
АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ УНИТАРНОГО ПРЕДПРИЯТИЯ КАК ГОСУДАРСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ

О.А. Ястребов

Кафедра административного и финансового права
Российский университет дружбы народов
Ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье определены особенности административной правосубъектности унитарного предприятия как государственной организации, конкретизируется его административно-правовой статус.

В имеющейся монографической литературе исследование административно-правового статуса унитарного предприятия начинается, по общему правилу, с раскрытия понятий «административная правосубъектность», «административно-правовой статус», «административно-правовое положение», выявления их соотношения и содержательных элементов. Несомненно, такой подход не только возможен, но и необходим, ибо позволяет более четко определить предмет исследования и очертить круг наиболее важных проблем. При этом, однако, в стороне остается вопрос о том, что представляет собой унитарное предприятие как коллективный субъект, который только в том случае выступает как субъект административного права, когда становится адресатом административно-правовых норм.

В теории права принято считать, что субъектами права являются все адресаты права, все те, кто находится под действием правовых норм, признается ими в качестве правового лица, возможного носителя субъективных прав и обязанностей. Понятие «субъекта права», отмечает, например, Т.Н. Радько, означает признание правосубъектности адресата права как юридически значимого лица, обладающего возможностью быть носителем прав и обязанностей и соответственно субъектом правоотношения [11, с. 338–339].

Что же представляет собой унитарное предприятие как адресат административного права?

Думается, что государственное унитарное предприятие целесообразнее определять через понятие «организация», а не через понятия «коллективный субъект» или «юридическое лицо».

На первый взгляд, определение унитарного предприятия с использованием понятия юридического лица кажется более предпочтительным, поскольку, по мнению многих административистов, административная правосубъектность возникает у него с момента регистрации, т.е. регистрации в качестве юридического лица в налоговых органах. Вместе с тем заслуживает внимания позиция М.А. Дрыги, который, исходя из разработанной им теоретической конструкции относительной и абсолютной административной правоспособности унитарного предприятия, пришел к вы-

воду, что возникновение его административной правосубъектности независимо от приобретения им статуса юридического лица [5, с. 43].

В связи с этим встает целый ряд вопросов и, прежде всего: что же за правовые образования представляют собой унитарные предприятия до момента приобретения ими статуса юридического лица и, соответственно, приобретения гражданской правоспособности? С какого момента возникает административная правосубъектность унитарного предприятия?

В современной отечественной доктрине и законодательстве наметилась тенденция, которая выражается в признании публичной правосубъектности организаций, не имеющих статуса юридического лица. Дело в том, что согласно ст. 48 ГК РФ юридическим лицом может признаваться не любая организация, а та, которая обладает определенными признаками. В этом плане понятие организации шире понятия юридического лица. Публичное законодательство не содержит императивной нормы, например, об обязательной регистрации общественных объединений в качестве юридических лиц, за исключением случаев, оговоренных в федеральном законе. Оно допускает их деятельность как субъектов (организаций) публичного права без регистрации в качестве юридических лиц. Общественная организация приобретает публично-правовую правосубъектность с момента принятия на учредительном съезде решения о его создании, об утверждении его устава и формировании руководящих и нормативно-ревизионных органов [16, с. 15–17].

В русле данной тенденции, характерной для публичного права, формируется и концепция административной правосубъектности унитарного предприятия, предложенная М.А. Дрыгой. Он вполне обоснованно выдвигает положение, согласно которому административная правосубъектность унитарного предприятия возникает на стадии его создания путем принятия определенного административно-правового акта [5, с. 39]. Действительно, с момента издания такого акта об учреждении унитарного предприятия возникает определенный комплекс управленческих отношений, а сам этот акт в соответствии со ст. 8 Закона о государственных предприятиях уже содержит определение целей и предмета его деятельности. Доказывая наличие управленческих отношений сразу после издания учреждающего административного акта, М.А. Дрыга приводит факты, связанные с назначением руководителя предприятия, предоставлением предприятию необходимых служебных помещений. Думается, в число этих отношений входят также отношения по поводу регистрации унитарного предприятия в качестве юридического лица, в которых оно выступает, не будучи юридическим лицом. Его устав утверждается (ст. 9 Закона о госпредприятиях) уполномоченным органом, т.е. административным актом в форме приказа по соответствующему ведомству.

Для возникновения административной правосубъектности унитарного предприятия важен не столько факт его государственной регистрации, сколько издание административно-правовых актов о его учреждении и утверждении его устава. С этого момента оно может считаться формально созданным как государственная организация и субъект публичного права, который для осуществления хозяйственной деятельности должен еще реализовать публично-правовую обязанность по регистрации в качестве юридического лица, предоставив в регистрирующий компетентный орган решение уполномоченного органа о своем создании, свой устав и сведения о составе и стоимости имущества (ст. 10 Закона).

Если эта публично-правовая обязанность не будет исполнена, возможно возникновение охранительных правоотношений, предусмотренных п. 1 ст. 14.1 КоАП РФ. При этом весьма примечателен подход, избранный законодателем при форму-

лировании этой нормы. За осуществление предпринимательской деятельности без регистрации в качестве юридического лица предусматривается административный штраф, но не указывается прямо, кто может быть административным деликвентом в данном случае и кто несет административную ответственность. Должностные лица незарегистрированного юридического лица? Однако в строго юридическом смысле они не могут рассматриваться как должностные лица юридического лица, поскольку оно не существовало до момента его регистрации. Само юридическое лицо? Но ведь оно не существовало на момент события правонарушения и, следовательно, в принципе не может быть субъектом правонарушения. Не дает прямого ответа на эти вопросы по ч. 1 ст. 14.1 КоАП РФ и высшая судебная инстанция [10].

В то же время п. 2–4 ст. 14.1, предусматривая административную ответственность за осуществление предпринимательской деятельности без лицензии, называют в качестве возможных ее субъектов должностных лиц юридического лица и само юридическое лицо. И это вполне логично. Однако в случае с регистрационными правоотношениями, думается, в качестве субъекта ответственности выступает именно организация, не исполняющая обязанность по регистрации. Применительно к унитарному предприятию можно сказать, что оно существует как организация с издания акта о его учреждении и утверждения ее устава.

В этой связи нельзя не отметить интересную мысль, высказанную в отечественной литературе. Суть ее состоит в том, что исходя из специфики отдельных публично-правовых отношений и юридического положения их субъектов, категория юридического лица должна в публичном праве рассматриваться лишь в качестве вспомогательной. Так, по мнению Д.В. Винницкого, наличие налоговой правосубъектности у той или иной организации во многих случаях не следует связывать с наличием у нее прав юридического лица [2, с. 30]. Думается, данный тезис вполне применим и при решении вопроса об административной правосубъектности унитарных предприятий.

Вместе с тем, если исходить из Закона о государственных предприятиях (ст. 3 «Правоспособность унитарных предприятий»), то частно-правовые права и обязанности, соответствующие предмету и целям его деятельности, унитарное предприятие может иметь с момента создания его как юридического лица, т.е. со дня внесения соответствующей записи в единый государственный реестр юридических лиц. При этом унитарное предприятие до момента завершения формирования собственником его имущества уставного фонда не вправе совершать сделки, не связанные с его учреждением.

По отдельным видам деятельности, предусмотренным законом, право осуществлять деятельность, на занятие которой необходимо получение лицензии, возникает у государственного предприятия только с момента получения такой лицензии.

В отличие от гражданской правосубъектности, формально-юридически административная правосубъектность унитарного предприятия как организации возникает с момента принятия административного акта о его создании и утверждения соответствующим актом (приказом, постановлением) его устава, назначения его руководителя, после чего оно становится субъектом права, обладающим публично-правовыми обязанностями (например, обязанностью зарегистрироваться в качестве юридического лица для осуществления коммерческой деятельности) и субъективными правами (например, правом обжаловать решение государственного органа об отказе в регистрации).

В этом плане целесообразно осуществлять разработку вопросов, связанных с обоснованием организации как субъекта публичного права и специфики унитарно-

го предприятия как государственной организации, наделенной административной правосубъектностью.

В современной публично-правовой литературе именно организации, а не юридические лица как субъекты, создаваемые по действующему законодательству для целей частного права, рассматриваются, наряду с физическими лицами, в роли участников публично-правовых отношений и возникающих из них споров [1, с. 202–219; 2, с. 33–56; 7, с. 124–130; 8, с. 124–135; 12, с. 172–179; 15, с. 293–294]. Между тем категория «организация» как родовое понятие четко не определено ни в юридической литературе, ни в законодательстве.

Имеются легальные определения лишь отдельных видов организаций, которые, однако, также не дают представления об организации как универсальном родовом понятии. Так, Закон «О некоммерческих организациях» 1996 г. дает дефиницию некоммерческой организации, формулируя ее через понятие «организация», т.е. через идентичное понятие, содержание которого в административном законодательстве не раскрывается.

В отечественном правоведении организации как коллективные субъекты права подразделяются на государственные и негосударственные. Однако трактовка государственных организаций весьма неоднозначна. В соответствии с одним подходом к государственным организациям относятся как государственные органы, т.е. организации, наделенные властными полномочиями, так и хозяйственные и социально-культурные предприятия, учреждения (широкий подход) [7, с. 116–130; 13, с. 426–428; 15, с. 296]. Согласно другому подходу к числу организаций, выступающих как самостоятельные субъекты права, относятся только те государственные организации, которые не обладают полномочиями юридически властного характера, свойственными для органов исполнительной власти [8, с. 124–130]. К числу таких организаций относятся государственные унитарные предприятия и государственные учреждения (государственные организации в узком смысле).

Все эти организации в сфере публичного управления обладают определенным административно-правовым статусом и вступают в правовые отношения с органами исполнительной власти не в качестве официальных органов, а по общему правилу, как субъекты, преследующие свой корпоративный, частный интерес, за исключением государственных и муниципальных предприятий, которые создаются для реализации публичного интереса. При этом, как ни парадоксально, даже эти государственные организации, коль скоро они выступают в управленческих отношениях с органами государственной власти не в качестве носителей официальных властных полномочий могут для целей публичного права в известной мере рассматриваться в качестве частных лиц (например, при оспаривании административных актов органов исполнительной власти).

Как было отмечено выше, отсутствие государственной регистрации организации в качестве юридического лица не может быть универсальным критерием для решения вопроса о том, является ли она субъектом публично-правовых отношений. В силу этого категорию «юридическое лицо» не следует рассматривать как предельно общее понятие для обозначения коллективных субъектов публичного права. Такой категорией является понятие «организация». Соответственно, среди организаций, не обладающих властными полномочиями, можно выделить два вида коллективных субъектов публично-правовых отношений: а) организации, обладающие статусом юридического лица, б) организации, не обладающие таким статусом. Отсутствие у организации статуса юридического лица отнюдь не означает, что она лишена правосубъектности, юридической личности и не является субъектом права.

Вопрос о правовой природе организаций, обладающих признаками юридического лица, о самих этих признаках, позволяющих судить о юридической личности организации, является предметом дискуссий в современном отечественном правоведении. При этом в соответствии с одной точкой зрения конструкция юридического лица представляется исключительно как гражданско-правовая категория, созданная для удовлетворения определенных потребностей имущественного (гражданского) оборота [3, с. 171]. Сторонники этого подхода утверждают, что понятие юридического лица для административного права, как и для некоторых других отраслей права, никакого значения не имеет [17, с. 112–113]. Согласно другой точке зрения, конструкция юридического лица является общеправовой, межотраслевой категорией [4, с. 133, 147]. В тоже время отдельные авторы занимают в этом вопросе более гибкую позицию.

Так, считается, что в публичном праве, в частности, в налоговом, конструкция юридического лица должна рассматриваться лишь в качестве вспомогательной по отношению к понятию «организация» [2, с. 30]. В русле этого подхода Р.О. Халфина в свое время высказала мнение о том, что юридическое лицо является такой формой единства и зрелости организации, которая позволяет ей вступать в правовые отношения в качестве полноправного субъекта в различных отраслях права [14, с. 186]. В этом контексте в современной литературе выдвигаются идеи о необходимости в российском праве, как и в зарубежном, подразделять юридические лица на юридических лиц частного и публичного права. Примечательно, что на постсоветском пространстве в законодательстве некоторых стран (например, в ГК Грузии 1997 г.) уже имеет место подразделение организаций с правами юридического лица на юридические лица публичного и частного права. В числе юридических лиц публичного права предлагается рассматривать государственные и муниципальные учреждения либо публично-правовые образования (государство и муниципальные образования). Кроме того, к особой группе публичных юридических лиц относят не только государственные учреждения, но и унитарные государственные предприятия, объединяя их общим понятием «государственные организации» [4, с. 197].

Унитарное предприятие как субъект административного права выступает в качестве особого рода организации — государственной организации. В этом качестве оно имеет как сходные с другими организациями — субъектами права — черты, так и отличия. К основным характеристикам унитарного предприятия как государственной организации следует отнести:

1) наличие определенной организационной структуры, которая закрепляется в его уставе. В организационную структуру унитарного предприятия входят руководящие органы и различные подразделения. Унитарное предприятие по согласованию с собственником его имущества может создавать такие структурные подразделения, как филиалы и представительства.

Филиалом унитарного предприятия является его обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения унитарного предприятия и осуществляющее все его функции или их часть, в том числе функции представительства. Представительством унитарного предприятия является его обособленное подразделение, расположенное вне места нахождения унитарного предприятия, представляющее интересы унитарного предприятия и осуществляющее их защиту. Согласно ст. 5 Закона об унитарных предприятиях филиал и представительство унитарного предприятия не являются юридическими лицами и действуют на основании утвержденных унитарным предприятием положений. Филиал и представительство наделяются имуществом создавшим их унитарным предприятием. Руко-

водитель филиала или представительства унитарного предприятия назначается унитарным предприятием и действует на основании его доверенности. При прекращении трудового договора с руководителем филиала или представительства доверенность должна быть отменена унитарным предприятием, выдавшим ее. Филиал и представительство унитарного предприятия осуществляют свою деятельность от имени создавшего их унитарного предприятия. Ответственность за деятельность филиала и представительства унитарного предприятия несет создавшее их унитарное предприятие.

Число структурных подразделений унитарного предприятия может быть весьма значительно.

Так, согласно п. 5 Устава федерального унитарного государственного предприятия «Охрана», подведомственного МВД РФ, в его структуру входят подразделения: военизированной и сторожевой охраны; проектно-монтажные, финансово-экономические, кадровой работы и другие, а также 162 филиала на территории РФ. Возглавляется это предприятие генеральным директором, назначаемым на должность на конкурсной основе и освобождаемым от нее замминистра внутренних дел. Генеральный директор по согласованию с МВД назначает заместителей, а также главного бухгалтера. Однако порядок процедуры согласования при назначении главного бухгалтера несколько иной. Согласование о назначении главного бухгалтера с гендиректором осуществляет МВД. Все остальные работники назначаются лично гендиректором;

2) наличие юридической самостоятельности, которая включает два аспекта: а) материальный и б) формальный.

Материальный аспект выражает целостность, обособленность (автономность) предприятия от уполномоченных государственных органов, от ее работников и руководящего состава, а также самоуправляемость по отношению к иным субъектам в пределах, определенных Уставом и нормативно-правовыми актами. При этом внутреннее управление государственным предприятием осуществляется на принципах единоначалия, что является одним из проявлений его унитарности. Анализируя практику руководства унитарными предприятиями, исследователи приходят к выводу, что у таких предприятий в большей степени, чем у других, происходит отделение правомочий собственника от осуществления непосредственного (прямого) управления данными предприятиями [9, с. 113]. Так, согласно Уставу ФГУП «Охрана» (п. 1.4) это предприятие находится в ведомственном подчинении МВД РФ, которое осуществляет «координацию и регулирование его деятельности». Использование методов координации и регулирования не лишает унитарное предприятие осуществляемой в рамках устава управленческой самостоятельности и хозяйственной автономии.

Формальный аспект юридической самостоятельности унитарного предприятия как публичной организации характеризует ее собственную правосубъектность, которая предполагает, с одной стороны, признаваемую законом возможность этой организации обладать определенными правами и обязанностями, нести ответственность не только гражданско-правовую, но и административно-правовую. Судебная практика дает примеры, когда предприятие как организация остается субъектом права даже после принятия собственником решения о его ликвидации. Так, муниципальное предприятие обратилось в арбитражный суд с иском о признании недействительным постановления местной администрации о его ликвидации. Ответчик иска не признал, ссылаясь на то, что истец утратил статус юридического лица и не вправе обращаться с иском в суд.

Однако арбитражный суд правомерно не учел доводы ответчика и принял иск к своему рассмотрению, имея в виду следующее. Указанные акты подпадали под действие п. 2 ст. 20 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (в ред. Закона от 24.06.1992), согласно которому предприятие имело право обращаться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными актов государственных и иных органов, нарушающих охраняемые законом права и интересы этого предприятия. Кроме того, в соответствии с п. 5 ст. 37 названного Закона предприятие считалось реорганизованным или ликвидированным с момента исключения его из Государственного реестра. В данном случае предприятие из Государственного реестра исключено не было и, соответственно, правоспособность не утратило. При этом суд посчитал, что предприятия, созданные до вступления в силу Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности», могли быть не включены в Государственный реестр по не зависящим от них причинам. Следовательно, такие предприятия утрачивали право обращения в арбитражный суд с момента утверждения акта ликвидационной комиссии.

Все это позволило сделать суду вывод, что ликвидированное либо реорганизованное предприятие вправе обратиться в арбитражный суд с иском о признании недействительным акта о ликвидации либо реорганизации предприятия до момента исключения его из Государственного реестра (утверждения акта ликвидационной комиссии) [6].

С другой стороны, этот формальный аспект, характеризующий юридическую самостоятельность унитарного предприятия как государственной организации, выражается в разграничении ее прав, обязанностей и ответственности и прав, обязанностей и ответственности ее учредителей и работников. Примером такого разграничения может быть целый ряд статей КоАП РФ, в частности, ст. 14.4; 14.8 и другие. С точки зрения формального аспекта юридической самостоятельности унитарного предприятия административная ответственность за совершение указанных в данных статьях деяний может быть наложена не только непосредственно на само предприятие как юридическое лицо, но и на его должностных лиц;

3) участие унитарного предприятия в правовых отношениях под собственным наименованием и в определенной организационной форме. В административно-правовых отношениях оно участвует в форме государственной организации, в частноправовых — в организационно-правовой форме государственного унитарного предприятия и в обоих случаях под собственным наименованием, определенным в его Уставе. Согласно действующему законодательству, унитарное предприятие должно иметь полное фирменное наименование и вправе иметь сокращенное фирменное наименование на русском языке. Унитарное предприятие вправе иметь также полное и (или) сокращенное фирменное наименование на языках народов Российской Федерации и (или) иностранном языке. Унитарное предприятие должно иметь круглую печать, содержащую его полное фирменное наименование на русском языке и указание на место нахождения унитарного предприятия. Печать унитарного предприятия может содержать также его фирменное наименование на языках народов Российской Федерации и (или) иностранном языке. Унитарное предприятие вправе иметь штампы и бланки со своим фирменным наименованием, собственную эмблему, а также зарегистрированный в установленном порядке товарный знак и другие средства индивидуализации.

Необходимо в этой связи отметить, что в терминологическом плане для индивидуализации унитарного предприятия в его наименовании могут использоваться различные термины. Если в его наименовании не будет содержаться указание на то,

что эта организация является государственным унитарным предприятием, то возможно неадекватное понимание сущности данной организации. Так, в названии такого предприятия могут фигурировать термины «агентство» (например, «Федеральное агентство по регулированию продовольственного рынка»), «центр» (например, ГУП г. Москвы «Центр информационно-аналитических технологий»), «дирекция» (например, ГУП г. Москвы «Дирекция заказчика «Гидромост»»), «институт» (например, ГУП г. Москвы «МосжилНИИпроект»), «управление» (например, ГУП г. Москвы «Управление капитального ремонта и строительства»);

4) законность создания унитарного предприятия, выражающаяся в соблюдении установленной процедуры его учреждения. Законно созданным в качестве государственной организации и субъекта публичного права унитарное предприятие может считаться, как было показано выше, с момента издания административного акта об его учреждении и утверждения его устава органом исполнительной власти, уполномоченным на это учредителем. Законно созданным в качестве субъекта частного права оно может считаться с момента регистрации в качестве юридического.

Таким образом, как следует из проведенного в данной статье исследования, унитарное предприятие как участник административно-правовых отношений является собой особую государственную организацию, созданную для осуществления коммерческой деятельности. Административная правосубъектность унитарного предприятия конкретизируется в его административно-правовом статусе, который проявляется в четырех основных его разновидностях (негативный, позитивный, пассивный и активный) и включает такие содержательные элементы, как субъективные публичные права, публичную юридическую обязанность и публичную юридическую ответственность.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Аганов А.Б.* Учебник административного права. — М.: Городец, 1999.
- [2] *Винницкий Д.В.* Субъекты налогового права. — М.: Норма, 2000.
- [3] *Гражданское право: Учебник. В 2 т. / Отв. ред. Е.А. Суханов.* — М.: БЕК, 2002. — Т. 1.
- [4] *Грешников И.П.* Субъекты гражданского права: юридическое лицо в праве и законодательстве. — СПб., Юридический центр Пресс, 2002.
- [5] *Дрыга М.А.* Административно-правовой статус государственных унитарных предприятий: Дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д, 2005.
- [6] Информационное письмо ВАС РФ от 10.12.1992 № С-13/ОП-357 «О разрешении споров, связанных с учреждением, реорганизацией и ликвидацией предприятий // Вестник ВАС. — 1993.
- [7] *Карасева М.В.* Финансовое правоотношение. — М.: Норма, 2001.
- [8] *Козлов Ю.М.* Административное право. — М.: Юристъ, 1999.
- [9] *Мартынова Т.Н.* Административно-правовой статус государственных унитарных предприятий: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.
- [10] Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 № 18 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении особенной части КоАП РФ об административных правонарушениях» // Российская газета. — 2006. — № 250. — 8 ноября.
- [11] *Радько Т.Н.* Теория государства и права: Учебник для вузов. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
- [12] *Сергиенко Р.А.* О соотношении понятий «организация» и «юридическое лицо» в налоговом праве // Субъектные права и законные интересы. — Воронеж, 2002.
- [13] *Старшов Ю.Н.* Курс общего административного права. — М.: Инфра-М, 2002. — Т. 1.
- [14] *Халфина Р.О.* Общее учение о правоотношении. — М., Юридическая литература, 1974.

- [15] *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права. — М.: Юрайт, 1999.
- [16] *Шабоганова Н.Ю.* Конституционно-правовой статус общественных объединений в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2001.
- [17] *Ямпольская Ц.А.* Субъекты административного права: Дис. ... докт. юрид. наук. — М., 1958.

ADMINISTRATIVE LEGAL PERSONALITY OF UNITARY ENTERPRISE AS A STATE ORGANIZATION

O.A. Yastrebov

The Department of Administrative and Financial Law
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya st., 6, Moscow, Russia, 117198

The article defines characteristics of administrative legal personality of unitary enterprise as a state organization and its administrative status.