

УДК 347

**Романов А.В.**

*Московский университет МВД России*

**НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
КАЗЕННЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ, ВХОДЯЩИХ В СИСТЕМУ МВД  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**A. Romanov**

*Moscow University of the Ministry of the Interior of Russia*

**SOME FEATURES OF THE STATE INSTITUTIONS INCLUDED INTO THE  
MINISTRY OF THE INTERIOR OF RUSSIA**

*Аннотация.* Статья посвящена некоторым вопросам, касающимся деятельности государственных казенных учреждений в качестве субъектов гражданско-правовых отношений. Законодательные изменения, вступившие в силу с 1 января 2012 г. с принятием Федерального закона № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», существенно изменили некоторые аспекты таких взаимоотношений. В статье приводятся некоторые нормы, касающиеся не только государственных казенных учреждений, но и их контрагентов в гражданско-правовых отношениях, а также дается их анализ.

*Ключевые слова:* учреждение, государственное казенное учреждение, гражданско-правовые отношения, государственное казенное учреждение как субъект гражданско-правовых отношений, МВД России.

*Abstract.* The article is devoted to some problems concerning the activity of state institutions as subjects of civil law relations. The legislative changes which have come into force since January 1, 2012 with enactment of the Federal law No. 83 passed on May 8, 2010 «On modification of separate acts of the Russian Federation in connection with improvement of a legal status of state (municipal) institutions», essentially affected some aspects of such relationship. The article considers some norms pertaining to state institutions and their counterparts in civil law relations.

*Key words:* institution, state institution, civil law relations, state institution as a subject of civil law relations, Ministry of the Interior of Russia.

Новые организационно-правовые формы юридических лиц, к которым можно отнести учреждения, появились в гражданском законодательстве России относительно недавно. Согласно ст. 120 Гражданского кодекса РФ учреждением признается некоммерческая организация, созданная собственником для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. В соответствии с данным определением можно выделить следующие признаки учреждения:

- 1) учреждение является некоммерческой организацией, т. е. его основной целью деятельности не является получение прибыли;
- 2) цель создания учреждения – осуществление управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера.

Государственное учреждение может быть автономным, бюджетным или казенным. Понятие «казенное учреждение» введено в законодательство РФ Федеральным законом № 83-ФЗ

от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» [1]. Таковым является государственное (муниципальное) учреждение, осуществляющее 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 которого осуществляется за счет средств соответствующего бюджета на основании бюджетной сметы. Вышеуказанным Федеральным законом установлено, что бюджетной сметой является документ, устанавливающий в соответствии с классификацией расходов бюджетов лимиты бюджетных обязательств казенного учреждения.

Учреждение как организационно-правовая форма юридического лица наиболее присуща бюджетным организациям, включающим в себя органы государственной власти и управления, образовательные учреждения, учреждения здравоохранения, культуры и т. д. Учреждения многих правоохранительных органов, в том числе Министерства внутренних дел Российской Федерации, также относятся к числу бюджетных учреждений. Учреждения являются довольно распространенными субъектами гражданско-правовых отношений и играют важную роль в обеспечении интересов государства и общества. Однако механизм правового регулирования участия учреждений МВД России в гражданском обороте в существующей системе права носит фрагментарный характер. Данное обстоятельство в некоторой степени связано с отсутствием комплексных концептуальных разработок в этом направлении. По этим причинам государственные бюджетные учреждения, входящие в систему МВД России, не имеют возможности в полной мере реа-

лизировать установленные законом правомочия в отношении закрепленного за ними имущества, а также эффективно защищать свои имущественные права.

Экономика рыночного типа предполагает участие в гражданском обороте на равных началах не только частноправовых, но и публично-правовых образований, к которым в полной мере относятся и учреждения МВД России. В обороте учреждений МВД РФ находятся большое количество товарно-материальных ценностей и финансовых средств. В действующем гражданском законодательстве не в достаточной мере отражены особенности правового регулирования отношений с участием этих учреждений, что препятствует эффективности в достижении целей, ради которых они созданы. Организации Министерства внутренних дел РФ, существовавшие до 1 января 2012 г. в организационно-правовой форме государственных бюджетных учреждений, в настоящее время являются государственными казенными учреждениями. Несмотря на такое усовершенствование, вопрос правового режима их имущества в настоящее время стоит как никогда остро. Проблемы здесь связаны в первую очередь с тем, что до настоящего времени не в достаточной степени решен вопрос материального обеспечения, в значительной степени связанный с отсутствием ряда принципов финансирования бюджетных учреждений.

До указанных изменений государство недофинансировало бюджетные учреждения и пыталось выйти из этого положения предоставлением возможности бюджетным учреждениям самим зарабатывать деньги за счет внебюджетных источников, переданного им имущества. Данное обстоятельство не способствовало качественному выполнению задач во исполнение целей, ради которых они были созданы. Сегодня внебюджетные доходы поступают в бюджет, который финансирует государственные казенные учреждения. Раньше получателями средств из таких источников были сами учреждения, что отвлекало их от выполнения на должном

уровне возложенных на них обязанностей. В настоящее время трудно судить о последствиях таких изменений законодательства, т. к. прошло небольшое количество времени с момента начала действия новых норм. Казенное учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами. При недостаточности указанных денежных средств субсидиарную ответственность по обязательствам такого учреждения несет собственник его имущества.

Особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Казенное учреждение согласно ст. 161 Бюджетного кодекса Российской Федерации может осуществлять приносящую доходы деятельность, только если такое право предусмотрено в его учредительном документе. Учредительными документами согласно ст. 52 ГК РФ являются устав, либо учредительный договор и устав, либо только учредительный договор. В случаях, предусмотренных законом, юридическое лицо, не являющееся коммерческой организацией, может действовать на основании общего положения об организациях данного вида. К числу казенных учреждений, входящих в систему МВД РФ, в настоящее время можно отнести Московский университет МВД Российской Федерации, созданный Постановлением Правительства РФ № 418 от 14 июня 2002 г. «О создании Московского университета Министерства внутренних дел Российской Федерации» [2]. Применительно к Московскому университету МВД России как казенному учреждению учредительным документом является Устав, который утверждается учредителем – Российской Федерацией.

В учредительных документах некоммерческих организаций, к которым относятся и учреждения, должны быть определены предмет и цели деятельности. Доходы от деятельности казенного учреждения поступают в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации. Одной из

особенностей казенного учреждения является заключение и оплата государственных (муниципальных) контрактов, а также иных договоров, подлежащих исполнению за счет бюджетных средств, от имени Российской Федерации в пределах доведенных казенному учреждению лимитов бюджетных обязательств. Нарушение казенным учреждением требований настоящего пункта при заключении государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров является основанием для признания их судом недействительными по иску органа государственной власти (государственного органа), органа управления государственным внебюджетным фондом, органа местного самоуправления, осуществляющего бюджетные полномочия главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств, в ведении которого находится это казенное учреждение.

В случае уменьшения казенному учреждению как получателю бюджетных средств главным распорядителем (распорядителем) бюджетных средств ранее доведенных лимитов бюджетных обязательств, приводящего к невозможности исполнения казенным учреждением бюджетных обязательств, вытекающих из заключенных им государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров, казенное учреждение должно обеспечить согласование в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов для государственных и муниципальных нужд новых условий по цене и (или) количеству (объемам) товаров (работ, услуг) государственных (муниципальных) контрактов, иных договоров. Сторона государственного (муниципального) контракта, иного договора вправе потребовать от казенного учреждения возмещения только фактически понесенного ущерба, непосредственно обусловленного изменением условий государственного (муниципального) контракта, иного договора. Данное положение также является одной из особенностей государственного казенного учреждения. Так, согласно ст. 15 ГК РФ лицо, право которого нарушено, может требовать полного

возмещения причиненных ему убытков, если законом или договором не предусмотрено возмещение убытков в меньшем размере. В данном случае контрагенты гражданско-правовых отношений не вправе требовать от государственного казенного учреждения как субъекта гражданско-правовых отношений возмещения упущенной выгоды.

Государственные казенные учреждения как субъекты гражданско-правовых отношений являются привлекательными контрагентами для коммерческих организаций, т. к., по сути, последние вступают во взаимоотношения с органами местного самоуправления, субъектами РФ, Российской Федерацией, но в плане ответственности они ограничены лишь фактически понесенным ущербом, который зачастую бывает меньше, чем упущенная выгода. При недостаточности лимитов бюджетных обязательств, доведенных казенному учреждению для исполнения его денежных обязательств, по таким обязательствам от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования отвечает соответственно орган государственной власти (государственный орган), орган управления государственным внебюджетным фондом, орган местного самоуправления, орган местной администрации, осуществляющий бюджетные полномочия главного распорядителя бюджетных средств, в ведении которого находится соответствующее казенное учреждение.

Государственное казенное учреждение в рамках своей компетенции, в том числе являясь субъектом гражданско-правовых отношений, самостоятельно выступает в суде в качестве истца и ответчика. Права государственного казенного учреждения как субъекта гражданско-правовых отношений имеют некоторые ограничения, к числу которых можно отнести отсутствие прав на предоставление и получение кредитов (займов), приобретение ценных бумаг. В то же время остается открытым вопрос правового режима имущества, приобретенного учреждением за счет средств от разрешенной собственником приносящей доход деятельно-

сти. Приносящая доход деятельность должна осуществляться казенными учреждениями в исключительных случаях, и лишь в целях обеспечения выполнения тех задач, для решения которых они созданы. Предоставление права осуществлять такого рода деятельность должно быть четко аргументировано, законодательно оформлено и находиться строго в рамках законодательства. Необходимо учитывать не только тот факт, что разрешенная собственником приносящая доход деятельность, осуществляемая учреждениями МВД России, не всегда относится к основной, но и то обстоятельство, что имущество учреждения порой подвергается риску быть изъятым по его обязательствам.

Таким образом, можно сделать вывод, что актуальность ряда вопросов, касающихся правового статуса казенных учреждений МВД России как субъектов гражданско-правовых отношений в свете последних законодательных изменений не вызывает сомнений. Введение статуса «казенное учреждение» Федеральным законом № 83-ФЗ от 8 мая 2010 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» концептуально изменило правовое положение государственных учреждений, в том числе входящих в систему МВД Российской Федерации. Находящиеся в управлении государственных казенных учреждений товарно-материальные ценности и финансовые средства, а также действия, связанные с их оборотом, недостаточно регламентированы гражданским законодательством, что препятствует эффективности их деятельности в достижении целей, ради которых они созданы.

Некоторые из особенностей правового статуса казенного учреждения, в том числе возмещение лишь фактически понесенного ущерба в процессе осуществления им гражданско-правовых прав и исполнения обязанностей, существенно влияют как на сам процесс исполнения гражданско-правовых полномочий, так и на защиту нарушен-

ных прав. Несмотря на то, что фактически казенное учреждение является своего рода посредником в осуществлении управленческих, социально-культурных и иных функций некоммерческого характера, присущих государству в целом, все же в рамках гражданского судопроизводства такого вида учреждение является самостоятельным. В связи с последними изменениями законодательства, казенное учреждение, осуществляя

деятельность, приносящую определенные доходы, не вправе самостоятельно распоряжаться ими, т. к. их получателями становится тот бюджет, который финансирует их основную, не связанную с получением прибыли, деятельность.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Российская газета. 12.05.2010, № 5179.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 24.06.2002, № 25. Ст. 2451.