспомогательного) состава органов власти (недолжностными лицами) в связи с административной деятельностью в этих органах, должен возмещаться за счет казны⁹⁰.

Действительно, Федеральное казначейство – это не только совокупность имущества (здания, оборудования, оргтехники), нормативных положений, властных полномочий, но и наличие коллектива сотрудников, обслуживающего этот орган, реализующего его задачи и полномочия. Поэтому все служебные действия (бездействие) сотрудников Федерального казначейства по причинению ущерба гражданам, юридическим лицам воспринимаются как действия самого органа. И с данной позиции в случае установления вины работника виновным будет признано само Федеральное казначейство – государственный орган, за который в силу статьи 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации вынуждено будет нести ответственность само государство.

Для наступления внедоговорной ответственности Федерального казначейства за деликтные действия (бездействие) его должностных лиц

⁸⁹ Решение Курганского городского суда Курганской области от 11 января 2016 г. по делу № 2-91/2016 // Сайт Курганского городского суда Курганской области [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Курганский городской суд Курганской области. URL: <http://kurgansky.krg.sudrf.ru> (дата обращения 10.12.2016).

⁹⁰ Рипинский С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиненный предпринимателям. - С. 155.

должно быть установлено, что должностное лицо причинило вред физическому или юридическому лицу при исполнении своих служебных обязанностей.

Ответственность государственного органа за причиненный вред в рамках статей 16, 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации наступает лишь при наличии вины должностных лиц, этого органа.

Вина и противоправность тесно связаны между собой, и доказать отсутствие вины органа или должностного лица при том, что их действия (бездействие) признаны незаконными, достаточно сложно. Сама по себе незаконность акта практически во всех случаях свидетельствует о вине должностных лиц, которые приняли этот акт.

Необходимо учитывать следующее, что при причинении вреда властной деятельностью наиболее четко проявляется то, что слабой стороной в деликтных отношениях является потерпевший (гражданин, организация). Поэтому исходя из требований принципа справедливости необходимо возлагать бремя доказывания на то лицо, которому легче его вынести, т.е. соответствующий государственный орган.

Так, в соответствии со статьей 218 Кодекса административного судопроизводства гражданин, организация, иные лица могут обратиться в суд с требованиями об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, наделенного отдельными государственными или иными публичными полномочиями, если считают, что нарушены или оспорены их права, свободы и законные интересы, созданы препятствия к осуществлению их прав, свобод и реализации законных интересов или на них незаконно возложены какие-либо обязанности.

При этом лицу, обратившемуся в суд, надлежит доказать нарушение его прав, свобод и законных интересов. В то время как в соответствии с распределением бремени доказывания на государственный орган возложена обязанность в судебном порядке доказать: полномочия органа на принятие оспариваемого решения, совершение оспариваемого действия (бездействия);

порядок принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия) в случае, если такой порядок установлен; основания для принятия оспариваемого решения, совершения оспариваемого действия (бездействия), если такие основания предусмотрены нормативными правовыми актами; соответствие содержания оспариваемого решения, совершенного оспариваемого действия (бездействия) нормативным правовым актам, регулирующим спорные отношения (ст. 226 КАС РФ).

Для обычных условий традиционных видов деликтной гражданско-правовой ответственности известен принцип генерального деликта, согласно которому всякое причинение вреда предполагается противоправным и возлагает на причинителя вреда (делинквента) обязанность возместить этот вред, если только он не докажет свою управомоченность на его причинение.

Презумпция вины причинителя вреда закреплена в пункте 2 статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации. Из этой презумпции следует, что доказывание вины не входит в процессуальные обязанности потерпевшего. Только в том случае, если Федеральное казначейство докажет, что вред причинен не по его вине, оно освобождается от обязанности возмещения такого вреда.

Ответственность Федерального казначейства может возникнуть и без вины его должностных лиц. Так, пункт 1 статьи 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации предусматривает имущественную ответственность органа государственной власти за вред, причиненный источником повышенной опасности. Статья 1100 Гражданского кодекса Российской Федерации также предусматривает компенсацию морального вреда независимо от вины делинквента в случаях, когда вред причинен жизни или здоровью гражданина источником повышенной опасности.

Возможность существования ответственности государственного органа без вины подтверждает позицию отдельных ученых, различающих меры защиты и меры ответственности и полагающих, что для применения меры

защиты не требуется установления вины как фактического основания⁹¹.

Ответственность Федерального казначейства за невиновные действия должностных лиц в процесс осуществления деятельности является в конечном счете виновной, поскольку данный государственный орган в конституционно-правовом понимании обязан должным образом выполнять возложенные на него функции, создавать надлежащие условия для обеспечения прав граждан и организаций, гарантировать, страховать, стимулировать возмещение любого вреда, риска в случае нарушения конституционных (имущественных и личных неимущественных) прав физических и юридических лиц.

В цивилистической литературе хорошо исследованы общие положения о гражданской правосубъектности, условиях и основании внедоговорной (деликтной) гражданско-правовой ответственности государственных органов. Однако в дальнейшем изучении нуждаются особенности гражданской правосубъектности, включая деликтоспособность, органа государственной власти как специфического субъекта гражданского права, качественные особенности его участия в деликтных отношениях. Много неясностей относительно дополнительных условий и оснований деликтной гражданско-правовой ответственности таких органов, включая вопросы виновности и противоправности действий (бездействия) государственных органов и служащих, презумпции вины, бремени доказывания, причинно-следственной связи и т.д.

⁹¹ Андреев Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты. – С. 80.

Заключение

С учетом анализа законодательства и доктринальных положений можно прийти к выводу о том, что Федеральное казначейство, выступающее в гражданских правоотношениях от имени публично-правового образования, является самостоятельным участником гражданского оборота.

Особое внимание в работе уделено рассмотрению широко обсуждаемой в литературе проблеме наличия самостоятельной организационно-правовой формы органов государственной власти, ее определения, вызванной невозможностью существования юридического лица как участника гражданских правоотношений вне организационно-правовой формы. Выявлено, что наличие разнообразных мнений к разрешению данного вопроса в науке гражданского права порождено самим состоянием закона.

В силу проведенного анализа в работе говорится о возможности рассмотрения Федерального казначейства с позиции гражданского права как казенного учреждения, в силу чего к нему следует применять нормы статей 123.21, 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации. Сделанный вывод законодательно не закреплен. Отсутствие в законе определения организационно-правового статуса указанного органа государственной власти вызывает затруднения и на практике. В данной связи предполагается необходимым внести дополнения в положение «О Федеральном казначействе», где законодательно закрепить его организационно-правовую форму, поскольку в данной части упомянутый нормативный акт имеет явный пробел. Положением закреплены полномочия данного органа, организация его деятельности, при этом абсолютно не раскрывается правовой статус рассматриваемого государственного органа.

В работе дано определение Федеральному казначейству как юридическому лицу публичного права. Однако представляется не ясным, в чем

заключается практическая потребность выделения некоммерческих юридических лиц в особенную категорию публичных юридических лиц, если ни законодатель, ни судебная практика и без того не испытывают особых затруднений в уяснении особенностей их правового режима. Создается впечатление, что значение подобной позиции заключается лишь в обосновании самостоятельной юридической личности у органов государственной власти. При признании публичного юридического лица самостоятельным типом субъекта права возможен распад единой категории юридического лица как правового образа, полученного в результате обобщения его признаков, что нельзя признать допустимым. Поэтому Федеральное казначейство нельзя определить как юридическое лицо публичного права, поскольку понятие указанной правовой конструкции в настоящее время является сугубо доктринальным.

К настоящему времени рассмотрение Федерального казначейства как стороны гражданско-правового договора, например, в качестве покупателя, является отступлением от базовых принципов обязательственного права, в том числе нормы предложения 1 ч. 1 ст. 431 ГК РФ: «При толковании условий договора судом принимается во внимание буквальное значение содержащихся в нем слов и выражений». Обратим внимание: в данной норме идет речь о тексте самого договора вообще, а не только о его условиях (правах и обязанностях сторон). Выяснение целей, для которых он заключался, и мотивов, которыми руководствовались стороны, в качестве критерия, применяемого при определении стороны договорного отношения, - экстраординарное исключение.

Рассмотрение комплекса отношений, связанных с формированием, размещением и исполнением государственных заказов, выявило немалое количество проблем в их правовом регулировании. Этим объясняется актуальность и высокая значимость работы по совершенствованию законодательства о закупках, в том числе в связи с необходимостью надлежащего правового обеспечения функционирования федеральной

контрактной системы.

Оценивая с позиции достаточности правовое регулирование организационных отношений, обеспечивающих заключение Федеральным казначейством государственных контрактов от имени Российской Федерации, приходится столкнуться с тем, что анализировать можно лишь нормы о процедурах, предшествующих его заключению, но не о характере и последствиях действий по заключению контракта юридическим лицом в чужом (публичного образования) интересе.

Проект государственного контракта должен соответствовать требованиям, установленным законодательством Российской Федерации к договорам, в том числе заключенным от имени Российской Федерации, по итогам размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг. В данной связи представляется необходимым на законодательном уровне утвердить типовую форму государственного контракта, приемлемую для заключения органами государственной власти от имени Российской Федерации, дабы избежать нарушений требований законодательства при их заключении.

До сих пор существуют различные подходы к выделению особенностей механизма гражданско-правовой ответственности государственных органов за вред, причиняемый государственными органами и служащими в сферах осуществления государственной власти, административного управления, иных сфер государственной деятельности.

Приходится констатировать, что в Гражданском кодексе Российской Федерации вопросам ответственности государственных органов посвящены лишь две статьи (1069, 1070), что является недостаточным для устранения многих неясностей относительно дополнительных условий и оснований деликтной гражданско-правовой ответственности государственных органов.

Именно нормы гражданского права, гражданско-правовые способы и средства защиты прав граждан и организаций способны обеспечить достойный

вклад в области такой защиты указанных субъектов права в сфере осуществления публичной власти. Необходимо комплексное исследование гражданско-правовой ответственности государства за причинение вреда государственными органами, их должностными лицами в сфере осуществления публичной власти.

Библиографический список

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. – 2014. - № 31. – Ст. 4398.
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1998. - № 31. – Ст. 3823.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации, (часть первая): федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. -1994. - № 32. – Ст. 3301.
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1996. - № 5. – Ст. 410.
5. Кодекс Административного судопроизводства Российской Федерации: федеральный закон от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 10. – Ст. 1391.
6. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 14. – Ст. 1652.
7. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (ред. от 03.07.2016) // Собрание законодательства РФ.- 1996. - № 3. – Ст. 145.
8. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» (ред. от 23.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2006. - № 45. – Ст. 4626.

9. Указ Президента РФ от 23.02.2005 № 202 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации и признании утратившим силу Указа Президента Российской Федерации от 8 декабря 1992 г. № 1556 «О Федеральном казначействе» (ред. от 26.05.2008) // Собрание законодательства РФ. – 2005. - № 9. – Ст. 710.

10. Постановление Правительства РФ от 01.12.2004 № 703 «О Федеральном казначействе» (ред. от 01.07.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2004. - № 49. – Ст. 4908.

11. Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 432 «О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом (ред. от 01.07.2016) // Собрание законодательств Российской Федерации.- 2008. - № 23. – Ст. 2721.

12. Постановление Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 «О совершенствовании учета федерального имущества» (ред. от 30.05.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2007. - № 34. – Ст. 4237.

13. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 № 1084 «О порядке ведения реестра контрактов, заключенных заказчиками, и реестра контрактов, содержащего сведения, составляющие государственную тайну» (ред. от 09.06.2015) // Собрание законодательства РФ. – 2013. - № 49 (часть VII). – Ст. 6427.

14. Приказ Казначейства России от 10.04.2006 № 5н «Об утверждении Регламента Федерального казначейства» (ред. от 26.12.2012) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти – 2006. - № 21.

15. Приказ Казначейства России от 04.12.2014 № 302 «Об утверждении Регламента действий контрактной службы для осуществления своих полномочий, а также порядка взаимодействия контрактной службы с другими подразделениями центрального аппарата Федерального казначейства, комиссиями по осуществлению закупок» // Консультант Плюс [Электронный

ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

16. Приказ Минфина России от 30.09.2008 № 104н «О Порядке доведения бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при организации исполнения федерального бюджета по расходам и источникам финансирования дефицита федерального бюджета и передачи бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств при реорганизации участников бюджетного процесса федерального уровня» (ред. от 21.12.2015) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2008. - № 44.

17. Приказ Минэкономразвития России № 761, Казначейства России № 20н от 27.12.2011 «Об утверждении порядка размещения на официальном сайте планов-графиков размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков и формы планов-графиков размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков» (ред. от 10.06.2013) // Российская газета. – 2012. - № 38.

18. Письмо Казначейства России от 17.03.2011 № 42-7.4-05/9.4-180 «О привлечении Минфина РФ и органов Казначейства России в качестве потерпевших по уголовным делам» (ред. от 25.06.2013) // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

Судебная практика

19. О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации: постановление Пленума ВАС РФ от 22.06.2006 № 21 (ред. от 19.04.2007) // Вестник ВАС РФ – 2006. - № 8.

20. Решение Арбитражного суда Калининградской области от 05 мая 2015 г. по делу № А21-1449/2015 // Сайт Арбитражного суда Калининградской области [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Арбитражный суд Калининградской области. URL: <http://kaliningrad.arbitr.ru> (дата обращения 10.12.2016).

21. Решение Арбитражного суда Ярославской области от 13 июля 2015 г. по делу № А82-7269/2014 // Сайт Арбитражного суда Ярославской области [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Арбитражный суд Ярославской области. URL: <http://yaroslavl.arbitr.ru> (дата обращения 10.12.2016).

22. Решение Курганского городского суда Курганской области от 11 января 2016 г. по делу № 2-91/2016 // Сайт Курганского городского суда Курганской области [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Курганский городской суд Курганской области. URL: <http://kurgansky.krg.sudrf.ru> (дата обращения 10.12.2016).

23. Решение мирового судьи судебного участка № 54 Центрального района г. Читы от 14 июля 2014 г. по делу № 2-2053/2014 // Сайт судебного участка № 54 Центрального района г. Читы [Электронный ресурс]. – Электр. Дан. – Судебный участок № 54 Центрального района г. Читы. URL: <http://54.zbk.msudrf.ru> (дата обращения 10.12.2016).

Научная и специальная литература

24. Алексеев, Д.Г. Государственная собственность в Российской Федерации: научно-практический комментарий / Д.Г. Алексеев, Н.Д. Бут, И.С. Викторов. - М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2004. – 573 с.

25. Андреев, Ю.Н. Ответственность государства за причинение вреда: цивилистические аспекты / Ю.Н. Андреев. - Юридический центр Пресс, 2013. – 188 с.

26. Андреева, Л.В. Закупки товаров для федеральных государственных нужд: правовое регулирование / Л.В. Андреева. - М., 2009. – 106 с.

27. Артемов, В.В. Органы местного самоуправления как субъекты гражданского права // Государственная власть и местное самоуправление / В.В. Артемов // М.: Юрист. – 2002. - № 4. – С. 31 - 33.

28. Бараненков, В.В. Гражданско-правовая личность органов государственной власти (к вопросу о юридических лицах публичного права) // Государственная власть и местное самоуправление / В.В. Бараненков // М.: Юрист. – 2007. - № 6. – С. 5.

29. Белов, В.Е. Поставка товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд: правовое регулирование / В.Е. Белов // М. - 2011. – С. 204-210.

30. Белых, В.С. К вопросу о юридическом лице публичного права // Научно-практический экономико-правовой журнал «Бизнес. Менеджмент и право» / В.С. Белых // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

31. Белых, В.С. Юридические лица публичного права: понятие, сущность, сфера применения // Банковское право / В.С. Белых // М. – 2012. - № 4. – С. 68 – 79.

32. Бердашкевич, А.П. Органы государственной власти как юридические лица / А.П. Бердашкевич // Законность // М. - 2000. - № 11. - С. 30 - 32.

33. Богданов, Д.Е. Особенности ответственности за вред, причиненный публично-правовыми образованиями // Адвокат / Д.Е. Богданов // М. - 2012. - № 3. - С. 41 - 45.

34. Бокарева, Л.Г. Российская государственности: реформы и их итоги // Имущественные отношения в Российской Федерации / Л.Г. Бокарева // М.: НОУ «Международная академия оценки и консалтинга». – 2013. - № 10. – С. 11 - 28.

35. Болдырев, А.А. Юридические лица – несобственники в системе субъектов гражданского права: монография / А.А. Болдырев. - М.: Норма, 2007. – 238 с.
36. Борисов, А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (постатейный) / А.Н. Борисов. - М.: Юстицинформ, 2013. – 408 с.
37. Брагинский, М.И. Договорное право. Кн. 1: Общие положения: монография, / М.И. Брагинский, В.В. Витрянский. - 3-е изд-е, - Статут, 2001. – 848 с.
38. Брагинский, М.И. Участие органов исполнительной власти в отношениях, регулируемых гражданским законодательством / М.И. Брагинский // Право и экономика. - 2001. - № 7. - С. 72 - 73.
39. Винницкий, А.В. О судьбе госкорпораций и других публичных юридических лиц в контексте совершенствования законодательства / Винницкий, А.В. // Право и политика. - 2011.- № 3. - С. 367 – 374.
40. Головизнин, А.А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) / А.А. Головизнин // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).
41. Голубцов, В.Г. Государство как частноправовой субъект: правовая природа и особенности / В.Г. Голубцов. // Журнал российского права. - 2010. - № 10. - С. 61 - 77.
42. Горбунов, Д.Г. Ответственность государства перед гражданами как принцип правового государства: Дис. ... канд. юрид. наук. / Д.Г. Горбунов. - М., 2003. – 195 с.
43. Горохова, Ю.А. Роль юридического лица в публичном праве / А.Ю. Горохова // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая

система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

44. Гражданское право: учебник в двух томах / Под ред. Гонгало Б.М. - М.: Статут, 2016. - Т. 1. – 511 с.

45. Гражданское право: Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Исключительные права. Личные неимущественные права: учебник в двух томах / Под ред. Е.А.Суханова. - М. Волтерс Клувер, 2008. – Т. 1. – 572 с.

46. Гражданское право: Общая часть: учебник в четырех томах / Под ред. Е.А.Суханова. - 3-е изд-е, - М. Волтерс Клувер, 2008. – Т. 1.– 363 с.

47. Гражданское право: учебник в трех томах / Под ред. Сергеева А.П., Толстого Ю.К. – М.: Проспект, 2012. – Т.1. – 765 с.

48. Гражданское право России / Под ред. Садикова О.Н. - М.: Прогресс, 1996. – 359 с.

49. Есенова, В.П. Специальный деликт: некоторые особенности правовой природы и механизма правового регулирования / В.П. Есенова // Юрист. - 2013. - № 10. - С. 40 - 46.

50. Завидов, Б.Д. Гражданско-правовая ответственность, вытекающая из обязательств: научно-практический и аналитический справочник / Б.Д. Завидов // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

51. Зинченко, С.А. Проблемы заключения государственных и муниципальных контрактов на торгах / С.А. Зинченко, В.В. Ванин // Проблемы предпринимательского (хозяйственного) права в современной России. - М. - 2007. - № 2. - С. 143-154.

52. Зинченко, С.А. Юридическое лицо и правовой статус органов государственного управления (вопросы соотношения) / С.А. Зинченко, В.В. Галов В.В. // Хозяйство и право. - 2006. - № 10. - С. 102 - 109.

53. Инжиева, Б.Б. Участие государства в современном гражданском обороте: монография / Б.Б. Инжиева. - Юстицинформ, 2014. – 180 с.
54. Кирилова, Н.А. Гражданско-правовая ответственность государства: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / Н.А. Кирилова. – М., 2003. – 203 с.
55. Кирилловых, А.А. Казенное учреждение как некоммерческая организация / А.А. Кирилловых // Право и экономика. - 2010. - № 9. – С. 23 -28.
56. Кичик, К.В. Государственный (муниципальный) заказ России. Правовые проблемы формирования, размещения и исполнения: монография / К.В. Кичик. - М.: Юстицинформ, 2012. – 260 с.
57. Кокурин, Е.В. Некоторые особенности юридических лиц публичного права. Пробелы в российском законодательстве / Е.В. Кокурин // Юридический журнал. - 2012. - № 2. – С. 47 – 51.
58. Комментарий к Федеральному закону «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: постатейный / Под ред. Борисова А.Н., Трефиловой.Т.Н. – 2-е изд-е, Деловой двор, 2014. – с. 327.
59. Комментарий к Федеральному закону от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: постатейный / Под ред. Р.Ю. Закирова Р.Ю. – 2015 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).
60. Кравченко, Д.В. Юридические лица публичного права как новый субъект правоотношений в области банковской деятельности / Д.В. Кравченко // Банковское право. - 2012. - № 2. - С. 35 – 43.
61. Крылова, Е.Б. Органы публично-правовых образований как носители их гражданской правосубъектности / Е.Б. Крылова // Юридический мир. - 2010. - № 5. – С. 54 - 58.

62. Кузин, А.А. Участие Российской Федерации в гражданско-правовых договорных отношениях: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / А.А. Кузин. - М., 2008. – 22 с.
63. Курбатов, А.Я. О юридических лицах публичного права / А.Я. Курбатов // Хозяйство и право. - 2009.- № 10. - С. 77 – 86.
64. Кутафин, О.Е. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права / О.Е. Кутафин // Журнал российского права. – 2007. - № 1. – С. 46 - 54.
65. Лихачев, Г.Д. Гражданское право. Общая часть: курс лекций / Г.Д. Лихачев. – М.: Юстицинформ, 2005. – 470 с.
66. Михайленко, О.В. Публичные юридические лица в частном праве и частные юридические лица в публичном праве / О.В. Михайленко // Журнал российского права - 2011. - № 3. - С. 109 - 117.
67. Михайленко, О.В. Юридическая личность органов государственной (муниципальной) власти / О.В. Михайленко // Хозяйство и право - 2010. - № 2. - С. 76.
68. Мухина, М.В. Принцип открытости и прозрачности контрактных отношений при проведении закупок в Российской Федерации // Актуальные проблемы частного права в России: Межвуз. сб. науч. ст., посвящ. 75-летию З.И. Цыбуленко. Саратов: Изд-во ФГБОУ ВПО «Сар. гос. юрид. Академия». - 2012. - С. 139 - 142.
69. Постатейный комментарий к Бюджетному кодексу Российской Федерации / Под ред. Лермонтова Ю.М. – 2015 // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).
70. Рипинский, С.Ю. Имущественная ответственность государства за вред, причиненный предпринимателям / С.Ю. Рипинский. - СПб.: Юрид. центр Пресс, 2002. – 229 с.

71. Романовская, О.В. Юридические лица публичного права в России и Грузии / О.В. Романовская // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

72. Рудакова, В.Д. Гражданско-правовой статус публичных юридических лиц. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. / В.Д. Рудакова. – М., 2014. – 289 с.

73. Садриева, Р.Р. Правовой статус органов государственной власти как участников гражданских правоотношений / Р.Р. Садриева // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / ЗАО «Консультант Плюс». – Версия 2015. – 1 электрон. опт. диск (CD-ROM).

74. Сюбарева, И.Ф. Учреждения: новеллы гражданского законодательства / И.Ф. Сюбарева // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2015. - № 7. - С. 45 - 49.

75. Сковрон, Н.Л. Юридические лица публичного права: «за» и «против» / Н.Л. Сковрон // Вопросы современной юриспруденции – 2013. – 9 (29). – С. 66 - 71.

76. Суханов, Е.А. Ограниченные вещные права. Гражданское право России - частное право / Е.А. Суханов. - М.: Статут, 2008. – 486 с.

77. Суханов Е.А. О юридических лица публичного права / Е.А. Суханов // Вестник гражданского права. - 2011. - № 2. - С. 4-24.

78. Сюбарева, И.Ф. Учреждения: новеллы гражданского законодательства / И.Ф. Сюбарева // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2015. - № 7. - С. 45 - 49.

79. Тарасов, О.И. Юридические лица публичного права: административно-правовой аспект: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. / О.И. Тарасов. - СПб., 2013. - 27 с.

80. Тарабаев, П.С. Гражданско-правовое регулирование поставки товаров для федеральных государственных нужд: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. / П.С. Тарабаев. – Екатеринбург, 2009. – 30 с.
81. Тарасов, О.И. Понятие и признаки юридического лица публичного права / О.И. Тарасов // Закон. - 2012. - № 8. - С. 103 – 109.
82. Теория государства и права: учебник / Под ред. Матузова Н.И., Малько А.В. - Юристъ, 2004. – 408 с.
83. Турицин, А.В. Противоправность как условие деликтной ответственности государства за вред, причиненный предпринимателям / А.В. Турицин // Общество и право. – 2009. - № 1. – С. 142 – 146.
84. Усков, О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления / О.Ю. Усков // Журнал российского права. - 2003. - № 5. – С. 27 - 36.
85. Усков, О.Ю. Юридические лица публичного права: понятие и виды / О.Ю. Усков // Журнал российского права. - 2010. - № 6. - С. 101-111.
86. Чепцов, А.С. Субсидиарная ответственность: теоретические проблемы и особенности реализации / А.С. Чепцов // Налоги (газета). - 2009. - № 32. - С. 9 – 17.
87. Чиркин, В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин. - М.: НОРМА, 2007. - 352 с.

ПОСЛЕДНИЙ ЛИСТ ВКР

Выпускная квалификационная работа выполнена мной совершенно самостоятельно. Все использованные в работе материалы и концепции из опубликованной научной литературы и других источников имеют ссылки на них.

« ____ » _____ ____ Г.

(подпись)

(Ф.И.О.)