

Гражданско – правовые аспекты создания и деятельности федерального органа исполнительной власти – на примере МЧС России

В соответствии с Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий МЧС России имеет статус юридического лица. Также в настоящее время статус юридического лица закреплен в положениях об иных федеральных министерствах.

Однако гражданская правоспособность министерств имеет ряд особенностей, связанных с предназначением федерального органа исполнительной власти (далее – ФОИВ).

Как отмечает Ю.В.Щербакова "Публичные юридические лица обладают особым правовым статусом и осуществляют в основном управленческие функции, в отличие от частных юридических лиц, являющихся субъектами гражданского права и создаваемых в целях осуществления производственной или иной хозяйственной деятельности. При этом государственные корпорации, имея обособленное имущество, участвуют наравне с другими юридическими лицами в хозяйственном обороте. Таким образом, они могут воздействовать на экономику государства как извне - в качестве государственных органов, так и изнутри - в качестве равноправных участников рыночных отношений".¹

Сравнение гражданской правоспособности ФОИВ и иных юридических лиц, в том числе иных государственных учреждений, позволяет выявить ряд отличий в правовом регулировании участия федерального органа исполнительной власти в экономическом обороте

А именно:

Учредительными документами юридического лица являются, как правило, (в зависимости от вида юридического лица) учредительный договор, заключаемый учредителями, устав или положение, утверждаемые учредителями. Правовое положение ФОИВ изложено в положении, утверждаемом нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации или Президентом Российской Федерации. Так, Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий утверждено Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868.

Правоспособность ФОИВ возникает с момента принятия нормативного правового акта, устанавливающего структуру федеральных органов исполнительной власти, которым предусматривается данный орган. В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 г. N 649.

Прекращается правоспособность ФОИВ с момента принятия нормативного правового акта, изменяющего структуру федеральных органов исполнительной власти и упраздняющего данный ФОИВ. В соответствии со ст. ст. 51 57, 63, Гражданского кодекса Российской Федерации (далее – ГК) правоспособность

¹ Ю.В.Щербакова "К вопросу о министерстве как юридическом лице", "Законодательство и экономика ", № 10, 2003 г.

юридического лица возникает со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц и прекращается в результате реорганизации или ликвидации – также с момента внесения об этом записи в единый государственный реестр юридических лиц. ФОИВ может и должен осуществлять только ту деятельность, которая предусмотрена для него законодательством. Иные юридические лица свободны в осуществлении любых действий, не противоречащих законодательству в соответствии с целями и предметом деятельности, указанными в учредительных документах.

Ограниченная имущественная ответственность и особый порядок взыскания задолженности с ФОИВ. В соответствии с п. 2 Правил исполнения требований исполнительных листов и судебных приказов судебных органов о взыскании средств по денежным обязательствам получателей средств федерального бюджета, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2001 г. № 143, исполнительный документ по денежному обязательству должника предъявляется взыскателем в территориальный орган Федерального казначейства по месту открытия должнику лицевых счетов, открытых им в территориальных органах Федерального казначейства для учета средств федерального бюджета, а также средств, полученных от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности.

ФОИВ имеют своеобразную структуру обособленных подразделений, отличающуюся от структуры иных юридических лиц. В отличие от филиалов и представительств юридических лиц, в соответствии со ст. 55 ГК не являющимися юридическими лицами, министерства могут наделять свои территориальные подразделения статусом юридических лиц. В соответствии с «Положением о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», утвержденным приказом МЧС России от 01.10.2004 №458, и «Положением 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», утвержденным приказом МЧС России от 06.08.2004 № 372. данные территориальные органы МЧС России являются юридическими лицами.

Статьей 55 ГК предусмотрено, что представительства и филиалы юридических лиц должны быть указаны в учредительных документах создавшего их юридического лица. Данное требование не распространяется на территориальные подразделения ФОИВ.

Несмотря на легальное закрепление в законодательстве статуса юридического лица для министерств, среди ученых нет единого мнения о правосубъектности ФОИВ.

Так Ю.В. Щербакова, учитывая публичные функции ФОИВ, а также существующие коллизии между административным статусом министерств и

нормами Гражданского кодекса Российской Федерации считает, что "Целесообразно было бы не придавать федеральным министерствам статуса юридического лица"².

А. Бердашкевич различает понятия "юридическое лицо", и "обладание правами юридического лица". А. Бердашкевичем отмечается, что хотя орган исполнительной власти, являясь субъектом публичного права, не может быть юридическим лицом, он может обладать правами юридического лица. "Правовой статус субъекта, обладающего правами юридического лица, отличен от правового статуса юридического лица. Для последнего должна быть найдена соответствующая организационно - правовая форма. Для субъекта, лишь обладающего правами юридического лица, но юридическим лицом не являющегося, это не обязательно."³ Любой административный орган обладает соответствующей организационно-правовой формой, при этом права юридического лица и составляют как раз те основные признаки, по которым разграничиваются юридические и неюридические лица. Достаточно сложно представить признаки отдельно от носителя какого-либо предмета, также как сложно представить форму отдельно от содержания.

Некоторые исследователи вообще отрицают необходимость придания ФОИВ статуса юридического лица. Ю.В. Усков утверждает, что "федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, любые другие государственные органы и органы местного самоуправления точно так же, как и органы юридических лиц, не обладают никакой гражданской правосубъектностью. Обосновывается это тем, что "у органов государства нет и не может быть никаких "собственных нужд", отличных от нужд государства, точно так же, как не может быть "собственных нужд" у органов юридического лица. Органы государства создаются исключительно для того, чтобы государство посредством их вступления в отношения, регулируемые гражданским законодательством, могло приобретать гражданские права и обязанности (ст.125 ГК РФ), точно так же, как юридическое лицо имеет свои органы только для того, чтобы приобретать гражданские права и обязанности посредством совершения ими юридически значимых действий (ст.53 ГК РФ)."⁴ Необходимо отметить, что такое суждение не основано на законе и не соответствует принципам проводимой в стране административной реформы. В случае предположения, что у органа государственной власти отсутствуют какие - либо собственные нужды, например, необходимость приобретения канцелярских принадлежностей, и имеются только государственные нужды, мы должны уравнивать в имущественных правах и обязанностях все органы государственной власти (в том числе и органы судебной власти, которые сейчас не являются юридическими лицами) и признать, что право всех органов государственной власти на участие в экономическом обороте, а также и право на оказание платных услуг.

² Ю.В.Щербакова указанная работа

³ А.Бердашкевич "Органы государственной власти как юридические лица"

⁴ О.Ю. Усков "Проблема гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления", "Журнал Российского права", № 5, 2003 г.

Между тем, Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" четко распределены функции ФОИВ, в том числе по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг. Пунктом 3 данного Указа предусмотрено, что федеральное министерство в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по управлению государственным имуществом, то есть осуществлять полномочия собственника в отношении федерального имущества, кроме случаев, установленных указами президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации. Осуществление функций по оказанию государственных услуг и по управлению государственным имуществом возложено на федеральное агентство (п.5 Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314).

Очевидно, несмотря на особенности ФОИВ, статус юридического лица данным органам необходим, что дает возможности любой организации участвовать в гражданских, гражданско-процессуальных, налоговых и иных правоотношениях.

Одним из вариантов решения проблемы расхождения между нормами административного и гражданского законодательства по вопросам создания и деятельности ФОИВ, может быть законодательное закрепление для ФОИВ особого статуса публичного органа и отражение специфики правового регулирования его деятельности в нормативных правовых актах.

Журавлев П.Е., Рыбкина М.В.

Вестник Санкт-Петербургского института Государственной противопожарной службы МЧС России. – 2006. - № 4 (15)