

На правах рукописи

Ульянова Екатерина Георгиевна

**СУБСИДИАРНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
ПО ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ СОЗДАНЫХ ИМИ
ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

Специальность 12.00.03 – гражданское право; предпринимательское
право; семейное право; международное частное право

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2012

Диссертация выполнена в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова (Юридический факультет).

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор
Козлова Наталия Владимировна

Официальные оппоненты:

Габов Андрей Владимирович,
доктор юридических наук,
Институт законодательства и
сравнительного правоведения
при Правительстве РФ,
заведующий отделом гражданского
законодательства и процесса

Рожкова Марина Александровна,
доктор юридических наук,
Исследовательский центр частного
права при Президенте РФ,
консультант

Ведущая организация:

Российская правовая академия
Министерства юстиции РФ

Защита диссертации состоится «11» апреля 2012 года в 15:00 на заседании диссертационного совета Д.501.001.99 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, МГУ имени М.В. Ломоносова, 1-й корпус гуманитарных факультетов, юридический факультет, ауд. 826.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова (2-й корпус гуманитарных факультетов).

Автореферат разослан «__» _____ 2012 года

Ученый секретарь
диссертационного совета

В.А. Чибисов

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Публично-правовые образования и созданные ими юридические лица, аккумулирующие значительные имущественные ресурсы, являются важными участниками имущественного оборота. Действующее российское законодательство позволяет им вступать в разнообразные правовые отношения, быть субъектами вещных, обязательственных, исключительных и корпоративных прав, совершать сделки с гражданами и юридическими лицами. Учрежденные публичными собственниками юридические лица обеспечивают значительную долю опосредованного участия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований в гражданско-правовых отношениях.

Правовой статус публичных образований отличается от положения других субъектов гражданского права тем, что они выражают публичные интересы и обладают властными полномочиями. Участие публично-правовых образований в рыночных отношениях, как непосредственное, так и опосредованное, обусловлено решением государственных и общественных задач. В этой связи возникает вопрос о соотношении принципов юридического равенства и автономии воли участников гражданско-правовых отношений и необходимости специального регулирования отношений с участием публично-правовых образований.

Специфика института субсидиарной ответственности публично-правовых образований обусловлена двумя ключевыми факторами. Во-первых, особым статусом публичных образований и созданных ими юридических лиц – несобственников в системе субъектов гражданского права. Во-вторых, значительными особенностями механизма данной субсидиарной ответственности. В рамках темы настоящего исследования требуется анализ специфики правового положения публичных собственников и созданных ими юридических лиц – несобственников, уяснение правовой природы субсидиарной ответственности публичных образований по их обязательствам,

оснований и условий ее возникновения, пределов такой субсидиарной ответственности.

Подходы к определению правового статуса публично-правовых образований и созданных ими юридических лиц неоднократно менялись в отечественном правопорядке. Достаточно радикальный характер носит реформа, начатая с принятием Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»¹ и Федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»². Ранее субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими учреждений считалась неотъемлемым атрибутом права оперативного управления и гарантом возмещения убытков контрагентам таких учреждений. В настоящее время законодатель отказался от использования конструкции субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам двух типов юридических лиц – несобственников: автономных и бюджетных учреждений. Тем самым правовое положение государственных и муниципальных учреждений существенно изменилось. Названные законодательные новеллы, а также правовые последствия отказа от применения конструкции субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц нуждаются в серьезном цивилистическом анализе.

В свете поставленной проблемы требуется переосмысление целого ряда теоретических и практических положений.

Во-первых, остаётся дискуссионным вопрос о правовом положении казны как субъекта гражданских правоотношений. Понятие «казна» в смысле государства как субъекта гражданского права почти не используется в действующем законодательстве. Однако в правоприменительной практике

¹ СЗ РФ. № 45. Ст. 4626.

² СЗ РФ. № 19. Ст. 2291.

возник ряд проблем, решение которых требует тщательного цивилистического анализа гражданско-правового положения казны публично-правовых образований. Во-вторых, необходимо исследование содержания и соотношения правомочий публичного образования как собственника государственного (муниципального) имущества и правомочий учрежденного им юридического лица на имущество, переданное ему в оперативное управление³. В-третьих, сохраняют актуальность проблемы, связанные с построением системы и определением полномочий органов государственной власти (местного самоуправления), выступающих от имени соответствующего публичного образования.

Основной причиной существующих проблем является нечеткость, непоследовательность законодательного регулирования, в том числе вследствие недостаточной теоретической разработки адекватных правовых механизмов, обеспечивающих баланс интересов публичных и частных собственников.

В ряде случаев несовершенство законодательного регулирования восполняет судебная практика. В качестве иллюстрации достаточно назвать ряд постановлений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации: от 22 июня 2006 года № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации»⁴; от 19 апреля 2007 года № 23 «О внесении дополнения в Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 21 «О некоторых вопросах практики рассмотрения арбитражными судами споров с участием государственных и муниципальных учреждений, связанных с применением статьи 120 Гражданского кодекса Российской Федерации»⁵ и др.

³ В связи с тем, что конструкция субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц применяется только в отношении субъектов права оперативного управления, исследование соответствующих вопросов проведено на примере указанных субъектов (казенных предприятий, государственных и муниципальных учреждений).

⁴ Вестник ВАС РФ. 2006. № 8.

⁵ Вестник ВАС РФ. 2007. № 6.

Позиции судебных инстанций, их соотношение с нормами законодательства, тенденции правоприменительной практики также требуют теоретического осмысления.

Степень научной разработанности темы диссертационного исследования. Институт гражданско-правовой ответственности постоянно находится в центре внимания цивилистов. К проблемам участия публично-правовых образований в имущественном обороте, специфике их взаимоотношений с созданными юридическими лицами – несобственниками, к исследованию правовой природы прав юридических лиц на имущество публичного собственника, к особенностям конструкции субсидиарной ответственности государственного (муниципального) образования по долгам созданных им субъектов обращались виднейшие российские ученые.

В дореволюционный период феномен ответственности государства-казны был предметом подробного сравнительно-исторического исследования Н.И. Лазаревского. Юридическая природа участия казны в имущественных частноправовых отношениях рассматривалась в работах И. Савицкого, Ф. Кокошкина, И.Г. Оршанского и др.

В советский период к проблемам правосубъектности государства и созданных им юридических лиц, а также к особенностям субсидиарной ответственности публичного собственника по долгам подчиненных ему субъектов обращались О.С. Иоффе, С.Н. Братусь, С.И. Аскназий, М.М. Агарков, В. Варкалло, А.В. Венедиктов, М.И. Брагинский, В.В. Витрянский, С.М. Корнеев, А.В. Карасс, В.П. Грибанов, В.А. Дозорцев, М.И. Кулагин, М.М. Богуславский, Н.С. Малеин и др.

О проблемах деликтной ответственности государства за вред, причиненный его должностными лицами, также писали Е.А. Флейшиц, Б.И. Гомберг, Я.М. Магазинер, Д.Н. Бахрах, В.А. Тархов, Ю.К. Толстой и др.

Среди современных исследователей к названным проблемам обращались Е.А. Суханов, Н.В. Козлова, К.П. Кряжевских, Д.В. Петров, В.П. Мозолин, А.П. Гринкевич, Л.А. Грось, Д.Л. Комягин, В.А. Болдырев, А.А. Кирилловых,

О.Н. Садиков, В.Е. Чиркин, Д.В. Петров, А.С. Чепцов, Л.А. Новоселова, В.А. Белов, С.А. Соменков, В.В. Залесский, А.А. Маковская, А.В. Габов, М.А. Рожкова, О.А. Кожевников, Г.Д. Отнюкова и др.

Однако в большинстве имеющихся трудов анализируются общетеоретические подходы к пониманию института гражданско-правовой ответственности либо его отдельные аспекты: категория вины, критерии противоправности, специальные виды ответственности и др. Исследования специфики гражданско-правового регулирования отношений с участием публично-правовых образований в отечественной науке гражданского права весьма немногочисленны. Проблема субсидиарной ответственности указанных субъектов по обязательствам созданных ими юридических лиц не являлась предметом всестороннего и глубокого специального исследования.

Отсутствие научного интереса к данной проблеме можно объяснить тем фактом, что вследствие резкого увеличения государственного сектора в экономике государственные предприятия и учреждения были признаны юридическими лицами. Поскольку в гражданских отношениях субъектами выступали они сами, а не казна, практическая значимость изучения механизмов ответственности публичных собственников уменьшилась. В результате многие аспекты субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц остались без внимания цивилистов.

Начатые реформы системы государственных (муниципальных) учреждений вновь поставили во главу угла проблемы взаимоотношений публичных образований с созданными ими юридическими лицами. Возникла проблема разработки правового механизма, гарантирующего защиту имущественных интересов иных участников гражданских отношений, контрагентов казенных предприятий (учреждений). Между тем в отечественной цивилистической науке этим проблемам не уделяется достаточное внимание. Нет ни одной монографической работы, посвященной анализу субсидиарной ответственности публичных собственников по долгам созданных ими

учреждений. В статьях, касающихся указанной проблематики, в основном содержатся комментарии действующего законодательства.

Целью диссертационного исследования является анализ правовой природы субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц (казенных предприятий и казенных учреждений); изучение специфики указанной конструкции; выявление причин невозможности исполнения судебных решений о взыскании, обращенном на имущество, составляющее казну публичного образования; разработка предложения по созданию адекватного правового механизма, обеспечивающего защиту интересов контрагентов юридических лиц – несобственников.

Достижение поставленной цели реализуется посредством решения следующих **задач**:

- определение правовой природы взаимоотношений публично-правовых образований с юридическими лицами – несобственниками;

- исследование правового статуса юридических лиц – субъектов права оперативного управления как основания установления субсидиарной ответственности публичного собственника по их обязательствам;

- правовой анализ статуса публичных образований как субъектов субсидиарной ответственности по обязательствам созданных ими юридических лиц – несобственников;

- анализ установленных действующим законодательством пределов субсидиарной ответственности публичных образований по обязательствам созданных ими юридических лиц – несобственников;

- определение правовой природы и места указанной конструкции в системе гражданско-правовых охранительных отношений;

- разработка практических рекомендаций по устранению существующих пробелов и противоречий в действующем российском законодательстве, регулирующем соответствующие отношения.

Объектом диссертационного исследования являются правовые отношения, возникающие между публично-правовыми образованиями и юридическими лицами – несобственниками, по обязательствам которых установлена субсидиарная ответственность; механизм реализации указанной правовой конструкции, как в рамках внутренних взаимоотношений публично-правовых образований и юридических лиц – несобственников, так и применительно к третьим лицам – контрагентам казенных предприятий и учреждений.

Предмет диссертационного исследования составляют: содержание понятия «субсидиарная ответственность» и гражданско-правовой механизм ее применения в правоотношениях с участием публично-правовых образований; исследование исторических этапов развития конструкции субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц в отечественном законодательстве; правовой статус юридических лиц - субъектов права оперативного управления как основание установления субсидиарной ответственности публичного собственника по их обязательствам; статус публично-правовых образований как субъектов субсидиарной ответственности по обязательствам созданных ими юридических лиц – несобственников; правовая природа конструкции субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц, специальные случаи применения указанной конструкции; пределы субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц – несобственников, а также судебная практика по данным категориям споров.

Научная новизна диссертационного исследования обусловлена тем, что настоящая работа является новым специальным комплексным исследованием правовых проблем субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Имущество публично-правовых образований, переданное созданным ими юридическим лицам - несобственникам для реализации конкретных функций, обладает целевым назначением, что обуславливает законодательный запрет обращения на него взыскания, а также вызывает необходимость конструирования иных механизмов защиты прав кредиторов, к которым может быть отнесена субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц.

2. В условиях действующего законодательства право оперативного управления представляет собой комплекс гражданско-правовых отношений, обладающих признаками вещных, обязательственных и корпоративных отношений, содержание которых может варьироваться в зависимости от организационно-правовой формы и типа субъекта указанного права. Искусственное увеличение видов субъектов права оперативного управления и неоправданная дифференциация входящих в его состав правомочий привели к искажению правовой природы указанной категории и утрате ее социального назначения.

3. В результате реформ, проведенных законодателем в системе государственных (муниципальных) учреждений, субсидиарная ответственность публичного собственника по обязательствам созданных им юридических лиц – несобственников перестала являться элементом конструкции права оперативного управления. В то же время отказ от субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам ряда субъектов названного права не обоснован, поскольку сохраняются предпосылки установления такой ответственности, а именно: целевое назначение имущества, переданного юридическому лицу – несобственнику, ограниченная дееспособность и целевая правоспособность, отсутствие полноценного механизма самостоятельной ответственности.

4. Обращение взыскания по обязательствам юридических лиц – несобственников на имущество казны публично-правовых образований

не обладает признаками субсидиарности, поскольку возмещение кредиторам производится за счет имущества самого публично-правового образования независимо от того, взыскивается оно с основного или с субсидиарного должника. В этой связи о субсидиарности можно говорить лишь условно, имея в виду порядок обращения взыскания: на распределенное, а затем - нераспределенное имущество одного и того же субъекта.

5. Правовая конструкция, названная в законодательстве субсидиарной ответственностью публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц, не соответствует ни одному из известных видов гражданско-правовой ответственности.

Выявлены следующие особенности указанной правовой конструкции:

- дополнительные неблагоприятные имущественные последствия возникают не для «нарушителя» прав кредиторов, а для публично-правового образования, которое по смыслу исследуемой конструкции является субсидиарным ответчиком, тогда как юридические лица – несобственники изначально отвечают не своим имуществом;

- понятия вины, противоправности, причинной связи изначально не применимы к указанной конструкции;

- указанная правовая конструкция сориентирована только на компенсацию имущественных потерь и не выполняет превентивную и штрафную функции. Основания и условия возникновения такой субсидиарной ответственности и гражданско-правовой ответственности различаются;

- такой признак гражданско-правовой ответственности, как государственное принуждение, не характерен для указанной правовой конструкции.

Конструкцию субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц в системе охранительных правоотношений следует относить не к разновидности гражданско-правовой ответственности, а к одной из мер защиты гражданских прав.

6. Конструкция субсидиарной ответственности публичного собственника не гарантирует реализацию прав кредиторов юридических лиц-несобственников. Во-первых, бюджетным и гражданским законодательством предоставлен ряд «иммунитетов» имуществу публично-правовых образований. Во-вторых, невелик перечень объектов в составе нераспределенного имущества казны, на которые кредиторы могли бы обратить взыскание в целях удовлетворения своих требований к публичному собственнику. В-третьих, бюджетные средства, как любое другое имущество публичного собственника, предназначаются для решения определенных задач, т.е. фактически отсутствует возможность оперативно «перераспределить» указанные активы и направить их на погашение соответствующих обязательств в случае предъявления иска к казне. В-четвертых, отсутствует правовой механизм обращения взыскания на «иное» имущество государственной или муниципальной казны.

Структура диссертационного исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, каждая из которых разделена на 3 параграфа, и библиографии.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные и обоснованные в нем положения и выводы могут быть использованы в научно-исследовательской деятельности, при совершенствовании отечественного законодательства, а также в процессе преподавания гражданско-правовых дисциплин в высших учебных заведениях.

Апробация результатов диссертационного исследования. Диссертация подготовлена на кафедре гражданского права МГУ имени М.В. Ломоносова, где проведено её рецензирование и обсуждение. Сформулированные и обоснованные в диссертации положения нашли свое отражение в выступлении автора на XII Международной научно-практической конференции «Юридическая наука как правовая основа обеспечения инновационного развития России» (28–29 ноября 2011 г., Москва, МГУ им. М.В. Ломоносова), использовались при проведении семинарских занятий по дисциплине «Гражданское право».

СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы диссертации и характеризуется степень ее научной разработанности, определяются цели, задачи и предмет диссертационного исследования, указывается его теоретическая и методологическая основа, его научная и практическая значимость, формулируются основные положения, выносимые на защиту.

Первая глава **«Правовая природа субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц»** состоит из трех параграфов.

Первый параграф *«Публично-правовые образования как субъекты субсидиарной ответственности по обязательствам созданных ими юридических лиц»* представляет собой исследование правосубъектности публично-правовых образований и особенностей привлечения их к гражданско-правовой ответственности, в том числе в историческом аспекте.

Исторический анализ показывает, что законодатель не стремится выработать специфическую, особую форму участия публично-правовых образований в имущественных частноправовых отношениях. Напротив, он пытается использовать уже разработанные конструкции и модели как применительно к формам такого участия (например, распространяет на данных субъектов правовой режим юридических лиц), так и принадлежащим им вещным и обязательственным правам, а также правилам об ответственности. В этой связи разработка специальной конструкции участия публично-правовых образований в гражданском обороте (например, конструкции юридического лица публичного права), искусственно приближающей их к соответствующим организационно-правовым формам юридических лиц, представляется нецелесообразной.

Вместе с тем участие публично-правовых образований в имущественных частноправовых отношениях обладает рядом особенностей, которые во многом

обусловлены предназначением имущества указанных субъектов для реализации публичных функций.

Целевое назначение имущества публично-правовых образований, переданного созданным им юридическим лицам для реализации публичных функций, в ряде случаев обуславливает невозможность обращения на него взыскания и соответственно необходимость конструирования иных механизмов защиты прав кредиторов, к которым может быть отнесена субсидиарная ответственность публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц.

Во втором параграфе *«Правовая природа отношений публично-правового образования и созданного им юридического лица – несобственника»* критически анализируются два подхода к определению правовой природы отношений публично-правового образования и созданного им юридического лица – несобственника: административный и гражданско-правовой. Обоснована правильность и целесообразность гражданско-правового подхода.

В диссертации предполагается, что созданная в гражданском праве конструкция права оперативного управления представляет собой комплекс правоотношений и включает в себя среди прочих отношения публично-правового образования и созданного им юридического лица – несобственника, а также содержит предпосылки установления субсидиарной ответственности.

На этом основании признается обоснованным ведение дальнейшего исследования субсидиарной ответственности в рамках цивилистической теории, а также учет потребностей гражданского оборота при оценке оснований установления субсидиарной ответственности и отказа от данной конструкции.

Третий параграф посвящен *правовому статусу юридических лиц, созданных публично-правовыми образованиями, как основанию установления субсидиарной ответственности*. В нем рассматриваются: дискуссионные вопросы категории «юридического лица публичного права»; проблемы наделения органов публичной власти самостоятельной правосубъектностью; правовой статус юридических лиц – субъектов права оперативного управления,

созданных публично-правовыми образованиями (казенных предприятий, казенных, бюджетных и автономных учреждений).

Отмечается, что непоследовательность законодательного регулирования существенно осложняет анализ проблем взаимосвязи между особым статусом юридических лиц-несобственников, владеющих имуществом на праве оперативного управления, и установлением субсидиарной ответственности. В частности, в отношении каждой разновидности субъектов права оперативного управления (казенного предприятия, бюджетного, автономного или казенного учреждения) законодательно установлен свой специфический набор правомочий, что приводит к необходимости отдельного рассмотрения особенностей их статусов.

Анализируя новеллы в регулировании имущественных правомочий субъектов права оперативного управления, следует отметить, что право учреждений самостоятельно распоряжаться имуществом становится не особенностью, а правилом, в этой связи сохранение фигуры публичного собственника выглядит не более чем искусственной привязкой. Такая модель имущественных отношений собственника и учреждения приближает режим права оперативного управления к режиму права собственности учреждения.

Проведенный анализ не позволяет обнаружить прямую зависимость между особенностями статуса юридического лица – несобственника и установлением субсидиарной ответственности по его обязательствам. Ни отмена, ни установление субсидиарной ответственности не влияет на формирование самостоятельного полноценного субъекта гражданского оборота.

Вывод об отсутствии прямой зависимости между правом оперативного управления и субсидиарной ответственностью собственника имущества, ранее считавшейся неотъемлемым атрибутом указанного права, а также существенное расширение правомочий отдельных субъектов права оперативного управления, свидетельствуют о необходимости коренных перемен в теоретических подходах к рассмотрению правовой природы прав государственных (муниципальных) предприятий и учреждений на переданное

им имущество публичного собственника, а также пересмотра действующего законодательства.

Вторая глава **«Механизм субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц»** состоит из трех параграфов.

Первый параграф представляет собой исследование *субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц в системе охранительных правоотношений*.

На основании проведенного исследования, в том числе функций и признаков субсидиарной ответственности в историческом аспекте, формулируется вывод, что конструкция так называемой «субсидиарной ответственности», и без того обладающая существенной спецификой в рамках гражданско-правовой ответственности, теряет практически все сущностные признаки последней при попытке применить данную конструкцию к правоотношениям по возмещению публично-правовыми образованиями убытков кредиторам юридических лиц-несобственников.

Ответственность является реакцией на противоправное поведение нарушителя, в то время как субсидиарная ответственность никак не связана с противоправным поведением дополнительного (субсидиарного) должника. Кроме того, в указанном случае нельзя говорить о полноценной реализации признака государственного принуждения, а признаки наличия общественного осуждения и дополнительных имущественных лишений для правонарушителя и вовсе не применимы. Аналогично и функции гражданско-правовой ответственности (превентивная, репрессивная) в указанной конструкции не реализуются, за исключением компенсационной функции. Однако для отнесения подобных правоотношений к ответственности этого явно не достаточно.

Таким образом, установлены существенные отличия субсидиарной ответственности от цивилистического понятия ответственности.

Во втором параграфе *«Основания и условия субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц»* проводится сопоставительный анализ оснований и условий, иначе обозначаемых в качестве основных элементов «состава гражданского правонарушения», применительно к субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц и ответственности в гражданском праве.

Выявлены следующие особенности указанной правовой конструкции:

- дополнительные неблагоприятные имущественные последствия возникают не для «нарушителя» прав кредиторов, а для публично-правового образования (по смыслу исследуемой конструкции являющегося субсидиарным ответчиком), тогда как юридические лица – несобственники изначально отвечают не своим имуществом;
- понятия вины, противоправности, причинной связи изначально неприменимы к указанной конструкции.

Таким образом, основания и условия возникновения такой субсидиарной ответственности и гражданско-правовой ответственности различаются.

С учетом установленных ранее различий в указанных конструкциях формулируется вывод, что конструкция, называемая в законодательстве субсидиарной ответственностью публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц, не соответствует основам цивилистического учения о гражданско-правовой ответственности.

Подводя итог соответствующему исследованию, отмечается, что конструкцию субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц в системе охранительных правоотношений следует относить не к разновидности гражданско-правовой ответственности, а к одной из мер защиты гражданских прав.

В третьем параграфе *«Пределы субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими*

юридических лиц» исследуются теоретические и практические проблемы реализации механизма исследуемой правовой конструкции.

Указанные проблемы связаны с двумя обстоятельствами. Во-первых, гражданская правосубъектность публично-правовых образований, в том числе как участников вещных, обязательственных, корпоративных правоотношений, характеризуется значительными особенностями. Во-вторых, механизм обращения взыскания на казну публично-правовых образований предполагает выход за рамки гражданско-правового регулирования возникающих в процессе ее осуществления общественных отношений и активное использование норм публичного права.

Указанные обстоятельства обуславливают проблему пределов «субсидиарной ответственности» в отношении публично-правовых образований. Нормы, устанавливающие указанные пределы, не только сопровождают все этапы предъявления и реализации соответствующих требований к публичному собственнику, но также присутствуют в публичных отраслях права и законодательства (процессуальное, бюджетное и др.).

В диссертации формулируется и доказывается тезис, что конструкция субсидиарной ответственности публичного собственника не гарантирует реализацию прав кредиторов юридических лиц-несобственников. Во-первых, бюджетным и гражданским законодательством предоставлен ряд «иммунитетов» имуществу публично-правовых образований. Во-вторых, невелик перечень объектов в составе нераспределенного имущества казны, на которые кредиторы могли бы обратить взыскание в целях удовлетворения своих требований к публичному собственнику. В-третьих, средства соответствующего бюджета, как и любое другое имущество публичного собственника, предназначаются для решения определенных задач. Возможность оперативно «перераспределить» указанные активы и направить их на погашение соответствующих обязательств в случае предъявления иска к казне фактически отсутствует. В-четвертых, механизм обращения взыскания

на «иное» имущество государственной или муниципальной казны не урегулирован.

Однако конструкцию субсидиарной ответственности публично-правовых образований как необходимую меру защиты прав третьих лиц следует сохранить. Для ее эффективной реализации потребуется серьезная реформа гражданского и бюджетного законодательства. Кредиторы должны иметь возможность в субсидиарном порядке предъявить соответствующие требования к публично-правовому образованию в пределах стоимости имущества, «забронированного» от взысканий (если обычный правовой режим такого имущества позволяет ему находиться в частной собственности, т.е. оно не является изъятым из оборота или ограниченным в обороте).

По теме диссертации опубликованы следующие работы (в журналах, рекомендуемых ВАК):

1. Ульянова Е.Г. К вопросу об «инновационных» предприятиях, созданных бюджетными учреждениями. // Право и политика. 2011. № 7. С. 1197 - 1205 (0,6 п.л.)

2. Ульянова Е.Г. Конструкция права оперативного управления в контексте реформы государственных (муниципальных) учреждений. // Право и политика. 2011. № 8. С. 1393 - 1400 (0,4 п.л.)

3. Ульянова Е.Г. Механизм субсидиарной ответственности публично-правовых образований по обязательствам созданных ими юридических лиц: проблемы реализации. // Право и политика. 2011. № 9. С. 1576 - 1582 (0,4 п.л.)