## Система юридических лиц Федеральной пограничной службы Российской Федерации и перспективы её совершенствования

Проблемы правосубъектности системы организаций как единого целого и отдельных составляющих её элементов достаточно давно привлекают внимание отечественных цивилистов[[1]](#footnote-1).

Ранее проблема сочетания гражданской правосубъектности системы и её отдельных элементов рассматривалась главным образом применительно к организациям потребительской кооперации, профсоюзов и производственных объединений[[2]](#footnote-2). При этом многие отечественные цивилисты вполне допускали существование в составе юридического лица других организаций, являющихся самостоятельными субъектами правоотношений[[3]](#footnote-3).

Но если проблемы системной правосубъектности потребительской кооперации, профсоюзов и производственных объединений обсуждались достаточно широко[[4]](#footnote-4), то аналогичные вопросы в отношении военных структур практически не рассматривались.

Ранее действующее законодательство признавало самостоятельную гражданскую правосубъектность за всеми воинскими частями. Таким образом, в гражданском обороте, в качестве юридических лиц участвовали одновременно воинские части, структурно включающие в себя другие воинские части, также выступающие в качестве самостоятельных субъектов. Иными словами, отдельные юридические лица (например - округа), в свою очередь, также могли состоять из юридических лиц (полков, пограничных отрядов и т.п.).

Указанная система сохранилась (по крайней мере, в Минобороны России) до нынешнего времени. Таким образом, можно согласиться с Я.А. Гейвандовым, отмечающим, что на сегодняшний день “неясно, чем отличаются входящие в состав Вооружённых Сил РФ центральные органы военного управления, объединения и соединения (которые имеют условные наименования воинских частей) от других воинских частей, также включённых в качестве самостоятельного элемента в состав Вооружённых Сил РФ … неясен организационно-правовой статус каждого из перечисленных … элементов системы Вооружённых Сил РФ (какие из них являются юридическими лицами и в какой организационно-правовой форме, а какие – их структурными подразделениями) ”[[5]](#footnote-5).

Что же касается гражданского законодательства того времени, то прямого запрета существования таких “матрёшечных” систем юридических лиц не было. Впрочем, нет такого запрета и в действующем законодательстве. Таким образом, на сегодняшний день вопрос о возможности выступления в гражданских правоотношениях от своего имени “системы” как таковой, наряду с её отдельными элементами остаётся открытым. В отношении юридических лиц, владеющих имуществом на праве собственности, ответ на этот вопрос кажется очевидным. В самом деле, если имущество принадлежит какому-либо юридическому лицу на праве собственности, это означает, что оно обособлено от имущества всех других юридических лиц и, следовательно, не может принадлежать на праве собственности никакому другому юридическому лицу. Это, в свою очередь, означает, что данное юридическое лицо обособлено от всех прочих юридических лиц и не может, таким образом, ни входить в “систему” другого юридического лица в качестве его элемента, ни само иметь в своём составе другие юридические лица.

Существующая до настоящего времени неопределённость правового положения воинских частей не позволяет говорить о возможности создания на сегодняшний день системы юридических лиц в этих ведомствах.

Как же должна выглядеть система юридических лиц Пограничной службы для того, чтобы она не только соответствовала действующему законодательству, но и функционировала наиболее эффективно? Прежде чем перейти к рассмотрению системы юридических лиц ФПС России, представляется целесообразным рассмотреть само понятие системы.

Под системой обычно понимается “нечто целое, представляющее собой единство закономерно расположенных и находящихся во взаимной связи частей”[[6]](#footnote-6).

С точки зрения исследователя организационных систем Б.З. Мильнера, “система есть набор взаимосвязанных и взаимозависимых частей, составленных в таком порядке, который позволяет воспроизвести целое”[[7]](#footnote-7).

Систему же организаций можно определить, как “совокупность организаций, однородных по своим задачам, или учреждений, организационно объединённых в одно целое”[[8]](#footnote-8).

Следует отметить, что система является не простой суммой составляющих её частей, а именно совокупностью, единым целым, в котором взаимодействие отдельных частей образует новые свойства всей совокупности. С точки зрения системного подхода, важными особенностями системы являются её дифференциация и интеграция. Каждая часть системы выполняет свои специализированные функции. В то же время для поддерживания отдельных частей в одном организме и формирования единого целого в системе осуществляется интеграция, достигаемая координацией уровней иерархии, определёнными правилами и процедурами.

Системы можно разделить на открытые и закрытые. При этом главной особенностью закрытой системы является то, что “она существенно игнорирует эффект внешнего воздействия”[[9]](#footnote-9). В то же время открытая система “признаёт динамическое взаимодействие с окружающим миром”[[10]](#footnote-10). Открытые системы получают ресурсы, необходимые ей для нормального функционирования, из внешнего мира. Открытая система и окружающая её среда взаимозависимы. Изменения во внешней среде влияют на элементы системы, в то же время изменения в системе определённым образом воздействуют на внешнюю среду. Со временем открытая система может становиться более закрытой (в случае уменьшения зависимости от внешнего окружения) и наоборот.

Систему ФПС России можно, по всей видимости, отнести к открытым системам. Наибольшее влияние на эту систему, как представляется, оказывают экономические, ресурсные элементы внешней среды, а также хозяйственное (и особенно гражданское) законодательство. В интересах обеспечения самосохранения и нормального функционирования открытой системы, она, по мнению специалистов в области организационных систем, должна наиболее полным образом учитывать воздействие внешней среды[[11]](#footnote-11).

Главным фактором, оказывающим определяющее влияние на деятельность любой системы, является цель её функционирования – её миссия.

Миссией Пограничной службы России является охрана государственной границы. В то же время миссией системы юридических лиц Пограничной службы, по-видимому, можно считать материальное обеспечение функционирования службы, как единой организации. Именно эта миссия, на наш взгляд, должна главным образом определять структурные особенности системы юридических лиц Пограничной службы России. В этом отношении, видимо, следует согласиться с мнением Я.А. Гейвандова, считающего, что “приведение существующей системы юридических лиц, действующих в сфере оборонной безопасности и в Вооружённых Силах в частности, в соответствии со стоящими перед ними целями и характером их деятельности – одна из серьёзнейших проблем современного этапа военного строительства”[[12]](#footnote-12). От этого – как подчёркивает он далее – зависит правильное определение правового положения соответствующих воинских формирований и подразделений, а также полномочий возглавляющих их должностных лиц. Вместе с тем, рассматривая систему юридических лиц ФПС России, крайне важно определить “базовые элементы” этой системы – иными словами, какие именно структурные части ведомства должны быть наделены статусом юридического лица, для того чтобы вся организация могла эффективно действовать именно в качестве единой системы.

Необходимо отметить, что ранее проблема определения “базового (обладающего самостоятельной правосубъектностью) элемента” организационной системы рассматривалась в основном по отношению к предприятиям. Так, например, по мнению Р.О. Халфиной, “Критерием выделения такого звена является законченный результат труда, поступающий в сферу распределения и обмена. Именно на уровне предприятия соотносятся затраты на производство и конечные результаты … возникает возможность такого эффективного критерия оценки, как степень удовлетворения потребностей”[[13]](#footnote-13). Указанные критерии явно не могут быть применены к военным организациям, учитывая специфику и цели их деятельности.

Опираясь на результаты исследования сущности юридического лица (проведённого в первой главе), представляется возможным сделать вывод о том, что “базовыми элементами” системы Пограничной службы России – юридическими лицами – с формально-юридической точки зрения могут быть только организации, имеющие обособленное имущество на праве собственности, праве оперативного управления или хозяйственного ведения.

В то же время необходимо отметить существующую в настоящее время недостаточную (на наш взгляд) изученность правового режима военного имущества. Так, Я.А. Гейвандов в одном случае указывает, что военное имущество должно принадлежать на праве оперативного управления соединениям[[14]](#footnote-14), в другом – самому Минобороны России[[15]](#footnote-15).

Указанная точка зрения представляется достаточно противоречивой и неопределённой. Как уже указывалось выше, исходя из требований действующего законодательства и сущности понятия “право оперативного управления” (в его современном понимании[[16]](#footnote-16)) имущество не может принадлежать на праве оперативного управления какой-либо организации и одновременно её структурному подразделению.

Таким образом, система юридических лиц “силового” федерального органа исполнительной власти может быть построена только по двухуровневому принципу. При этом юридические лица (“базовые элементы” системы) наделяются имуществом на праве оперативного управления (хозяйственного ведения), составляя при этом как бы один уровень указанной системы, другой же уровень может занимать только субъект права, являющийся собственником указанного имущества.

Исходя из особенностей правосубъектности военных организаций (рассмотренных в предыдущих разделах), можно сделать вывод о невозможности и нецелесообразности наделения их всех статусом юридического лица. Вместе с тем особенности некоторых структурных подразделений делают нецелесообразным (а иногда и невозможным) включение их в состав единого юридического лица ФПС России. Таким образом, наиболее приемлемым представляется создание системы организаций ФПС России, выступающих в гражданском обороте, выделив в её структуре три основные группы юридических лиц:

Воинские части и соединения, не занимающиеся деятельностью, приносящей доходы (региональные управления, например).

Учреждения ФПС России, имеющие право на деятельность, приносящую доходы (вузы, медицинские учреждения, санатории, дома отдыха и т.п.).

Коммерческие организации (унитарные предприятия) ФПС России.

Кроме того, в интересах ФПС России в гражданском обороте могут выступать различные общественные объединения и т.п. некоммерческие организации.

Общее руководство всей системой юридических лиц при этом может осуществляться Федеральной пограничной службой Российской Федерации как федеральным органом исполнительной власти, для чего она должна быть наделена соответствующими полномочиями (включая отдельные полномочия собственника государственного имущества).

Как указывал М.И. Брагинский, “Государство осуществляет своё право собственности двояким образом: либо через организации, у которых имущество находится в оперативном управлении, либо через органы, наделённые властными полномочиями. В то время как первые владеют, пользуются и распоряжаются имуществом от своего имени, органы власти (управления) действуют в этих случаях от имени государства”[[17]](#footnote-17).

Таким образом, Федеральная пограничная служба Российской Федерации, как федеральный орган исполнительной власти, может быть наделена некоторыми полномочиями собственника – государства, необходимыми для осуществления управления хозяйственной деятельностью юридических лиц, входящих в систему ФПС России. Именно такая организация управления хозяйственной деятельностью юридических лиц представляется наиболее оптимальной в современных условиях. Такая организация управления от имени государства, как собственника (а не от имени вышестоящего юридического лица), вполне соответствует принципам и требованиям действующего гражданского законодательства России и, в частности, пункту 1 статьи 1 ГК РФ, указывающему на равенство участников регулируемых гражданским законодательством отношений и недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в частные дела.

Рассмотрим более подробно группы юридических лиц, входящие в систему ФПС России.

К первой группе (воинские части и соединения, не занимающиеся деятельностью, приносящей доходы) представляется целесообразным отнести все основные организации ФПС России, которые не должны отвлекаться от выполнения главных задач какой-либо дополнительной хозяйственной деятельностью. Наиболее удобным представляется объединить эти структурные подразделения в одно юридическое лицо – это позволит оптимизировать управление хозяйственной деятельностью, упростит распределение, оперативное перераспределение имущества и контроль его использования. Объединение основных структурных подразделений в одно юридическое лицо не потребует существенных изменений существующей сегодня системы управления. На сегодняшний день войска и органы ФПС России фактически уже функционируют, как одно большое юридическое лицо, осуществляющее в полной мере управление всей хозяйственной деятельностью подчинённых частей и подразделений, свободно распределяя и перераспределяя имущество внутри всей системы.

В случае объединения всех воинских частей ФПС России (за исключением вузов, отдельных предприятий и организаций) в рамках одного юридического лица, эти структурные подразделения будут наделяться статусом филиалов или представительств. В гражданском обороте они могут выступать только от имени ФПС России на основании специальных доверенностей и в пределах определённых полномочий (указанных в доверенностях и в положениях о соответствующих филиалах и представительствах). По нашему мнению, такая система ни в коей мере не ограничит эффективность выступления воинских частей в гражданских правоотношениях, вместе с тем возможности управления и контроля хозяйственной деятельности воинских частей значительно возрастут. Правовое положение частей будет в полной мере приведено в соответствие с действующим законодательством. Правомочия должностных лиц будут конкретно определены. В настоящее время правомочия командиров воинских частей по совершению сделок практически ничем кроме воинской дисциплины и собственной порядочности не ограничены. Иными словами, они могут совершать от имени воинской части любые сделки (например, взять кредит на огромную сумму и под огромные проценты и т.п.). В условиях рыночной экономики представляется более целесообразным конкретно определить рамки правомочий должностных лиц различного уровня. При этом важно, чтобы контрагенты ФПС России при заключении сделок также хорошо представляли себе объёмы правомочий соответствующих должностных лиц. Правовое положение филиалов и представительств ФПС России, как юридического лица, должны быть отражены в Положении о ФПС России, как юридическом лице, зарегистрированном в Министерстве юстиции Российской Федерации в установленном порядке. Правомочия же конкретных должностных лиц должны быть зафиксированы в соответствующих доверенностях и в положениях о филиалах. Кроме того, как показывает опыт организации Службы контрактов вооружённых сил США, в этом отношении большую пользу для упорядочения отношений с контрагентами могут оказать специальные инструкции о порядке совершения гражданско-правовых сделок. В этих инструкциях, утверждаемых вышестоящим командованием целесообразно указать не только общий порядок действий при формировании условий договоров и образцов документов, но и конкретные особенности данной воинской части (вплоть до номеров соответствующих должностных лиц, отвечающих за те или иные вопросы).

В качестве дальнейшего развития предлагаемой системы представляется целесообразным специально определить круг должностных лиц, уполномочиваемых на совершение определённых сделок, представление интересов ФПС России в гражданском обороте. Так, например, специальные доверенности с чётко определёнными правомочиями могут выдаваться офицерам, уполномоченным заключать гражданско-правовые сделки от имени ФПС России, другие доверенности могут выдаваться специалистам автомобильной службы (на право представлять интересы ФПС России в суде по делам, связанным с дорожно-транспортными происшествиями) и т.п.

Определённый интерес в этом отношении представляет опыт вооружённых сил США, где создана довольно эффективная система закупок. Вооружённые силы США выступают в гражданском обороте не от своего имени, а от имени государства. Для непосредственного вступления в гражданско-правовые отношения от имени США (в интересах Вооружённых Сил) создана специальная Служба контрактов, являющаяся структурой центрального подчинения. Представители этой службы - так называемые "офицеры по контрактам" - закрепляются за группами воинских частей, подчиняясь при этом не командирам частей, а своему командованию. Офицерами по контрактам назначаются офицеры или гражданские специалисты, имеющие высшее юридическое образование и прошедшие специальный курс подготовки по вопросам заключения и сопровождения контрактов, защиты интересов Вооружённых Сил в суде по делам, связанным с контрактами, и т.п. Каждому офицеру по контрактам выдаётся доверенность установленного образца на право заключения сделок от имени Соединённых Штатов Америки (с ограничением максимальной суммы сделки - например - "не свыше 100 тысяч долларов") [[18]](#footnote-18). Таким образом, они являются профессионалами высокого уровня, способными решать сложные задачи в своей области, и наделены конкретно определёнными полномочиями.

Независимость офицера по контрактам от командования и служб тыла позволяет ему избегать давления с их стороны по вопросам выбора контрагента, определения условий договоров, что, в свою очередь, позволяет снизить вероятность коррупции.

Интересным представляется также то, что для каждой воинской части разработано специальное Положение о порядке проведения закупок, подробно определяющее не только порядок проведения закупок (заключения сделок) в различных случаях, но и устанавливающее предельные суммы закупок (в зависимости от видов имущества).

Изучение зарубежного опыта, несомненно, позволит быстрее создать эффективную систему закупок в ФПС России.

Как представляется, создание аналогичной системы в наших силовых структурах может оказаться достаточно полезным в условиях рыночной экономики. В условиях рынка даже небольшая ошибка может принести огромный экономический ущерб. Именно поэтому в гражданском обороте интересы ФПС России должны представлять не командиры с мотострелковым образованием, а профессионалы – юристы и экономисты. Именно экономисты должны изучать конъюнктуру и выбирать наиболее выгодные условия сделок. Именно юристы должны определять содержание договоров и в случае необходимости умело защищать интересы ФПС России в судах. В связи с этим представляется целесообразным создать специальную отдельную службу ФПС России, главной функцией которой было бы выступление в гражданском обороте от имени и в интересах ФПС России. Такая структура должна укомплектовываться экономистами (специалистами в области изучения рынков) и юристами, специализирующимися в области договорного права. При этом затраты на подбор, подготовку и содержание таких специалистов, безусловно, окупятся за счёт предотвращения убытков, которые могут возникнуть вследствие неграмотной хозяйственной деятельности.

Представляется важным сделать эту структуру максимально независимой (особенного от командования структурных подразделений того уровня, на котором представители этой службы будут работать).

Иными словами, специалисты данной службы должны быть подчинены только своему командованию по линии службы, а не командованию частей ФПС России, в интересах которых они действуют. Это позволит избежать административного давления со стороны командования части и, соответственно, более объективно подходить к выбору контрагентов и определению условий договоров.

Кроме того, представляется необходимым более конкретно определить особенности правосубъектности военных учреждений. Так, например, по мнению Я.А. Гейвандова, “особые задачи, функции, полномочия, возложенные на военные организации, их бюджетное финансирование, как представляется, требует открытия им строго определённых счетов, с особым порядком их использования и расходования денежных средств” [[19]](#footnote-19).

В соответствии с п.3 ст.120 ГК РФ особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Таким образом, представляется целесообразным разработать проект федерального закона “О государственных военных учреждениях”, отражающий особенности гражданско-правового положения военных учреждений - юридических лиц.

Вторая группа организаций – военные вузы, клубы, санатории, отдельные медицинские учреждения – то есть те организации, которые могут выступать в гражданском обороте не только в качестве потребителей, но и в качестве производителей товаров и услуг, если это право предоставляется им собственником в соответствии с учредительными документами. Главным условием осуществления такой деятельности, конечно же, должно быть то, что она ни в коем случае не должна осуществляться в ущерб выполнению основных задач этих организаций. Этот принцип должен быть не только провозглашён, но и заложен во всех учредительных документах соответствующих учреждений. Кроме того, важно обеспечить соблюдение этого принципа системой ограничительных норм. Так, в учредительных документах или в договоре с собственником можно предусмотреть, что те или иные услуги предоставляются лицам, не имеющим отношение к ФПС России, только при определённых условиях, например: “количество санаторных путёвок, направляемых в свободную продажу в каждый период, не должно превышать 10% от общего количества путёвок”.

Вместе с тем важно не сковывать излишне инициативу руководства таких учреждений и не устраивать чрезмерные препятствия при осуществлении разрешённой деятельности, приносящей доходы. Рамки разрешённой деятельности должны быть максимально чётко и конкретно определены в соответствующих правовых актах (в форме, исключающей различные толкования), а всё, что “внутри этих рамок”, не должно сковываться необходимостью постоянных и длительных согласований.

Кроме того, важно обеспечить определённость и “прозрачность” распределения средств, получаемых от деятельности, приносящей доходы. Соотношение долей собственника и учреждения, общий порядок и рамки распределения средств (на какие цели они могут тратиться) целесообразно определить в учредительных документах, с последующей конкретизацией в договоре учреждения с собственником. Это поможет в осуществлении контроля и предупреждения возможных злоупотреблений.

При определении порядка использования средств представляется целесообразным определить, что получение средств от деятельности, приносящей доходы, не может служить основанием для уменьшения размеров бюджетного финансирования учреждений.

1. См., например: Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. - М.: Юридическая литература, 1981. – С. 25 - 44. [↑](#footnote-ref-1)
2. См., например: Брагинский М.И. Указ соч. – С. 25 - 32. [↑](#footnote-ref-2)
3. См., например: Основы советского государственного строительства и права: Учебник / Акад. обществ. наук при ЦК КПСС. – М.: Мысль, 1979. – С. 469 [↑](#footnote-ref-3)
4. См. например: Абова Т., Заменгоф З. Производственное объединение – единый производственно-хозяйственный комплекс // Хозяйство и право. – 1979. - № 3. - С. 53 – 58; Брагинский М.И. Указ соч. - С. 25 – 32; Макарова Е.В. Юридический статус внутрипроизводственных фирм в условиях углубления и развития хозрасчёта // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. - 1991. - № 4. - С. 64 - 70. [↑](#footnote-ref-4)
5. Гейвандов Я.А. Указ. соч. – С. 6 [↑](#footnote-ref-5)
6. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка / Российская академия наук. Институт русского языка им. В.В. Виноградова. – 4-е изд., дополненное. – М.: Азбуковник, 1998. – С. 719. [↑](#footnote-ref-6)
7. Мильнер Б.З. Теория организации. – М.: ИНФРА-М, 1998. – С. 15. [↑](#footnote-ref-7)
8. Там же. [↑](#footnote-ref-8)
9. Мильнер Б.З..Указ. соч. – С. 15. [↑](#footnote-ref-9)
10. Там же. [↑](#footnote-ref-10)
11. См., например: Мильнер Б.З. Указ. соч. - с. 17 - 20 [↑](#footnote-ref-11)
12. Гейвандов Я.А. Организации, обеспечивающие вооружённую защиту Российской Федерации (некоторые аспекты соотношения публично-правового содержания и организационно-правовой формы)// Государство и право. – 1999. - № 2. – С. 6 [↑](#footnote-ref-12)
13. Халфина Р.О. Государственное предприятие – юридическое лицо, субъект права оперативного управления // Советское государство и право. - 1983. - № 4. - С. 12. [↑](#footnote-ref-13)
14. Гейвандов Я.А. Указ. соч. – С. 9. [↑](#footnote-ref-14)
15. Там же, с. 11. [↑](#footnote-ref-15)
16. Сравните: Халфина Р.О. Указ. соч. - С. 18; Заменгоф З.М. Имущественная самостоятельность хозяйственных органов и их подразделений//Советское государство и право. - 1973.- № 5. - С. 43 – 49. [↑](#footnote-ref-16)
17. Брагинский М.И. Участие Советского государства в гражданских правоотношениях. - М. Юридическая литература, 1981.- С. 81. [↑](#footnote-ref-17)
18. См. Приложение № 4. [↑](#footnote-ref-18)
19. Гейвандов Я.А. Указ. соч. – С. 12. [↑](#footnote-ref-19)