

ОСОБЕННОСТИ ПРОЦЕДУРЫ РЕОРГАНИЗАЦИИ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

А. А. Осипов

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск

Рассматривается нормативное регулирование порядка реорганизации органов публично-правовых образований как юридических лиц (казенных учреждений). В работе описываются особенности процедуры реорганизации органов государственной власти и органов местного самоуправления. Проводится сравнительный анализ норм о реорганизации, закрепленных в Гражданском кодексе РФ, с нормами в иных нормативных правовых актах, содержащих положения о реорганизации органов публично-правовых образований как юридических лиц. Автор работы приходит к выводу о наличии ряда недостатков в правовом регулировании по данному вопросу и предлагает пути их разрешения.

Ключевые слова: органы публично-правовых образований, казенные учреждения, реорганизация, преобразование, слияние, выделение, разделение, присоединение.

В настоящее время органы государственной власти и органы местного самоуправления являются активными участниками гражданских правоотношений. Для этого они наделяются статусом юридического лица и действуют в организационно-правовой форме казенных учреждений. В рамках данной статьи представляется необходимым рассмотреть вопрос о возможности реорганизации таких субъектов гражданского оборота.

Реорганизация федеральных казенных учреждений регулируется совокупностью нормативных актов, в первую очередь Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» и Постановлением Правительства РФ 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» (далее – Постановление Правительства РФ № 539). Порядок применения данных законов и подзаконного акта строится по принципу от частного к общему.

Несколько неопределенной является ситуация с реорганизацией государственных органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, наделенных статусом казенного учреждения, так как Постановление

Правительства РФ № 539 распространяет свое действие только на федеральные учреждения.

На уровне субъектов РФ данный вопрос разрешается с помощью нормативного акта высшего исполнительного органа субъекта РФ, а на муниципальном – с помощью постановлений местной администрации (например, «Порядок создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации муниципальных учреждений, а также утверждения уставов муниципальных учреждений и внесения в них изменений. Приложение № 1 к постановлению Администрации Коркинского городского поселения Коркинского района Челябинской области»), что явствует из пп. 2, 3 п. 2.1 ст. 16 Федерального закона «О некоммерческих организациях».

Таким образом, положения о процедуре реорганизации в настоящее время содержатся не только в федеральном законодательстве, но и в законодательстве субъектов РФ и нормативных актах муниципальных образований. Думается, что такое регулирование процедуры реорганизации казенных учреждений представляется неверным.

Казенные учреждения являются одной из организационно-правовых форм унитарных юридических лиц. В свою очередь институт юридических лиц традиционно относится к сфере гражданского права и гражданского законодательства.

В силу п. «о» ст. 71 Конституции РФ в введении Российской Федерации находится гражданское законодательство. Соответственно должно быть установлено единообразное правовое регулирование на федеральном уровне в целом всего данного института, с учетом специальных норм в отношении отдельных организационно-правовых форм юридических лиц, в том числе и казенных учреждений, закрепленных также исключительно в федеральном законодательстве.

В настоящее же время получается, что действующее нормативное регулирование реорганизации казенных учреждений не соответствует Конституции РФ. Поэтому п. 2.1 ст. 16 Федерального закона «О некоммерческих организациях» предлагается изложить в новой редакции: «Принятие решения о реорганизации и проведение реорганизации бюджетных или казенных учреждений, если иное не установлено актом Правительства Российской Федерации, осуществляются в порядке, установленном федеральным законодательством», а пп. 1, 2, 3, п. 2.1, ст. 16 ФЗ «О некоммерческих организациях» исключить. Далее следует распространить сферу действия Постановления Правительства РФ № 539 и на казенные учреждения субъектов РФ, и на муниципальные казенные учреждения, закрепив дополнительные особенности такой процедуры. Данное предложение не противоречит гл. 8 «Местное самоуправление» Конституции РФ и Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так как речь идет об органах местного самоуправления как о юридических лицах – казенных учреждениях. Указанное постановление не затрагивает их самостоятельности с точки зрения публичного права. Такое предложение представляется логичным, поскольку ГК РФ закрепляет единые общие положения для всех юридических лиц, в том числе в вопросе реорганизации. Постановление Правительства РФ № 539 в данной ситуации выступает одним из источников гражданского законодательства.

Перейдем непосредственно к рассмотрению особенностей самой процедуры реорганизации органов публично-правовых образований – казенных учреждений.

Реорганизация «представляет собой способ прекращения юридических лиц с переходом прав и обязанностей в порядке правопреемства (кроме случаев выделения из состава

юридического лица другой организации)» [1, с. 96]. Получается, что в отличие от ликвидации, реорганизации всегда сопутствует правопреемство. В силу ст. 57 ГК РФ реорганизация осуществляется в форме слияния, присоединения, разделения, выделения и преобразования. Однако казенное учреждение может быть реорганизовано в любой из форм, за исключением преобразования. Обусловлено это тем, что п. 1 ст. 161 Бюджетного кодекса РФ закрепляет правило, в соответствии с которым органы публично-правовых образований могут действовать только в форме казенных учреждений. Данное положение нашло свое отражение в Постановлении Правительства РФ от 26 июля 2010 г. № 539 в разделе 3 «Реорганизация федерального учреждения», не предусматривающее реорганизации в форме преобразования.

Более того, для государственных (муниципальных) органов, функционирующих в организационно-правовой форме казенных учреждений, не допускается изменение типа учреждения (смена типа учреждения не относится к реорганизации), хотя для иных казенных учреждений такая возможность имеется.

Как и при создании таких юридических лиц, реорганизация требует соответствующего решения. Для федеральных казенных учреждений соответствующее решение принимается Правительством РФ, в исключительных случаях федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции и полномочия по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию. В отношении казенных учреждений субъектов РФ решение принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Если же реорганизации подлежит представительный орган муниципального образования как юридическое лицо, то по аналогии со ст. 41 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» необходим будет протокол заседания представительного органа муниципального образования, в случае, когда речь идет о местной администрации, реорганизация осуществляется на основании решения представительного органа муниципального образования.

Само решение о реорганизации казенного учреждения несколько отличается от решений о реорганизации акционерных обществ, обществ с ограниченной ответственностью и т.п. Так, в частности оно должно содержать:

наименование федеральных учреждений, участвующих в процессе реорганизации, с указанием их типов; форму реорганизации; наименование федерального учреждения (учреждений) после завершения процесса реорганизации; наименование федерального органа (органов) исполнительной власти, осуществляющего функции и полномочия учредителя реорганизуемого федерального учреждения (учреждений); информацию об изменении (сохранении) основных целей деятельности реорганизуемого учреждения (учреждений); информацию об изменении (сохранении) штатной численности (для казенных учреждений); перечень мероприятий по реорганизации федерального учреждения с указанием сроков их проведения (п. 10 раздела 3 Постановления Правительства РФ № 539). На основании данного акта вносятся изменения в ЕГРЮЛ.

При реорганизации казенных учреждений кредиторы не вправе требовать досрочного исполнения соответствующих обязательств, а также прекращения обязательств и возмещения связанных с этим убытков (п. 2.2 ст. 16 Федерального закона «О некоммерческих организациях»), сделано это с целью защиты имущества казенных учреждений, финансируемых за счет средств федерального, регионального или местного бюджета, «а в сущности для обеспечения сохранности государственных ресурсов» [2, с. 17]. Дальнейшая процедура реорганизации производится в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях» и ГК РФ.

Таким образом, процедура реорганизации таких юридических лиц имеет ряд существенных особенностей, к которым можно отнести:

1) реорганизация в форме преобразования не допускается;

2) процедура реорганизации учреждений различного уровня разобщена, регулируется различными нормативными актами и в нарушение положений Конституции РФ устанавливается не только федеральным, но и региональным законодательством, а также нормативными актами муниципальных образований;

3) реорганизация органов государственной власти и органов местного самоуправления требует решения Правительства РФ, высшего исполнительного органа субъекта РФ или местной администрации; содержание такого решения строго регламентировано нормативными актами и значительно отличается от решений учредителей о реорганизации в обществах;

4) при реорганизации органов публично-правовых образований – казенных учреждений – кредиторы не вправе требовать досрочного исполнения соответствующих обязательств, а также прекращения обязательств и возмещения связанных с этим убытков;

5) в отношении органов публично-правовых образований – казенных учреждений – не допускается смена типа учреждения.

Литература

1. Илларионова, Т. И. Гражданское право: учебник для вузов / Т. И. Илларионова, Б. М. Гонгало, В. А. Плетнева. – М., 1998. – Т. 1. – 464 с.

2. Ольховская, Н. П. К вопросу о правовом положении федеральных государственных учреждений / Н. П. Ольховская // Военно-юридический журнал. – 2013. – № 5. – С. 15–22.

Осипов Александр Арменакович – аспирант кафедры гражданского права и процесса, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск. E-mail: osipov@russia.ru.

Статья поступила в редакцию 18 февраля 2014 г.

SPECIFIC DETAILS OF REORGANIZATION OF PUBLIC LEGAL FORMATIONS AS A LEGAL ENTITY

A. A. Osipov

South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation

The normative regulation of reorganization of public legal formations as a legal entity (public institutions) is considered. The article describes the features of reorganization procedure of public authorities and local governments. A comparative analysis of reorganization standards, which are assigned in Civil Code of the Russian Federation, with the standards in other legal acts containing regulations of reorganization of public legal formation as a legal entity, is performed. The author makes the conclusion that there are several problems in legal regulation on this issue, and ways for their solution are given.

Keywords: bodies of public legal formations, public institutions, reorganization, transformation, amalgamation, selection, separation, affiliation.

References

1. Illarionovoy T. I., Gongalo B. M., Pletneva V. A. *Grazhdanskoe pravo. Uchebnik dlya vuzov. Chast' pervaya* [Civil law study book: Vol. 1: General part]. Yekaterinburg, 1998, 464 p.
2. Ol'khovskaya N. P. On the question of the legal status of federal government agencies [K voprosu o pravovom polozhenii federal'nykh gosudarstvennykh uchrezhdeniy] // *Voенно-yuridicheskiy zhurnal* [Military Law Journal], 2013, no. 5. pp. 15–22.

Aleksand Armenakovich Osipov – postgraduate student of Civil Law and Procedure Department, South Ural State University, Chelyabinsk, Russian Federation. E-mail: osipov@russia.ru.

Received 18 February 2014.