

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОГОВОРНЫХ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПРОТИВОПОЖАРНОЙ СЛУЖБЫ МЧС РОССИИ

С.А. Кузьмина;

К.В. Шевчук;

А.В. Эльмурзаев, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Проанализировано правовое регулирование деятельности договорных подразделений федеральной противопожарной службы МЧС России. Выявлены и проанализированы особенности заключения и расторжения договоров на проведение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности.

Ключевые слова: договорные подразделения, договоры на проведение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности, казенные учреждения, бюджетные отношения, доходы бюджета

LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF THE CONTRACTUAL UNITS OF STATE FIRE SERVICE OF EMERCOM OF RUSSIA

S.A. Kuzmina; K.V. Shevchuk; A.V. Elmurzaev.

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

The article analyzes the legal regulation of the activities of the contractual units of State fire service of EMERCOM of Russia, identifies the features of the activity. The specifics of the conclusion and termination of contracts for work and services in the field of fire safety.

Keywords: contractual subdivisions, contracts for works and services in the field of fire safety, state institutions, budgetary relations, budget revenues

Одним из способов обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях является создание и функционирование договорных подразделений федеральной противопожарной службы (ФПС) МЧС России. В соответствии со ст. 5 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ФЗ РФ № 69-ФЗ) в состав ФПС входят пожарно-спасательные подразделения ФПС, созданные в целях охраны имущества организаций от пожаров и проведения аварийно-спасательных работ на договорной основе (договорные подразделения ФПС) [1]. Деятельность договорных подразделений МЧС России регламентируется, в том числе, и ведомственным нормативным правовым актом – Инструкцией по организации деятельности договорных подразделений ФПС Государственной противопожарной службы (ГПС), утвержденной МЧС России 1 декабря 2014 г. № 2-4-84-31 [2]. В соответствии с данной инструкцией под договорным подразделением ФПС ГПС понимается подразделение ФПС ГПС, созданное в целях охраны имущества организаций от пожаров на договорной основе. Договорное подразделение существует в форме юридического лица, при этом перечень всех договорных подразделений определяется самим министерством. Так, Приказ МЧС России от 27 июня 2016 г. № 346 «Об утверждении перечней федеральных государственных учреждений, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» закрепляет функционирование 83 договорных подразделений ФПС ГПС МЧС России, созданных в организационно-правовой форме казенных государственных учреждений.

Деятельность договорных подразделений ФПС России регламентируется различными нормативными актами. В части, касающейся участия в бюджетных отношениях, на договорные подразделения распространяют свое действие нормы финансового права. Что

касается финансово-правового статуса казенных учреждений, то основным актом, регулирующим их правовое положение, является Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ) [3]. БК РФ был принят в 1998 г., что ознаменовало собой новый этап развития бюджетных отношений в нашей стране. В первую очередь это означало укрепление вертикали власти, большую определенность экономических и финансовых отношений. В настоящее время БК РФ является базовым нормативным правовым актом, регулирующим финансово-правовые отношения в нашей стране. Особенностью финансового законодательства является его изменчивость, объясняемая динамикой экономической жизни в стране. В этих условиях возрастает необходимость изучения этих изменений, в целях правильного применения законодательства и его совершенствования. По традиции, заложенной в Советском Союзе, на государственные учреждения возложено решение большинства государственных задач, и, соответственно, выполнение большинства государственных услуг. По мнению некоторых ученых в России нет свойственного западному менталитету предубеждения против государства: что частное, то – хорошо; что государственное, – то плохо. Россия – страна «государственной» политической культуры, а не «культуры гражданского общества» [4]. Рыночная экономика не означает, что государство должно отстраниться от выполнения важнейших функций. Наоборот, в условиях рыночной экономики возрастает значимость выполнения государством своих обязательств, особенно в сфере обеспечения безопасности. Через деятельность казенных учреждений государство выполняет наиболее значимые функции [5]. Договорные подразделения ФПС ГПС МЧС России являются основным источником доходов бюджета в министерстве. Такой вывод можно сделать из анализа законов об исполнении федерального бюджета за три последних года. Так в 2014 г. доходы МЧС России в бюджетную систему составили 13 443 588,3 тыс. руб., при этом договорные подразделения обеспечили поступление 10 562 097,9 тыс. руб., что составило 75 % от суммы всех доходов. В 2015 г. доходы МЧС России составили 13 484 703,6 тыс. руб., тогда как доходы обеспеченные договорными подразделениями составили 10 619 964,8 тыс. руб., что составило 78 %. 2016 г. был отмечен снижением доходов, которые закреплены за МЧС России как администратором доходов бюджета, соответственно снижены и показатели доходов договорных подразделений. Доходы МЧС России в бюджет составили 11 420 565 тыс. руб., а договорных подразделений 9 253 680,3 тыс. руб., что составило 81 % от общих доходов. Таким образом, наблюдается увеличение удельного веса доходов от деятельности договорных подразделений ФПС ГПС МЧС России во всех доходах, за которые отвечает МЧС России в качестве администратора доходов бюджета.

Основным правовым источником, регулирующим создание и деятельность всех юридических лиц в нашей стране, является Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ). В настоящее время он действует в четырех частях, которые были приняты и вступили в действие в период с 1994 г. по 2008 г. ГК РФ, в отличие от подобных кодексов в тех странах, где наряду с ними действуют торговые кодексы, регулирует отношения и граждан и юридических лиц. В соответствии со ст. 3 ГК РФ гражданское законодательство Российской Федерации состоит из него и, принимаемых в соответствии с ним, федеральных законов. В отношении некоммерческих организаций, к которым относятся и учреждения, одним из основополагающих нормативных правовых актов является закон о некоммерческих организациях [6]. Этот закон определяет особенности гражданско-правового статуса некоммерческих организаций определенных организационно-правовых форм, в том числе и учреждений, а также способы поддержки этих некоммерческих организаций со стороны государства и муниципальных образований.

Деятельность договорных подразделений ФПС отражает их двойственную природу – с одной стороны, они являются юридическими лицами, создание, реорганизация и ликвидация которых регламентируется гражданским правом, с другой стороны, статус казенного учреждения накладывает необходимость участия в бюджетном процессе, который регламентирован нормами финансового права. Кроме того, при исполнении договоров

договорные подразделения руководствуются федеральным законодательством, регламентирующим пожарную безопасность. Несмотря на то, что в соответствии с ГК РФ казенные учреждения являются самостоятельными юридическими лицами, в силу прямого указания закона договоры на обеспечение пожарной безопасности за них заключают главные управления МЧС России по соответствующему субъекту. В соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами территориальные органы МЧС России заключают с организациями договоры на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС [7].

Ведомственные нормативные правовые акты также определяют требования к порядку заключения, исполнения и расторжения договоров на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС, а также перечень существенных условий такого договора. Согласно положениям гражданского законодательства, в соответствии с п. 1 ст. 432 ГК РФ, договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. Существенными являются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение. В силу значимости обеспечения пожарной безопасности, правила выполнения работ и оказания услуг в области пожарной безопасности утверждаются Правительством Российской Федерации [8]. В связи с тем, что договоры на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности исполняются казенными учреждениями, напрямую финансируемыми из бюджета, цена в этих договорах определяется по методике, утвержденной Приказом МЧС России от 13 ноября 2013 г. № 717 [9]. В судах нередко рассматриваются споры, вытекающие из оказания услуг и выполнения работ договорными подразделениями ФПС МЧС России. Так Федеральный арбитражный суд Московского округа своим постановлением оставил кассационную жалобу ЗАО «Дом Союзов» без удовлетворения. В ходе рассмотрения дела было установлено, что ранее Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по г. Москве (ГУ МЧС по г. Москве, истец) обратилось в Арбитражный суд Москвы к закрытому акционерному обществу «Дом союзов» (ЗАО «Дом союзов», ответчик) о взыскании 94 594 руб. задолженности по договору от 31 декабря 2009 г. № 112. Решением суда от 4 июля 2013 г. иск удовлетворен, заявление ЗАО «Дом союзов» о возмещении судебных расходов оставлено без удовлетворения. Постановлением от 10 сентября 2013 г. Девятого арбитражного апелляционного суда решение суда первой инстанции оставлено без изменения. В кассационной жалобе ЗАО «Дом союзов» просит об отмене судебных актов, ссылаясь на несоответствие выводов судов, изложенных в решении и постановлении по соответствующим позициям, фактическим обстоятельствам дела, а также на неправильное применение судами норм материального права и нарушение норм процессуального права. Как следует из материалов дела и установлено судами, спорные правоотношения возникли по поводу исполнения заключенного между истцом и ответчиком договора от 31 декабря 2009 г. № 112, по условиям которого истец принял обязательства на возмездной основе выполнять работы и оказывать услуги в области пожарной безопасности в соответствии со ст.ст. 5 и 24 ФЗ РФ № 69-ФЗ и Правилами выполнения работ и оказания услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2008 г. № 989, ответчик – оплатить услуги.

Согласно п. 1.2. договора оплата стоимости работ осуществляется в соответствии со сметным расчетом, составляемым с учетом изменения нормативов обеспечения личного состава., в том числе в части расходов на денежное довольствие, заработную плату, социальные выплаты, обязательное страхование жизни и здоровья, проезд к месту проведения отпуска и обратно сотрудников и членов их семей, обеспечение вещевым

имуществом (денежной компенсации за вещевое имущество) личного состава и т.д. Пунктами 3.1 и 3.3. договора стороны согласовали стоимость выполняемых работ и оказываемых услуг, порядок оплаты. Удостоверяя требования истца, судебные инстанции исходили из документального подтверждения оказанных истцом услуг и недоказанности оплаты обусловленных п. 3.2 договора денежных выплат.

В связи с окончанием срока действия дополнительного соглашения № 112/4 в 2012 г. суд принял во внимание, согласованные сторонами в дополнительном соглашении от 31 декабря 2010 г. № 112/3, условия оплаты. При этом суд учел, что сумма выставленных счетов не превышает согласованные сметой и протоколом согласования договорной цены расценки.

Статьями 309, 310 ГК РФ обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а при отсутствии таких условий и требований – в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями. Односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законом. Односторонний отказ от исполнения обязательства, связанного с осуществлением его сторонами предпринимательской деятельности, и одностороннее изменение условий такого обязательства допускаются также в случаях, предусмотренных договором, если иное не вытекает из закона или существа обязательства [10]. Данное постановление демонстрирует гражданско-правовую природу отношений между договорным подразделением и объектом защиты, при этом от лица договорного подразделения в судах выступают территориальные органы МЧС России.

Особого внимания заслуживает порядок расторжения договора на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности. Расторжение договора может производиться как досрочно, так и по истечении срока его действия по инициативе МЧС России или по инициативе охраняемой организации.

Договор может быть расторгнут досрочно по соглашению сторон либо в одностороннем порядке при условии, если сторона, по инициативе которой расторгается договор, уведомит другую сторону не менее чем за три месяца до момента расторжения, либо неоплаты организацией за услуги по договору более двух месяцев в доход федерального бюджета. В этом случае стороны обязуются добросовестно и в полном объеме продолжать выполнение взятых на себя обязательств по договору до момента его расторжения. Расторжение договора оформляется соглашением о расторжении договора, подписанным руководителями или уполномоченными представителями сторон [2]. Ведомственные нормативные правовые акты требуют от договорных подразделений выполнения противопожарных мероприятий даже, если другая сторона в договоре не выполняет своих обязанностей.

Исходя из анализа нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность договорных подразделений, можно выделить некоторые особенности правового регулирования:

– во-первых, деятельность договорных подразделений регламентируется нормами различных отраслей права – с одной стороны, они являются субъектами гражданского права, будучи казенными учреждениями, с другой стороны, они обеспечивают исполнение доходной части бюджета, и в этой связи договорные подразделения являются субъектами финансового права;

– во-вторых, несмотря на то, что казенные учреждения являются самостоятельными юридическими лицами, в силу прямого указания закона они вступают в гражданские правоотношения через территориальные органы МЧС России. В данном случае действуют дополнительные ограничения правосубъектности подразделений МЧС России, налагаемые на них законодательством;

– в-третьих, на договоры по выполнению работ и оказанию услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС принцип свободы договора, действующий в гражданском праве, действует с большими оговорками;

– в-четвертых, договоры на выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями ФПС могут быть расторгнуты в одностороннем порядке, при этом договорные подразделения обязаны выполнять свои функции по пожарной охране объекта до расторжения договора, даже если другая сторона договора не выполняет своих обязанностей.

Таким образом, деятельность договорных подразделений ФПС ГПС МЧС России является специфическим видом деятельности, направленным на обеспечение охраны имущества организаций от пожаров. Договорные подразделения являются основным источником доходов бюджета в МЧС России.

Литература

1. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 29 июля 2017 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

2. Инструкция по организации деятельности договорных подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы (утв. МЧС России 1 дек. 2014 г. № 2-4-84-31). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Бюджетный кодекс Рос. Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (в ред. от 30 сен. 2017 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 31. Ст. 3 823.

4. Барциц И.Н. Реформа государственного управления в России: правовой аспект. М.: Изд-во «Формула права», 2008. С. 130.

5. Уткин Н.И., Муталиева Л.С. Правовое регулирование финансовой деятельности и финансового контроля в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2012. № 2. С. 114–117.

6. О некоммерческих организациях: Федер. закон Рос. Федерации от 12 янв. 1996 г. № 7-ФЗ (в ред. от 19 дек. 2016 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

7. Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации: Приказ МЧС России от 6 авг. 2004 г. № 372 // Рос. газ. 2004. 25 авг. № 182.

8. Об утверждении Правил выполнения работ и оказания услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы: Постановление Правительства Рос. Федерации от 24 дек. 2008 г. № 989 (в ред. от 8 окт. 2012 г.). Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

9. Об утверждении Методики расчета стоимости выполнения работ и оказания услуг по охране имущества организаций от пожаров договорными подразделениями федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы: Приказ МЧС России от 13 нояб. 2013 г. № 717 // Рос. газ. 2014. 2 апр. № 74.

10. Постановление ФАС Московского округа от 12 дек. 2013 г. № Ф05-15527/2013 по делу № А40-21336/13-53-203. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».