

## НАУЧНАЯ СТАТЬЯ

УДК 347.427

Дата поступления: 10.10.2023  
рецензирования: 23.10.2023  
принятия: 25.10.2023

**Юлия Н. Шуваткина**

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, г. Самара, Российская Федерация

## К вопросу о возможности применения моратория 2022 года к казенным учреждениям

**Аннотация:** в статье рассматривается вопрос о возможности распространения моратория, введенного Постановлением Правительства № 497 от 28.03.2022 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами», на казенные учреждения. Судебная практика по данному вопросу складывалась неоднозначно. Часть судов применяла мораторий 2022 года к казенным учреждениям, а другая нет. В исследовании выделяются и описываются характерные особенности законодательного регулирования моратория, введенного в 2022 году. Обращается внимание на то обстоятельство, что мораторий был введен на основании статьи 9.1 Закона РФ № 127-ФЗ от 26.10.2002 «О несостоятельности (банкротстве)». Анализируются распространение действия закона РФ «О несостоятельности (банкротстве)» на казенные учреждения, принцип равенства участников гражданских правоотношений, а также констатируется, каким образом императивно разрешил данный вопрос Верховный Суд Российской Федерации с целью стабилизации судебной практики, складывающейся по данному вопросу.

**Ключевые слова:** мораторий; казенные учреждения; банкротство; несостоятельность; участники гражданских правоотношений; судебная практика; суды.

**Конфликт интересов:** автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

**Цитирование:** Шуваткина, Юлия Н. 2023. «К вопросу о возможности применения моратория 2022 года к казенным учреждениям». *Юридический аналитический журнал Juridical Analytical Journal* 18 (3): 21–26. <http://doi.org/10.18287/1810-4088-2023-18-3-21-26>.

## ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

© Юлия Н. Шуваткина, 2023

Юлия Николаевна Шуваткина, кандидат юридических наук, доцент, кафедра гражданского процессуального и предпринимательского права, Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева, 443086, Российская Федерация, г. Самара, Московское шоссе, 34.

e-mail: shuvatkina.yun@ssau.ru

## SCIENTIFIC ARTICLE

Submitted: 10.10.2023  
Revised: 23.10.2023  
Accepted: 25.10.2023

**Yulia N. Shuvatkina**

Samara National Research University, Samara, Russian Federation

## On the issue of the possibility of applying the 2022 moratorium to public institutions

**Abstract:** the article discusses the possibility of extending the moratorium imposed by Government Decree № 497 as of 28.03.2022 «On the introduction of a moratorium on the initiation of bankruptcy proceedings on applications submitted by creditors» to public institutions. Judicial practice on this issue has developed ambiguously. Some courts applied the 2022 moratorium to government institutions, while others did not. The study highlights and describes the characteristic features of legislative regulation of the moratorium introduced in 2022. Attention is drawn to the fact that the moratorium was introduced on the basis of Article 9.1 of the Law of the Russian Federation № 127-FZ dated 26.10.2002 «On Insolvency (Bankruptcy)». The article analyzes the extension of the law of the Russian Federation «On Insolvency (Bankruptcy)» to public

institutions, the principle of equality of participants in civil relations, and also states how the Supreme Court of the Russian Federation imperatively resolved this issue in order to stabilize judicial practice on this issue.

**Key words:** moratorium; public institutions; bankruptcy; insolvency; participants in civil relations; judicial practice; courts.

**Conflict of interest:** the author declared that there is no conflict of interest.

**Citation:** Shuvatkina, Yulia N. “On the issue of the possibility of applying the 2022 moratorium to public institutions”. *Juridicheskiy analiticheskiy zhurnal Juridical Analytical Journal* 18 (3): 21–26. <http://doi.org/10.18287/1810-4088-2023-18-3-21-26>. (In Russian)

## INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

© Yulia N. Shuvatkina, 2023

**Yulia N. Shuvatkina**, Candidate of Legal Sciences, associate professor, Department of Civil Procedural and Business Law, Samara National Research University, 34, Moskovskoye shosse, Samara, 443086, Russian Federation.

e-mail: shuvatkina.yun@ssau.ru

## Введение

Законом Российской Федерации № 98-ФЗ от 01.04.2020 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» в Закон Российской Федерации № 127-ФЗ от 26.10.2002 «О несостоятельности (банкротстве)» (далее по тексту – Закон «О несостоятельности (банкротстве)») введена статья 9.1, устанавливающая правила введения моратория на возбуждение дел о банкротстве. Несмотря на то что данная статья действует и применяется уже 4 года, до сих пор остается значительное количество вопросов, вызывающих сложности ее применения.

Не имея целью обозначить в данной статье все проблемные вопросы, которые рассматриваются в научной литературе (Шестакова 2019, Шевченко 2023, Лялюцкая 2023, Якушева 2023), остановимся лишь на вопросе возможности применения моратория, введенного в действие Постановлением Правительства № 497 от 28.03.2022 «О введении моратория на возбуждение дел о банкротстве по заявлениям, подаваемым кредиторами» (далее по тексту – Постановление Правительства Российской Федерации № 497), к казенным учреждениям.

Такой вопрос неоднократно рассматривался в рамках арбитражного судопроизводства, решения судами выносились противоречивые, часть судов применяла мораторий к казенным учреждениям, а другая нет. Например, вынося постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда № 08АП-8670 от 31.08.2022, суд применил мораторий, введенный в 2022 году, к казенному учреждению<sup>1</sup>, а вынося Постановле-

ние Четвертого Арбитражного апелляционного суда № А19-5117/2022 от 17.08.2022 – не применил<sup>2</sup>. Аналогичную позицию в 2023 году занял и Верховный Суд, который Определением Верховного Суда Российской Федерации № 307-ЭС23-5835 от 21.04.2023 отказал в передаче дела в Верховный суд, в котором суд не применил мораторий к казенному учреждению<sup>3</sup>.

## Ход исследования

Понятие казенного учреждения дано в статье 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая к ним относит государственные и муниципальные учреждения, осуществляющие оказание государственных/муниципальных услуг, выполнение работ и/или исполнение государственных и муниципальных функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы.

Рассмотрим основные аргументы в пользу той точки зрения, что действие моратория не должно распространяться на казенные учреждения.

Преамбула Постановления Правительства Российской Федерации № 497 свидетельствует о том, что оно принято в соответствии с пун-

обращения 10 апреля 2023 года. <https://sudact.ru/arbitral/doc/dJFbnKpPrglv/?ysclid=ltr2gnxb70821433448>.

<sup>2</sup> Постановление Четвертого Арбитражного апелляционного суда № А19-5117/2022 от 17 августа 2022 года. Дата обращения 10 апреля 2023 года. <https://sudact.ru/arbitral/doc/JZisIKOPg11x/?ysclid=ltr2qnchx3849667060>.

<sup>3</sup> Определение Верховного суда Российской Федерации № 307-ЭС23-5835 от 21 апреля 2023 года. Дата обращения 23 апреля 2023 года. [https://vsrf.ru/stor\\_pdf\\_ес.рр?id=2235638&ysclid=ltr3ebrqn0537153838](https://vsrf.ru/stor_pdf_ес.рр?id=2235638&ysclid=ltr3ebrqn0537153838).

<sup>1</sup> Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда № 08АП-8670 от 31 августа 2022 года. Дата

ктом 1 статьи 9.1 Закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Первый пункт Постановления Правительства Российской Федерации № 497 декларирует, что мораторий на возбуждение дел о банкротстве вводится по заявлениям, подаваемым кредиторами, в отношении юридических лиц и граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей.

Во втором пункте данного постановления Правительства указаны лица, на которые введенный мораторий не распространяется. Это неисправные застройщики, чьи объекты строительства включены в реестр проблемных объектов на дату введения моратория, а также лица, выведенные из-под действия моратория и включенные в специальный перечень в особом порядке.

Из пункта второго Постановления Правительства Российской Федерации № 497 кажется, что можно сделать однозначный вывод, что мораторий распространяет свое действие на казенные учреждения.

Но обратим внимание, что в пункте 2 статьи 1 Закона «О несостоятельности (банкротстве)» четко прописано, что его действие распространяется на юридические лица, которые могут быть признаны несостоятельными (банкротами) в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Учитывая, что Постановление Правительства Российской Федерации № 497 принято в рамках исполнения статьи 9.1 Закона «О несостоятельности (банкротстве)», то и оно может распространять свое действие только на тех юридических лиц, которые подпадают под действие закона и могут быть признаны несостоятельными (банкротами) в соответствии с Гражданским кодексом РФ.

Гражданский кодекс Российской Федерации в статье 65 прямо указывает, что по решению суда может быть признано несостоятельным (банкротом) любое юридическое лицо, кроме казенного учреждения, политической партии и религиозной организации.

Из ранее приведенных норм, в том числе и статьи 9.1 Закона «О несостоятельности (банкротстве)», не следует, что Правительство РФ вправе распространять действие моратория на любых юридических лиц или указывать в акте о введении моратория лишь отдельные категории юридических лиц, в отношении которых может быть возбуждено дело о банкротстве, которые пострадали в результате обстоятельств, послуживших основанием для введения моратория.

Вышеуказанными нормами подтверждается, что, во-первых, перечень лиц, на которых распространяется действие Закона «О несостоятельности (банкротстве)», установлен федеральным законом и казенное учреждение в перечень не входит, и, во-вторых, в отношении казенного учреждения не может быть возбуждено дело о банкротстве, в связи с чем на него не могут распространяться нормы, регулирующие отношения, возникшие на основании Закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Иное толкование Постановления Правительства Российской Федерации № 497 может привести к противоречию с рядом норм законодательства Российской Федерации.

Такое толкование входит в противоречие с уже ранее рассмотренными статьей 65 Гражданского кодекса РФ, а также пунктом 2 статьи 1 Закона «О несостоятельности (банкротстве)».

Кроме указанных норм такое толкование приведет к нарушению пункта 4 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации, в котором закреплено, что только на основании законов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации вправе принимать постановления, содержащие нормы гражданского права.

Приведенная норма основана на статье 114 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой также издан Федеральный Конституционный закон Российской Федерации № 4-ФЗК от 06.11.2020 «О Правительстве Российской Федерации», в статье 5 которого закреплено, что у Правительства имеются лишь полномочия, установленные Конституцией, федеральными законами и указами Президента Российской Федерации, и Правительство Российской Федерации не вправе принимать постановления, содержащие нормы гражданского права, противоречащие таким нормативным актам. Полномочия Правительства Российской Федерации по введению моратория в отношении любых юридических лиц, в том числе на которых действие Закона «О несостоятельности (банкротстве)» не распространяется, указанными нормативными актами не установлены.

Применение Постановления Правительства Российской Федерации № 497 в отношении казенных учреждений входит в противоречие части 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации, которая декларирует: Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации, и часть 1 статьи 115

Конституции Российской Федерации, в которой указано, что на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов, распоряжений, поручений Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации издает постановления и распоряжения, обеспечивает их исполнение.

Применение моратория в отношении казенных учреждений противоречит статье 2 Федерального Конституционного закона Российской Федерации № 4-ФЗК от 06.11.2020 «О Правительстве Российской Федерации», из которого следует, что Правительство Российской Федерации осуществляет деятельность на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов и указов Президента Российской Федерации, имеющих большую силу, чем акты Правительства Российской Федерации, которые не могут противоречить им.

Соответственно, учитывая изложенное, мораторий не должен распространяться на казенные учреждения, так как к данному виду юридических лиц неприменим Закон «О несостоятельности (банкротстве)».

На неприменение Закона «О несостоятельности (банкротстве)» указывает судебная практика, сформированная Верховным Судом Российской Федерации. Так, Определением № 307-ЭС23-19094 от 05.10.2023<sup>4</sup> оставлено без изменения Постановление 9.1 Закона о банкротстве: последствия введения моратория, в том числе прекращение начисления неустоек и иных финансовых санкций на требования, возникшие до введения моратория, применяются ко всем категориям должников в Российской Федерации, за исключением лиц, указанных в пункте 2 Постановления № 497, а также тех субъектов, которые не могут быть должниками по делам о банкротстве<sup>5</sup>.

Исключение применения Постановления Правительства Российской Федерации № 497 к казенным учреждениям не нарушает принцип равенства участников гражданских отношений.

В соответствии с пунктом 1 статьи 1 Закона «О несостоятельности (банкротстве)» отношения по банкротству указанных в нем лиц регули-

руются в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации, которым установлено, что гражданское законодательство основывается на признании равенства участников регулируемых им отношений (пункт 1 статьи 1); гражданские права могут быть ограничены на основании федерального закона (абзац 2 пункта 2 статьи 1); гражданское законодательство определяет правовое положение юридических лиц как участников гражданского оборота (пункт 1 статьи 2).

Из анализа указанных норм следует, что определение особого правового положения казенного учреждения не нарушает принципа равенства участников гражданских отношений.

Согласно позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в определении Конституционного суда Российской Федерации № 2651-О от 20.11.2014<sup>6</sup>, а также определении Конституционного Суда Российской Федерации № 2515-О от 09.11.2017<sup>7</sup>, исключения из принципа формального равенства участников гражданских отношений, предполагающего равный подход к формально равным субъектам, должны быть основаны на объективных критериях, и лишь при таких условиях принцип равенства перед законом и судом не обуславливает необходимость предоставления одинаковых гарантий лицам, относящимся к разным категориям, а равенство перед законом и судом не исключает фактических различий и необходимости их учета.

Казенное учреждение и, например, акционерное общество не являются формально равными субъектами – их правовое положение определено различными законами и не является одинаковым.

Согласно пункту 4 статьи 123.22 Гражданского кодекса Российской Федерации при недостаточности денежных средств казенного учреждения (Ответчиков) субсидиарную ответ-

<sup>4</sup> Определение Верховного Суда № 307-ЭС23-19094 от 05 октября 2023 года. Дата обращения 10 октября 2023 года. <https://gkrfkod.ru/pract/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-05102023-n-307-es23-19094-po-delu-n-a56-1096262022/?ysclid=ltr67bkemp413347924>.

<sup>5</sup> Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа по делу № А56-109626/2022 от 15 августа 2023 года. Дата обращения 20 августа 2023 года. <https://sudact.ru/arbitral/doc/ky9coIVB3YZQ/?ysclid=ltr6ak1qog884323040>.

<sup>6</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 20 ноября 2014 года № 2651-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Баранова Сергея Геннадьевича на нарушение его конституционных прав абзацем седьмым пункта 1 статьи 64 и статьей 848 Гражданского кодекса Российской Федерации». Дата обращения 20 августа 2023 года. <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70717692/?ysclid=ltshsqh64735219610>.

<sup>7</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 09 ноября 2017 года № 2515-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Пименова Дмитрия Владимировича на нарушение его конституционных прав пунктом 1 части 2 статьи 5 и положением части 11.1 статьи 12 Федерального закона «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации». Дата обращения 20 августа 2023 года. <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitucionnogo-suda-rf-ot-09112017-n-2515-o/?ysclid=ltsafgq8w807417416>.



ственность по его обязательствам несет собственник его имущества (публично-правовое образование).

Финансовая стабильность казенных учреждений гарантирована средствами казны, в отличие от иных субъектов, которым такая гарантия не предоставлена.

Мораторий, введенный Постановлением Правительства Российской Федерации № 497, был установлен для обеспечения стабильности экономики как форма поддержки хозяйствующих субъектов для предотвращения массовых банкротств, на что обращается внимание в пункте 1 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах применения положений статьи 9.1 Федерального закона от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ “О несостоятельности (банкротстве)” от 24.12.2020 № 44».

Из приведенных норм следует, что мораторий устанавливается как мера поддержки именно субъектам предпринимательской деятельности, зависящим от результатов такой деятельности в отсутствие иной гарантированной поддержки их финансового состояния.

В этой связи принцип равенства участников гражданских правоотношений будет нарушен в случае незаконного предоставления казенному учреждению дополнительных гарантий в ситуации, в которой они не находятся в равном положении с иными субъектами гражданского оборота.

Но возможно и иное толкование принципа равенства участников гражданских правоотношений, которое как раз может стать обоснованием необходимости применения моратория в отношении казенных учреждений, которое применительно к рассматриваемому вопросу базируется на Постановлении Правительства Российской Федерации № 497.

Как указывалось ранее, перечень лиц, на которых не распространяется действие моратория 2022 года, указаны в пункте 2 Постановления Правительства Российской Федерации № 497, и казенные учреждения в этом перечне не указаны.

Расширительное толкование пункта 2 Постановления Правительства Российской Федерации № 497 может повлечь за собой нарушение принципа юридического равенства, при котором казенное предприятие, учреждение, политическая партия и религиозная организация по отношению к другим юридическим лицам будут поставлены в менее выгодное финансовое положение, которые будут лишены введенных

государством мер поддержки. При этом указанные юридические лица нельзя исключать из гражданского оборота.

Обосновывая возможность применения моратория к казенным учреждениям, можно обратить внимание на тот факт, что законодательством Российской Федерации в статье 35 Федерального закона от 14.11.2002 № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» предусмотрена возможность ликвидации казенных учреждений по решению собственника имущества учреждения. Необходимость такой ликвидации может возникнуть в том числе и в случае невозможности исполнения учреждением своих обязательств, что, по сути, будет свидетельством того, что казенное учреждение стало банкротом, но ведь этого, принимая Постановление Правительства Российской Федерации № 497, пытался избежать законодатель.

### Заключение

Такое толкование и применение правил о моратории укладывается в рамки преследуемой цели законодателем, который разработал и утвердил ряд антикризисных мер, направленных на стабилизацию экономики и поддержку бизнеса в целом и отдельных отраслей в Постановлении Правительства Российской Федерации № 497.

Приведенным доводами как раз и руководствовался Верховный Суд Российской Федерации в 2023 году, поменяв подход к рассматриваемому вопросу, в рамках рассмотрения кассационной жалобы по делу А55-23485/2021. Так, Арбитражным судом Самарской области, который впоследствии был поддержан Одиннадцатым арбитражным апелляционным судом, при вынесении судебного решения об удовлетворении исковых требований о взыскании неосновательного обогащения и процентов за пользование чужими денежными средствами с казенного учреждения период действия моратория 2022 года был исключен из периода начисления процентов за пользование чужими денежными средствами<sup>8</sup>.

С указанными судами не согласился Арбитражный суд Поволжского округа, который

<sup>8</sup> Решение Арбитражного суда Самарской области по делу № А55-23485/2021 от 12 августа 2022 года. <https://sudact.ru/arbitral/doc/IJ88s9qpHRgP/?ysclid=ltsey9tmp5308703812>; Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда по делу № А55-23485/2021 от 25 января 2023 года. Дата обращения 20 августа 2023 года. <https://sudact.ru/arbitral/doc/W9uuxM9C90W8/?ysclid=ltstf0cmxa4237062229>.

своим постановлением изменил судебное решение в части взыскания процентов за пользование чужими денежными средствами, исключив возможность применения моратория 2022 года в отношении казенного муниципального учреждения<sup>9</sup>.

Казенным муниципальным учреждением была подана жалоба в Верховный Суд Российской Федерации, которая вместе с делом была передана на рассмотрение в судебном заседании Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации.

<sup>9</sup> Постановление Арбитражного суда Поволжского округа по делу № А55-23485/2021 от 16 июня 2023 года. Дата обращения 20 августа 2023 года. <https://sudact.ru/arbitral/doc/WTxKBVBobOfoQ/?ysclid=ltsf29rnld657552552>.

Верховный Суд Российской Федерации постановил, что у суда округа не имелось оснований для неприменения моратория, введенного Постановлением Правительства № 497, к казенным учреждениям, так как мораторий распространяется «на всех юридических лиц, граждан, индивидуальных предпринимателей независимо от того, обладают ли такие лица признаками неплатежеспособности и может ли быть в их отношении введена процедура банкротства». Также в определении Верховного Суда Российской Федерации установлено, что «введение моратория направлено на обеспечение таких элементов публичного порядка Российской Федерации, как стабильность экономики, поддержание всех субъектов экономической деятельности, в том числе государственных органов и учреждений».

## Библиография

Лялюцкая, Юлия А. 2023. “Некоторые проблемы применения норм о мораторных процентах”. *Адвокатская газета* 12 (389): 12–13. <https://www.advgazeta.ru/mneniya/nekotorye-problemy-primeneniya-norm-o-moratornykh-protsentakh/?ysclid=lucbpzl9ya580901270>.

Шестакова, Елена В. 2019. *Оспаривание сделок должника в ходе рассмотрения дел о банкротстве*. Москва: Право Доступа.

Шевченко, Илья М. 2023. “Банкротный мораторий. Итоги”. *Арбитражные споры* 3: 72–91. <https://arbspor.ru/articles/1765/?ysclid=lucbw0trxx960624426>.

Якушева, Елена Е. 2023. “Мораторий на банкротство 2022 года: последствия, противоречия и пути решения”. *Право. Журнал Высшей школы экономики* 1: 94–116. <http://doi.org/10.17323/2072-8166.2023.1.94.116>.

## References

Lyalyutskaya, Yuliya A. 2023. “Some problems of applying the rules on moratorium interest”. *Advokatskaya gazeta* 12: 12–13. <https://www.advgazeta.ru/mneniya/nekotorye-problemy-primeneniya-norm-o-moratornykh-protsentakh/?ysclid=lucbpzl9ya580901270>. (In Russian)

Shestakova, Yelena V. 2019. *Challenging the debtor's transactions during the consideration of bankruptcy cases*. Moscow: Pravo Dostupa. (In Russian)

Shevchenko, Il'ya M. 2023. “Bankruptcy moratorium. Results”. *Arbitrazhnye spory* 3: 72–91. <https://arbspor.ru/articles/1765/?ysclid=lucbw0trxx960624426>. (In Russian)

Yakusheva, Yelena Ye. 2023. “Moratorium on Bankruptcy 2022: Consequences, Contradictions and Solutions”. *Law. Journal of the Higher School of Economics* 1: 94–116. <http://doi.org/10.17323/2072-8166.2023.1.94.116>. (In Russian)