

Ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц

А.Ю. Симоненко

старший партнер Московской коллегии адвокатов «Арбат» (г. Москва)

Алексей Юрьевич Симоненко, simonenko@mkaarbat.ru

Реализация процессов, связанных с повышением стабильности экономического положения страны, является главной среди всех задач, поскольку именно экономическая сфера имеет наибольшее влияние на остальные сферы жизнедеятельности государства.

Правоведы уделяют большое значение изучению процессов сотрудничества государства и частного сектора. Высокую степень актуальности имеют и вопросы управления корпорациями. В целом, взаимодействие государства и таких субъектов, как государственные корпорации, сегодня представляется весьма перспективным в силу их влияния как на экономику, так и на политику государства. Государственные корпорации с каждым днем занимают все более важную позицию в секторе государственного управления и производства. Налицо процесс усиления полномочий государственных корпораций и корпораций компаний в стратегических сферах. Учитывая настолько широкое вовлечение государственных корпораций и компаний в осуществление публичных функций, невозможно представить их функционирование без взаимодействия с федеральными, региональными и местными органами власти. Одной из «вечных» тем, вызывающих интерес в современном российском праве, является субсидиарная ответственность учредителя унитарной организации по ее обязательствам. Актуальность этой проблемы обусловлена тем, что значение подобных организаций, где публично-право-

вое образование выступает учредителем, не только не снижается, но и постоянно возрастает с течением времени. Когда граждане или юридические лица взаимодействуют с частноправовой организацией, выполняющей публичные функции на основе делегирования, их правовое положение не должно быть менее защищенным, чем при сотрудничестве с органами государственной власти или местного самоуправления.

Ответственность анализируемых организаций определяется общими нормами, устанавливающими основания, условия и размер обязательств, а также их правовым статусом. Как правило, юридические лица несут самостоятельную ответственность по своим долгам. Согласно пункту 3 статьи 126 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК РФ) публичные образования не отвечают по обязательствам созданных ими фирм, кроме случаев, установленных законом. Эти исключения подразумевают введение субсидиарной ответственности публичных структур за долги подведомственных им юридических лиц.

С 2010 года отмечается движение в сторону снижения уровня субсидиарной ответственности публичных образований по обязательствам созданных ими юридических лиц. В настоящее время в законодательстве отсутствуют общие положения о привлечении публичных образований к субсидиарной ответственности по таким обязательствам. Нормы, определяющие основания, условия и границы такой ответ-

ственности, а также ее наличие, зависят от формы созданных организаций¹.

Определенные категории имущества, переданные юридическому лицу, могут быть полностью защищены от претензий кредиторов. Такая мера обеспечивает сохранность ресурсов и гарантирует их передачу публичному собственнику после ликвидации организации.

Надо отметить, что склонность к отмене субсидиарной ответственности публичных учреждений по долгам созданных организаций не соответствует базовым принципам законодательства Российской Федерации. Общая проблематика наличия или отсутствия субсидиарных обязанностей публичного образования в качестве создателя государственного (муниципального) учреждения является следствием уникального правового режима такого образования. В соответствии с действующими нормами законодательства участникам гражданского оборота предоставляется возможность требовать привлечения публично-правового образования к субсидиарной ответственности. При этом такое право распространяется на все категории государственных и муниципальных организаций, чего не наблюдалось ранее. В то же время для участников отношений установлены разные условия реализации такого права. Если организация является казенной, то субсидиарная ответственность возникает по всем долговым обязательствам, но только при отсутствии достаточных средств, выделенных учредителем в рамках утвержденной бюджетной сметы. В отношении бюджетных или автономных учреждений речь идет исключительно о субсидиарной ответственности по обязательствам, связанным с причинением вреда правам граждан.

Общие правила о субсидиарной ответственности содержатся в статье 399 ГК РФ. Их универсальный характер заключается в том, что они охватывают все ситуации субсидиарной ответственности и приме-

нимы ко всем участникам гражданского оборота. Что же касается ответственности учредителя учреждения – публично-правового образования, то в законодательстве не предусмотрены конкретные нормы о порядке реализации субсидиарной ответственности, за исключением внесудебного варианта.

В отношении исполнения обязательств за счет бюджетных ресурсов Бюджетный кодекс Российской Федерации закрепляет принцип бюджетного иммунитета, согласно которому обращение на такие средства возможно только на основании судебного решения. Следование этому принципу подразумевает, что применение субсидиарной ответственности публично-правового образования – учредителя государственного или муниципального учреждения, что может повлечь использование бюджетных средств, допустимо исключительно через судебную процедуру.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2019 года № 13 концепция неприкосновенности финансов как руководящего ориентира в толковании законов, регулирующих взыскание государственных фондов, отчетливо подчеркивается. Четкое следование норме статьи 399 ГК РФ относительно необходимости предварительного требования в адрес главного должника перед иском к субсидиарному ответчику в совокупности с уточнениями о возможности привлечения учредителя публичного учреждения к субсидиарной ответственности исключительно судом формирует определенную последовательность шагов для реализации субсидиарной ответственности:

- 1) подача претензии главному должнику;
- 2) возбуждение иска против основного должника и установление в процессе исполнения решения суда факта его неисполнимости;
- 3) подача заявления в суд к субсидиарному должнику (в лице государства);

¹ См. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. № 2. С. 5.

4) при удовлетворении иска – реализация судебного решения с учетом бюджетных законов.

Введение исключительно судебной процедуры для реализации кредитором права требования к субсидиарному должнику – публично-правовому образованию создает диспаритет между кредиторами различных учреждений (для кредиторов негосударственных организаций отсутствует обязательный судебный порядок).

Другой отличительной чертой имущественной ответственности государственных корпораций является фиксация на законодательном уровне исключений из правила о том, что такие корпорации несут ответственность по долгам всеми имеющимися у них активами.

Также законодательством не предусмотрена возможность инициирования процедуры банкротства в отношении государственных корпораций. Это представляется логичным, поскольку государственные корпорации наделяются значительным объемом активов со стороны государства, изъятие которых является нецелесообразным.

Следует отметить, что в настоящее время в процессуальном законодательстве нет исчерпывающих правил, касающихся рассмотрения исков о привлечении к ответственности публично-правовых образований в качестве учредителей. Фактически ключевыми ориентирами становятся толкования, содержащиеся в постановлениях Пленума Верховного Суда Российской Федерации, и прецедентные правовые позиции, выработанные в ходе разрешения конкретных дел. Несмотря на то что такой подход представляется целесообразным с точки зрения оперативного применения, он усложняет поиск однозначного ответа на вопрос о достижении необходимой степени правовой определенности. Представляется, что для всех участников соответствующих правоотношений как потенциальных сторон спора приоритетным ориентиром в первую очередь должна быть правовая норма в силу отсутствия в российской правовой

системе прецедентных начал. В отличие от переменчивых взглядов правоприменителей норма должна быть интегрирована в общую систему защиты прав кредиторов и не подлежать произвольным изменениям. Необходимо помнить, что задача актов толкования состоит не в восполнении пробелов в законодательстве, а в разъяснении содержания уже существующих норм.

Очевидно, что назрела острая необходимость в комплексном реформировании рассматриваемой области. Ранее, анализируя практику применения субсидиарной ответственности публично-правовых образований, некоторые исследователи, например Л.Ф. Нетишинская, И.М. Мусаева, высказывали мнение о необходимости разработки целостной концепции гражданско-правовой ответственности Российской Федерации. Это предложение, расширенное до контекста ответственности всех публично-правовых образований, сохраняет актуальность и сегодня.

К сожалению, приходится констатировать, что нормативное регулирование института субсидиарной ответственности, несмотря на его высокую значимость и широкое применение в судебной практике, отличается фрагментарностью и недостаточной систематизированностью. Существует острая потребность в консолидации и детализации как общих, так и специальных норм, регулирующих этот институт. В контексте субсидиарной ответственности учредителей учреждений, являющихся публично-правовыми образованиями, ситуацию осложняют специфические аспекты бюджетного законодательства.

Исходя из изложенного представляется обоснованной позиция, согласно которой ответственность публично-правового образования устанавливается как общий принцип, а ее отсутствие является исключением.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : Федеральный закон от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ : в редакции

от 8 августа 2024 года (с изменениями от 31 октября 2024 года). URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&n=482692&base=LAW&page=esse&from=509331-0&rnd=TNimhw#JbfSDrUs500ng2Mo> (дата обращения: 12.03.2025).

2. Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31 июля 1998 года № 145-ФЗ : в редакции от 26 декабря 2024 года (с изменениями и дополнениями, вступившими в силу с 1 января 2025 года). URL: <https://online11.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&n=466790&base=LAW&from=508374-0&rnd=TNimhw#p8MYDrUgONW4WPGC> (дата обращения: 12.03.2025).

3. О некоторых вопросах применения судами норм Бюджетного кодекса Российской Федерации, связанных с исполнением судебных актов по обращению взыскания

на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28 мая 2019 года № 13. Доступ из справочной правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.01.2025).

4. Суханов Е. А. О юридических лицах публичного права // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2011. № 4. С. 6–22.

5. Нетишинская Л. Ф. Проблемы ответственности в гражданском праве : учебное пособие. Краснодар : Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина, 2020. 87 с.

6. Мусаева И. М. Предпосылки становления современной концепции гражданско-правовой ответственности // Скиф. Вопросы студенческой науки. 2020. № 6. С. 375–380.

* * *

РЕДАКЦИЯ ЖУРНАЛА «ИМУЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

ПРЕДЛАГАЕТ:

- полный комплекс работ по предпечатной подготовке текстов (редакторская и корректорская правка, верстка, вычитка верстки и внесение правки, разработка дизайн-макетов обложек книг)
- выполнение только отдельных видов работ
- разработку рекламных модулей и блоков по желанию заказчиков
- изготовление баннеров для интернет-сайтов (простых и анимированных)
- содействие размещению заказа на печать материалов в проверенной типографии и сопровождение заказа

Цены договорные, не выше среднерыночных, постоянным заказчикам скидки. Возможны все варианты оплаты.

Коллектив редакции работает в указанной области с 2001 года. С примерами ранее выполненных работ можно ознакомиться на сайте www.iovrf.ru на странице «Услуги редакции».

Контакты редакции

тел. 8-916-936-77-91, эл. почта iovrf@mail.ru, г. Москва,
Климентовский пер. д. 1, стр. 1