
ЧАСТНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

БЮДЖЕТНЫЕ И КАЗЕННЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ МЧС РОССИИ КАК СУБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, профессор.

А.С. Лебедева.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены понятия «оказание услуг», «выполнение работ», а также особенности участия бюджетных и казенных учреждений в обязательственных правоотношениях по поводу выполнения работ и оказания услуг. Исследованы новеллы законодательства в сфере закупок.

Ключевые слова: бюджетные учреждения, казенные учреждения, услуги, работы, контрактная система в сфере закупок, государственные нужды, государственные заказчики, государственный контракт, гражданско-правовой договор

BUDGET AND PUBLIC INSTITUTIONS OF RUSSIAN MINISTRY OF EMERGENCY SITUATIONS AS SUBJECTS OF CIVIL RELATIONS

M.V. Rybkina; A.S. Lebedeva.

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

Discusses concepts such as the provision of services, works, and especially the cost of participation and state institutions in the relationship binding relationship on the implementation of works and services. We investigate novel legislation in procurement.

Keywords: budgetary institutions, public institutions, services, work, contract system in the area of procurement, state needs, government customers, public contract, a civil contract

К субъектам гражданских правоотношений относятся физические лица, юридические лица и особые субъекты: Российская Федерация, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования.

Учреждение обладает сложной правовой природой, поскольку с одной стороны создается государственным органом для выполнения государственных функций (данная сфера отношений регулируется нормами административного права), а с другой – наряду с другими юридическими лицами является участником гражданского оборота [1, с. 14].

Учреждения МЧС России создаются в различных сферах деятельности в зависимости от возложенных на них задач. Система МЧС России представлена двумя типами учреждений: бюджетными и казенными.

Бюджетные учреждения создаются в сфере науки, образования, здравоохранения. К ним относятся: научно-исследовательские, образовательные, медицинские, судебно-экспертные учреждения Федеральной противопожарной службы (ФПС), производственно-технические центры, отряды и пожарные части технической службы ФПС.

Для казенных учреждений сфера деятельности не определена. Соответственно, они могут создаваться в любых сферах. К казенным учреждениям системы МЧС России относятся: государственная инспекция по маломерным судам; поисково-спасательные формирования МЧС России; учреждения Федеральной противопожарной службы, к которым также относятся территориальные отряды, пожарные части, договорные отряды, подразделения федеральной противопожарной службы, созданные в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, а также особо важных режимных организациях; соединения и воинские части войск гражданской обороны; центры управления в кризисных ситуациях региональных центров и ЦУКСы по субъектам РФ; мобилизационные базы территориальных органов МЧС России; военизированные горно-спасательные части и др. [2].

Различие между бюджетными и казенными учреждениями состоит в том, что бюджетные учреждения создаются для выполнения работ и оказания услуг, а казенные для выполнения функций управленческого характера, государственно-властных полномочий (оборона, обеспечение пожарной безопасности, обеспечение безопасности на водных объектах).

Исходя из объекта, гражданские правоотношения подразделяют на имущественные и обязательственные.

Обязательство – гражданское правоотношение, в силу которого одно лицо (должник) обязано совершить в пользу другого лица (кредитора) определенное действие (передать имущество, выполнить работу, оказать услугу уплатить деньги и т.п.) либо воздержаться от определенного действия, а кредитор вправе требовать от должника исполнения его обязанности [3].

Исходя из действующего законодательства, обязательства возникают из договора, деликта (причинения вреда) и неосновательного обогащения.

Учреждения МЧС России чаще всего вступают в обязательственные правоотношения из договора.

Как уже было сказано, бюджетные и казенные учреждения создаются для выполнения работ и оказания услуг. Соответственно, в обязательственных правоотношениях указанные учреждения выступают на стороне должника, то есть исполнителя услуги (подрядчика).

Ведомственный перечень работ и услуг, выполняемых учреждениями МЧС России, утвержден Приказом МЧС России от 28 января 2013 г. № 52 «Об утверждении ведомственного перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности». В соответствии с данным документом учреждения МЧС России оказывают услуги:

- в сфере образования (дошкольного, среднего (полного) общего образования, высшего профессионального образования, послевузовского профессионального образования, переподготовки и повышению квалификации);

- по предоставлению медицинской помощи (специализированной, высокотехнологич-ой), скорой (санитарной авиационной), обеспечению оздоровительных мероприятий, по охране и укреплению здоровья, медицинской реабилитации, санаторно-курортному лечению и др.

А также выполняют следующие работы:

- производство и выпуск печатной продукции;
- осуществление централизованного материально-технического обеспечения;
- обеспечение технической готовности пожарной и спасательной техники, пожарно-технического вооружения, оборудования, средств связи, оперативно-служебного и специального транспорта;

- испытание веществ, материалов, изделий, оборудования и конструкций на пожарную безопасность;

- экспертные исследования по делам о пожарах и нарушениях требований пожарной безопасности;

– авиационное обеспечение оперативной деятельности МЧС России в целях реагирования на чрезвычайные ситуации, их предупреждение с проведением авиационных работ, воздушных перевозок, в том числе гуманитарных, учений и тренировок по подготовке органов управления, спасательных воинских формирований МЧС России; выполнение авиационных работ, перевозка грузов и оперативных групп, доставка гуманитарной помощи в зоны чрезвычайных ситуаций;

– снабжение лекарственными средствами, медицинским имуществом, средствами дезинфекции, дезинсекции и дератизации, медицинской техникой и медицинским оборудованием;

– информационно-аналитическое сопровождение медицинского обеспечения лиц опасных профессий;

– обеспечение и координация российского участия в международных гуманитарных операциях по оказанию помощи пострадавшим от чрезвычайных ситуаций на территории Российской Федерации и за ее пределами, международного сотрудничества в системе МЧС России;

– подготовка к изданию и распространение книжной и печатной продукции по заказу МЧС России;

– подготовка к производству, размещение и распространение аудио и видеопродукции;

– организация и обеспечение обслуживания Интернет-сайтов в интересах МЧС России;

– организация и обеспечение выполнения редакционно-издательского плана;

– осуществление научно-информационной работы в рамках научно-технической деятельности в интересах МЧС России;

– проведение прикладных научных исследований;

– экспериментальные разработки; проведение официальных и культурно-массовых мероприятий МЧС России;

– экспертиза состояния здоровья граждан, подвергшихся воздействию неблагоприятных факторов чрезвычайных ситуаций;

– военно-врачебная экспертиза и медицинское освидетельствование;

– врачебно-летная экспертиза;

– аэродромно-техническое обслуживание, в том числе авиационно-техническое, инженерно-аэродромное, при обеспечении задач, возложенных на МЧС России [4].

В данном Приказе определены категории потребителей работ и услуг, при этом по целому ряду наименований потребителями выступают учреждения МЧС России или их сотрудники (должностные лица). Так, по виду работы врачебно-летная экспертиза, потребителем является летный состав авиации МЧС России, проведение прикладных научных исследований – юридические лица системы МЧС России и т.д.

Таким образом, можно прийти к выводу, что договорные обязательства по оказанию услуг и выполнению работ, оказываемых в качестве основных видов деятельности, возникают между учреждениями системы МЧС России либо учреждениями и сотрудниками (работниками, государственными гражданскими служащими) данных учреждений.

Бюджетные и казенные учреждения выполняют работы и оказывают услуги на основе государственного задания.

Государственное (муниципальное) задание – документ, устанавливающий требования к составу, качеству и (или) объему (содержанию), условиям, порядку и результатам оказания государственных (муниципальных) услуг (выполнения работ) [5].

Бюджетные учреждения вступают в договорные правоотношения от своего имени. В отличие от казенных, они 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.

Что же касается казенных учреждений, то они вправе выполнять работы и оказывать услуги, если это предусмотрено их учредительными документами, а доходы от такой деятельности должны поступать в соответствующий бюджет бюджетной системы. Казенные учреждения вступают в гражданские правоотношения не от своего имени, а от имени органа исполнительной власти, учредившего их, то есть в данном случае Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Помимо оказания услуг и выполнения работ, утвержденных в качестве основного вида деятельности, учреждения МЧС России в процессе своей деятельности и для нормального функционирования приобретают товары, работы, услуги, то есть выступают на стороне кредитора или заказчика.

Участие казенных и бюджетных учреждений в данных видах правоотношений также различно.

Казенные учреждения, будучи публично-правовыми образованиями, приобретают товары (работы, услуги) для государственных нужд.

Под государственными нуждами понимаются обеспечиваемые за счет средств федерального бюджета или бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников финансирования потребности Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий Российской Федерации, государственных заказчиков (в том числе для реализации федеральных целевых программ), для исполнения международных обязательств Российской Федерации, в том числе для реализации межгосударственных целевых программ, в которых участвует Российская Федерация (далее также – федеральные нужды), либо потребности субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для осуществления функций и полномочий субъектов Российской Федерации, государственных заказчиков, в том числе для реализации региональных целевых программ (далее – нужды субъектов Российской Федерации) [6].

Таким образом, приобретение товаров, работ, услуг заключается посредством размещения заказа.

В качестве способов размещения заказа указаны:

- проведение торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
- без проведения торгов (запрос котировок у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) на биржах).

По итогам размещения заказа заключается государственный контракт с победителем торгов, запроса котировок или с единственным поставщиком. Государственный контракт заключается не от имени казенного учреждения, а от имени Российской Федерации (субъекта Российской Федерации).

Бюджетные же учреждения с 1 января 2011 г. при осуществлении закупок товаров, работ, услуг заключают не государственные контракты, а гражданско-правовые договоры, в соответствии с нормами гражданского законодательства от своего имени.

Этот порядок действовал до 1 января 2014 г., после чего в силу вступил новый Федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

В Законе сохранены существующие правовые основы договорных отношений в общественном секторе. Как и сегодня, государственный орган, орган управления государственным внебюджетным фондом, государственное казенное учреждение заключает от имени Российской Федерации, субъекта РФ государственный контракт.

Государственные (муниципальные) бюджетные учреждения и иные заказчики, на которые распространяется действие Закона, заключают в соответствии с установленными процедурами гражданско-правовые договоры.

Закон не вносит радикальных изменений в порядок проведения базовых видов закупочных процедур – конкурса, электронного аукциона, запроса котировок. Сохранены основания применения и особенности закрытых способов размещения заказа, а также закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя). Не меняются логика использования информационной системы в сфере закупок, основные требования к документации о закупках, обеспечение заявок и контрактов, правила электронного документооборота, правила ведения реестра контрактов, процедуры обжалования действий (бездействия) субъектов в сфере закупок [7].

К важнейшим новациям закона следует отнести:

- развитие системы планирования государственных (муниципальных) закупок;
- расширение перечня способов определения поставщиков (вводятся новые конкурентные процедуры – конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений);
- изменение регулирования закупок бюджетных учреждений, автономных учреждений и унитарных предприятий;
- установление антидемпинговых механизмов;
- введение процедур одностороннего расторжения контракта;
- изменение требований к действиям заказчика при несостоявшихся конкурентных процедурах;
- развитие контроля в системе государственного и муниципального заказа.

Закон устанавливает процедуру одностороннего расторжения контракта Заказчиком и Исполнителем (ст. 95). Одностороннее расторжение производится при условии, если это было предусмотрено контрактом, в соответствии с гражданским законодательством, то есть при нарушении другой стороной условий контракта. Процедура одностороннего расторжения предполагает, что сторона, расторгающая контракт, информирует другую сторону. Если причины, послужившие основанием для принятия решения о расторжении, устраняются в десятидневный срок с даты уведомления, расторжение аннулируется [8]. Отметим также, что установленный Федеральным законом от № 44 перечень оснований для изменения контракта по соглашению сторон в целом близок к перечню, установленному Федеральным Законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Новый Закон регулирует правоотношения, которые не были урегулированы ранее Федеральным законом № 94-ФЗ, в частности в предмет регулирования нового Федерального закона входят отношения, связанные с приобретением недвижимого имущества или арендой имущества.

Новый Федеральный закон в сфере государственных закупок предусматривает механизмы предквалификации участников торгов и антидемпинговые меры, что должно позволить заказчику заключать контракты с добросовестными поставщиками. Установленные законом новые требования к комиссии, а также введение новых лиц, таких как контрактная служба, контрактный управляющий, эксперт, экспертная организация направлены на то, чтобы размещением заказов и закупками занимались компетентные и прошедшие специальное обучение лица.

Вместе с тем в новом Федеральном законе в полной мере не определены механизмы участия бюджетных учреждений в закупках для государственных нужд. Бюджетные учреждения заключают гражданско-правовые договоры от своего имени, именуются заказчиками, а не государственными заказчиками, как казенные, вместе с тем при получении государственных субсидий должны участвовать в контрактной системе в сфере закупок. В этой связи остается также не ясным вопрос об отказе от субсидиарной ответственности государства по долгам бюджетного учреждения, что ставит в неблагоприятное положение кредиторов последнего.

Как отмечают специалисты в области государственных закупок для полноценного действия нового Закона, законодателям необходимо было принять дополнительно еще порядка 60 нормативно-правовых актов, и сделать это было необходимо до 1 января 2014 г.

Подводя итоги, можно прийти к следующим выводам.

Бюджетные и казенные учреждения МЧС России, вступая в договорные правоотношения, могут выступать как на стороне кредитора (заказчика, покупателя, потребителя), так и на стороне должника (исполнителя, подрядчика).

Бюджетные учреждения преимущественно выступают исполнителем услуг (работ), при этом, зачастую, услуги и работы оказываются другим учреждениям (бюджетным и казенным) данной системы либо должностными лицам и сотрудникам МЧС России. Вместе с тем, бюджетные учреждения вправе оказывать данные услуги гражданам и юридическим лицам за плату.

Преимущественное предоставление услуг внутри системы не способствует повышению качества данной услуги. При этом из анализа подзаконного акта неясно: предоставляемая услуга (работа) оказывается на возмездной основе или же безвозмездно.

И казенные, и бюджетные учреждения могут также приобретать товары, работы, услуги, выступая в качестве заказчика. Казенные учреждения являются государственными заказчиками, приобретают товары (работы, услуги) путем размещения государственного заказа с последующим заключением государственного контракта. Для бюджетных учреждений процедура участия в договорных отношениях на стороне Заказчика в настоящее время несколько не определена, ввиду происходящих в законодательстве изменений. Вместе с тем, очевидно, что тенденции в законодательстве направлены на то, чтобы сделать бюджетное учреждение более свободным участником правоотношений, в том числе и договорных.

Неравноправное участие в гражданском обороте бюджетных и казенных учреждений обусловлено различием в правовом статусе бюджетных и казенных учреждений, поскольку для последних основной целью создания является осуществление государственных функций, а выполнение работ и оказание услуг призвано обеспечить надлежащее исполнение возложенных задач, для которых они созданы – обеспечение безопасности, спасение людей, защита населения и территорий от стихийных бедствий, оказание помощи, предотвращение и (или) ликвидация последствий стихийных бедствий.

Литература

1. Соменков С.А. Учреждения на современном этапе развития законодательства // Законы России: опыт, анализ, практика. 2010. № 2.

2. Об утверждении перечней федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Приказ МЧС России от 1 окт. 2010 г. № 488 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 1) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3301.

4. Об утверждении ведомственного Перечня государственных услуг (работ), оказываемых (выполняемых) находящимися в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий федеральными государственными учреждениями в качестве основных видов деятельности: Приказ МЧС России от 28 янв. 2013 г. № 52 // Рос. газ. 2013. № 53.

5. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31. Ст. 3823.

6. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Рос. газ. 2005. № 163.

7. Перцов Л.В. Контрактной системе быть. URL: <http://www.bujet.ru/article/227359.php> (дата обращения: 18.03.2014).

8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федер. закон Рос. Федерации от 5 апр. 2013 г. № 44-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Рос. газ. 2013. № 80.

ОТДЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КОНЦЕПЦИИ ПРАВОМОЧИЙ СОБСТВЕННИКА В ГРАЖДАНСКОМ ПРАВЕ

А.Г. Каюмова;

М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, профессор.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены основные существующие концепции правомочий собственника в гражданском праве. Обозначена актуальная научно-практическая задача расширения триады правомочий собственника. Проанализированы положения Концепции развития гражданского законодательства Российской Федерации в части правомочий собственника.

Ключевые слова: право собственности, правомочия собственника, концепция

SOME ASPECTS OF THE CONCEPT OF OWNERSHIP RIGHTS IN CIVIL LAW

A.G. Kaiumova; M.V. Rybkina.

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

Considered are the main existing concepts proprietary rights in civil law. Marked urgent scientific task of the expansion of the triad proprietary rights. Analyzed the provisions of the Concept of development of civil legislation of the Russian Federation in part of any proprietary rights.

Keywords: property right, ownership rights, concept

Понятие права собственности раскрывается через его содержание, представляющее субъекту определенные возможности в отношении предмета права. Указанные возможности отражаются в правомочиях собственника. Как утверждает К.И. Скловский: «Право собственности как наиболее полное право на вещь не может быть исчерпано путем перечисления возможных действий собственника. Поэтому указание в ст. 209 ГК РФ на то, что собственник не может совершать в отношении своего имущества иных действий, которые точно не совпадают с указанными возможностями собственника, ни того, что утрата каких-либо из указанных прав либо всех вместе, означает утрату права собственности» [1].

В Концепции развития гражданского законодательства РФ (далее – Концепция) [2] также рассматриваются вопросы полномочий собственника. Основное внимание уделяется такой категории, как владение, которое предлагается урегулировать как факт (фактическое отношение). При этом признается правомочие владения. В связи с этим возникает вопрос – сохраняет ли собственник право (правомочие) владения как составную часть права собственности, передавая вещь в пользование третьим лицам, или когда вещь оказывается в незаконном владении другого лица? Существенным новшеством является положение о том, что владение сохраняется, пока владелец, утративший владение, принимает меры по его защите.

Таким образом, традиционная триада правомочий собственника подвергается неоднократной критике в современной доктрине гражданского права.

Так, согласно классификации С. Пейовича, право собственности на имущество состоит из следующих правомочий:

- права пользования имуществом (*usus*);
- права пожинать приносимые им плоды (*ususfructus*);