

ГРАЖДАНСКАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ БЮДЖЕТНЫХ И КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ МЧС РОССИИ

Г.И. Васильева.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

Г.Ш. Бибарсова, кандидат педагогических наук.

Военная академия связи им. Маршала Советского Союза С.М. Буденного

Рассмотрена правосубъектность казенных и бюджетных учреждений МЧС России. Дана сравнительная характеристика бюджетных и казенных учреждений. Исследованы понятия бюджетных и казенных учреждений, порядок их создания, осуществление деятельности, их ликвидация и реорганизация. Проанализированы основные законодательные и нормативные документы, регулирующие положение бюджетных и казенных учреждений.

Ключевые слова: учреждения, бюджетные учреждения, казенные учреждения, правосубъектность, создание, финансирование, ответственность, ликвидация, реорганизация

CIVIL PERSONALITY OF BUDGETARY AND PUBLIC INSTITUTIONS OF EMERCOM OF RUSSIA

G.I. Vasilyeva. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

G.Sh. Bibarsova. Military academy of telecommunications Marshall Soviet Union S.M. Budenny

We consider the personality of public and budgetary institutions EMERCOM of Russia. Comparative characteristics of the budgetary and public institutions. There are investigated the concepts of budgetary and public institutions, the manner of their creation, implementation of activities, their liquidation and reorganization. Analyzes the main legislative and normative documents regulating the position of the budgetary and public institutions.

Keywords: institutions, budgetary institutions, public institutions, legal personality, creation, financing, responsibility, liquidation, reorganization

В современном мире учреждения выполняют важную роль в реализации широкого круга задач социально-экономического развития российского государства. Для рассмотрения правосубъектности бюджетных и казенных учреждений МЧС России необходимо дать понятие «учреждению». Учреждением признается унитарная некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных и иных некоммерческих функций (п. 1 ст. 123.21 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) [1]. Учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом либо собственно Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием. Учреждения создаются и функционируют в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, в иных сферах.

С принятием Федерального закона 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» (ФЗ № 83-ФЗ), вступившем в законную силу 1 января 2011 г., изменилась существующая ранее система государственных учреждений, которая разделилась на три типа: казенные, бюджетные и автономные. Основной целью реформирования системы государственных учреждений в Российской Федерации является оптимизация организационных и экономических основ их деятельности. Система учреждений МЧС России в настоящее время представлена

бюджетными, казенными и автономными учреждениями.

Проведем сравнительный анализ правосубъектности казенных и бюджетных учреждений.

Понятие бюджетного учреждения содержится в ст. 9.2 Федерального закона Российской Федерации от 12 января 1996 г. № 7 «О некоммерческих организациях» (ФЗ РФ № 7). Согласно данному закону, бюджетное учреждение – это 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 Российской Федерации [2]. Таким образом, для бюджетных учреждений нет существенных ограничений по сфере деятельности, они создаются для выполнения работ и оказания услуг. Тогда как казенные учреждения созданы для выполнения государственных функций.

В соответствии со ст. 6 Бюджетного кодекса Российской Федерации (БК РФ) государственным (муниципальным) учреждениям, осуществляющим оказание государственных (муниципальных) услуг, выполнение работ и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления, финансовое обеспечение деятельности которых осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы, присваивается статус казенных учреждений (ст. 6 БК РФ) [3].

Правоспособность учреждения возникает в момент его создания, то есть с даты государственной регистрации и прекращается в момент ликвидации, с даты исключения из единого государственного реестра.

После вступления в законную силу ФЗ № 83-ФЗ была закреплена новая процедура создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений. Порядок создания федеральных государственных учреждений регулируется Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 539 «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений». В соответствии с данным нормативно-правовым актом федеральные государственные учреждения могут быть созданы двумя способами: непосредственное учреждение и изменение типа уже существующего государственного учреждения [4]. Кроме того, порядок создания бюджетных и казенных учреждений установлен. Решение о создании некоммерческой организации в результате ее учреждения принимается ее учредителями (учредителем). В отношении бюджетного или казенного учреждения такое решение принимается в порядке, установленном:

- 1) Правительством Российской Федерации – для федеральных бюджетных или казенных учреждений;
- 2) высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации – для бюджетных или казенных учреждений субъектов Российской Федерации;
- 3) местной администрацией муниципального образования – для муниципальных бюджетных или казенных учреждений (ст. 13 ФЗ РФ № 7).

Учредителем бюджетного или казенного учреждения является:

- 1) Российская Федерация;
- 2) субъект Российской Федерации;
- 3) муниципальное образование (ст. 15 п. 2 ФЗ РФ № 7).

Главной целью реформирования системы государственных учреждений в Российской

Федерации является оптимизация организационных и экономических основ их деятельности.

Завершающим этапом образования учреждения является государственная регистрация, на котором компетентный орган проверяет соблюдение необходимых условий и принимает решение о создании учреждения. После чего основные данные о нем включаются в единый государственный реестр юридических лиц и становятся доступными для всеобщего ознакомления.

Особенности правового статуса бюджетных и казенных учреждений можно представить в виде таблицы.

Таблица. Сравнительная характеристика бюджетных и казенных учреждений

Критерии сравнения	Типы учреждений	
	казенное	бюджетное
Основные направления деятельности	Оказывает государственные (муниципальные) услуги, выполняет работы и (или) исполняет государственные (муниципальные) функции	Выполняет работы, оказывает услуги в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления
Создание учреждения	Новые муниципальные казенные учреждения создаются в соответствии с установленным муниципалитетом порядком. Предусмотрена возможность создания казенного учреждения путем изменения типа бюджетных учреждений	Новые муниципальные бюджетные учреждения создаются в соответствии с установленным муниципалитетом порядком. Предусмотрена возможность создания бюджетного учреждения путем изменения типа казенных или автономных учреждений
Органы управления	Назначаемый исключительно учредителем руководитель	Назначаемый исключительно учредителем руководитель
Способ финансирования	За счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Субсидии казенным учреждениям не предоставляются	Финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации
Распоряжение имуществом	Не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества	Без согласия собственника не вправе распоряжаться особо ценным движимым имуществом, закрепленным за ним собственником или приобретенным бюджетным учреждением за счет средств, выделенных ему собственником на приобретение такого имущества, а также недвижимым имуществом. Остальным имуществом, находящимся у него на праве оперативного управления вправе распоряжаться самостоятельно, если иное не установлено законом
Право на ведение приносящей доход	Должно быть предусмотрено учредительными документами	Вправе осуществлять приносящую доход деятельность лишь постольку, поскольку это

деятельности		служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах
Распределение доходов от приносящей доход деятельности	Поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации	Поступают в самостоятельное распоряжение учреждения
Выделяемые виды имущества	Виды имущества не выделяются, а распоряжение им происходит с согласия собственника	Недвижимое, особо ценное движимое имущество, переданное учредителем или приобретенное за счет выделенных им средств
Ответственность по обязательствам	<p>Отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами.</p> <p>При недостаточности денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам казенного учреждения несет собственник его имущества</p>	<p>Отвечает по своим обязательствам всем находящимся у него на праве оперативного управления имуществом, в том числе 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 средств, выделенных собственником его имущества, а также недвижимого имущества независимо от того, по каким основаниям оно поступило в оперативное управление бюджетного учреждения и за счет каких средств оно приобретено.</p> <p>По обязательствам бюджетного учреждения, связанным с причинением вреда гражданам, при недостаточности имущества учреждения, на которое в соответствии может быть обращено взыскание, субсидиарную ответственность несет собственник имущества бюджетного учреждения</p>

Правоспособность подразделений системы МЧС России носит узкоспециальный характер, в соответствии с которым законом или учредительными документами учреждениям в системе 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).

Правоспособность и дееспособность подразделений системы МЧС России реализуются через их органы (п. 1 ст. 53 ГК РФ), формирующие и выражающие волею их как самостоятельных субъектов права.

В содержание правоспособности учреждения в системе МЧС России как юридического лица входит и его деликтоспособность, то есть способность самостоятельно отвечать за причиненный его действиями имущественный вред. Поскольку действия органов юридического лица являются его собственными действиями, выражающими его волю, оно и должно отвечать за их вредоносный характер, а также за действия своих работников, совершенные ими в пределах своих трудовых или служебных обязанностей, как за свои

собственные (п. 1 ст. 1068 ГК РФ), поскольку такие действия тоже совершаются во исполнение указаний (воли) этого юридического лица.

Существование большинства учреждений не ограничено какими-либо временными рамками. Прекращение деятельности учреждений часто влечет за собой различные последствия. В зависимости от них различают два вида прекращения: реорганизацию и ликвидацию. Порядок реорганизации и ликвидации казенных и бюджетных учреждений установлен ФЗ РФ № 7, ГК РФ, и Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 539 «Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений». Реорганизация федерального учреждения может быть осуществлена в форме его слияния, присоединения, разделения или выделения. В соответствии с п. 1 ст. 60 ГК РФ учреждение в системе МЧС России в течение трех рабочих дней после даты принятия решения о его реорганизации обязано в письменной форме сообщить в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, о начале процедуры реорганизации с указанием формы реорганизации. В случае участия в реорганизации двух и более учреждений в системе МЧС России такое уведомление направляется учреждением, последним принявшим решение о реорганизации либо определенным решением о реорганизации. На основании данного уведомления орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, вносит в единый государственный реестр юридических лиц запись о том, что учреждение в системе МЧС России находится в процессе реорганизации.

Казенные и бюджетные учреждения МЧС России считаются реорганизованными, за исключением случаев реорганизации в форме присоединения, с момента государственной регистрации вновь возникшей организации (организаций). При реорганизации вышеуказанных учреждений в форме присоединения к ней другой организации первая из них считается реорганизованной с момента внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о прекращении деятельности присоединенной организации.

Ликвидацией учреждения признаётся его прекращение без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам. Ликвидация учреждения может быть добровольной, то есть по решению его собственника или принудительно – по решению суда в определённых законом случаях.

При ликвидации учреждения денежные средства и иное принадлежащее ему имущество, за вычетом платежей на покрытие обязательств перед кредиторами, передается его собственнику, если иное не предусмотрено законом, иными правовыми актами или учредительными документами учреждения. Особенностью ликвидации казенных учреждений является то, что в процессе ликвидации кредитор не имеет права требовать досрочного исполнения обязательств перед ним, а также прекращения обязательств и возмещения убытков.

При ликвидации собственник учреждения должен совершить следующие действия:

– незамедлительно сообщить об этом в орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, для внесения в единый государственный реестр юридических лиц записи о том, что данное юридическое лицо находится в процессе ликвидации;

– назначить по согласованию с органом, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, ликвидационную комиссию и установить порядок и сроки ликвидации.

Ликвидация учреждения считается завершённой, а учреждение – прекратившим существование после внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц.

Приказом МЧС России от 27 июня 2016 г. № 346 утверждены перечни федеральных государственных казенных и бюджетных учреждений, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям

и ликвидации последствий стихийных бедствий. В соответствии с данным приказом к казенным учреждениям МЧС России относятся: учреждения Государственной инспекции по маломерным судам; поисково-спасательные учреждения; отряды и пожарные части технической службы федеральной противопожарной службы (ФПС), договорные подразделения ФПС; подразделения обеспечения деятельности ФПС территориальных органов; подразделения ФПС, созданные в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях; спасательные воинские формирования; центры управления в кризисных ситуациях региональных центров по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; центры управления в кризисных ситуациях главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации; научные организации; военизированные горноспасательные части, иные учреждения. К бюджетным учреждениям МЧС России относятся: научные организации, образовательные организации, медицинские учреждения; судебно-экспертные учреждения ФПС, поисково-спасательные и конно-кинологические учреждения и иные учреждения [5]. Несмотря на детальную регламентацию правового положения государственных учреждений, существуют некоторые проблемные вопросы в разграничении их финансово-правовой и гражданско-правовой ответственности [6].

Изучив особенности правового статуса казенных и бюджетных учреждений можно сделать вывод о наличии различий в правосубъектности. Положения о правосубъектности казенных и бюджетных учреждений закреплены в ФЗ РФ № 7, БК РФ, ГК РФ, однако в данных нормативно-правовых актах нет единых норм, регулирующих порядок создания, реорганизации, ликвидации учреждений и других вопросов относительно деятельности и управления данными учреждениями.

Литература

1. Гражданский кодекс Рос. Федерации (часть первая) от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 2 окт. 2016 г.). URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 17.10.2016).

2. О некоммерческих организациях: Федер. закон от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.). URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 17.10.2016).

3. Бюджетный кодекс Рос. Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) (с изм. и доп., вступ. в силу с 1 сент. 2016 г.). URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 18.10.2016).

4. Об утверждении Порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 июля 2010 г. № 539. URL: <http://www.base.garant.ru> (дата обращения: 18.10.2016).

5. 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 27 июня 2016 г. № 346. URL: <http://www.base.consultant.ru> (дата обращения: 19.10.2016).

6. Муталиева Л.С., Терехов М.Ю. Особенности соотношения финансовой и гражданско-правовой ответственности в ходе финансово-хозяйственной деятельности казенных учреждений МЧС России // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петербур. ун-та ГПС МЧС России». 2016. № 1. С. 114–121.