

*Макарова Оксана Ивановна,
студент магистратуры
3 курс, специальность «Юриспруденция»
Средне-Волжский институт (филиал)
ВГУЮ (РПА Минюста России)
Россия, г. Саранск*

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ КАЗЕННОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

***Аннотация:** Статья посвящена особенностями участия в гражданских правоотношениях казенных учреждений, сущности и специфике гражданско-правовой ответственности казенных учреждений в бюджетном законодательстве Российской Федерации, особенностям привлечения субъекта гражданского оборота к имущественной ответственности в зависимости от его гражданско-правового статуса. В статье рассматриваются основания и условия наступления имущественной ответственности у казенных учреждений, специфика гражданско-правовой ответственности казенных учреждений как участников бюджетного процесса, процедуры взыскания бюджетных средств по долгам казенных учреждений и их собственников, регулирование гражданско-правовой ответственности казенных учреждений.*

***Ключевые слова:** казенное учреждение, гражданско-правовой статус, имущественная ответственность, бюджетный процесс, процедуры взыскания, обязательства, правоотношения, судебная практика, исполнительное производство.*

*Makarova Oksana Ivanovna,
graduate student
3rd year, specialty "Jurisprudence"
Middle Volga Institute (branch)
VGUYu (RPA of the Ministry of Justice of Russia)
Russia, Saransk*

CIVIL LIABILITY OF A PUBLIC INSTITUTION

***Summary:** The article is devoted to the peculiarities of participation in civil legal relations of state institutions, the essence and specifics of the civil liability of state institutions in the budgetary legislation of the Russian Federation, the features of bringing a subject of civil turnover to property liability, depending on its civil law status. The article discusses the grounds and conditions for the onset of property liability in state institutions, the specifics of the civil liability of state institutions as participants in the budget process, the procedure for collecting budgetary funds for the debts of state institutions and their owners, the regulation of civil liability of state institutions.*

***Keywords:** public institution, civil law status, property liability, budgetary process, collection procedures, obligations, legal relations, judicial practice, enforcement proceedings.*

Казенные учреждения, как и все юридические лица, могут иметь гражданские права, не противоречащие целям их деятельности, а также участвовать в обязательственных правоотношениях, связанных с осуществлением такой деятельности, то есть обладают гражданской правоспособностью. При этом, участвуя в обязательственных правоотношениях, казенные учреждения будут нести ответственность за

неисполнение или ненадлежащее исполнение своих обязательств, что прямо предусмотрено пунктом 1 статьи 48 ГК РФ.

В юридической науке такая ответственность называется гражданско-правовой. Необходимо отметить, что юридическая конструкция статьи 48 ГК РФ сводит понятие гражданско-правовой ответственности исключительно к обязательственному праву. Однако, как отмечает профессор Е.А. Суханов, институт гражданско-правовой ответственности распространяется на все виды гражданских правоотношений. В качестве примера приводятся следующие ситуации: последствия самовольной постройки, предусмотренные пунктом 2 статьи 222 ГК РФ, ответственность правопреемников юридического лица в соответствии с пунктом 4 статьи 60 ГК РФ и т. д.[1]

Тем не менее, основной уклон в сторону рассмотрения института ответственности казенных учреждений в рамках обязательственных отношений, и в первую очередь - денежных. Это обусловлено спецификой участия казенных учреждений в гражданском обороте, а также тем, что обязательства занимают одно из центральных мест в системе гражданских отношений, опосредуют динамику имущественных, товарно-денежных связей.

Анализ гражданского законодательства и цивилистической доктрины позволяет в качестве мер гражданско-правовой ответственности определить санкции: возмещение убытков (ст. 12, 15-16.1, 393 ГК РФ); взыскание неустойки (ст. 12, 330-333, 394 ГК РФ); компенсация морального вреда (ст. 12, 151, 1099-1101 ГК РФ).

Помимо указанных классических мер гражданско-правовой ответственности можно выделить и иные санкции, влекущие дополнительные имущественные лишения для нарушителя: проценты за пользование чужими денежными средствами (ст. 395 ГК РФ), обращения взыскания на имущество, находящееся в залоге (ст. 348 ГК РФ) ит. д.

Наибольший интерес представляет такое влияющее на особенность привлечения субъекта гражданского оборота к имущественной ответственности обстоятельство, как его гражданско-правовой статус. Представляется очевидным, что механизм привлечения к ответственности физического и юридического лиц за нарушение гражданских прав будет существенно различаться. Кроме того, особенности ответственности могут быть связаны со специальным статусом лица. К примеру, ответственность за нарушение обязательств со стороны предпринимателей наступает и при отсутствии их вины, что является исключением из общего правила. Организационно-правовая форма юридического лица также предопределяет особенности его имущественной ответственности. В качестве примера можно привести случаи ограничения размера ответственности хозяйственных обществ и их участников (ст. 87, 96 ГК РФ).

Привлечение казенных учреждений к гражданско-правовой ответственности за нарушение своих обязательств также имеет ряд существенных особенностей. И в первую очередь они связаны с тем, что казенные учреждения в соответствии с пунктом 8 части 3 статьи 50 ГК РФ являются государственными организациями, то есть их учредителем выступает Российская Федерация в лице своего уполномоченного органа, которая в свою очередь также имеет специфику привлечения к имущественной ответственности.

Законодатель в пункте 1 статьи 1 ГК РФ установил равенство всех участников гражданских правоотношений, что подразумевает и их равное положение при наступлении гражданско-правовой ответственности по своим обязательствам.

Однако государство и иные публичные образования как субъекты гражданского оборота отличаются особенностями участия в гражданских правоотношениях, и в первую очередь в обязательственных. Эти особенности связаны с тем, что правовой статус государства и иных публичных

образований носит двойственный характер: с одной стороны, государство и иные публичные образования являются носителями суверенитета, власти, с другой - субъектами гражданских правоотношений, выступающими в гражданском обороте на равных началах с физическими и юридическими лицами. Следствием этого является противоречивость правового регулирования их участия в имущественных отношениях, так как помимо гражданского законодательства нормы, регулирующие участие публичных образований в указанных общественных отношениях, содержатся и в правовых актах публичного права, в первую очередь - в бюджетном законодательстве.

Особенности гражданско-правовой ответственности публичных образований напрямую обуславливают привлечение к имущественной ответственности за нарушение обязательств тех юридических лиц, собственниками которых данные публичные образования являются. В первую очередь это касается казенных учреждений, так как из всех остальных именно они остались единственным участником бюджетного процесса в Российской Федерации. Связано это с тем, что в соответствии с пунктом 2 статьи 161 БК РФ финансовое обеспечение деятельности казенного учреждения осуществляется за счет средств федерального бюджета бюджетной системы Российской Федерации и на основании бюджетной сметы. Таким образом, участвуя в гражданском обороте, казенные учреждения используют бюджетные средства, в том числе и при применении к ним мер гражданско-правовой ответственности.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что особенности участия казенных учреждений в гражданском обороте регулируются как нормами гражданского права, так и бюджетного. Одна из таких особенностей как раз касается привлечения казенных учреждений к имущественной ответственности за нарушение своих обязательств.

Наступление имущественной ответственности ставится в зависимость от определенных оснований и условий. Под основанием наступления гражданско-правовой ответственности казенных учреждений следует считать наличие состава гражданского правонарушения, условиями (элементами) которого традиционно являются: противоправное действие (бездействие); наличие вреда; причинная связь между противоправными действиями (бездействиями) и наступившим вредом; наличие вины правонарушителя.[2]

Говоря о противоправном действии (бездействии) в контексте рассматриваемой темы, необходимо отметить, что речь идет о нарушении обязательства, то есть его неисполнении или ненадлежащем исполнении казенными учреждениями (ст. 401 ГК РФ). В данном случае речь идет о любых обязательствах, возникших по основаниям, предусмотренным статьей 8 ГК РФ.[3]

Естественно, наибольший удельный вес в деятельности казенных учреждений приходится на договорные обязательства, то есть обязательства, возникшие в результате заключения государственного контракта или иного гражданско-правового договора (обязательства по поставке продуктов питания, выполнению капитального ремонта помещений, электроснабжению и т. д.). Однако учреждения могут участвовать и в иных обязательственных отношениях (например, возникающих вследствие причинения вреда или неосновательного обогащения).

Приведем пример из судебной практики. Например, Уголовно-исполнительная инспекция Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний по Пермскому краю (далее - УИИ ГУФСИН России по Пермскому краю) на основании договора безвозмездного пользования недвижимым имуществом, заключенного с Департаментом имущественных отношений администрации города Перми (ссудодатель), является пользователем нежилых помещений, расположенных на четвертом этаже одного из административных зданий в г. Перми. В результате разрыва одного

из радиаторов отопления в нежилом помещении, пользователем которого является инспекция, произошло затопление нежилых помещений на нижних этажах этого же здания, которые принадлежат на праве хозяйственного ведения ПКГУП «Автовокзал». В результате происшествия ПКГУП «Автовокзал» был причинен материальный ущерб, выразившийся в повреждении внутренней отделки помещений и приведении в негодность мебели и офисной техники. Причинение ущерба стало возможным в результате ненадлежащего ухода за системой отопления со стороны инспекции. Суд признал факт причинения вреда и обязал УИИ ГУФСИН России по Пермскому краю возместить ущерб. [4]

Для того чтобы имелось основание для привлечения казенных учреждений к гражданско-правовой ответственности, указанные обязательства должны быть не исполнены или исполнены ненадлежащим образом. Комплексный анализ главы 22 ГК РФ позволяет сделать вывод, что под надлежащим исполнением обязательства следует понимать совершение должником определенных действий (воздержание от действий), составляющих содержание обязательства, в соответствии с его условиями и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований - в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями. Кроме того, должны быть соблюдены требования о порядке исполнения обязательства, то есть о его субъектах, сроке, месте и способе исполнения.

Если не выполнено хотя бы одно требование об условиях обязательства или порядке его исполнения, то обязательство считается исполненным ненадлежащим образом либо неисполненным вообще. Анализ судебной практики показывает, что наиболее распространенным нарушением обязательств казенными учреждениями является просрочка платежей по договорам энергоснабжения, а также по иным договорам (купли-продажи, подряда, аренды и т. д.).[5,6]

В качестве следующего условия как основания для наступления гражданско-правовой ответственности обозначено наличие вреда, причиненного нарушением обязательства, суть которого заключается в том, что кредитор (потерпевшая сторона) несет отрицательные имущественные последствия, то есть ему причиняются убытки в форме реального ущерба и (или) упущенной выгоды (ст. 15 ГК РФ). В соответствии с пунктом 1 статьи 393 ГК РФ возмещению подлежат лишь убытки, причиненные противоправным поведением должника.

Достаточно спорным является вопрос о наличии в действиях казенного учреждения вины при нарушении обязательств в виду недофинансирования или отсутствия финансирования со стороны учредителя. Высший Арбитражный Суд Российской Федерации по данному поводу высказался однозначно, обозначив, что само по себе недофинансирование учреждения со стороны собственника его имущества не может служить обстоятельством, свидетельствующим об отсутствии вины учреждения, и, следовательно, основанием для освобождения его от ответственности на основании пункта 1 статьи 401 ГК РФ. В данном случае для освобождения от ответственности будет необходимо доказать то, что учреждение предприняло все возможные меры для надлежащего исполнения обязательства (признание долга, просьба об отсрочке платежа, своевременное оповещение учредителя о необходимости исполнить обязательство и т. д.).

Итак, казенные учреждения будут нести ответственность за неисполнение и ненадлежащее исполнение своих обязательств только при наличии вины, за исключением случаев, установленных в законе или договоре, а также в случаях, когда они предприняли все возможные меры для должного исполнения своих обязательств при надлежащей осмотрительности и заботливости.

В случаях же наступления гражданско-правовой ответственности казенные учреждения будут отвечать по своим обязательствам находящимися

в их распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам таких учреждений будет нести собственник имущества (абз. 4 и 2 ст. 120 ГК РФ). В отношении имущества учреждений таким собственником, как мы знаем, выступает Российская Федерация в лице ее управлений и главных управлений.

Мы видим, что казенные учреждения не будут отвечать по своим обязательствам никаким имуществом, за исключением денежных средств, находящихся в их распоряжении. Такая позиция законодателя выглядит вполне логичной. Казенные учреждения специально созданы собственником для осуществления важных государственных функций. Для этого государство предоставляет казенным учреждениям недвижимое и движимое имущество на праве оперативного управления, которое должно обеспечить непрерывный и качественный процесс реализации их основных задач. Поэтому вмешательство в деятельность таких учреждений путем взыскания обозначенного имущества явно затруднит осуществление главных функций, возложенных на них собственником.

Таким образом, казенные учреждения по своим обязательствам будут отвечать только денежными средствами, которые предоставляет им собственник из федерального бюджета на основании бюджетной сметы в пределах определенных лимитов. Причем взыскать можно денежные средства, находящиеся в распоряжении учреждения как в наличной, так и в безналичной формах. Однако в этом случае серьезно будут страдать интересы кредиторов, которые оказываются практически незащищенными в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения своих обязанностей со стороны казенных учреждений. В целях защиты более слабой стороны обязательства в данном случае, восстановления равенства сторон законодатель предусмотрел возможность субсидиарной ответственности собственника казенного учреждения в случае недостатка у последнего денежных средств для исполнения своих обязательств. Общие условия наступления субсидиарной

ответственности собственника казенных учреждений предусмотрены в статье 399 ГК РФ с учетом требований, установленных в статье 120 ГК РФ.

Как уже было определено выше, казенные учреждения являются участником бюджетного процесса. Они отвечают по своим обязательствам денежными средствами, которые выделяются из федерального бюджета и обладают бюджетным иммунитетом. Отсюда следует, что механизм их гражданско-правовой ответственности имеет достаточно много особенностей, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации, и существенно отличается от привычного для нас исполнительного производства.

Итак, в соответствии с пунктом 1 статьи 242.1 БК РФ обязательным условием имущественного воздействия (взыскания) на бюджетные средства по обязательствам казенного учреждения является наличие исполнительного документа (исполнительного листа или судебного приказа).

Исполнительный документ, который отвечает всем выше обозначенным требованиям, подается в территориальный орган Федерального казначейства Российской Федерации, которое в соответствии с пунктом 4 статьи 161 БК РФ уполномочено открывать счета казенным учреждениям для осуществления операций с бюджетными средствами, по месту открытия такого лицевого счета. При этом подаваться такие исполнительные документы могут непосредственно самим взыскателем либо по его просьбе судом, выдавшим исполнительный документ.

Федеральный орган казначейства, открывший личные счета казенного учреждения, принимает исполнительные документы при условии, что нет оснований для их возврата обратно предъявителю.

Если нет причин для возврата исполнительного документа, территориальный орган казначейства принимает его и в течение пяти рабочих дней обязан направить в адрес казенного учреждения уведомление о принятии его со всеми приложениями.

Дальнейший процесс обращения взыскания на денежные средства по обязательствам казенного учреждения предполагает действия последнего, то есть должника. Эти действия зависят от того, сколько лимитированных денежных средств осталось на лицевом счете учреждения.

Если лимитированных денежных средств недостаточно для исполнения обязательства либо они отсутствуют вообще, казенное учреждение направляет в адрес уполномоченного органа запрос-требование о необходимости выделения ему дополнительных лимитов бюджетных обязательств (бюджетных ассигнований) и (или) объемов финансирования расходов в целях исполнения исполнительного документа. В данном запросе-требовании обязательно указывается дата поступления исполнительного документа в орган Федерального казначейства Российской Федерации от взыскателя или суда.

С того момента, как данные средства поступили на счет казенного учреждения, оно в течение одного дня обязано представить в орган Федерального казначейства Российской Федерации платежный документ на перечисление в установленном порядке средств для полного либо частичного исполнения исполнительного документа.

В течение всего срока исполнительного производства в отношении имущества казенного учреждения орган Федерального казначейства Российской Федерации ведет учет и осуществляет хранение исполнительных документов и иных документов, связанных с их исполнением (п. 12 ст. 242.3 БК РФ).

Регулирование гражданско-правовой ответственности казенных учреждений, учредителями которых является государство, стоит на стыке публичного и частного прав и имеет существенные особенности. Так, учреждения будут нести имущественную ответственность при наличии оснований и условий, предусмотренных гражданским законодательством, то есть нормами общего характера, которые не определяют специфику

казенных учреждений. Основанием для наступления гражданско-правовой ответственности казенных учреждений будет являться наличие состава гражданского правонарушения, условиями (элементами) которого традиционно являются противоправное действие (бездействие), наличие вреда, причинная связь между противоправными действиями (бездействиями) и наступившим вредом, наличие вины правонарушителя, которую применительно к казенным учреждениям стоит рассматривать с точки зрения проявления небрежности, недобросовестности, недостаточной ответственности, проявленных должностными лицами или органами учреждения, повлекших нарушения в деятельности, а также отклонения в такой деятельности от принятых стандартов, в результате чего наступают отрицательные имущественные последствия или иные последствия для кредитора.

Специфика же гражданско-правовой ответственности казенных учреждений заключается в том, что законодателю необходимо было урегулировать вопросы имущественного воздействия на бюджетные средства, являющиеся основой финансирования казенных учреждений. Специфика такого регулирования заключается в том, что необходимо было защитить кредитора казенного учреждения от последствий нарушения последним обязательств, так как согласно общему правилу взыскать с казенного учреждения можно только денежные средства, которые к тому же обладают бюджетным иммунитетом. Гарантацией кредитора в данном случае стала субсидиарная ответственность государства по долгам казенного учреждения.

В этой связи специфика гражданско-правовой ответственности рассматриваемых лиц проявляется и в закреплении в бюджетном законодательстве особой процедуры взыскания бюджетных средств по долгам казенных учреждений и их собственников.

Литература:

1. Крашенинников П.В. Собрание сочинений. В 10 томах. Т. 1. Гражданское право / Крашенинников П.В.. — Москва, Саратов : Статут, 2019. — 512 с. — ISBN 978-5-907139-05-3. — Текст: электронный // IPR SMART: [сайт]. — URL: <https://www.iprbookshop.ru/77572.html>
2. Ответственность органов и должностных лиц государственного управления : учебное пособие / Н.В. Мирошниченко [и др.].. — Ставрополь : Ставропольский государственный аграрный университет, 2021. — 128 с. — Текст: электронный // IPR SMART: [сайт]. — URL: <https://www.iprbookshop.ru/121689.html>
3. Российское гражданское право. В 2 т. Т. 1. Общая часть. Вещное право. Наследственное право. Интеллектуальные права. Личные неимущественные права /отв. ред. Е.А. Суханов. 2-е изд., стереотип. М: Статут, 2019. С. 464.
4. Определение Арбитражного суда Пермского края по делу № А50-6063/2014 от 12 мая 2014 г.; Определение Арбитражного суда Пермского края по делу № А50-6061/2014 от 14 мая 2014 г.; Определение Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-19744/2014 от 14 июля 2014 г.; Решение Арбитражного суда Ростовской области по делу № А53-22344/2013 от 13 дек. 2013 г.
5. Определение Арбитражного суда Пермского края по делу № А50-6063/2014 от 12 мая 2014 г.; Определение Арбитражного суда Пермского края по делу № А50-6061/2014 от 14 мая 2014 г.; Определение Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-19744/2014 от 14 июля 2014 г.; Решение Арбитражного суда Ростовской области по делу № А53-22344/2013 от 13 дек. 2013 г.
6. Определение Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-18595/2014 от 14 июля 2014 г.; Определение Арбитражного суда Свердловской области по делу № А60-46960/2013 от 29 янв. 2014 г.; Решение

Арбитражного суда Красноярского края по делу № А33-7454/2013 от 19 сент. 2013 г.; Решение Арбитражного суда Пермского края по делу № А50-6184/2014 от 3 июня 2014 г.

Literature:

1. Krasheninnikov P.V. Collected works. In 10 volumes. T. 1. Civil law / Krasheninnikov P.V. - Moscow, Saratov: Statute, 2019. - 512 p. - ISBN 978-5-907139-05-3. - Text: electronic // IPR SMART: [website]. — URL: <https://www.iprbookshop.ru/77572.html>

2. Responsibility of bodies and officials of state administration: textbook / N.V. Miroschnichenko [and others].. - Stavropol: Stavropol State Agrarian University, 2021. - 128 p. — Text: electronic // IPR SMART: [website]. — URL: <https://www.iprbookshop.ru/121689.html>

3. Russian civil law. In 2 vols. T. 1. General part. Property law. Inheritance law. Intellectual rights. Personal non-property rights / otv. ed. E.A. Sukhanov. 2nd ed., stereotype. M: Statute, 2019. S. 464.

4. Ruling of the Arbitration Court of the Perm Territory in case No. А50-6063/2014 dated May 12, 2014; Determination of the Arbitration Court of the Perm Territory in case No. А50-6061/2014 dated May 14, 2014; Determination of the Arbitration Court of the Sverdlovsk Region in case No. А60-19744/2014 dated July 14, 2014; Decision of the Arbitration Court of the Rostov Region in case No. А53-22344/2013 dated 13 Dec. 2013.

5. Ruling of the Arbitration Court of the Perm Territory in case No. А50-6063/2014 dated May 12, 2014; Determination of the Arbitration Court of the Perm Territory in case No. А50-6061/2014 dated May 14, 2014; Determination of the Arbitration Court of the Sverdlovsk Region in case No. А60-19744/2014 dated July 14, 2014; Decision of the Arbitration Court of the Rostov Region in case No. А53-22344/2013 dated 13 Dec. 2013.

6. Determination of the Arbitration Court of the Sverdlovsk Region in case No. A60-18595/2014 dated July 14, 2014; Determination of the Arbitration Court of the Sverdlovsk Region in case No. A60-46960/2013 of 29 Jan. 2014; The decision of the Arbitration Court of the Krasnoyarsk Territory in case No. A33-7454 / 2013 of 19 September. 2013; Decision of the Arbitration Court of the Perm Territory in case No. A50-6184/2014 dated June 3, 2014.