

УДК 347.195

## **СУБСИДИАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ПО ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ**

**Е.В. Блинкова**

Российская государственная академия интеллектуальной собственности,  
г. Москва

Рассматривается статутная субсидиарная ответственность таких публично-правовых образований, как государство, государственные и муниципальные образования. Автор анализирует гражданско-правовой и бюджетно-правовой механизмы ответственности публично-правовых образований по обязательствам казенных учреждений.

**Ключевые слова:** публично-правовые образования, субсидиарная ответственность, право оперативного управления, казенные учреждения.

Субсидиарную ответственность как вид гражданско-правовой ответственности традиционно рассматривают в качестве дополнительной ответственности лиц, которые наряду с должником отвечают перед кредитором за надлежащее исполнение обязательства в случаях, установленных законом или договором<sup>1</sup>. Легальная формула субсидиарной ответственности устанавливает, что до предъявления требований к лицу, которое в соответствии с законом, иными правовыми актами или условиями обязательства несет ответственность дополнительно к ответственности другого лица, являющегося основным должником, кредитор должен предъявить требование к основному должнику. Но только если основной должник отказался удовлетворить требование кредитора или кредитор не получил от него в разумный срок ответ на предъявленное требование, это требование может быть предъявлено лицу, несущему субсидиарную ответственность (п. 1 ст. 399 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ))<sup>2</sup>.

Субсидиарная ответственность как вид гражданско-правовой ответственности и правовое явление классифицируется по различным осно-

---

<sup>1</sup> См.: Огнев В.Н. Субдоговоры в сфере оборота исключительных прав: монография. 2-е изд., перераб. и доп., с изм. Коломна: Моск. гос. обл. социально-гуманитарный институт, 2014. С. 108.

<sup>2</sup> Считается, что термин «субсидиарная» произведен от «субсидия» (subsidium), что на латыни означает «помощь, поддержка» (см.: Российская юридическая энциклопедия. М.: Инфра-М, 1999. С. 938 (автор статьи – Е.Ю. Грачева)).

ваниям. Например, по источнику данный вид ответственности может устанавливаться законом, иными правовыми актами (указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ) или договором. По основанию возникновения субсидиарную ответственность разделяют на статутную, договорную и деликтную<sup>3</sup>. Если сущность двух последних разновидностей следует из самого их названия, то статутная ответственность требует пояснений.

Статутная субсидиарная ответственность – это ответственность учредителей (участников), собственника имущества юридического лица или других лиц, которые вправе давать обязательные для этого юридического лица указания или имеют возможность иным образом определять его действия. К случаям статутной субсидиарной ответственности относится и субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц:

- 1) казенных учреждений (ч. 4 п. 2 ст. 120 ГК РФ);
- 2) казенных предприятий при недостаточности их имущества (п. 5 ст. 115 ГК РФ);
- 3) унитарных предприятий и иных юридических лиц, несостоятельность (банкротство) которых вызвана публично-правовыми образованиями, которые посредством своих органов имеют право давать обязательные для этого юридического лица указания либо иным образом имеют возможность определять его действия в случае недостаточности имущества юридического лица (п. 3 ст. 56 ГК РФ).

В соответствии с п. 1 ст. 126 ГК РФ публично-правовые образования отвечают по своим обязательствам принадлежащим им на праве собственности имуществом, кроме имущества, которое закреплено за созданными ими юридическими лицами на праве хозяйственного ведения или оперативного управления, а также имущества, которое может находиться только в публичной собственности, при этом допускается в случаях, предусмотренных законом, обращение взыскания на землю и другие природные ресурсы, находящиеся в публичной собственности. Исключение из пределов имущественной ответственности публично-правовых образований имущества, переданного в установленном порядке юридическим лицам, вызвано тем, что оно принадлежит хозяйствующему субъекту на соответствующем ограниченном вещном праве, обеспечивающем стабильность гражданского оборота, в части отношений, участником которых является данный хозяйствующий субъект.

---

<sup>3</sup> Об этом см.: Огнев В.Н. Гражданско-правовая ответственность третьих лиц в обязательствах // Гражданское право. 2008. № 4. С. 38-40.

Рассматривая отдельные элементы данной проблемы, следует отметить, что имущество, которым в порядке субсидиарной ответственности отвечает публично-правовое образование, т.е. средства бюджета и иное публичное имущество, не закрепленное за предприятиями и учреждениями в соответствии с п. 4 ст. 214 ГК РФ, составляет казну публично-правового образования.

Казна в гражданско-правовом смысле является не субъектом правоотношений, а, представляя собой определенную имущественную массу (средства бюджета и иное имущество, не закрепленное за предприятиями и учреждениями), объектом гражданских прав. Однако, как это имеет место в ст. 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ), в понятие «казна» вкладывается иной смысл, здесь казна отождествляется, в силу исторических особенностей, с собственником публичного имущества, т.е. с публично-правовым образованием.

Публично-правовое образование, являясь субсидиарным ответчиком по обязательствам созданных юридических лиц, отвечает всем своим имуществом, т.е. не только средствами бюджета, но и иным имуществом, за рядом незначительных исключений, о которых мы говорили выше. Такой же точки зрения придерживаются и высшие судебные инстанции в п. 12 Постановления Пленума Верховного Суда РФ и Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 1 июля 1996 г. № 6/8 «О некоторых вопросах, связанных с применением части первой Гражданского кодекса Российской Федерации». Например, обладая полномочиями собственника государственного имущества, Российская Федерация в соответствии с п. 1 ст. 125 ГК РФ выступает в суде в лице соответствующего органа государственной власти, в компетенцию которого входят осуществление таких полномочий. В то же время, в некоторых случаях и в порядке, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, представление интересов Российской Федерации может быть возложено и на других лиц, в том числе и на юридические лица, и на граждан (п. 3 ст. 125 ГК РФ). Так, п. 10 ст. 158 БК РФ обязанность представления Российской Федерации по искам, предъявляемым в порядке субсидиарной ответственности по обязательствам государственных учреждений, возложена на главного распорядителя бюджетных средств.

На сегодняшний день, после произошедших административных изменений структуры исполнительных органов государства, главными распорядителями средств федерального бюджета являются федеральные органы исполнительной власти. Однако тот же пункт ст. 158 БК РФ содержит норму, в соответствии с которой выплата средств по исполни-

тельными листам производится за счет казны Российской Федерации и из средств федерального бюджета, выделенных федеральным органам исполнительной власти как главным распорядителям средств федерального бюджета.

Таким образом, нормами бюджетного законодательства и принятыми в его развитие нормами других правовых актов бремя субсидиарной ответственности государства фактически переносится на конкретный орган исполнительной власти, являющийся главным распорядителем бюджетных средств, и ограничивается средствами государственного бюджета, причем в размере средств, выделенных этому распорядителю в пределах утвержденных бюджетных ассигнований и лимитов бюджетных обязательств по соответствующим кодам бюджетной классификации Российской Федерации. Думается, что данная норма, поскольку она относится к предмету гражданско-правового регулирования, как противоречащая ГК РФ, в соответствии с п. 2 ст. 3 ГК РФ не подлежит применению и должна быть пересмотрена законодателем.

В соответствии с п. 1 ст. 399 ГК РФ до предъявления требований к федеральному органу исполнительной власти, который является представителем субсидиарного ответчика (п. 10 ст. 158 БК РФ), кредитор должен предъявить требование к основному должнику. И здесь нередко возникает проблема с определением основного ответчика по сделкам, заключенным казенными учреждениями. Суды по-разному решают вопрос о надлежащем ответчике. Одни привлекают к ответственности само казенное учреждение, в том числе не обладающее полной самостоятельной правосубъектностью, ссылаясь при этом на то, что у него есть признаки юридического лица. Другие, не признавая такие учреждения юридическим лицом, в качестве основного ответчика привлекали федеральный орган исполнительной власти, который, являясь главным распорядителем бюджетных средств, должен представлять государство по искам, подаваемым в порядке субсидиарной ответственности к Российской Федерации. Аналогичный по механизму порядок имеет место в таких публично-правовых образованиях, как государственные (субъект Российской Федерации) и муниципальные образования.

Таким образом, гражданско-правовая ответственность казенных учреждений регулируется гражданско-правовыми нормами общего характера, что вряд ли следует признать обоснованным. Общие нормы, регулирующие участие таких учреждений в гражданском обороте, требуют уточнения в отдельном нормативно-правовом акте, где, кроме общих вопросов их гражданской правосубъектности, следует разработать и механизм их гражданско-правовой ответственности.

Действующий сегодня правовой механизм, призванный, с одной стороны, произвести удовлетворение требований кредиторов учреждений, а с другой стороны, обеспечить стабильность бюджета и плановое расходование его средств (в случае субсидиарной ответственности публично-правового образования), в реальности порождает дополнительные проблемы и трудности для добросовестных участников гражданского оборота<sup>4</sup>.

Во-первых, до сих пор существует неоднозначное мнение, кого следует привлекать в качестве как основного ответчика, так и субсидиарного при возникновении дополнительной ответственности публично-правового образования по обязательствам казенных учреждений. Этот вопрос в судебной практике решается неоднозначно.

Во-вторых, ввиду усложненной процедуры ответственности казенных учреждений, значительно растянуты по времени сроки между предъявлением требования кредитора об уплате долга и фактическим платежом по спорному долгу. В настоящее время кредитор вынужден сначала обратиться в суд с требованием к основному должнику и лишь в случае недостаточности или отсутствия средств для удовлетворения предъявленных требований у основного должника к субсидиарной ответственности привлекается главный распорядитель средств соответствующего бюджета по ведомственной классификации, что ведет к затягиванию процесса удовлетворения правомерных требований кредитора и, как следствие, к потере интереса к казенным учреждениям как к потенциальным контрагентам по гражданско-правовым сделкам.

В-третьих, казенное учреждение в случае отсутствия у него возражения относительно требования, предъявленного кредитором, в изъятие из общих принципов, не вправе самостоятельно произвести платеж по правомерным требованиям кредитора. Это влечет возложение на добросовестного кредитора бремени совершения дополнительных, в сравнении с обычным порядком, действий для восстановления своего нарушенного права.

---

<sup>4</sup> Подробно см.: Блинкова Е.В., Сурков А.Н. Государство как субсидиарный ответчик // Гражданское право. 2012. № 4. С. 7 - 9.

### **Список литературы**

1. Блинкова Е.В., Сурков А.Н. Государство как субсидиарный ответчик // Гражданское право. 2012. № 4. С. 7 - 9.
2. Огнев В.Н. Гражданско-правовая ответственность третьих лиц в обязательствах // Гражданское право. 2008. № 4. С. 38 - 40.
3. Огнев В.Н. Субдоговоры в сфере оборота исключительных прав: монография. 2-е изд., перераб. и доп., с изм. Коломна: Моск. гос. обл. социально-гуманитарный институт, 2014. 162 с.
4. Российская юридическая энциклопедия / авт. кол.: Т.Е. Абова, С.А. Авакьян, Г.Д. Алексеев; гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Инфра-М, 1999. 1100 с.

### **SUBSIDIARY LIABILITY OF PUBLIC LEGAL ENTITIES FOR THE OBLIGATIONS OF STATE-OWNED INSTITUTIONS**

**E.V. Blinkova**

Russian state academy of intellectual property (Moscow)

The article considers the Statute subsidiary liability of such public-law entities as the state, the state and municipal education. The author analyzes the civil-legal and public-legal accountability mechanisms of public legal entities for the obligations of state-owned institutions.

**Keywords:** *public legal entities, subsidiary responsibility, right of operational management, state-owned institutions.*

*Об авторе*

БЛИНКОВА Елена Викторовна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры гражданского и предпринимательского права Российской государственной академии интеллектуальной собственности (117279, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 55а), e-mail: elenablinkova@inbox.ru

BLINKOVA Elena - Doctor of Law, Professor, Department of Civil and Business Law of the Russian State Academy of Intellectual property-vennosti (117279, Moscow, ul. Mikluho-Maclay, d. 55a), e-mail: elenablinkova@inbox.ru

Блинкова Е.В. Субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам казенных учреждений // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2015. № 1. С. 15 – 20.