Правовой режим имущества, полученного организациями Пограничной службы за счет внебюджетных источников, – это комплексная и многоплановая проблема, затрагивающая многие институты гражданского, финансового, налогового права. Специфика рассматриваемого вопроса состоит в том, что организации Пограничной службы являются военными и обладают специальной правосубъектностью. Особенности гражданской правосубъектности военных организаций во многом обусловлены особыми имущественными взаимоотношениями с государством.

Чтобы определить правовую природу и объем прав и обязанностей по владению, пользованию и распоряжению имуществом, полученным за счет внебюджетных источников, как организаций Пограничной службы, так и государства, а также компетенцию органов государственной власти в области делегирования полномочий и осуществления контроля за приносящей доходы деятельностью, необходимо рассмотреть правовые основы управления федеральной собственностью в организациях Пограничной службы, особенности правового режима имущества военных организаций, а также определить формы имущественной обособленности организаций Пограничной службы.

**Правовые основы управления федеральной собственностью в организациях Пограничной службы**

В Российской Федерации признается многообразие форм собственности как способа определения принадлежности имущества к тому или иному виду субъектов. При этом определено, что часть имущества может находиться в собственности Российской Федерации. Государство является единственной социальной организацией, объединяющей все население своей территории, и его социальное назначение – осуществление разнообразных коллективных потребностей общества: от обеспечения внутреннего согласия различных слоев населения до самозащиты себя как целостного суверенного образования. Наличие государственной собственности необходимо для выполнения общих дел, в которых выражается общесоциальное назначение государства и определяются основные направления его деятельности по управлению обществом.

Однако государство как собственник многолико. Оно выступает не только в форме государственной казны, но и в форме государственных предприятий и учреждений.

В условиях перехода государства к рыночным отношениям в научной литературе встречается мнение, что сохранение в нашем имущественном обороте государственных предприятий и учреждений, не являющихся собственниками имущества, «свидетельствует о его переходном характере, в свою очередь обусловленном переходным характером самой экономики, неизбежно, но временно и в модифицированном виде сохраняющей определенные элементы прежней хозяйственной системы». Более того, «феномен государственной собственности по самой своей природе таит опасность соскальзывания экономических отношений в область административного управления со всеми вытекающими отсюда печальными экономическими и социальными последствиями. Использование этого растратного и экономически неэффективного феномена может быть оправдано только в качестве вынужденной меры, да и то в условиях, когда в обществе создана и утвердилась система истинно собственнических отношений с их вещными, персонолистическими характеристиками и свойством абсолютности для лиц – носителей права собственности».

Существует и прямо противоположное мнение, обеспечивающее защиту и неизбежность существования государственной собственности. Необходимость упрочения положения государства как собственника объясняется двумя факторами: во-первых, каждое государство должно думать о своей безопасности, причем не только военной, но также экологической, санитарно-эпидемиологической, продовольственной и т.д.; во-вторых, государство выполняет широкий круг социализаторских функций, призванных обеспечить достаточный прожиточный минимум населения и поддержку власть предержащих со стороны электората.

Повышение роли государства в развитии инфраструктуры рынка, более эффективная работа государственных предприятий, усиление контроля за управлением и использованием государственной собственности должны привести к увеличению организующего начала государства в обеспечении эффективности производства, и это рассматривается как важнейшее условие оздоровления экономики. «Эйфория частнособственнической предпринимательской деятельности привела к тому, что цементирующее публичное начало было забыто.»

По оценкам специалистов, формальное изменение форм собственности не влечет реального изменения отношений собственности и как таковое не оказывает прямого воздействия на эффективность производства. Дело не только и не столько в форме собственности, сколько в основанном на ней характере управления. А потому отношения государственной собственности нельзя признавать преходящими, временными. Управление государственной собственностью в условиях рыночных отношений претерпевает глубокие изменения и требует соответствующего правового регулирования.

В настоящее время исключительно к федеральной собственности России относятся объекты, составляющие основу национального богатства страны, необходимые для обеспечения функционирования федеральных органов власти, оборонного производства, отраслей, обеспечивающих жизнедеятельность народного хозяйства России, решения некоторых других общероссийских задач.

Таким образом, представляется, что существование государственной собственности в современных условиях российской государственности социально обосновано и является одним из необходимых условий ее успешного функционирования.

Одним из главных направлений деятельности Российской Федерации является функция защиты Государственной границы как часть системы обеспечения безопасности Российской Федерации. Защита и охрана Государственной границы, охрана внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов, контроль в сфере охраны морских биологических ресурсов осуществляется специально уполномоченной государственной военной организацией – Пограничной службой Российской Федерации. В этих целях Пограничная служба наделяется имуществом, находящимся в федеральной собственности, которое принадлежит Пограничной службе на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Кто же управляет федеральным имуществом, принадлежащим органам, войскам и другим организациям Пограничной службы, от имени собственника, то есть от имени государства?

Федеральное законодательство о государственной собственности и управлении ею в полной мере не разработано, хотя необходимость этого неоднократно подчеркивалась. В настоящее время, согласно подпункту «г» пункта 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации и пункту 15 Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. №3020–1 «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации…», управление и распоряжение объектами федеральной собственности осуществляет Правительство Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации.

Это же положение дублируется в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации», где вместе с тем указано, что непосредственно материальная сторона обеспечения жизнедеятельности воинских формирований Российской Федерации является предметом ведения Правительства Российской Федерации. На него возлагается организация оснащения вооружением и военной техникой, обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами указанных организаций.

Е.А. Суханов подчеркивает, что в организации управления публичным имуществом тесно взаимодействуют частноправовой и публично-правовой подходы. С одной стороны, участие публично-правовых образований в отношениях по поводу «нераспределенного» государственного имущества регулируется нормами гражданского права. С другой стороны, в регламентации отношений внутри сферы публичной собственности преобладают акты публично-правового характера. Именно они определяют компетенцию органов публично-правовых образований по использованию и распоряжению объектами их собственности, по сути, предопределяя случаи и характер участия этих органов в гражданском обороте. При этом управление имуществом является лишь одной из форм осуществления права собственности, но не особым правомочием собственника.

Таким образом, спецификой осуществления правомочий собственника федерального имущества является особый, присущий только полномочным государственным органам, способ управления и распоряжения собственностью путем издания нормативных правовых актов, устанавливающих правовой режим того или иного вида федерального имущества.

Правительство Российской Федерации, осуществляя свои полномочия в области военного строительства, материально-технического обеспечения государственных военных организаций и управления федеральной собственностью, использует те же организационно-правовые формы, что и при руководстве иными сферами государственной деятельности, то есть издает постановления и распоряжения.

Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 10 октября 1999 №1131 г. был урегулирован порядок передачи находящихся в федеральной собственности объектов социальной инфраструктуры Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований в государственную собственность субъектов Российской Федерации и в муниципальную собственность. В постановлении указывается, что перечни объектов составляются органами субъектов Российской Федерации по управлению имуществом по представлению органов военного управления соответствующего федерального органа исполнительной власти, в котором предусмотрена военная служба.

Правительство Российской Федерации единолично в полном объеме не может осуществлять права и обязанности собственника и вынужденно делегировать определенные полномочия в этой сфере федеральным органам исполнительной власти.

В Гражданском кодексе Российской Федерации ясно не сформулировано, какие именно органы государственной власти могут выступать от имени собственника имущества Российской Федерации. Статьи 214 и 125 ГК РФ дают право органам государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов, а также другим государственным органам по специальному поручению осуществлять права собственника от имени Российской Федерации в случаях и в порядке, предусмотренных федеральным законодательством.

В постановлении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации указанные нормы толкуются следующим образом: «Правительство Российской Федерации может делегировать определенные полномочия в отношении объектов федеральной собственности федеральным органам исполнительной власти. Поэтому арбитражным судам при рассмотрении споров необходимо устанавливать, были ли делегированы Правительством Российской Федерации его полномочия по распоряжению федеральным имуществом конкретному федеральному органу исполнительной власти».

Таким образом, законодательно предусмотрена возможность создания иерархической структуры по управлению федеральной собственностью во главе с Правительством Российской Федерации. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации «О делегировании полномочий Правительства Российской Федерации по управлению и распоряжению объектами федеральной собственности», ряд полномочий по передаче федерального имущества в хозяйственное ведение, оперативное управление, в аренду; в области осуществления контроля за управлением, распоряжением, использованием по назначению и сохранностью государственного имущества; в сфере создания, реорганизации и ликвидации федеральных предприятий был передан Министерству имущественных отношений Российской Федерации, а также федеральным органам исполнительной власти, на которые в соответствии с действующим законодательством возложены координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли.

В настоящее время Минимущества России призвано проводить единую государственную политику в области имущественных отношений, управлять и распоряжаться государственным имуществом в пределах своей компетенции, осуществлять координацию деятельности иных федеральных органов исполнительной власти.

Так, например, Минимущества России и органы по управлению государственным имуществом субъектов Российской Федерации, наделенные полномочиями территориальных органов Минимущества России, осуществляют контроль за реализацией и использованием высвобождаемого недвижимого и движимого военного имущества в федеральных органах исполнительной власти, в которых законодательством предусмотрена военная служба, а также определяют порядок осуществления указанного контроля.

Минимущества России не является конечным субъектом управления федеральным имуществом. Промежуточное звено между Правительством Российской Федерации, органами Минимущества России и государственными предприятиями и учреждениями составляют федеральные органы исполнительной власти, в системе которых находятся эти предприятия и учреждения.

На федеральные органы исполнительной власти возложена координация и регулирование деятельности в соответствующей отрасли управления, также они вправе принимать решения о создании, реорганизации и ликвидации подведомственных им государственных учреждений, если реализация этих решений осуществляется в пределах выделенных бюджетных ассигнований и штатной численности.

Задачами государства в этой области является приведение системы управления федеральной собственностью в соответствие с системой федеральных органов исполнительной власти, и установление четкого разграничения функций по управлению собственно государственной организацией и управлению государственным имуществом, закрепленным за государственной организацией, между отраслевым федеральным органом исполнительной власти и Минимущества России.

По пути предоставления федеральным органам исполнительной власти правомочий собственника в отношении имущества, закрепленного за их подведомственными организациями, идет отраслевое законодательство. Например, федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» закрепляет правомочия собственника по распоряжению государственным имуществом системы высшего и послевузовского профессионального образования за федеральным органом управления высшим профессиональным образованием, осуществляющим эти правомочия совместно с федеральными органами исполнительной власти, в ведении которых находятся высшие учебные заведения.

В отношении некоторых федеральных органов исполнительной власти нормативно закреплены полномочия по управлению федеральной собственностью. Так, согласно Положению о Министерстве финансов Российской Федерации, оно «осуществляет в установленном порядке управление находящимся в его ведении государственным имуществом».

В Положении о Федеральной службе безопасности Российской Федерации закреплено, что среди прочих функций ФСБ России «реализует в соответствии с федеральным законодательством право владения, пользования и распоряжения недвижимым и движимым имуществом органов федеральной службы безопасности, находящимся в федеральной собственности».

Пограничная служба Российской Федерации состоит из специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по пограничной службе, войск, органов и других организаций Пограничной службы. Управление Пограничной службой осуществляет руководитель Федеральной пограничной службы Российской Федерации, которая и является специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по пограничной службе.

Согласно Положению, ФПС России является юридическим лицом, организационно-правовая форма этого юридического лица не определяется. Исходя из определения ФПС России как федерального органа исполнительной власти, обеспечивающего реализацию государственной пограничной политики Российской Федерации в сфере охраны Государственной границы, территориального моря, континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации, основных задач и функций ФПС России, а также анализа правовых норм, содержащихся в статье 120 ГК РФ, можно сделать вывод, что ФПС России является государственным учреждением, созданным для осуществления управленческих функций в сфере охраны и защиты Государственной границы. Следовательно, согласно пункту 1 статьи 296 ГК РФ, ФПС России в отношении закрепленного за ней федерального имущества осуществляет правомочия владения, пользования и распоряжения этим имуществом в рамках установленных ограничений в соответствии с правом оперативного управления. Однако ни данное Положение, ни Федеральный закон «О Пограничной службе» не регулируют вопросы управления федеральным имуществом в войсках, органах и других организациях Пограничной службы.

Организации Пограничной службы находятся под административным управлением ФПС России. В функции последней входят разработка организационных структур организаций Пограничной службы, а также организация кадрового, технического, материального, финансового, научного, информационного, психологического, медицинского и других видов обеспечения организаций Пограничной службы. Органы государственной власти вступают в гражданско-правовые отношения, главным образом, для имущественного обеспечения деятельности своей системы.

В научной литературе существует мнение, что в единой соподчиненной и взаимозависимой системе орган государственной власти, являясь в то же время самостоятельным юридическим лицом, «вбирает в себя» определенное множество административно подчиненных организаций – юридических лиц, осуществляющих вещные правомочия одного и того же собственника. Однако ГК РФ не предусматривает возможность учреждения юридического лица, владеющего имуществом на праве оперативного управления, не собственником. «Построение имущественных «пирамид», когда государство на базе своей собственности создает учреждения, наделяя их правом оперативного управления на обособленное для них имущество, эти учреждения, в свою очередь, создают другие учреждения, совершенно исключено. Любые государственные учреждения должны обладать обособленным имуществом независимо друг от друга».

Обособление имущества государственного учреждения означает его полную имущественную независимость от других юридических лиц, а также относительную имущественную независимость от самого государства-собственника. Таким образом, установление гражданским законодательством такого обязательного признака юридического лица, как имущественная обособленность, также препятствует какому-либо вмешательству ФПС России в имущественные отношения организаций Пограничной службы – юридических лиц.

Возникает вопрос, на каком же тогда основании Правительство Российской Федерации наделяет федеральные органы исполнительной власти полномочиями создания, реорганизации и ликвидации подведомственных им федеральных государственных учреждений, что на первый взгляд противоречит нормам гражданского права?

Суть проблемы представляется в следующем. Выше было определено, что государственное учреждение – единственно возможная из предусмотренных ГК РФ организационно-правовая форма для федеральных органов исполнительной власти как юридических лиц, это же подтверждается правоприменительной практикой. Однако некоторые из таких государственных учреждений обладают государственно-властными полномочиями, будучи одновременно органами государственной власти. В Пограничной службе, кроме ФПС России, государственно-властными полномочиями обладают Управления регионального управления, которые, по сути, являются территориальными государственными органами исполнительной власти, осуществляющими всестороннее обеспечение служебно-боевой и финансово-хозяйственной деятельности соответствующего регионального управления.

В литературе предлагается такие организации называть юридическими лицами публичного права, поскольку основанием их возникновения служит публично-правовой акт. По правовой природе они отличаются от иных государственных учреждений, не имеющих властных полномочий в отношении третьих лиц, которые условно можно именовать учреждениями обеспечения.

В теории государства и права проводится четкое различие между государственными органами и иными государственными учреждениями, также входящими в механизм государства и осуществляющими определенные его функции. Основным критерием такого разграничения является наделенность государственных органов властными полномочиями для реализации государственной власти. В гражданском праве никаких различий между государственными учреждениями не проводится. Особенности гражданско-правового статуса органов исполнительной власти подчеркивал Я.А. Гейвандов, поскольку эти органы имеют полномочия распорядительного характера в отношении организаций, образующих их систему, и могут вмешиваться в их оперативную деятельность.

Таким образом, вышестоящее по административной структуре юридическое лицо, в данном случае ФПС России, имеет право создавать в своей системе государственные учреждения не на гражданско-правовой, а на административной основе взаимоотношений с подведомственными организациями. Чтобы привести это в соответствие с гражданским правом, необходимо более четко обозначить особенности правового положения и организационно-правовую форму органов государственной власти как юридических лиц.

Вопрос о признании органов государственной власти самостоятельными юридическим лицами не является однозначным. Так, Д.И. Мейер по этому поводу считал, что «все присутственные места и все должностные лица действуют именем государства, служат его органами, и потому нельзя признать их самостоятельными юридическими лицами, а личность их сводится к личности обширного союза – государства». В советской гражданско-правовой науке также высказывались взгляды на государственные органы только как на носителей правомочий государства-собственника и не имеющих каких-либо самостоятельных прав на предоставленное им имущество.

В современном отечественном гражданском праве нигде не определяется, являются ли государственные органы самостоятельными юридическими лицами, и если являются, то в какую организационно-правовую форму они должны быть облечены. В науке все чаще говорится о необходимости различать среди государственных учреждений органы государственной власти и иные учреждения, например, музеи, театры, библиотеки, больницы, образовательные учреждения. И в основе такого различия лежат цели создания и сферы деятельности организаций данной организационно-правовой формы.

Фактически органы государственной власти вступают в отношения, регулируемые гражданским законодательством, а также имеют такие статусообразующие признаки, как организационное единство и автономия, имущественная обособленность. Государственная регистрация в качестве юридического лица иногда представляет определенную проблему для учреждений – государственных органов, деятельность которых регулируется отдельными нормативными актами, прямо предусматривающими наличие у них прав юридического лица.

Следовательно, гражданско-правовое положение органов государственной власти должно быть четко определено в законе. Представляется целесообразным в рамках гражданского права отграничить правовой статус государственных учреждений, являющихся органами государственной власти и созданных для осуществления управленческих функций, от других государственных учреждений, созданных для осуществления социально-культурных и иных функций некоммерческого характера.

В связи с этим главу 5 Гражданского кодекса «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством» необходимо дополнить статьей следующего содержания:

«Порядок участия органов государственной власти в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Органы государственной власти являются государственными учреждениями власти, создаваемыми в порядке, установленном законом. Особенности правового положения государственных учреждений власти определяются настоящим Кодексом и иными правовыми актами».

Проблема регулирования деятельности по управлению федеральным имуществом особенно актуальна для Пограничной службы, поскольку она осуществляет достаточно специфический вид государственной деятельности. Кроме того, часть имущества военной организаций является военным имуществом с особым правовым режимом. Поэтому принимать решения по поводу неиспользуемого или используемого не по назначению федерального имущества, перераспределять его в случае необходимости между органами, войсками и другими организациями Пограничной службы и осуществлять другую деятельность по поводу управления федеральной собственностью должен компетентный в вопросах защиты и охраны Государственной границы федеральный орган исполнительной власти. Следовательно, за ФПС России должны быть законодательно закреплены соответствующие государственно-властные полномочия в этой сфере.

Настоящим предлагается закрепить за ФПС России право управления федеральным имуществом, находящимся в ведении организаций Пограничной службы, и включить в Положение о ФПС России пункт в следующей редакции:«ФПС России имеет право от имени Российской Федерации и в соответствии с федеральным законодательством осуществлять правомочия собственника по управлению и распоряжению федеральным имуществом, закрепленным за войсками, органами и организациями Пограничной службы на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Контроль за использованием указанных правомочий осуществляет Правительство Российской Федерации».

С точки зрения процедуры предоставления такого права, на первый взгляд, мы имеем коллизию норм, поскольку руководство деятельностью Пограничной службы осуществляет Президент Российской Федерации, он же утверждает Положение о ФПС России. Правом управления федеральной собственностью обладает Правительство Российской Федерации, только оно может делегировать те или иные полномочия в этой сфере федеральным органам исполнительной власти.

Однако, согласно Федеральному закону «О Пограничной службе Российской Федерации», Положение о специально уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по пограничной службе на утверждение Президенту Российской Федерации представляется Председателем Правительства Российской Федерации, так как Правительство Российской Федерации в пределах своей компетенции координирует деятельность ФПС России с деятельностью других федеральных органов исполнительной власти. Таким образом, Правительство Российской Федерации имеет право представить Президенту Российской Федерации предложения о внесении изменений в Положение о ФПС России, предоставив ей определенные полномочия в сфере управления и распоряжения федеральной собственностью, закрепленной за организациями Пограничной службы.

Законодательное закрепление права управления федеральной собственностью позволит ФПС России вести учет и мобильно управлять всеми имущественными средствами Пограничной службы, оперативно перераспределять и маневрировать ими в целях оптимального использования и выполнения служебно-боевых задач. В случае превышения организациями Пограничной службы предоставленных им правомочий в пределах прав хозяйственного ведения и оперативного управления имуществом, ФПС России на полном основании сможет осуществлять предусмотренные гражданским законодательством действия по защите интересов государства-собственника.

ФПС России является главным распорядителем бюджетных средств и имеет право распределять средства федерального бюджета по подведомственным распорядителям и получателям. То есть в сфере финансовых отношений выдержана строгая вертикаль. Хозяйственные взаимоотношения структурных подразделений Пограничной службы между собой тоже строятся на административно-правовой основе. Вместе с тем юридические лица Пограничной службы являются самостоятельными и равноправными субъектами гражданских правоотношений и имущественные отношения между ними должны строиться на договорной основе. Закрепление права управления федеральной собственностью позволит выделить ФПС России из числа других юридических лиц Пограничной службы и нормативно обеспечить вертикаль в вопросах ведения федеральным имуществом.

В настоящее время ФПС России фактически осуществляет правомочия государства-собственника по управлению и распоряжению федеральным имуществом Пограничной службы, позволяя учреждениям использовать его в целях получения внебюджетных доходов и не имея при этом достаточных гражданско-правовых оснований. Закрепление указанного права позволит ФПС России более оперативно и динамично решать вопросы предоставления права заниматься приносящей доходы деятельностью организациям Пограничной службы без ущерба для их служебно-боевой деятельности и, как следствие, частично выполнять свою функцию материально-технического и финансового обеспечения организаций Пограничной службы.

Предложение закрепить за ФПС России право от лица Российской Федерации осуществлять правомочия собственника в отношении имущества Пограничной службы в целом согласуется с Концепцией управления государственным имуществом. В Концепции, в частности, в качестве недостатка системы управления государственным имуществом отмечается, что в настоящее время отраслевые федеральные органы исполнительной власти, имеющие подведомственные учреждения, не организуют учет объектов недвижимого имущества, закрепленного за этими учреждениями, и не проводят мероприятия, повышающие эффективность использования зданий и сооружений. Кроме того, Концепция отмечает необходимость установления мер ответственности федеральных органов исполнительной власти за реализацию предоставленных полномочий по управлению и распоряжению государственным имуществом.

Полномочия должностных лиц по управлению имуществом организаций Пограничной службы и других военных организаций закреплены нормативно в соответствующих актах органов военного управления. Например, согласно Уставу внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации, командир отвечает за техническое, материальное, медицинское, финансовое, социально-правовое и бытовое обеспечение вверенной ему воинской части, а также за состояние и сохранность вооружения, военной техники и других материальных средств. «Правовое положение должностных лиц, осуществляющих полномочия по управлению имуществом военных организаций, представляет собой совокупность прав, обязанностей и ответственности соответствующих должностных лиц, которыми они обладают в сфере исполнительно-распорядительной деятельности, имеющей своим предметом имущество военных организаций».

Однако в аудиторском отчете Счетной палаты Российской Федерации отмечается, что нормативные акты Минобороны России и иных федеральных органов исполнительной власти, в которых законом предусмотрена военная служба, вошли в противоречие с нормативной базой Российской Федерации в части гражданских правоотношений в имущественной сфере. Органы военного управления не имеют доверенностей на право оперативного управления имуществом, находящимся в ведении федеральных органов исполнительной власти, должностные лица без разрешения Минимущества России осуществляют распоряжение федеральной собственностью.

Таким образом, нормативное предоставление ФПС России как одному из федеральных органов исполнительной власти правомочий в сфере управления закрепленной за Пограничной службой федеральной собственностью должно положить начало выведению стройной системы закрепления полномочий должностных лиц по управлению имуществом военных организаций во внутриведомственных нормативных правовых актах. Тем более что практиками отмечается недостаточная урегулированность имущественных отношений в военных организациях нормами военного права.

Произведенный автором в данном параграфе анализ законодательства, научной литературы и юридической практики по проблемам управления федеральной собственностью в организациях Пограничной службы позволил прийти к следующим выводам.

1. Фактическая регламентация деятельности организаций Пограничной службы в сфере использования правомочий в отношении закрепленной за ними федеральной собственности осуществляется ФПС России как федеральным органом исполнительной власти.
2. В целях приведения в соответствие с федеральным законодательством механизма управления федеральной собственностью в Пограничной службе предлагается нормативно закрепить полномочия ФПС России в этой сфере, дополнив Положение о ФПС России пунктом следующего содержания:

«ФПС России имеет право от имени Российской Федерации и в соответствии с федеральным законодательством осуществлять правомочия собственника по управлению и распоряжению федеральным имуществом, закрепленным за войсками, органами и организациями Пограничной службы на праве хозяйственного ведения или оперативного управления. Контроль за использованием указанных правомочий осуществляет Правительство Российской Федерации».

1. Необходимо нормативно закрепить полномочия директора ФПС России по созданию, реорганизации и ликвидации федеральных государственных учреждений в составе Пограничной службы, а также порядок и характер участия ФПС России в процессе создания, реорганизации и ликвидации федеральных государственных предприятий Пограничной службы путем внесения соответствующих изменений в Положение о ФПС России.
2. Среди учреждений Пограничной службы необходимо различать государственные учреждения власти и учреждения обеспечения.
3. Поскольку в действующем законодательстве не определяются особенности гражданской правосубъектности органов государственной власти как участников гражданских правоотношений, главу 5 Гражданского кодекса «Участие Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством» дополнить статьей следующего содержания:

«Порядок участия органов государственной власти в отношениях, регулируемых гражданским законодательством.

Органы государственной власти являются государственными учреждениями власти, создаваемыми в порядке, установленном законом. Особенности правового положения государственных учреждений власти определяются настоящим Кодексом и иными правовыми актами».

**Понятие имущества военной организации и особенности его правового режима**

Данное исследование имеет целью определить особенности правового режима имущества организаций Пограничной службы, полученного за счет внебюджетных источников. В то же время многие его положения и выводы можно распространить на внебюджетное имущество иных военных организаций. Определяющими здесь являются термины «военное имущество», «имущество военных организаций», однако их использование в законодательстве и научной литературе неоднозначно. Настоящий параграф призван внести определенную ясность в используемую в работе терминологию, определить объем понятия того или иного вида имущества и их соотношение, а также исследовать особенности правового режима имущества военных организаций.

В первую очередь, что здесь понимается под «военной организацией»?

Согласно статье 1 Федерального закона «О Пограничной службе Российской Федерации», Пограничная служба является государственной военной организацией. Согласно статье 2 указанного закона, Пограничная служба состоит из специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти по Пограничной службе, войск, органов и других организаций Пограничной службы. Анализируя приведенные статьи Федерального закона, на наш взгляд, можно сделать три вывода.

Во-первых, все элементы, составляющие Пограничную службу, можно объединить единым термином – «организации». Такой вывод позволяет сделать формулировка «и других», имеющая обобщающий характер.

Во-вторых, организации Пограничной службы являются военными, так как в своей совокупности составляют государственную военную организацию. Этот вывод подтверждают реальные названия организаций Пограничной службы, например, Московский военный институт ФПС России.

В-третьих, термин «военная организация» употребляется в законодательстве в разных смыслах. В широком смысле под военной организацией подразумевается государственная структура или совокупность нескольких структур, функции которых связаны с защитой государства военными средствами. В узком смысле – определенным образом обособленное подразделение такой военной государственной структуры.

Аналогичное разночтение понятия «военная организация» прослеживается в научной и учебной литературе. По мнению авторов учебника «Военное право», с позиции включенности всех сил и средств, обеспечивающих оборону и безопасность государства военными методами, в состав военной организации Российской Федерации входят Вооруженные Силы Российской Федерации, Пограничная служба Российской Федерации, внутренние войска Министерства внутренних дел Российской Федерации, Железнодорожные войска Российской Федерации, войска Федерального агентства правительственной связи и информации при Президенте Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, органы Федеральной службы безопасности, войска гражданской обороны, а также иные структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти, которые привлекаются для выполнения отдельных задач в области обороны и безопасности государства.

Иногда термин «военная организация» подразумевает более узкое содержание. «Под военными организациями можно понимать как воинские части, так и центральные органы военного управления, объединения, соединения, штабы, учреждения, предприятия, организации, военные образовательные учреждения профессионального образования».

Кроме того, в некоторых нормативных правовых актах встречаются такие термины, как «военизированная организация», «воинское формирование», что вызывает вопрос об их содержании и соотношении с понятием «военная организация».

Правовой статус различных военных организаций имеет свои особенности, зависящие, в частности, от присущих им функций и задач в области обороны и безопасности государства. В целях настоящего исследования здесь и далее термин «военная организация» будет употребляться исключительно в узком смысле, применительно к организациям Пограничной службы, определенным образом обособленным и, как правило, являющимся юридическими лицами в конкретной организационно-правовой форме.

Точно также в законодательстве, учебной и научной литературе наблюдается разночтение и полное разнообразие употребления понятий «имущество военных организаций», «военное имущество», а также «вооружение», «военная техника». Единое легальное определение этих понятий отсутствует.

Например, в Указе Президента Российской Федерации «О порядке реализации и использования высвобождаемого военного имущества» говорится о реализации военного имущества, но ничего не говорится о содержании этого понятия. Постановление Правительства Российской Федерации «О порядке высвобождения военного имущества» под последним понимает штатное и табельное военное и иное имущество, находящееся в хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятий и организаций, находящихся в системе соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а также сверхнормативное военное имущество. За этим определением идут правоприменительная практика и некоторые авторы.

Анализ определения недвижимого военного имущества, а также примерного перечня высвобождаемого движимого военного имущества позволяет сделать вывод, что в состав военного имущества, реализуемого федеральными органами исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба, также включено имущество, не имеющее к военной направленности этих организаций непосредственного отношения.

Таким образом, указанными подзаконными нормативными правовыми актами и юридической практикой военное имущество трактуется как все имущество, находящееся в хозяйственном ведении или оперативном управлении предприятий и других организаций соответствующих федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба.

Однако такая трактовка противоречит Конституции Российской Федерации. Согласно пункту статьи 71, в ведении Российской Федерации находится определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества. То есть здесь понятие военного имущества включает в себя оружие, боеприпасы, военную технику и прочее, которые могут находиться не только во владении военных организаций, но и в собственности других лиц. А определение «военное имущество» дано такому имуществу исходя из его функционального назначения.

Иное понятие военного имущества было дано в Положении о транзите вооружения, военной техники и военного имущества через территорию Российской Федерации. В соответствии с Положением «военное имущество» – это системы обеспечения жизнедеятельности личного состава Вооруженных Сил, материалы специального назначения и специальное оборудование для их производства, коллективные и индивидуальные средства защиты от оружия массового поражения, средства профилактики и лечения последствий применения оружия массового поражения, специальное тыловое оборудование, военная форма одежды и ее атрибуты.

В указанном Положении также отсутствует привязка термина «военное имущество» по принадлежности его к определенным организациям, а статусообразующим признаком является его назначение. Однако данное определение нельзя использовать как легальное, поскольку в Положении присутствует оговорка «Для целей указанного Положения используемые понятия означают следующее…».

Федеральный закон «О материальной ответственности военнослужащих» применительно к собственным целям вводит понятие имущества воинской части. Под имуществом воинской части понимаются все виды вооружения, военной техники, боеприпасы, горюче-смазочные материалы, топливо, продовольствие, вещевое имущество и иные виды военного имущества, здания, сооружения, деньги и ценные бумаги, другие материальные средства, являющиеся федеральной собственностью и закрепленные за воинской частью.

Представляется, что отождествление понятий «имущество военной организации» и «военное имущество» является неправомерным. С одной стороны, в соответствии с целями создания военной организации в сфере обороны и безопасности государства, военная организация, безусловно, наделяется определенными видами оружия, боевой техники, специальным оборудованием, военной формой одежды и др. С другой стороны, военная организация является частью экономической системы государства. В этом качестве военная организация участвует в имущественном обороте, является работодателем гражданского персонала, занимает определенные жилые и нежилые помещения, осуществляет различную организационную деятельность и прочее. Соответственно, часть имущества военной организации может не нести на себе никаких признаков военного назначения.

В то же время, определенные виды военного имущества могут находиться у субъектов, не имеющих никакого отношения к военной службе, к функции охраны и обеспечения безопасности государства, а также у частных лиц. Однако, выходя из владения военных организаций, такое имущество не теряет своего определенного функционального назначения. Кроме того, на территории Российской Федерации может временно находиться военное имущество, принадлежащее военным организациям иностранных государств, имеющее особый правовой режим.

Представляется верным, что объемы понятий «имущество военных организаций» и «военное имущество» частично пересекаются. Часть имущества военной организации является военным имуществом, в то же время военное имущество может принадлежать не только военным организациям, но и другим субъектам права.

В.В. Лесовой также понимает под имуществом военной организации все виды вооружения, боевой и другой техники, боеприпасы, горючее, продовольствие, автомобильную технику, вещевое, инженерное, химическое, квартирное имущество, другие материальные и денежные средства, находящиеся в ведении военных организаций.

Законодателю необходимо определиться как с терминологией, так и с содержательной стороной понятий «военная организация», «военизированная организация», «военное имущество», «имущество военной организации», «вооружение» и прочими терминами, употребляемыми в нормативных правовых актах и военной научной литературе. Например, это можно сделать путем принятия легальных определений в рассматриваемом в Государственной Думе Российской Федерации законопроекте «О правовом положении и финансово-экономической деятельности военных организаций». Приведение терминологии, используемой в военном праве, под единый знаменатель не только позволит избежать разночтения и различных толкований, но и будет способствовать более четкой и последовательной реализации норм военного права в правоприменительной деятельности.

Применительно к вопросам, исследуемым в настоящей работе, проблема определения понятия военного имущества организаций Пограничной службы выглядит следующим образом: распространяется ли особый режим военного имущества на все имущество военной организации, независимо от его функционального назначения и способа получения, либо особенностями обращения в гражданском обороте обладает только имущество военного назначения.

Под правовым режимом имущества понимается установленный государством в правовых нормах порядок приобретения организацией имущества на каком-либо вещном праве, объем прав и обязанностей по владению, пользованию и распоряжению им, а также пределы распоряжения указанным имуществом со стороны собственника, если это имущество находится на ограниченном вещном праве. Или, иначе, правовой режим имущества означает совокупность требований, которые предъявляются к имуществу при его приобретении, использовании в процессе хозяйствования, выбытии.

Согласно статье 128 ГК РФ, имущество является одним из видов объектов гражданских прав. Имущество представляет собой совокупность принадлежащих субъекту гражданского права вещей, имущественных прав и обязанностей. Вещами признаются материальные, физически осязаемые объекты, имеющие экономическую форму товара.

Важнейший признак вещей, благодаря которому они и становятся объектами гражданских прав, заключается в их способности удовлетворять те или иные потребности людей. Естественные свойства вещей, включая их функциональное назначение, могут обусловить различное правовое регулирование возникающих по их поводу отношений. В интересах обеспечения общественной безопасности, требуется получение предварительного разрешения органов государственной власти для приобретения некоторых вещей в собственность, в этом случае правовое значение имеет такое свойство вещей, как оборотоспособность.

Правовой режим имущества военных организаций напрямую зависит от его гражданской оборотоспособности, поскольку для выполнения своих функций они наделяются различными видами оружия, военной техники, специального оборудования и т.д.

Оборотоспособность есть способность служить объектом имущественного оборота и менять своих владельцев. Деление вещей на оборотоспособные и изъятые из оборота – одно из древнейших в правовой истории, имевшее место еще в римском праве. В Гражданском кодексе Российской Федерации свойство оборотоспособности применяется не только к вещам, но и ко всем объектам гражданских прав в целом. Оборотоспособность понимается статьей 129 ГК РФ как пригодность объектов гражданских прав к свободному отчуждению и переходу от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства либо иным способом. Большинство объектов гражданского права оборотоспособны.

Оборотоспособность может быть ограниченной – это случаи, когда закон устанавливает порядок, при котором определенные виды объектов гражданских прав могут принадлежать либо определённым участникам оборота, либо приобретение и отчуждение их допускается на основе специальных разрешений. При ограничении оборотоспособности приобретение и отчуждение соответствующих категорий вещей допускается лишь в особом порядке, касающемся лиц, которые вправе совершать сделки с такими вещами, либо свойств самих этих вещей.

Круг этих вещей должен быть чётко определён в законе. В частности, к ним относятся наркотические вещества, большинство видов оружия, за исключением некоторых видов стрелкового и холодного, специальное оборудование, которые, по причине сохранения общественного порядка и безопасности граждан, не должны находиться в свободном обращении. В том числе отдельные виды имущества военных организаций, а также отдельные виды производимой военными организациями продукции, выполняемых ими работ и предоставляемых ими услуг относятся к предусмотренным ГК РФ ограниченно оборотоспособным объектам гражданских прав.

Виды имущества, оборотоспособность которых ограничена, определяются либо законом, либо, в установленном им порядке, подзаконными актами. Списки объектов, которые подлежат лицензированию и сертификации, публикуются в печати. В отношении имущества военных организаций перечень ограниченных в обороте вещей, работ, услуг, а также порядок принятия и реализации решений по их приобретению и отчуждению может устанавливаться Правительством Российской Федерации.

Одним из видов объектов гражданских прав, ограниченных в обороте, является оружие. Федеральный закон «Об оружии» регламентирует отношения, возникающие при обороте гражданского, служебного, а также боевого ручного стрелкового и холодного оружия на территории России.

Согласно указанному закону, одним из видов субъектов, имеющих право на приобретение оружия, являются государственные военизированные организации. Государственные военизированные организации имеют право приобретать боевое ручное стрелковое и иное оружие в порядке, установленном нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации. По нормам гражданского права такое оружие становится федеральной собственностью и принадлежит государственным военизированным организациям на праве оперативного управления или хозяйственного ведения.

Согласно утвержденным Правительством Российской Федерации Правилам оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия, боеприпасов и патронов к нему, а также холодного оружия, государственными военизированными организациями являются также организации Пограничной службы. Для обеспечения защиты и охраны Государственной границы, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа Российской Федерации и их природных ресурсов в полномочия Пограничной службы включено право применять оружие, специальные средства, боевую, специальную и другую технику в установленном Правительством Российской Федерации порядке.

Статья 19 Федерального закона «Об оружии» и Правила оборота боевого ручного стрелкового и иного оружия регламентируют порядок его продажи или передачи государственными военизированными организациями.

Государственные военизированные организации имеют право продавать или передавать оружие другим государственным военизированным организациям, а также юридическим лицам, занимающимся производством оружия или торговлей им в соответствии с лицензией на производство и торговлю, а также нормативно-техническими документами, либо продавать имеющееся у них гражданское и служебное оружие и патроны к нему юридическим лицам, имеющим лицензию органов внутренних дел на торговлю этим оружием и патронами к нему. Таким образом, военные организации правомочны реализовывать определенные виды оружия, но исключительно в установленных пределах и с тем условием, чтобы оружие не попало в свободный оборот.

Оборотоспособность вещей может быть полностью прекращена. Полностью изъятыми из оборота считаются вещи, нахождение которых в обороте и отчуждение которых не допускается. Этот ограниченный круг вещей должен быть прямо указан в законе. К ним относятся такие виды продукции, работ или услуг, которые могут оказаться опасными для населения, если будет разрешена их свободная реализация. Вещи, изъятые из оборота, не могут быть предметом гражданско-правовых сделок, распоряжение ими осуществляется на основании административно-правовых актов.

Так, отдельные виды имущества военных организаций, в том числе вооружение, боеприпасы к нему, военная техника, нормативно-техническая документация на их производство и эксплуатацию, результаты научно-технических и проектных работ по созданию вооружения и военной техники, стратегические материалы и другие виды продукции, работ и услуг относятся к объектам гражданских прав, изъятым из оборота. Объекты гражданских прав, полностью изъятые из оборота, находятся исключительно в федеральной собственности. Права пользования такими объектами могут отчуждаться или переходить от одного лица другому лишь в той мере, в какой это допускается федеральными законами, но не могут попасть в собственность других лиц.

Нормы права, определяющие круг объектов федеральной собственности, ограниченных или выведенных из оборота, в настоящее время закреплены во множестве нормативных правовых актов, затрудняющем их систематизацию и анализ. В научной литературе высказывается мнение, что в федеральном законе о федеральной государственной собственности и управлении ею следует четко сформулировать перечень имущества, которое может находиться только в собственности Российской Федерации и не подлежит ни при каких условиях передаче или приватизации.

Таким образом, поскольку организациям Пограничной службы может принадлежать военное имущество, то по признаку оборотоспособности все имущество военной организации можно разделить на следующие виды: 1) неограниченное в гражданском обороте; 2) ограниченное в обороте; 3) изъятое из оборота.

Условия и порядок возвращения в свободный оборот изъятого из оборота и ограниченного в обороте имущества военных организаций, в том числе нештатного имущества, имущества после его списания или утилизации и других видов неиспользуемого имущества, закрепленного за военными организациями, должны устанавливаться Правительством Российской Федерации, осуществляющим управление и распоряжение объектами федеральной собственности.

Особенностью правового режима имущества военных организаций является закрепленная законом возможность ограничения его в гражданском обороте, связанная с функциональным назначением того или иного вида военного имущества, а также обусловленное этим обстоятельством требование о соблюдении режима секретности и хранении государственной тайны.

В.В. Лесовой видит главное отличие правового режима имущества военных организаций от правового режима имущества других юридических лиц в особом обеспечении его сохранности и целевого использования. «Большая часть норм военного права, закрепляющих правовой режим имущества военных организаций, направлена на установление правил его учета и ответственности за нецелевое использование». Поэтому применительно к военным организациям правовой режим имеющегося у них имущества определяется в большей степени военно-административными нормами, чем нормами гражданского права.

Такая позиция аргументируется тем, что под правовым режимом имущества военной организации В.В. Лесовой понимает закрепленный в нормативных актах порядок регулирования деятельности соответствующих органов военного управления в отношении имущества, находящегося в ведении военных организаций, а не совокупность требований, предъявляемых к имуществу при совершении с ним юридически значимых действий. Иными словами, имущество военных организаций обладает особенностями правового режима не только в силу своих внутренних характеристик, но и в силу принадлежности определенному виду субъектов.

В то же время факт принадлежности имущества именно военной организации, к сожалению, не определяет безусловность его сохранности и рационального использования. Например, в 1998 году Дальневосточным региональным управлением ФПС России были произведены неэффективные расходы бюджетных средств на содержание экипажей артиллерийских кораблей и десантных кораблей на воздушной подушке, которые не принимали участия в охране Государственной границе, на сумму 8 544,8 тысячи рублей. В этот же период на денежное содержание экипажей кораблей, катеров и судов, списанных с баланса, но не реализованных через территориальные комитеты Минимущества России, было израсходовано 72,2 тысячи рублей.

Кроме того, по мнению автора, несколько некорректно говорить о преимущественном урегулировании правового режима имущества военной организации нормами военного права, поскольку регулирование гражданско-правовых вопросов в первую очередь осуществляется общими нормами гражданского права, в то время как нормы военного права чаще всего устанавливаются ведомственными нормативными актами, носящими подзаконный характер.

Произведенный автором в данном параграфе анализ понятий имущества военных организаций, военного имущества, а также особенностей правового режима имущества военных организаций позволил прийти к следующим выводам.

1. В российском законодательстве не существует единого понятия «военная организация». В настоящем исследовании применительно к организациям Пограничной службы под военной организацией предлагается понимать организационно и имущественно обособленное и облаченное в определенную организационно-правовую форму государственное юридическое лицо, подведомственное федеральному органу исполнительной власти, в котором законом предусмотрена военная служба.

Объемы понятий «имущество военных организаций» и «военное имущество» частично пересекаются. Имущество военных организаций определяется по признаку принадлежности на определенном вещном праве той или иной военной организации. Военное имущество признается таковым вследствие своего функционального назначения и может находиться во владении иных лиц.

1. Необходимо внести в проект Федерального закона «О правовом положении и финансово-экономической деятельности военных организаций» легальное определение понятия «имущества военной организации» в следующей редакции:

«Под имуществом военной организации следует понимать все виды военного имущества, а также здания, сооружения, деньги и ценные бумаги, другие материальные средства, являющиеся федеральной собственностью и закрепленные за военной организацией на праве хозяйственного ведения, праве оперативного управления или находящиеся на праве самостоятельного управления».

1. Под военным имуществом предлагается понимать комплексы различных видов оружия и средств обеспечения его боевого применения, военную технику, а также другие специальные технические средства, предназначенные для осуществления военных действий, боеприпасы и их компоненты, запасные части, приборы и комплектующие изделия к приборам, учебное оружие.
2. Особенности правового режима некоторых видов имущества военных организаций обусловлены не только его военным назначением, но и принадлежностью субъектам со специальной правоспособностью, что может повлечь установление режима секретности и повышенные требования к его сохранности.
3. Правовой режим имущества военной организации, в первую очередь, зависит от его функционального назначения и, как следствие, свободы в гражданском обороте, во вторую очередь – от источника его получения и, как следствие, объема возникающих у владельца в отношении него правомочий.

**Правовые формы имущественной самостоятельности организаций Пограничной службы**

Как уже было показано выше, Пограничная служба не является единым субъектом права, а состоит из ФПС России и других военных организаций, являющихся юридическими лицами в организационно-правовой форме государственных унитарных предприятий и государственных учреждений. Для выполнения возложенных задач за ними закреплено совершенно определенное государственное имущество на праве хозяйственного ведения или на праве оперативного управления.

Правомочия государственных предприятий и государственных учреждений в отношении закрепленного за ними имущества неодинаковы и по большей части зависят от цели создания государством юридических лиц в той или иной организационно-правовой форме. Следовательно, неодинаковы и возможности получения организациями Пограничной службы имущества за счет внебюджетных источников. Ниже будут кратко рассмотрены теоретические основы права оперативного управления и права хозяйственного ведения как основных форм имущественной обособленности организаций Пограничной службы. Анализ указанных вещных прав необходим для правовой квалификации режимов внебюджетного имущества организаций Пограничной службы.

Большинство организаций Пограничной службы Российской Федерации по своей организационно-правовой форме представляют собой государственные учреждения.

Учреждение Пограничной службы является некоммерческой организацией. Для выполнения определенных функций государства и поставленных перед ним задач учреждение наделяется государственным имуществом на праве оперативного управления, а его деятельность финансируется из федерального бюджета.

Определяющим элементом этой конструкции является отсутствие собственного имущества, то есть имущества, принадлежащего учреждению на праве собственности. Учреждение наделяется имуществом своим учредителем, который и является собственником имущества. При этом не вызывает сомнения, что соотношение прав учредителя и учреждения в отношении закрепленного за ним имущества должно обеспечивать оптимальные условия для решения уставных целей.

Необходимость появления гражданско-правового института, подобного праву оперативного управления, в нашем государстве возникла в результате тотального обращения в государственную собственность всех основных средств производства. Государство было не в состоянии самостоятельно управлять громадными имущественными ценностями, не передавая их хозяйственным и иным организациям. Адекватную правовую форму закрепления имущества за организациями теоретически разработал и обосновал академик А.В. Венедиктов. Предусматривалось, что государство, сохраняя за собой право собственности, передает имущество организации в оперативное управление. Это право создавало базу для существования субъекта гражданского права, не являющегося собственником.

Право оперативного управления дает организации возможность владеть, пользоваться и, в известной мере, распоряжаться государственным имуществом от своего имени. Право владения подразумевает под собой юридически обеспеченную возможность фактического обладания вещью, удержание ее в своей власти. Речь при этом идет лишь о хозяйственном господстве над вещью.

Право пользования – это юридически обеспеченная возможность эксплуатации вещи, процесс извлечения из нее полезных свойств, получения от нее плодов и доходов. Именно правомочие пользования по праву оперативного управления ограничено целями деятельности юридического лица, заданиями собственника и назначением имущества.

При этом в научной литературе отмечается, что правомочия владения и пользования не могут реализовываться в гражданско-правовых формах. Порядок их осуществления регулируется нормами не гражданского законодательства, а других отраслей права, а также иными социальными и несоциальными нормами.

Правомочие распоряжения – это юридически обеспеченная возможность определять судьбу вещи путем совершения юридических актов в отношении этой вещи. Однако правомочие распоряжения включает в себя не только совершение гражданско-правовых сделок с имуществом, но и платежи в бюджет, перечисление средств в различные фонды, списание имущества с баланса. По мнению Ю.К. Толстого, изменение юридического положения имущества не сводится только к изменению субъекта права собственности и права оперативного управления, а может отражаться в любых актах, изменяющих правовой режим имущества, в том числе в актах внутрихозяйственного распоряжения им.

Таким образом, институт права оперативного управления является не сугубо гражданско-правовым, а имеет комплексный, многоотраслевой характер, в котором преобладающее место занимают гражданско-правовые нормы. Это дает определенные основания считать возможным использование института права оперативного управления в целях опосредования имущественной самостоятельности не только организаций – юридических лиц, но и любых имущественно обособленных подразделений независимо от сферы их функционирования.

Государство как собственник имущества вправе изъять лишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество и распорядиться им по своему усмотрению. Закон, очертив основные границы правомочий субъекта права оперативного управления, предоставляет собственнику широкую возможность их конкретизации путем разработки и утверждения учредительных документов, определяя в них цели деятельности создаваемого им юридического лица. Собственник также может определить назначение имущества, передаваемого своему учреждению, и давать конкретные задания, касающиеся его управления.

Учреждение не вправе самостоятельно отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом, а также имуществом, приобретенным за счет средств, выделенных ему по смете. Денежными средствами, полученными от собственника в порядке финансирования, учреждение вправе распоряжаться, расходуя их в строгом соответствии со сметой и их целевым назначением. Однако существует мнение, что эти отношения регулируются нормами не гражданского, а бюджетного права, следовательно, перечисляемые учреждению бюджетные средства не находятся в гражданско-правовом режиме оперативного управления, а имеют свой совершенно особенный правовой режим, определяемый бюджетным законодательством. В научной литературе критикуется тот факт, что некоторые нормативные правовые акты и правоприменительная практика включают средства бюджетов в объекты вещных прав. Отмечается также, что необходимо дополнить статью 209 ГК РФ указанием, что является объектом права собственности, разъяснив употребляемое в этом значении понятие «имущество».

С нашей точки зрения, термин «имущество», согласно буквальному толкованию статьи 128 ГК РФ, подразумевает под собой также денежные средства. Таким образом, внутри имущества, находящегося у учреждения в оперативном управлении, можно выделить денежные средства, в отношении которых учреждение обладает правомочием распоряжения, и овеществленное имущество, в отношении которого оно не обладает таким правомочием.

На первый взгляд, учреждение даже с согласия собственника не вправе отчуждать закрепленное за ним как движимое, так и недвижимое имущество, находящееся в его оперативном управлении. При возникновении такой необходимости оно, очевидно, вправе просить собственника о том, чтобы он сам произвел отчуждение принадлежащего ему имущества или просто изъял его у учреждения как излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению. Исключительно по своему усмотрению собственник тоже не может распоряжаться таким имуществом, поскольку это подорвало бы обособленность имущества юридического лица, защищаемую против всех лиц, в том числе против собственника, таким образом, правомочия учреждения в отношении имущества, находящегося у него на праве оперативного управления, получили правовую защиту от собственника.

Однако полное запрещение распоряжения закрепленным за учреждением имуществом противоречило бы правовой природе вещных прав, поэтому учреждение в предусмотренных законодательством случаях может распоряжаться имуществом, но только с предварительного согласия собственника в лице определенного органа государственной власти. Так, федеральные органы исполнительной власти и подведомственные им государственные учреждения вправе распоряжаться закрепленным за ними на праве оперативного управления имуществом только с согласия Минимущества России.

Например, Минимущества России распоряжением от 9 апреля 1999 г. №520-р объявило перечень высвобождаемого подлежащего реализации недвижимого имущества ФПС России в Хабаровском крае. Из-за отсутствия покупателей директор ФПС России в письме на имя министра имущественных отношений России сообщил, что ФПС России не возражает против передачи высвободившейся недвижимости расформированного управления Амурской пограничной речной флотилии в государственную собственность Хабаровского края в полном объеме.

Существенным является вопрос о критериях разграничения права оперативного управления и права собственности. В основе определения и того, и другого понятия лежит классическая триада – правомочия владения, пользования, распоряжения. Не вступая в дискуссию о природе происхождения триады и не пытаясь оценить значение ее легального закрепления, следует заметить, что суть различия права собственности и иных вещных прав лежит не в наборе правомочий лица в отношении объектов. В отличие от права собственности, право оперативного управления опирается только на закон, зависит от власти государства как собственника, базируется на праве государственной собственности, производно от права государственной собственности и существует лишь постольку, поскольку государство признает это необходимым. Государство не утрачивает и ни с кем не делит своего права собственности на имущество, передаваемое в оперативное управление.

Таким образом, представляется верным мнение, что в основе разграничения права оперативного управления и права собственности лежит некая воля. «Правомочия собственника устраняют, исключают всех других лиц от какого-либо воздействия на принадлежащее ему имущество, если на то нет его воли. В отличие от этого правомочия иного законного владельца не только не исключают прав на то же имущество самого собственника, но и возникают обычно по воле последнего и в предусмотренных им пределах.»

«Вопрос о том, в чьем распоряжении находятся средства производства, становится, прежде всего, как проблема юридически закрепленной правопорядком за индивидом или коллективом власти над этими средствами.» Право собственности осуществляется своей властью и в своих интересах, а право оперативного управления государственных организаций – властью государства и в интересах государства. А.В. Венедиктов также говорил о сведении собственного волевого момента к воле государства. Эта точка зрения соотносится с современными научными трудами в области права собственности. Так, К.И. Скловский видит сущность собственности в проявлении в ней лица, и свои аргументы он черпает в философии собственности Гегеля, Н.А. Бердяева, В.С. Соловьева, Б.Н. Чичерина.

Однако данный тезис не означает, что носители права оперативного управления не могут реализовывать собственную волю. Могут, но только в пределах предоставленных им полномочий. Суть ограничений состоит в том, что государство сохраняет за собой право контролировать использование и движение своего имущества. С другой стороны, само государство должно иметь пределы вмешательства в имущественную сферу хозяйствующих организаций. Таким образом, при предоставлении государством имущества в оперативное управление между учреждением и государством устанавливаются определенные взаимоотношения по поводу передаваемого имущества.

Учреждение, с одной стороны, имеет права владения, пользования и распоряжения в отношении закрепленного за ним имущества, но в то же время несет обязанность осуществлять свои правомочия в соответствии с целями своей деятельности, заданиями собственника и назначением имущества, а также в пределах, установленных законом. Кроме того, учреждение не имеет права отчуждать или иным способом распоряжаться закрепленным за ним имуществом. То есть оперативное управление не только право, но и определенная обязанность перед государством.

Государство, с другой стороны, имеет право изъять лишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество, но не произвольно по своему усмотрению, а в установленном законом порядке. Более того, лицо, владеющее имуществом на праве оперативного управления, имеет право на защиту его владения также против собственника.

Такая возникающая на основе норм права связь между государством и лицом, которому государство передает принадлежащее ему имущество в оперативное управление, при которой у каждой из сторон возникают корреспондирующие друг другу субъективные права и обязанности, в теории права называется правоотношением. Таким образом, между государством и учреждением возникает правоотношение по поводу оперативного управления имуществом, и тогда триада правомочий выступает в первую очередь как обязанность. Учреждение обязано владеть, пользоваться и в определенных пределах распоряжаться государственным имуществом, иначе оно теряет право на это имущество.

Обязательственный характер права оперативного управления дает определенные основания к дискуссии о его гражданско-правовой природе. С одной стороны, согласно пункту 1 статьи 216 ГК РФ, право оперативного управления имуществом является вещным правом наряду с правом собственности. С другой стороны, налицо обязательственная природа происхождения этого права.

В научной литературе отмечается смешение вещных и обязательственных прав. «Как бы компенсируя «уход» вещного содержания из отношений собственности, перелив его в управленческо-информационную сферу, современное обязательственное право в чем-то принимает «на себя» правовое опосредование вещных отношений, порождая в этой связи субъективные права, близкие к «самой» собственности.»

В.К. Андреев отмечает, что деление гражданских прав на вещные и обязательственные в ГК РФ не имеет четких границ. Казалось бы, исходя из приоритета первых, законодатель должен был в статье 216 ГК РФ дать исчерпывающий перечень вещных прав, но этого не произошло. В то же время в статье 305 ГК РФ право на защиту владения против собственника предоставляется не только обладателю вещного права, но и любому другому лицу, владеющему вещью на основании закона или договора. Тем самым требования, основанные на праве собственности, распространяются и на обязательственные отношения, что окончательно нивелирует содержание вещных и обязательственных прав. Также существует мнение, что деление гражданских прав на вещные и обязательственные вообще не имеет смысла.

Важность проблемы дуализма гражданского права, то есть деления его на вещные и обязательственные права и институты, подчеркивает К.И. Скловский. Он отмечает, что суть дуализма – в его непреклонной строгости, в невозможности любого наличного права быть одновременно и тем, и другим. Судьба каждого права, каждого спора изначально зависит от того, какое это право – вещное или обязательственное. Очевидно, данное утверждение справедливо и для права оперативного управления.

На наш взгляд, данную дилемму можно разрешить следующим образом. Действительно, при передаче государством определенной собственности в оперативное управление между сторонами возникает правоотношение с весьма определенными обязательствами, лежащими на каждой из сторон. Следовательно, по отношению к собственнику право оперативного управления представляется обязательственным. В процессе же осуществления правомочий в пределах права оперативного управления учреждение вступает в различные гражданско-правовые отношения с третьими лицами, и тогда оно уже несет на себе волю собственника и выступает от лица собственника. Следовательно, по отношению ко всем остальным лицам право оперативного управления представляется вещным с характерными присущими любому вещному праву признаками – непосредственным господством над вещью, возможностью воздействовать на вещь и исключать чужое воздействие.

Закон уравнивает право оперативного управления с правом собственности как возможную форму выражения имущественной обособленности организации. То есть для участия в имущественном обороте не имеет значение, в каком правовом режиме находится обособленное имущество юридического лица. В частности, в легальном определении юридического лица говорится, что для признания таковым организации необходимо иметь в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество.

Таким образом, право оперативного управления находится в тесной взаимозависимости с правоспособностью юридического лица. С одной стороны, правоспособность юридического лица является предпосылкой права оперативного управления, ибо только правосубъектная организация может быть наделена имуществом, переданным в оперативное управление. А с другой стороны, право оперативного управления является формой реализации правоспособности организации.

Правоспособность государственных учреждений носит специальный характер, допускающий возможность иметь лишь те гражданские права и обязанности, которые предусмотрены законом. Специальная правоспособность учреждения определяется целями его создания и деятельности, предусмотренными в учредительных документах. Сделки, заключенные учреждением за пределами его правоспособности, установленной законом, считаются ничтожными. Сделки, заключенные учреждением за пределами его специальной правоспособности, определенной уставом, считаются оспоримыми в соответствии со статьей 173 ГК РФ.

Важной характеристикой правоспособности учреждения является порядок его ответственности по своим обязательствам. По общему правилу, учреждение отвечает по своим обязательствам находящимися в его распоряжении денежными средствами, а при их недостаточности субсидиарную ответственность по обязательствам учреждения несет собственник имущества. Ограниченность ответственности учреждения обусловлена финансированием учреждения собственником и его заинтересованностью в сохранении имущества, закрепленного за учреждением. Кредиторы вправе обратить взыскание только на денежные средства учреждения, а имущество учреждения, находящееся на праве оперативного управления, обладает иммунитетом и не может быть объектом притязаний кредиторов.

В настоящее время правовым основанием для привлечения ФПС России от имени государства в качестве субсидиарного ответчика по гражданским искам является бюджетное законодательство, так как ФПС России – главный распорядитель средств федерального бюджета по отношению к организациям Пограничной службы. Гражданско-правовым основанием для этого могло бы стать нормативное закрепление за ФПС России полномочий в отношении федеральной собственности, переданной Пограничной службе.

Учреждения Пограничной службы должны быть осмотрительны при заключении хозяйственных договоров, поскольку объем договорных обязательств определяется через заложенные в смете объемы расходов. Задержка финансирования не может быть поставлена в вину бюджетному учреждению. Однако если средства были выделены, но их использование носило нецелевой характер, тогда вина учреждения очевидна, и оно должно нести ответственность по невыполненным обязательствам.

Распоряжением Правительства Российской Федерации были установлены ограничения на принятие бюджетными учреждениями гражданско-правовых обязательств и рекомендовано при этом исходить из доведенных лимитов финансирования Минфина России. Заключение договоров бюджетных учреждений, исполнение которых осуществляется за счет средств федерального

бюджета, подлежит обязательному учету в территориальных органах федерального казначейства. Однако эти положения гражданско-правовой ответственности учреждения не распространяются на требования кредиторов, которые возникли из разрешенной учредителем приносящей доходы деятельности.

Особенности гражданской правоспособности учреждений Пограничной службы определяются тем, что они являются военными организациями. Особенности специальной правоспособности военных организаций обусловлены системой централизованного снабжения материальными средствами, необходимыми для осуществления служебно-боевой деятельности в целях выполнения возложенных на них задач в области обеспечения безопасности государства.

Достаточно резкое суждение по поводу участия военных организаций в гражданских правоотношениях высказывает Я.А. Гейвандов. Он считает, что задачи, возложенные на военные организации в сфере обороны и безопасности государства с использованием средств вооруженной защиты, никак не связаны с осуществлением ими от своего имени полномочий в сфере гражданского оборота или каких-либо имущественных прав и обязанностей.

Отсюда, по мнению Я.А. Гейвандова, вытекают следующие особенности правоспособности военных организаций. Во-первых, имущество воинского формирования не может быть в полной мере обособленным, поскольку передается ему и изымается у него вышестоящими органами военного управления в зависимости от необходимости решения конкретных боевых и иных задач, связанных с обеспечением обороны государства. А во-вторых, структура органов и сил, обеспечивающих безопасность страны средствами вооруженной защиты такова, что имущество, переданное одному воинскому формированию, может одновременно являться частью имущества другого формирования, в состав которого оно включено.

Предметом настоящей работы не является исследование проблемы организационно-правовой формы военной организации и такого неотъемлемого ее признака, как имущественная обособленность. Возьмем за данность, что в составе Пограничной службы на настоящий момент прошли государственную регистрацию некоторое количество организаций, созданных именно в форме государственных учреждений. Тем не менее, в позиции Я.А. Гейвандова присутствует определенное рациональное зерно по поводу особенностей правового статуса военных организаций и их правосубъектности, вытекающих из публично-правового характера задач, стоящих перед этими организациями.

Учреждения Пограничной службы, являющиеся одновременно органами государственной власти, имеют определенные особенности гражданской правоспособности. В первую очередь это связано с тем, что для органов государственной власти, в отличие от других участников гражданских правоотношений, не действует принцип «не запрещенное законом дозволено». Этот принцип касается, прежде всего, физических и юридических лиц как субъектов рыночной, хозяйственной деятельности и ни в коем случае не распространяется на государственные властные структуры, должностных лиц, которые обязаны придерживаться другого правила: «можно только то, что прямо разрешено законом». Таким образом, государственные учреждения власти нуждаются в более жесткой регламентации пределов их гражданской правоспособности и, в первую очередь, в отношении предоставления им права заниматься приносящей доходы деятельностью.

Другой особенностью государственных учреждений власти является то, что они могут быть самостоятельными субъектами права оперативного управления и одновременно представлять интересы государства как юридического лица. Юридическую возможность расширения гражданской правосубъектности государственных учреждений власти предоставляет часть 1 статьи 125 ГК РФ, устанавливая, что от имени Российской Федерации могут своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде органы государственной власти в рамках их компетенции, установленной актами, определяющими статус этих органов.

Впрочем, ранее уже говорилось о том, что отношения, возникающие в результате осуществления права оперативного управления, не всегда носят сугубо гражданско-правовой характер, да и сам правовой институт представляется многоотраслевым. При этом особенно возрастает роль административного права, обусловленная необходимостью вкрапления в гражданский кодекс как частноправовой акт некоторых элементов публично-правового регулирования в целях обеспечения баланса интересов обладателей вещных прав и третьих лиц.

По общему правилу, учреждения могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям. Закон специально оговаривает, что результаты хозяйственного использования имущества, находящегося в оперативном управлении, в виде плодов, продукции и доходов, включая имущество, приобретенное государственным учреждением по договорам или иным основаниям, поступают в оперативное управление этого учреждения. Следовательно, это имущество становится объектом права собственности государства, поскольку имущественной базой для его появления, как правило, послужило имущество собственника-учредителя, находящееся у учреждения на ограниченном вещном праве.

На основе этого некоторые ученые делают вывод, что объектом права оперативного управления является некая совокупность имущества, переданная собственником учреждению для осуществления своих задач и функций, соответственно любое имущество учреждения попадает под режим оперативного управления. Однако закон прямо рассматривает как имущественный комплекс только государственные предприятия, а за учреждениями лишь сохраняет устойчивое право оперативного управления на принадлежащее ему имущество при смене собственника. При этом указанная норма является дополнительной гарантией имущественной обособленности учреждения.

Несмотря на то, что в праве существует презумпция единства имущества участника гражданского оборота, при этом подчеркивается, что российское гражданское право знает исключение из этого правила, которое связано с возможностью учреждения осуществлять приносящую доходы деятельность. «Учреждения могут иметь два вида имущества с различным правовым режимом и даже с различным пассивом, причем, не будучи собственниками ни того, ни другого.» Таким образом, правовой режим имущества учреждений Пограничной службы может не быть однородным. В частности, во второй главе настоящего исследования будет более подробно рассмотрен правовой режим имущества учреждений Пограничной службы, полученного в результате осуществления приносящей доходы деятельности.

ГК РФ гипотетически расширяет гражданскую правоспособность учреждения, предоставляя ему право осуществлять приносящую доходы деятельность в соответствии с учредительными документами. Указанная правовая норма создает возможность появления у учреждения имущества, не находящегося в его оперативном управлении, поскольку закон именует правомочия в отношении приобретаемого имущества как право самостоятельного распоряжения им. Однако закон, с одной стороны, не раскрывает правовую природу права самостоятельного распоряжения, а с другой стороны, вступает в противоречие с самим собой. Эта проблема будет подробно рассмотрена во второй части настоящего исследования.

Помимо предоставленной законом учреждению возможности осуществлять приносящую доходы деятельность, это юридические лицо также может стать одаряемой стороной по договору дарения, а также наследником имущества. То есть существуют иные гражданско-правовые основания прироста имущества учреждения.

Таким образом, в настоящее время по российскому гражданскому законодательству правосубъектность государственных учреждений претерпела двоякое изменение. С одной стороны, она сузилась, поскольку были значительно ограничены правомочия учреждения в отношении имущества, находящегося в оперативном управлении. А с другой стороны, правосубъектность учреждения вышла за рамки, ранее ограниченные исключительно правом оперативного управления имуществом собственника, за счет возможности в некоторых случаях осуществлять предпринимательскую и иную приносящую доходы деятельность, а также приобретать имущество по иным основаниям.