

ПОДРАЗДЕЛЕНИЯ СИСТЕМЫ МЧС РОССИИ КАК УЧАСТНИКИ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

А.В. Эльмурзаев, кандидат юридических наук;

И.А. Авдеева.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматриваются подразделения системы МЧС России как участники гражданских правоотношений, а также, обладание статусом юридического лица подразделений системы МЧС России.

Ключевые слова: гражданские правоотношения, субъект гражданских правоотношений, подразделения системы МЧС России, юридическое лицо

UNITS OF THE SYSTEM OF EMERCOM OF RUSSIA AS PARTICIPANTS IN CIVIL RELATIONS

A.V. Elmurzaev; I.A. Avdeeva.

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

Article discusses the subdivisions of the Ministry of emergency situations of Russia as participants of civil relations, as well as, the status of the legal entity subdivisions of the EMERCOM of Russia.

Keywords: civil legal relations, subject of the civil relations unit of the Ministry of emergency situations of Russia, legal entity

Гражданско-правовые нормы устанавливаются для того, чтобы регулировать общественные отношения, которые составляют предмет гражданского права, и в которые вступают граждане, ежедневно в результате такого регулирования указанные отношения приобретают правовую форму и становятся гражданскими правоотношениями.

Гражданские правоотношения возникают, изменяются и прекращаются на основании юридических фактов, то есть определенных жизненных обстоятельств, ситуаций, других событий и действий.

В процессе осуществления различного рода деятельности как отдельные индивиды (граждане), так и организации индивидов вступают между собой в различные отношения, получившие в силу их общественного характера название общественных отношений. Отдельные виды этих отношений регулируются нормами права, то есть общеобязательными правилами поведения, и потому они называются правоотношениями.

Гражданские правоотношения относятся к одному из видов правоотношений, а потому обладают такими общими для всех правоотношений чертами, как их общественный характер и основанность на Законе. Они выступают как результат регулирования нормами гражданского права имущественных и личных неимущественных отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Гражданские правоотношения возникают не только из оснований, предусмотренных Законом и иными правовыми актами, но также из действий граждан и юридических лиц, хотя и не предусмотренных Законом или такими актами, но в силу общих начал и смысла гражданского законодательства порождающих гражданские права и обязанности (ч. 1 п. 1 ст. 8 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) [1].

Характеризуя гражданские правоотношения, следует отметить ряд особенностей, отличающих их от других видов правоотношений:

– субъекты гражданских правоотношений равны между собой, имущественно обособлены и самостоятельны независимо от функций, возлагаемых на них в конкретном правоотношении. Таким образом, обязанное лицо не подчинено управомоченному, а лишь связано конкретной обязанностью (этим гражданское правоотношение отличается от административного);

– широкий круг субъектов гражданского правоотношения – это могут быть граждане, юридические лица, Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования;

– множественность объектов гражданских правоотношений (вещи, работы и услуги, информация, результаты интеллектуальной деятельности, нематериальные блага);

– возможность установить содержание гражданского правоотношения по соглашению сторон (другие виды правоотношений возникают только при наличии соответствующей нормы права, прямо предусматривающей возможность их возникновения);

– применение в качестве правовых гарантий реального осуществления предоставленных субъектам гражданских прав и обязанностей главным образом мер имущественного характера (возмещение убытков и взыскание неустойки);

– возможность возникновения гражданских правоотношений по основаниям, прямо Законом не предусмотренным, но не противоречащим ему (ст. 8 ГК РФ) [1];

– специфика порядка и способов защиты нарушенных гражданских прав, заключающихся в возможности обращения участников гражданских правоотношений в судебные органы путем предъявления соответствующего иска;

– возникновение, изменение и прекращение гражданских правоотношений на основании особых жизненных обстоятельств, которые получили название юридических фактов.

Таким образом, гражданское правоотношение – это волевое общественное имущественное или личное неимущественное отношение, урегулированное нормами гражданского права, в котором его участники юридически связаны наличием взаимных субъективных прав и обязанностей.

Согласно п. 18 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) [2] МЧС России является юридическим лицом, что предопределяет возможность непосредственного его участия в гражданско-правовых отношениях.

Таким образом, МЧС России как федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, представляет собой фактически два различных субъекта [3, 4]:

– во-первых, государственный орган (орган государственной или публичной власти) – субъект административного права;

– во-вторых, юридическое лицо (учреждение) как субъект в первую очередь гражданского права.

Необходимо отметить, что статусом юридического лица обладает не только МЧС России как федеральный орган исполнительной власти, но и большинство органов, учреждений и организаций, входящих в систему МЧС России и через которые МЧС России опосредованно осуществляет свою деятельность (подразделения системы МЧС России). В соответствии с п. 3 Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему:

1) территориальные органы – региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы,

специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации ЧС по субъектам Российской Федерации:

- а) региональные центры МЧС России;
- б) главные управления МЧС России по соответствующим субъектам Российской Федерации;
- 2) Государственную противопожарную службу МЧС России;
- 3) войска гражданской обороны;
- 4) Государственную инспекцию по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- 5) аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования;
- 6) образовательные, научно-исследовательские учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России;
- 7) медицинские и санаторно-курортные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России;
- 8) Российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования (для решения гуманитарных задач за пределами России);
- 9) иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России.

Учитывая положения нормативных правовых актов, можно сделать вывод, что территориальные органы МЧС России (региональные центры и главные управления по субъектам Российской Федерации) также как и МЧС России являются органами государственной (публичной) власти со статусом юридического лица. Остальные подразделения системы МЧС России органами государственной (публичной) власти не являются, но могут обладать статусом юридического лица, дающим им возможность участия в гражданском обороте. Учитывая положения указанных нормативных правовых актов, можно сделать вывод о том, что территориальные органы МЧС России (региональные центры и главные управления по субъектам Российской Федерации) также как и МЧС России являются органами государственной (публичной) власти со статусом юридического лица. Остальные подразделения системы МЧС России органами государственной (публичной) власти не являются, но могут обладать статусом юридического лица, дающим им возможность участия в гражданском обороте. Таким образом, в подразделения системы МЧС России входят:

- во-первых, территориальные органы МЧС России (региональные центры и главные управления по субъектам Российской Федерации), являющиеся органами государственной (публичной) власти со статусом юридического лица;
- во-вторых, подразделения МЧС России, являющиеся структурными единицами самого Министерства (Центральный аппарат) или его территориальных органов, не имеющие ни статуса государственного органа, ни статуса юридического лица;
- в-третьих, учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России, не являющиеся органами государственной власти, но обладающие статусом юридического лица.

В соответствии с п. 1 ст. 48 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) [1] юридическим лицом признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, исполнять обязанности, быть истцом и ответчиком в суде. Юридическое лицо должно иметь самостоятельный баланс или смету. Таким образом, российское гражданское законодательство закрепляет обязательные признаки юридического лица, совокупность которых дает возможность учредителям обладающей такими признаками организации, ставить перед государством вопрос о признании ее самостоятельным субъектом гражданских правоотношений. К таким признакам относятся (п. 1 ст. 48 ГК РФ):

- 1) организационное единство;

- 2) имущественная обособленность;
- 3) самостоятельная имущественная ответственность по своим обязательствам;
- 4) выступление в гражданском обороте и при разрешении споров в судах от собственного имени.

Рассмотрим вышеуказанные признаки юридического лица применительно к подразделениям МЧС России, обладающим статусом юридического лица. Организационное единство характеризует всякую организацию как единое целое, способное решать определенные социальные задачи. Оно предполагает определенную внутреннюю структуру организации, выражающуюся в наличии у нее органов управления, а при необходимости – и соответствующих подразделений для выполнения установленных для нее задач. Как задачи (функции) организации, так и структура, закрепляются в ее учредительных документах – уставе, учредительном договоре либо в общем положении об организациях данного вида (п. 1 ст. 52 ГК РФ). В них обязательно определяется наименование и место нахождения юридического лица, порядок управления его деятельностью (органы управления, их компетенция и т.д.), в большинстве случаев предмет и цели этой деятельности, а также иные сведения, предусмотренные законом для соответствующих разновидностей юридических лиц. Наличие такого рода документов и является формальным выражением организационного единства как признака юридического лица.

Нормативные правовые акты, регулирующие статус МЧС России и подразделений, входящих в систему МЧС России, регламентируют предмет и цели деятельности, основные задачи и полномочия, а также определяют систему МЧС России (организационную структуру). Организационная структура МЧС России – это собственно сам центральный аппарат, территориальные органы и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России, при этом в систему МЧС России входят как подразделения, обладающие статусом юридического лица, так и подразделения, не обладающие гражданской правосубъектностью.

Подразделения системы МЧС России со статусом юридического лица, имея определенную внутреннюю структуру, в гражданско-правовых отношениях выступают как единое целое. Их организационное единство обеспечивается тем, что действия должностного лица, возглавляющего соответствующее подразделение системы МЧС России и выполняющего определенные функции, в пределах его компетенции рассматриваются как действия самого подразделения системы МЧС России, обладающего сложной внутренней структурой. В соответствии со ст. 50 ГК РФ юридические лица подразделяются на «коммерческие» и «некоммерческие» организации. Основанием классификации является цель деятельности организаций. Коммерческими признаются организации, у которых основная цель – извлечение прибыли, а некоммерческими организациями являются те, которые такой цели не преследуют.

Подразделения системы МЧС России, обладающие статусом юридического лица, в основной своей части относятся к некоммерческим организациям – государственным бюджетным учреждениям, но могут создаваться и в организационно-правовой форме государственных унитарных предприятий, основанных на праве оперативного управления, и функционировать как коммерческие организации. В соответствии со ст. 120 ГК РФ государственным бюджетным учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником – Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации – для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера и финансируемая собственником полностью или частично, при этом порядок финансового обеспечения деятельности государственного учреждения определяется бюджетным законодательством.

Нормативные правовые акты, регулирующие статус МЧС России и подразделений, входящих в систему МЧС России, регламентируют предмет и цели деятельности, основные задачи и полномочия, а также определяют систему МЧС России (организационную структуру). Организационная структура МЧС России – это собственно сам центральный

аппарат, территориальные органы и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России, при этом в систему МЧС России входят как подразделения обладающие статусом юридического лица, так и подразделения, не обладающие гражданской правосубъектностью. Подразделения системы МЧС России со статусом юридического лица, имея определенную внутреннюю структуру, в гражданско-правовых отношениях выступают как единое целое. Их организационное единство обеспечивается тем, что действия должностного лица, возглавляющего соответствующее подразделение системы МЧС России и выполняющего определенные функции, в пределах его компетенции рассматриваются как действия самого подразделения системы МЧС России, обладающего сложной внутренней структурой. В соответствии со ст. 50 ГК РФ юридические лица подразделяются на «коммерческие» и «некоммерческие» организации. Основанием классификации является целевая деятельность вышеперечисленных организаций. Коммерческими признаются организации, у которых основной целью является извлечение прибыли, а некоммерческими организациями являются те, которые не придерживаются этого направления.

МЧС России и подразделения системы МЧС России, обладающие статусом юридического лица, не являются собственниками закрепленного за ними имущества, но это имущество находится у подразделений МЧС России на смете и используется ими в своей деятельности. Прекращение права оперативного управления происходит не только по общим основаниям прекращения соответствующих правоотношений, но и в случаях правомерного изъятия имущества собственником по основаниям, допускаемым законом.

Как всякий участник гражданского оборота, подразделение системы МЧС России, имеющее статус юридического лица, обладает правоспособностью и дееспособностью, которые возникают одновременно, в момент его государственной регистрации (п. 3 ст. 49, п. 2 ст. 51 ГК РФ). Прекращаются они также одновременно – в момент завершения ликвидации подразделения системы МЧС России как юридического лица, путем внесения соответствующий записи об этом в Государственный реестр юридических лиц (п. 8 ст. 63 ГК РФ). Правоспособность юридических лиц может быть как универсальной (общей), дающей им возможность участвовать в любых гражданских правоотношениях, так и специальной (ограниченной), предполагающей их участие лишь в определенном, ограниченном круге таких правоотношений. Правоспособность юридических лиц предполагается ограниченной (целевой), ибо юридическое лицо по общему правилу может иметь только такие гражданские права, которые соответствуют определенным Законом и (или) учредительными документами целям его деятельности, и соответственно может нести лишь связанные с этой деятельностью обязанности (п. 1 ст. 49 ГК РФ). Вместе с тем ГК РФ, следуя общим современным тенденциям развития гражданского законодательства, закрепил почти за всеми коммерческими организациями способность иметь гражданские права и нести гражданские обязанности, необходимые для осуществления любых не запрещенных Законом видов деятельности, то есть общую правоспособность (абз. 2 п. 1 ст. 49 ГК РФ). В связи с тем, что подразделения системы МЧС России, обладающие статусом юридического лица, являются некоммерческими организациями, сохраняющими целевую правоспособность по прямому указанию закона, для них возможно совершение лишь таких действий (сделок), которые соответствуют установленным учредительными документами целям деятельности.

Законом или учредительными документами учреждениям МЧС России может быть разрешено осуществление некоторых видов приносящей доходы, то есть предпринимательской деятельности (предоставление платных услуг и выполнение работ, связанных с основной (уставной) деятельностью учреждений МЧС России). Учреждения МЧС России не вправе самостоятельно создавать другие юридические лица, ибо это означало бы незаконное распоряжение имуществом собственника. Правоспособность и дееспособность подразделений системы МЧС России как юридических лиц реализуются через их органы (п. 1 ст. 53 ГК РФ), формирующие и выражающие вовне их волю как самостоятельных субъектов права.

Литература

1. Гражданский кодекс Рос. Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 32. Ст. 3 301; 1996. № 5. Ст. 410, 2001. № 49. Ст. 4552; Ст. 4553; 2006. № 52 (Ч. 1). Ст. 5496.
2. Вопросы Министерства Рос. Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2 882.
3. Бахрах Д.Н. Субъекты советского административного права // Субъекты советского административного права: межвуз. сб. науч. трудов. Свердловск: Свердловск. юрид. ин-т, 1985.
4. Карева Ю.В. Гражданско-правовой статус публичных образований // Юрист. 2003. № 5.