
ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО СТАТУСА БЮДЖЕТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ МЧС РОССИИ

**М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, профессор;
А.С. Лебедева.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проведен сравнительный анализ между бюджетными учреждениями старой конструкции, бюджетными учреждениями нового типа и казенными учреждениями. Выявлены положительные моменты в реформе и пробелы в законодательстве. Предложено на подзаконном уровне регламентировать порядок распоряжения недвижимым имуществом учреждения, порядок расчета цены оказываемых услуг (работ), перечень услуг (работ), которые вправе оказывать учреждения МЧС России, утвердить типовые положения (уставы) для бюджетных учреждений МЧС России определенного вида. Высказаны замечания относительно отказа учредителя от субсидиарной ответственности по долгам учреждения.

Ключевые слова: бюджетные учреждения, казенные учреждения, правовое положение, цели создания, источники финансирования, вещно-правовой режим, ответственность, участие в гражданском обороте

FEATURES OF LEGAL STATUS OF PUBLIC INSTITUTIONS RUSSIAN MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS

M.V. Rybkina; A.S. Lebedeva.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The authors carried out a comparative analysis between the public institutions of the old design, the new type of budgetary institutions and state agencies. Identified positive aspects of reform and gaps in the legislation. Proposed by-law to regulate the level of disposal of real estate agencies, the procedure for calculating prices of services (works), and a list of services (works) that may provide institutions the Russian Emergencies Ministry, to approve the model provisions (statutes) for public institutions a certain type of Russian Ministry of Emergency Situations. Comment on the failure of the founder of vicarious liability for the debts of the institution.

Keywords: budgetary institutions, public institutions, the legal status, the goal of creating, funding sources, proprietary mode, responsibility, participation in public circulation

В настоящее время законодательство, регламентирующее правовое положение государственных учреждений, претерпевает серьезные изменения. Данные изменения начались с принятия Федерального закона Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», вступившего в законную силу 1 января 2011 г.

Указанный нормативно-правовой акт изменил существующую систему государственных учреждений, разделив их на три типа: бюджетные, казенные и автономные. Данные изменения затронули и систему учреждений МЧС России, которая в настоящее время представлена бюджетными и казенными учреждениями.

Необходимо отметить, что произошедшие изменения в законодательстве существенно изменили правовое положение бюджетных учреждений. Изменения коснулись правоотношений в бюджетной и банковской сферах, а также отношений гражданского оборота.

В настоящее время бюджетное учреждение является юридическим лицом некоммерческого характера, но так было не всегда.

Впервые бюджетные учреждения начинают появляться в советском законодательстве. Статус юридического лица был признан за всеми государственными предприятиями, учреждениями и организациями, в том числе за органами власти как бюджетными учреждениями [1]. Им дано было право выступать в гражданском обороте от своего имени, самостоятельно участвуя в сфере производства и потребления.

Государственная принадлежность практически всех юридических лиц (даже тех предприятий, которые работали на принципах хозрасчета) делала их субъектную самостоятельность номинальной или даже фиктивной. За любым «самостоятельным» юридическим действием таких «самостоятельных» лиц стояла личность самого государства. Однако в отличие от государственных предприятий, статус юридического лица, который ни у кого не вызывал сомнений, юридическая личность государственных учреждений была признана не сразу [2].

Организация могла утратить статус юридического лица совершенно случайным образом. Например, централизация бухгалтерского учета по однотипным мелким учреждениям предполагала составление общей сметы расходов по всей группе, отказ от индивидуальной сметы для отдельного учреждения, передачу прав по распоряжению средствами, выделенными по смете, руководителю вышестоящей организации, при которой создана централизованная бухгалтерия. Ликвидация индивидуальной сметы означает отсутствие обособленной имущественной базы как «неотъемлемого признака юридического лица» [3].

Таким образом, централизация бухгалтерского учета приводит к тому, что включенные в его систему «мелкие» учреждения полностью лишаются права распоряжения важнейшей частью своего имущества – денежными средствами. Полному лишению этого права соответствует ликвидация самостоятельной сметы, а тем самым, и прекращение правосубъектности организации, притом это осуществляется лишь фактически, без принятия соответствующего решения в установленном порядке [4].

Ввиду произошедших в законодательстве изменений бюджетные учреждения нового типа не имеют практически ничего общего с ранее существовавшими конструкциями.

Понятие бюджетного учреждения содержится в Федеральном законе Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях» и в Гражданском кодексе Российской Федерации (ГК РФ).

Бюджетное учреждение – некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий, соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах [5].

Исходя из анализа действующего законодательства, бюджетные учреждения могут быть созданы как в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, так и в иных сферах. То есть для бюджетных учреждений нет существенных ограничений по сфере деятельности, как, например, для автономных.

Бюджетные учреждения создаются для выполнения работ и оказания услуг, но не для выполнения государственных функций. Для этих целей теперь создаются казенные учреждения.

Бюджетные учреждения выступают в гражданском обороте от своего имени, то есть заключают все сделки в порядке и в соответствии с ГК РФ.

После произошедших изменений все нормы относительно бюджетных учреждений из Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) были удалены, и, как это ни парадоксально, бюджетные учреждения больше не являются получателями бюджетных средств.

Бюджетное финансирование по смете заменено субсидиями, выделяемыми на выполнение государственного (муниципального) задания.

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ).

В задании согласно ст. 6 БК РФ устанавливаются требования к качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных услуг (выполнения работ).

Порядок формирования государственного (муниципального) задания устанавливают соответственно Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, местная администрация муниципального образования. Задание формируется на срок до одного года (в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год) и на срок до трех лет (в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период) [6].

Что касается правосубъектности учреждения, то в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях» бюджетное учреждение осуществляет свою основную уставную деятельность по выполнению работ и оказанию услуг в соответствии с сформированным и утвержденным для него органом, осуществляющим функции и полномочия учредителя, государственным (муниципальным) заданием и обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию.

По всей видимости, указания закона на обязательства перед страховщиком по обязательному социальному страхованию относятся к автономным и бюджетным учреждениям, осуществляющим деятельность в сфере здравоохранения [7].

Бюджетное учреждение вправе сверх установленного государственного (муниципального) задания, а в случаях, определенных федеральными законами, и в пределах государственного (муниципального) задания выполнять работы, оказывать услуги, относящиеся к предусмотренным его уставом основным видам деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании одних и тех же услуг условиях.

Таким образом, бюджетные учреждения наделяются правом заниматься деятельностью, приносящей доход, причем поступления от данной деятельности будут в полном объеме оставаться в распоряжении таких учреждений.

Бюджетное учреждение до изменения его правового статуса могло отвечать по своим обязательствам только лишь находившимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности средств дополнительную (субсидиарную) ответственность по обязательствам бюджетного учреждения должен был нести собственник его имущества.

В настоящее время пределы имущественной ответственности бюджетного учреждения по своим обязательствам значительно расширены. Теперь бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, как закрепленным за бюджетным учреждением собственником имущества, так и приобретенным за счет доходов, полученных от приносящей доход деятельности, за исключением особо ценного движимого имущества, закрепленного за бюджетным учреждением собственником этого имущества

или приобретенного бюджетным учреждением за счет выделенных собственником имущества бюджетного учреждения средств, а также недвижимого имущества.

Собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по его обязательствам.

Изменились и объекты вещных прав бюджетного учреждения. По ныне действующему законодательству за бюджетным учреждением на праве оперативного управления может быть закреплено недвижимое, движимое и особо ценное движимое имущество (новый вид).

Под особо ценным движимым имуществом понимается движимое имущество, без которого осуществление бюджетным учреждением своей уставной деятельности будет существенно затруднено. Порядок отнесения имущества к категории особо ценного движимого имущества устанавливается Правительством Российской Федерации.

Для учреждений МЧС России перечни такого имущества определены приказом № 701 от 30 декабря 2010 г.

К особо ценному движимому имуществу в отношении федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении МЧС России, относится:

- движимое имущество, балансовая стоимость которого превышает 350 тыс. руб.;
- иное движимое имущество, без которого осуществление федеральным бюджетным учреждением, находящимся в ведении МЧС России (далее – бюджетное учреждение), предусмотренных его уставом основных видов деятельности будет существенно затруднено, в том числе:

- автомобильная, бронетанковая техника;
- пожарные автомобили;
- специальные транспортные средства;
- специальное оборудование и агрегаты, предназначенные для осуществления бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности;
- станки и силовые машины, технологическое и подъемно-транспортное оборудование, технологические линии, предназначенные для осуществления бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности;
- инструменты и производственный инвентарь, предназначенные для осуществления бюджетным учреждением предусмотренных его уставом основных видов деятельности;
- офисная, бытовая и вычислительная техника;
- имущество, отчуждение которого осуществляется в специальном порядке, установленном законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, в том числе музейные коллекции и предметы, находящиеся в федеральной собственности и включенные в состав государственной части Музейного фонда Российской Федерации, а также документы Архивного фонда Российской Федерации и национального библиотечного фонда [8].

Следует отметить, что бюджетные учреждения вправе распоряжаться по своему усмотрению лишь движимым имуществом. Распоряжение недвижимым и особо ценным движимым имуществом возможно лишь с согласия собственника имущества. Порядок получения согласия на распоряжение особо ценным движимым имуществом достаточно подробно регламентирован в вышеупомянутом Постановлении Правительства Российской Федерации, а вот порядок распоряжения недвижимым имуществом не нашел законодательного закрепления, что представляется пробелом в законодательстве.

Произошедшие изменения в законодательстве относительно правового статуса бюджетных учреждений можно представить в виде таблицы.

**Таблица 1. Сравнительная характеристика бюджетных учреждений,
ранее существовавших и нового типа**

Критерии для сравнения	Бюджетное учреждение старой конструкции	Бюджетное учреждение нового типа
1	2	3
1. Основной нормативный акт, регулирующий особенности правового положения	Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ)	Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» в ред. Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», ГК РФ
2. Цели создания	Осуществление государственных функций, выполнение работ, оказание услуг	Выполнение работ, оказание услуг на основе государственного задания и сверх него (при наличии согласия учредителя и данного полномочия в учредительных документах)
3. Финансовое обеспечение	Бюджетное учреждение осуществляет операции по расходованию бюджетных средств в соответствии с бюджетной сметой (п. 1 ст. 161, ст. 6 БК РФ)	Финансовое обеспечение выполнения государственного задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы (п. 6 ст. 9.2 новой редакции Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»)
4. Учреждение как получатель бюджетных средств	Бюджетное учреждение является получателем бюджетных средств (ст. 6 БК РФ)	Бюджетное учреждение не является получателем бюджетных средств. При этом в период с 1 января 2011 г. по 1 июля 2012 г. (переходный период) бюджетное учреждение остается получателем бюджетных средств в случае, если ему не предоставляются субсидии (п. 19 ст. 33 Федерального закона № 83-ФЗ)
5. Собственник имущества	Собственником имущества государственных (муниципальных) учреждений (бюджетных учреждений до 2011 г. и после) являются Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование	
6. Право распоряжения имуществом	Бюджетное учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным этим учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества (п. 1 ст. 298 ГК РФ)	Бюджетное учреждение вправе самостоятельно распоряжаться имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления, за исключением особо ценного движимого имущества и недвижимого имущества (п. 10 ст. 9.2 новой редакции Закона «О некоммерческих организациях», п. 3 ст. 298 новой редакции ГК РФ)

1	2	3
7. Право использования средств, полученных от приносящей доход деятельности	Доходы, полученные от приносящей доход деятельности, после уплаты налогов учитываются в доходах бюджета (п. 3, 5 ст. 41 БК РФ). При этом бюджетное учреждение на основании закона (решения) о бюджете вправе использовать на обеспечение своей деятельности полученные им от оказания платных услуг и иной, приносящей доход деятельности средства (пп. 3 п. 11 ст. 5 Федерального закона № 63-ФЗ)	Доходы, полученные от приносящей доход деятельности, поступают в самостоятельное распоряжение бюджетного учреждения (п. 3 ст. 298 новой редакции ГК РФ)
8. Ответственность по обязательствам	Главный распорядитель бюджетных средств несет от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования субсидиарную ответственность по денежным обязательствам подведомственных ему получателей бюджетных средств (бюджетных учреждений) (п. 12.1 ст. 158 БК РФ)	Бюджетное учреждение отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, за исключением особо ценного движимого имущества и недвижимого имущества. Собственник имущества бюджетного учреждения не несет ответственности по обязательствам бюджетного учреждения (п. 2 ст. 120 новой редакции ГК РФ)

Таким образом, бюджетные учреждения нового типа не имеют практически ничего общего с ранее существовавшими конструкциями, по сути, от них осталось одно лишь название.

Произошедшие изменения в системе государственных учреждений, безусловно, отразились на системе учреждений МЧС России, о чем было упомянуто выше.

Приказом МЧС России от 1 октября 2010 г. № 488 утверждены перечни федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении МЧС России. В соответствии с данным приказом к бюджетным учреждениям МЧС России относятся: научно-исследовательские учреждения, образовательные, медицинские, судебно-экспертные учреждения федеральной противопожарной службы, производственно-технические центры, отряды и пожарные части технической службы ФПС, иные учреждения [9].

В данном приказе содержится также перечень казенных учреждений. Возникает вопрос, по какому принципу была произведена дифференциация между учреждениями.

Из анализа федеральных законов и принятых подзаконных актов, мы пришли к выводу, что различие существует в целях создания учреждения, вещно-правовом режиме, ответственности и участии в гражданском обороте.

Бюджетные учреждения создаются для выполнения работ, оказания услуг, но не выполнения государственных функций. К объектам вещных прав данных учреждений относятся: движимое, недвижимое и особо ценное движимое имущество. Движимым имуществом и денежными средствами бюджетное учреждение владеет, пользуется и распоряжается для достижения целей создания по своему усмотрению, а недвижимым и особо ценным движимым только с согласия собственника имущества. Порядок распоряжения недвижимым имуществом законодательно не урегулирован, что представляется пробелом в законодательстве.

Бюджетное учреждение вправе осуществлять приносящую доход деятельность постольку, поскольку это служит целям его создания, причем доходы от такой деятельности поступают в самостоятельное распоряжение данного учреждения, а не зачисляются в бюджет, как у казенных.

Бюджетные учреждения несут ответственность по долгам своими денежными средствами, а также движимым имуществом, при этом собственник учреждения не привлекается к субсидиарной ответственности, как у казенных.

В гражданском обороте бюджетные учреждения выступают от своего имени, а не от имени государства или органа их создавшего – МЧС России.

Таким образом, последние изменения в законодательстве предоставили большой объем прав бюджетным учреждениям нового типа, позволив стать им практически самостоятельным участником гражданского оборота.

На наш взгляд, произошедшие изменения в правовом положении бюджетных учреждений носят преимущественно положительный характер, поскольку направлены на повышение эффективности работы учреждений, улучшение качества оказываемых ими услуг и работ.

Было принято достаточно большое количество нормативно-правовых актов, относительно финансирования бюджетных учреждений, наделения их имуществом и распоряжения им, оказания услуг и выполнения работ физическим лицам и т.д.

Вместе с тем в настоящее время имеются и пробелы в законодательстве, а именно: не установлен порядок распоряжения недвижимым имуществом учреждения, порядок расчета цены оказываемых услуг (работ), а также перечень услуг (работ), которые вправе оказывать учреждения МЧС России.

Более того, многообразие и различный профиль учреждений, входящих в систему МЧС России, в том числе и бюджетных, приводят зачастую к проблемам их функционирования на практике в силу различий их специфики, а также регулирующим их правовое положение нормативно-правовым актам.

Правовое положение медицинских и образовательных учреждений различно, достаточно специфичной деятельностью занимаются и судебно-экспертные учреждения и производственно-технические центры.

Утверждение типовых положений (уставов) на подзаконном уровне позволило бы устранить существующие проблемы и уяснить объем прав и обязанностей, цели, задачи и функции учреждения определенного вида.

Вместе с тем некоторые нововведения представляются неоправданными. К ним можно отнести отказ учредителя нести ответственность по долгам бюджетного учреждения. Аналогичной позиции придерживается Ю.Г. Лескова, говоря о том, что «такой законодательный отказ от субсидиарной ответственности собственника учредителя по обязательствам автономного и бюджетного учреждения полностью противоречит самой правовой природе учреждения как субъекта права оперативного управления. Особенность права оперативного управления заключается в том, что оно является для собственника способом осуществления права собственности, ибо есть средство удовлетворения, прежде всего его интересов» [10].

Таким образом, для повышения качества работы бюджетных учреждений необходимо дальнейшее совершенствование законодательной базы и устранение пробелов в законодательстве.

Литература

1. Братусь С.Н. Юридическая личность государства и бюджетных учреждений // Уч. тр. ВНИЮН. М., 1947. Вып. 9. С. 16.
2. Брагинский М.И. Гражданская правосубъектность Союза ССР и союзных республик // Правоведение. 1963. № 1.
3. Усков О.Ю. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журн. рос. права. 2003. № 5. С. 33–34.
4. Жабреев М.В. Публичные образования и их органы: гражданско-правовой статус и участие в гражданских правоотношениях. Цивилистические записки: сб. науч. тр. М., 2001. С. 185.

5. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ. Ч. 1 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.
7. Информационно-правовое интернет-издание «Юридический журнал»: [сайт]. URL: <http://jurmag.narod.ru/institutions.htm> (дата обращения: 19.07.2013).
8. Об утверждении Порядка согласования распоряжения особо ценным движимым имуществом, закрепленным за федеральным бюджетным учреждением, находящимся в ведении МЧС России, либо приобретенным указанным федеральным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных МЧС России на приобретение такого имущества: Приказ МЧС России от 7 дек. 2010 г. № 628 // Пожарное дело. 2011. № 2.
9. Об утверждении перечней федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям ликвидации последствий стихийных бедствий: Приказ МЧС России от 1 окт. 2010 г. № 488 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882.
10. Лескова Ю.Г. К вопросу о правовом положении государственных (муниципальных) учреждений: новеллы законодательства // Рос. юстиция. 2010. № 10.

СИСТЕМА ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СОТРУДНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ

Е.В. Плотникова; Л.Д. Николаева.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

М.Н. Цыганкова, кандидат педагогических наук.

**Центр профессиональной подготовки Управления на транспорте
МВД России по Северо-Западному федеральному округу**

Исследована сущность пенсионного обеспечения сотрудников Государственной противопожарной службы МЧС России, раскрыты виды и размеры пенсий, назначаемых сотрудникам органов Государственной противопожарной службы и членам их семей. Проанализированы последние изменения действующего законодательства, регламентирующего пенсионное обеспечение военнослужащих и лиц, к ним приравненных.

Ключевые слова: пенсионное обеспечение, выслуга лет, инвалидность, потеря кормильца, военнослужащий

THE SYSTEM OF PENSION PROVISION OF EMPLOYEES OF STATE FIRE SERVICE OF EMERCOM OF RUSSIA

E.V. Plotnikova; L.D. Nikolaeva.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

M.N. Tsygankova.

**The center of professional training Management in transport the Russian interior Ministry
in the North-West federal district**