Именем
Российской Федерации

П О С Т А Н О В Л Е Н И Е
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 123^{22} Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Лысьва-теплоэнерго»

город Санкт-Петербург 12 мая 2020 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47^{1}, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»,

рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 5 статьи 123^{22} ГК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба ООО «Лысьва-теплоэнерго». Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое в жалобе законоположение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Л.О.Красавчиковой, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л :

1. Согласно пункту 5 статьи 123^{22} ГК Российской Федерации 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 (абзац первый); по обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое в соответствии с абзацем первым данного пункта может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения (абзац второй).

Конституционность этого законоположения оспаривает ООО «Лысьва-теплоэнерго», 1 февраля 2014 года заключившее, будучи теплоснабжающей организацией, договор теплоснабжения с потребителем, которым выступил «Лысьвенский сельский водоканал» – муниципальное бюджетное учреждение муниципального образования «Лысьвенский городской округ». В соответствии с договором теплоснабжающая организация обязалась поставить потребителю через присоединенную сеть тепловую энергию в горячей воде, а потребитель – оплатить ее. Поставка тепловой энергии осуществлялась на объект в городе Лысьве, но за январь – апрель 2015 года оказанные по договору услуги оплачены потребителем не были, в связи с чем решением Арбитражного суда Пермского края от 27 октября 2015 года с него взысканы

образовавшаяся задолженность (391 725,77 руб.) и проценты за пользование чужими денежными средствами (7 494,13 руб.). Решение вступило в законную силу, и 18 декабря 2015 года названному обществу выдан исполнительный лист.

На основании постановления, вынесенного 13 апреля 2017 года администрацией города Лысьвы – учредителем муниципального бюджетного учреждения «Лысьвенский сельский водоканал», оно ликвидировано. Полагая, что муниципальное образование «Лысьвенский городской округ» в лице администрации города Лысьвы несет субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения, ООО «Лысьва-теплоэнерго» обратилось в Арбитражный суд Пермского края с требованием о взыскании присужденной ему денежной суммы за счет муниципальной казны. Решением от 11 марта 2019 года в удовлетворении требования отказано. Суд руководствовался действующими положениями гражданского законодательства, которые не предоставляют кредиторам ликвидированного бюджетного учреждения право обратиться к собственнику его имущества в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам учреждения, вытекающим из гражданско-правовых договоров, за исключением обязательств, связанных с причинением вреда гражданам.

По мнению ООО «Лысьва-теплоэнерго», оспариваемая норма противоречит статьям 8, 19 и 35 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой не позволяет участникам гражданско-правовых отношений, которые являются кредиторами бюджетных учреждений по обязательствам, не связанным с причинением вреда гражданам, и которые не свободны в установлении своих прав и обязанностей на основе договора (в том числе договора теплоснабжения), взыскать долг в субсидиарном порядке с собственника имущества бюджетного учреждения в случае недостаточности денежных средств этого бюджетного учреждения.

Таким образом, с учетом требований статей 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» пункт 5 статьи 123^{22} ГК Российской Федерации является предметом

рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку он служит основанием для решения вопроса о возможности привлечь к субсидиарной ответственности собственника имущества ликвидированного муниципального бюджетного учреждения по обязательствам, вытекающим из публичного договора (включая договор теплоснабжения), в случае недостаточности денежных средств этого бюджетного учреждения.

2. Право собственности, основания и порядок его приобретения, перехода и утраты, объем и границы правомочий по владению, пользованию и распоряжению имуществом регулируются, по смыслу статей 8 (часть 2), 35 (часть 1), 71 (пункты «в», «д», «о») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации, федеральным законом. Содержание данного регулирования, как следует из ее статей 1 (часть 1), 2, 15 (часть 4), 17 (части 1 и 2), 18, 19, 34 (часть 1) и 35 (части 2 и 3), не может определяться федеральным законодателем произвольно: отношения собственности должны регламентироваться исходя из принципов правового государства, включая юридическое равенство и справедливость, а также из того, что право собственности, равно как и все другие права и свободы человека и гражданина, признается и гарантируется согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Право собственности и иные имущественные права, в силу статей 15 (часть 2), 17 (часть 3), 45 (часть 1), 46 (часть 1) и 55 Конституции Российской Федерации, подлежат защите на основе соразмерности и пропорциональности, с тем чтобы был обеспечен баланс прав и законных интересов всех участников гражданского оборота: собственников, кредиторов, должников. Вводимые федеральным законом ограничения прав владения, пользования и распоряжения имуществом, свободы предпринимательской деятельности и свободы договоров должны быть справедливыми и адекватными, носить общий и абстрактный характер, не иметь обратной силы и не затрагивать существо конституционных прав, т.е. не ограничивать пределы применения

конституционных норм. Сама же возможность ограничений и их характер должны предопределяться потребностями охраны конституционно значимых ценностей, включая достойную жизнь и свободное развитие человека, обеспечение которых составляет обязанность государства (статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Общепризнанные принципы неприкосновенности собственности и свободы договора, предполагающие равенство, автономию воли и имущественную самостоятельность участников гражданско-правовых отношений, недопустимость произвольного вмешательства в частные дела, обусловливают свободу владения, пользования и распоряжения имуществом (включая возможность отчуждать свое имущество в собственность другим лицам, передавать им, оставаясь собственником, права владения, пользования и распоряжения) и вместе с тем – необходимость соотнесения принадлежащего лицу права собственности с правами и свободами других лиц.

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенные в его решениях (постановления от 20 июля 1999 года № 12-П, от 6 июня 2000 года № 9-П, от 22 ноября 2000 года № 14-П, от 12 июля 2007 года № 10-П, от 20 декабря 2010 года № 22-П, от 22 апреля 2011 года № 5-П и от 14 мая 2012 года № 11-П; определения от 4 декабря 2003 года № 456-О, от 17 января 2012 года № 10-О-О, от 9 февраля 2017 года № 219-О и др.), в полной мере распространяются на отношения, которые связывают кредитора и должника, осуществляющего возложенные на него публично-правовым образованием полномочия, не исполнившего свое гражданско-правовое обязательство и в силу этого отвечающего принадлежащим ему имуществом перед кредитором с учетом установленной федеральным законодателем специфики ответственности юридических лиц, созданных в той или иной организационно-правовой форме. Тем самым федеральный законодатель, действуя в рамках предоставленной ему статьями 71 (пункт «о») и 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации дискреции, при регулировании гражданско-правовых отношений призван обеспечивать их

участникам возможность в каждом конкретном случае находить разумный баланс интересов на основе конституционно значимых принципов гражданского законодательства (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 февраля 2014 года № 3-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 июля 2014 года № 1564-О и др.).

3. Гражданский кодекс Российской Федерации определяет учреждение как унитарную некоммерческую организацию, созданную собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера; частное учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом, а государственное и муниципальное – соответственно Российской Федерацией, ее субъектом, муниципальным образованием; государственное и муниципальное учреждение может быть казенным, бюджетным или автономным (пункты 1 и 2 статьи 123^{21}, пункт 1 статьи 123^{22}).

Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» регламентирует следующие особенности правового статуса бюджетного учреждения. Таковым признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, ее субъектом 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 (пункт 1 статьи 9^{2}). Муниципальным бюджетным учреждением признается учреждение, созданное муниципальным образованием (пункт 1 статьи 9^{1}) в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования (подпункт 3 пункт 2 статьи 13). Его единственным учредительным документом является устав (пункт 1 статьи 14), утвержденный местной администрацией муниципального образования (подпункт 3 пункта 1^{1}

статьи 14) и содержащий наименование учреждения с указанием его типа, сведения о собственнике его имущества, исчерпывающий перечень видов деятельности, которые оно вправе осуществлять в соответствии с целями, для достижения которых оно создано, указания о структуре, компетенции органов управления учреждения, порядке их формирования, сроках полномочий и порядке деятельности таких органов (пункт 3 статьи 14). Функции и полномочия учредителя муниципального учреждения, созданного муниципальным образованием, в случае, если иное не установлено федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, осуществляются органом местного самоуправления (пункт 3 статьи 9^1). Муниципальное бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом (пункт 2 статьи 9^2), посредством выполнения муниципального задания, которое формируется и утверждается в соответствии с предусмотренными его учредительными документами основными видами деятельности органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, и финансовое обеспечение которого производится в виде субсидий из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (пункты 3 и 6 статьи 9^2). Муниципальное бюджетное учреждение вправе осуществлять и иные виды деятельности (пункт 4 статьи 9^2).

Правовой режим имущества бюджетного учреждения, которое, будучи юридическим лицом, участвует в гражданском обороте наряду с иными субъектами, в том числе заключает договоры и отвечает за их исполнение (пункт 1 статьи 48 ГК Российской Федерации), также имеет существенную специфику.

Так, имущество закрепляется за ним на праве оперативного управления, а собственником имущества муниципального бюджетного учреждения является муниципальное образование (пункт 1 статьи 123^{21} ГК Российской Федерации и пункт 9 статьи 9^2 Федерального закона «О некоммерческих

организациях»). Бюджетное учреждение, за которым имущество закреплено на праве оперативного управления, владеет, пользуется им в пределах, установленных законом, в соответствии с целями своей деятельности, назначением этого имущества и, если иное не установлено законом, распоряжается этим имуществом с согласия его собственника, а тот вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, закрепленное за учреждением либо приобретенное учреждением за счет средств, выделенных собственником на приобретение этого имущества, и вправе распорядиться изъятым имуществом по своему усмотрению (статья 296 ГК Российской Федерации). Без согласия собственника бюджетное учреждение не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение этого имущества, а также недвижимым имуществом; остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, оно вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом; бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доходы деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах; доходы, полученные от такой деятельности, и приобретенное за их счет имущество поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения (пункт 3 статьи 298 ГК Российской Федерации).

Следовательно, бюджетные учреждения, имея специальную правоспособность, обладают имущественными правами для решения задач, которые ставит перед ними учредитель – публичный собственник, участвуют в гражданском обороте в очерченных законом границах и сообразно целям своей деятельности, выступая в гражданских правоотношениях от своего имени и неся, по общему правилу, самостоятельную имущественную ответственность по своим обязательствам.

4. Согласно пункту 1 статьи 56 ГК Российской Федерации юридическое лицо отвечает по своим обязательствам всем принадлежащим ему имуществом. Ответственность учреждения по своим обязательствам имеет особенности, которые определяются правилами статей 123^{21}–123^{23} ГК Российской Федерации, а также требованиями ряда специальных федеральных законов, регулирующих деятельность тех или иных некоммерческих организаций.

Гражданский кодекс Российской Федерации в качестве общего принципа имущественной ответственности публично-правовых образований устанавливает в пункте 3 статьи 126, что Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования не отвечают по обязательствам созданных ими юридических лиц, кроме случаев, предусмотренных законом. Пункт 3 статьи 123^{21} данного Кодекса закрепляет ограниченную ответственность учреждения, которое отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а в случаях, установленных законом, также иным имуществом; при недостаточности указанных средств или имущества субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения в случаях, предусмотренных пунктами 4–6 статьи 123^{22} и пунктом 2 статьи 123^{23} данного Кодекса, несет собственник соответствующего имущества.

В частности, бюджетное учреждение в силу пункта 5 статьи 123^{22} ГК Российской Федерации 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, кроме особо ценного движимого имущества, закрепленного за ним собственником этого имущества или приобретенного за счет средств, выделенных собственником его имущества, а также недвижимого имущества. Исключение, однако, составляют случаи ответственности по обязательствам, связанным с причинением вреда гражданам, когда при недостаточности имущества бюджетного учреждения, на которое может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник его имущества.

Рассматривая вопрос о привлечении к субсидиарной ответственности собственника имущества ликвидируемого автономного учреждения при недостаточности у него имущества, на которое может быть обращено взыскание, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 9 февраля 2017 года № 219-О отметил, что правило «повышенной» имущественной ответственности учреждения по обязательствам, связанным с причинением вреда гражданам, введено Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ, который дополнил главу 4 части первой ГК Российской Федерации параграфом 7 «Некоммерческие унитарные организации» (пункт 31 статьи 1), а действие пункта 5 статьи 123^{22} данного Кодекса в части установления субсидиарной ответственности собственника имущества учреждения по таким обязательствам распространил на правоотношения, возникшие также после 1 января 2011 года (часть 15 статьи 3). Одновременно утратило силу правило пункта 2 статьи 120 данного Кодекса о том, что собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по обязательствам этого учреждения (независимо от их характера) (пункт 29 статьи 1 Федерального закона от 5 мая 2014 года № 99-ФЗ). Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что подобное регулирование свидетельствует о стремлении федерального законодателя усовершенствовать институт ответственности учреждений посредством снятия ограничений в отношении возложения субсидиарной ответственности на собственника имущества учреждения в случаях причинения вреда гражданам, установив тем самым дополнительные гарантии прав последних как более слабой стороны в правоотношениях с участием учреждения. При этом ни названные, ни какие-либо иные предписания действующего законодательства не содержат других прямо установленных исключений, касающихся снятия указанных ограничений, включая случаи недостаточности находящихся в распоряжении муниципального бюджетного учреждения денежных средств для исполнения его обязательств перед кредиторами при его ликвидации.

5. Общие основания и порядок ликвидации юридического лица, в том числе бюджетного учреждения, а также правила удовлетворения требований

его кредиторов детально регламентированы статьями 61–65 ГК Российской Федерации.

В силу пунктов 1, 2 и 4 статьи 61 данного Кодекса ликвидация юридического лица влечет его прекращение без перехода в порядке универсального правопреемства его прав и обязанностей к другим лицам; юридическое лицо ликвидируется по решению его учредителей (участников) или его органа, уполномоченного на то учредительным документом, в том числе в связи с истечением срока, на который создано юридическое лицо, с достижением цели, ради которой оно создано; с момента принятия решения о ликвидации юридического лица срок исполнения его обязательств перед кредиторами считается наступившим. При недостаточности у ликвидируемого учреждения имущества, на которое может быть обращено взыскание, кредиторы согласно пункту 7 статьи 63 данного Кодекса вправе обратиться в суд с иском об удовлетворении оставшейся части требований за счет собственника имущества этого учреждения, но лишь в случаях, если данным Кодексом предусмотрена субсидиарная ответственность такого собственника по обязательствам этого учреждения.

Особенности ликвидации некоммерческих организаций урегулированы Федеральным законом «О некоммерческих организациях» (статьи 18–21). Так, проведение ликвидации муниципального бюджетного учреждения осуществляется в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования (подпункт 3 пункта 5 статьи 18). Ликвидационная комиссия помещает в органах печати, где публикуются данные о государственной регистрации юридических лиц, публикацию о ликвидации некоммерческой организации, порядке и сроке заявления требований ее кредиторами, причем срок заявления требований не может быть менее чем два месяца со дня публикации; комиссия принимает меры по выявлению кредиторов и получению дебиторской задолженности, а также письменно уведомляет кредиторов о ликвидации; по окончании срока для предъявления кредиторами требований комиссия составляет промежуточный ликвидационный баланс, который содержит сведения о составе имущества

ликвидируемой организации, перечне предъявленных требований и результатах их рассмотрения; если имеющиеся у ликвидируемой организации денежные средства недостаточны для удовлетворения требований кредиторов, комиссия продает имущество организации с публичных торгов в порядке, установленном для исполнения судебных решений; выплата денежных сумм кредиторам ликвидируемой организации производится комиссией в порядке очередности, установленной Гражданским кодексом Российской Федерации, в соответствии с промежуточным ликвидационным балансом (статья 19). Имущество, на которое не может быть обращено взыскание по обязательствам бюджетного учреждения, а также иное оставшееся имущество передается его собственнику после удовлетворения требований кредиторов (пункт 4 статьи 20).

Согласно пункту 2 статьи 25 Федерального закона «О некоммерческих организациях» некоммерческая организация, в том числе бюджетное учреждение, отвечает по своим обязательствам тем своим имуществом, на которое по законодательству Российской Федерации может быть обращено взыскание. Взыскание не может быть обращено на недвижимое имущество и на особо ценное движимое имущество, закрепленное за бюджетным учреждением собственником этого имущества или приобретенное бюджетным учреждением за счет средств, выделенных собственником его имущества (пункт 5 статьи 123^{22} ГК Российской Федерации). Для целей Федерального закона «О некоммерческих организациях» под особо ценным движимым имуществом понимается движимое имущество, без которого осуществление бюджетным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено; порядок отнесения имущества к этой категории устанавливается Правительством Российской Федерации (в настоящее время – его Постановлением от 26 июля 2010 года № 538 «О порядке отнесения имущества автономного или бюджетного учреждения к категории особо ценного движимого имущества»); виды особо ценного движимого имущества муниципального бюджетного учреждения могут определяться в порядке, установленном местной администрацией, а перечни такого имущества

определяются органами, осуществляющими функции и полномочия учредителя (пункты 11 и 12 статьи 9^2).

Таким образом, объектом взыскания фактически может быть лишь то имущество, которое учредитель муниципального бюджетного учреждения не посчитал нужным включить в соответствующий перечень. Это свидетельствует о том, что в правовом регулировании ответственности муниципальных бюджетных учреждений по своим долгам объем гарантий для их кредиторов сужен (с момента появления такого вида учреждений). Данное обстоятельство требует от контрагентов должной степени осмотрительности еще при вступлении в гражданско-правовые отношения с субъектами, специфика правового статуса которых не позволяет в полной мере прибегнуть к институту субсидиарной ответственности и предполагает возможность использовать существующие способы обеспечения исполнения гражданско-правовых обязательств.

6. Конституция Российской Федерации гарантирует в качестве одной из основ конституционного строя свободу экономической деятельности (статья 8, часть 1) и в развитие этого закрепляет право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1). Из конституционных положений о свободе в экономической сфере вытекает признание свободы договора в числе других гарантируемых государством прав и свобод человека и гражданина. Вместе с тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (постановления от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 27 октября 2015 года № 28-П и др.), свобода договора не является абсолютной, не должна приводить к отрицанию или умалению других общепризнанных прав и свобод и может быть ограничена федеральным законом, однако лишь в той мере, в какой это необходимо в конституционно значимых целях, включая защиту основ конституционного строя, прав и законных интересов других лиц (статья 55 Конституции Российской Федерации).

Гражданский кодекс Российской Федерации, называющий свободу договора одним из основных начал гражданского законодательства (пункт 1 статьи 1), предусматривает в качестве меры ее ограничения, в частности, институт публичного договора, в рамках которого недопустимо оказывать предпочтение одному лицу перед другим лицом в отношении заключения и условий публичного договора, за исключением случаев, предусмотренных законом или иными правовыми актами.

Согласно статье 426 данного Кодекса публичным признается договор, заключенный лицом, осуществляющим предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, и устанавливающий его обязанности по продаже товаров, выполнению работ либо оказанию услуг, которые такое лицо по характеру своей деятельности должно осуществлять в отношении каждого, кто к нему обратится (розничная торговля, перевозка транспортом общего пользования, услуги связи, энергоснабжение, медицинское, гостиничное обслуживание и т.п.); в публичном договоре цена товаров, работ или услуг должна быть одинаковой для потребителей соответствующей категории, а иные условия не могут устанавливаться исходя из преимуществ отдельных потребителей или оказания им предпочтения, за исключением случаев, если законом или иными правовыми актами допускается предоставление льгот отдельным категориям потребителей; отказ лица, осуществляющего предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, от заключения публичного договора при наличии возможности предоставить потребителю соответствующие товары, услуги, выполнить для него соответствующие работы не допускается, за исключением случаев отказа в заключении договора воздушной перевозки пассажира, если тот внесен в реестр лиц, воздушная перевозка которых ограничена перевозчиком; при необоснованном уклонении лица, осуществляющего предпринимательскую или иную приносящую доход деятельность, от заключения публичного договора оно может быть понуждено к этому через суд; в предусмотренных законом случаях Правительство Российской Федерации, уполномоченные им федеральные органы исполнительной власти могут издавать правила,

обязательные для сторон при заключении и исполнении публичных договоров (типовые договоры, положения и т.п.).

6.1. Конституция Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации федеральные энергетические системы, а также установление правовых основ единого рынка и ценовой политики (статья 71, пункты «ж», «и») и запрещает экономическую деятельность, направленную на монополизацию и недобросовестную конкуренцию (статья 34, часть 2).

В развитие этих конституционных предписаний вводятся правила государственного регулирования и контроля деятельности субъектов естественных монополий, в том числе в сфере услуг по передаче тепловой энергии (пункт 1 статьи 4 Федерального закона от 17 августа 1995 года № 147-ФЗ «О естественных монополиях»). Общие принципы организации отношений в этой сфере и основы государственного регулирования соответствующей деятельности установлены Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 190-ФЗ «О теплоснабжении», который, кроме прочего, предусматривает следующее. Под теплоснабжающей организацией понимается организация, осуществляющая продажу потребителям тепловой энергии (мощности), теплоносителя и владеющая на праве собственности или ином законном основании источниками тепловой энергии и (или) тепловыми сетями в системе теплоснабжения, посредством которой осуществляется теплоснабжение потребителей тепловой энергии (пункт 11 статьи 2). Потребители тепловой энергии приобретают тепловую энергию (мощность) и (или) теплоноситель у теплоснабжающей организации по договору теплоснабжения (часть 1 статьи 15). Данный договор является публичным для единой теплоснабжающей организации; она не вправе отказать потребителю тепловой энергии в заключении договора теплоснабжения при условии соблюдения потребителем выданных ему в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности технических условий подключения (технологического присоединения) к тепловым сетям принадлежащих ему объектов капитального строительства (часть 7 статьи 15).

6.2. Как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, соблюдение конституционного принципа равенства не означает необходимости предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и их учета законодателем. Вместе с тем такие различия допустимы, только если они объективно оправданны, обоснованны и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства отвечают требованию соразмерности (постановления от 16 июня 2006 года № 7-П, от 25 октября 2016 года № 21-П и др.).

Государственное регулирование и контроль в сфере теплоснабжения, включая мероприятия, предусмотренные планом («дорожной картой») по внедрению целевой модели рынка тепловой энергии (утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2017 года № 2655-р), составляют – со всеми своими особенностями – ту основу, на которой строится система жизнеобеспечения, предполагающая гарантированное предоставление публично значимых услуг по передаче тепловой энергии. Так, в зоне своей деятельности теплоснабжающая организация как поставщик тепловой энергии обязана заключить договор оказания услуг по передаче тепловой энергии и (или) теплоносителя в объеме, необходимом для обеспечения теплоснабжения потребителей тепловой энергии с учетом потерь тепловой энергии, теплоносителя при их передаче (часть 4 статьи 15 Федерального закона «О теплоснабжении»).

Имея в виду специфику регулирования прав и обязанностей теплоснабжающей организации, условия и цели ее деятельности, включая порядок организации теплоснабжения потребителей, предусмотренную федеральным законом (часть 3 статьи 15^1 Федерального закона «О теплоснабжении») регламентацию Правительством Российской Федерации как существенных условий публичных договоров теплоснабжения и оказания услуг по передаче тепловой энергии, теплоносителя, так и порядка ограничения и прекращения подачи тепловой энергии потребителям в случае

нарушения ими условий договора (Постановление Правительства Российской Федерации от 8 августа 2012 года № 808 «Об организации теплоснабжения в Российской Федерации и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» и Правила организации теплоснабжения в Российской Федерации), а также с учетом ценообразования в сфере теплоснабжения (статья 8 Федерального закона «О теплоснабжении» и Постановление Правительства Российской Федерации от 22 октября 2012 года № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения»), обязанность теплоснабжающей организации заключить соответствующий публичный договор направлена на защиту интересов потребителей тепловой энергии, что, однако, не исключает необходимости поддерживать баланс прав и законных интересов всех действующих в данной сфере субъектов, в частности теплоснабжающей организации – кредитора муниципального бюджетного учреждения.

7. Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации и исследованных им материалов, включая практику применения пункта 5 статьи 123^{22} ГК Российской Федерации арбитражными судами, они, вынося решения о невозможности привлечь собственника имущества ликвидируемого муниципального бюджетного учреждения к субсидиарной ответственности по обязательствам этого учреждения, вытекающим из публичного договора теплоснабжения, руководствуются в том числе данной нормой и последовательно исходят из установленных законом особенностей организационно-правовой формы муниципального бюджетного учреждения как юридического лица. При этом не принимаются во внимание как общие и специальные цели создания и важные аспекты деятельности муниципального бюджетного учреждения в рамках выполнения возложенных на него полномочий, реализация которых требует заключения им публичных договоров, так и невозможность его контрагентов отказаться от заключения и исполнения таких договоров. Вопреки положению статьи 17 (часть 3) Конституции Российской Федерации о том, что осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц,

сложившийся подход не может обеспечить надлежащего баланса между законными интересами должника и кредитора, поскольку не исключает злоупотреблений правом со стороны должников – муниципальных бюджетных учреждений, имущество которых в ряде случаев оказывается, по сути, «защищено» их публичным собственником от имущественной ответственности перед контрагентами.

При отсутствии юридической возможности снять ограничения в отношении возложения субсидиарной ответственности на собственника имущества бюджетного учреждения, в том числе муниципального (включая случаи недостаточности находящихся в его распоряжении денежных средств для исполнения своих обязательств из публичного договора теплоснабжения при его ликвидации), подобное правовое регулирование способно повлечь нарушение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав стороны, заключившей и исполнившей публичный договор и не получившей встречного предоставления.

Таким образом, пункт 5 статьи 123^{22} ГК Российской Федерации не соответствует статьям 2, 8, 17 (часть 3), 19 (часть 1) и 35 (части 1–3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 34 и 55 (часть 3), поскольку в системе действующего правового регулирования исключает возможность привлечь к субсидиарной ответственности собственника имущества (учредителя) ликвидированного муниципального бюджетного учреждения по его обязательствам, вытекающим из публичного договора (включая договор теплоснабжения).

Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на ней правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – внести в действующее правовое регулирование надлежащие изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 47^{1}, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л :

1. Признать пункт 5 статьи 123^{22} ГК Российской Федерации не соответствующим статьям 2, 8, 17 (часть 3), 19 (часть 1) и 35 (части 1–3) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 34 и 55 (часть 3), поскольку в системе действующего правового регулирования он исключает возможность привлечь к субсидиарной ответственности собственника имущества (учредителя) ликвидированного муниципального бюджетного учреждения по его обязательствам, вытекающим из публичного договора (включая договор теплоснабжения).

2. Федеральному законодателю надлежит – исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом основанных на ней правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации – внести в действующее правовое регулирование надлежащие изменения, вытекающие из настоящего Постановления.

3. Правоприменительные решения по делу общества с ограниченной ответственностью «Лысьва-теплоэнерго», принятые на основании пункта 5 статьи 123^{22} ГК Российской Федерации, признанного настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации, подлежат пересмотру исходя из того, что по обязательствам ликвидированного муниципального бюджетного учреждения, вытекающим из публичного договора теплоснабжения, при недостаточности имущества этого учреждения, на которое в соответствии с абзацем первым указанного пункта может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества этого учреждения.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации» и на «Официальном интернет-портале правовой

информации» (*www.pravo.gov.ru*). Постановление должно быть опубликовано также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 23-П