



# ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

DOI: 10.7256/1999-2807.2013.05.3

Е.О. Адарченко

## АДМИНИСТРАТИВНАЯ ПРАВОСУБЪЕКТНОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

**П**равосубъектность является основным элементом статуса любого юридического лица. Понимание термина «правосубъектность юридических лиц публичного права» усложняется наличием огромного количества точек зрения, касающихся самой правосубъектности. Одни авторы считают, что правосубъектность следует рассматривать как правовую категорию, выражающую действительное юридическое положение субъекта права и направленная на приобретение и реализацию прав<sup>1</sup>.

Другие авторы предлагают рассматривать правосубъектность как выражение не естественного, а общественно юридического свойства, это значит, что она обозначает юридическую возможность, которая, как и иные юридические возможности, является ничто иное, как субъективное право<sup>2</sup>.

Третьи, например В.В. Бараненков считает, что понятие «правосубъектность» целесообразно использовать в качестве обобщающего, предельно широкого, объемлющего своим содержанием все нормы, включенные в субинституты правового положения юридического лица, правового положения участников юридического лица и нормы, составляющие субинституты создания, реорганизации и ликвидации юридического лица<sup>3</sup>.

Все точки зрения можно считать полезными для изучения данной категории, однако на наш взгляд под «правосубъектностью» в общем смысле следует понимать определенный комплекс прав и обязанностей субъектов права, объем которых определяется законами разных отраслей права соответственно.

Исходя из определения становится ясным принципиальное отличие гражданской, административной, трудовой и других видов правосубъектности.

Для нас в данном случае интерес представляет именно административная правосубъектность юридических лиц публичного права.

В отличие от частного права (гражданского законодательства), нормативно устанавливающего понятия гражданской право- и дееспособности, в административном праве термин «административная правосубъектность» лишен правового регулирования и анализируется учеными в целях выяснения правовой природы и общих вопросов административно-правового статуса участников административно-правовых отношений.

Прежде всего необходимо отметить, что субъекты административного права делятся на индивидуальные и коллективные. Коллективными субъектами признаются организации (родовое понятие), которые далее делятся на органы государственной власти и местного самоуправления, предприятия, учреждения и иные организации, общественные и религиозные объединения. В свою очередь все коллективные субъекты административного права можно разделить на два вида, первые, которые наделены властными полномочиями и вторые, которые таковых не имеют.

Юридические лица публичного права следует относить именно к первому виду коллективных субъектов административного права, имеющих властные полномочия.

<sup>1</sup> См.: Зайцева О.Б. Трудовая правосубъектность как юридическая категория и ее значение в правовом регулировании трудовых отношений: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. – М., 2008. – С. 21.

<sup>2</sup> См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2 т. Т. 2. – М.: Юридическая литература. 1981. – С. 141-14.

<sup>3</sup> См.: Бараненков В.В. Соотношение понятий «правовое положение», «правовой статус» и «правосубъектность» юридического лица // Юридический мир. – 2006. – № 2. – С. 21-22.

Наравне с гражданской правосубъектностью, административная правосубъектность представляет собой объединение двух категорий: административной правоспособности и административной дееспособности.

Административная правоспособность юридических лиц публичного права представляет собой такие качества, которые в соответствии с действующим законодательством позволяют данным лицам участвовать в управленческих правоотношениях.

Административная дееспособность это способность лица своими действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами, и нести ответственность в соответствии с этими нормами. Административная дееспособность юридических лиц публичного права возникает одновременно с правоспособностью, а именно в момент создания данного юридического лица публичного права.

По нашему мнению к юридическим лицам публичного права следует относить такие субъекты административного права, которые обладают особой сущностью, отличной от юридических лиц частного права, а именно публичной сущностью. Под данным понятием мы понимаем совокупность качеств юридического лица, позволяющих определить место и роль юридического лица в обществе, тем самым обозначить свой статус. Так вот юридические лица публичного права имеют управленческий статус, что дает право данным юридическим лицам принимать властные решения, издавать нормативно-правовые акты, чего юридические лица частного права лишены, так как не приспособлены для данной деятельности, являясь по словам В.Е. Чиркина не субъектом, а объектом публичного управления<sup>4</sup>.

Основываясь на вышесказанном можно предположить, что к юридическим лицам публичного права следует относить как само государство в целом так и его органы в частности, а также такие организации, которые имеют следующие признаки:

- возникновение по инициативе государства;
- наделены властными полномочиями в определенной сфере;
- пользуются собственностью, принадлежащей государству.

Для юридических лиц публичного права административная дееспособность является основным средством реализации их административной правоспособности. Соответственно участие в административно-правовых отношениях — их прямая юридическая обязанность.

<sup>4</sup> См.: Чиркин В.Е. О понятии и классификации юридических лиц публичного права // Журнал российского права. – 2010. – №6. – С. 93.

Административная дееспособность юридических лиц публичного права заключается также и в особенностях административной ответственности данных лиц в случае совершения ими административного правонарушения. На наш взгляд именно дееспособность определяет ответственность юридических лиц. В то время как в гражданском праве выделяется особый вид правосубъектности- деликтоспособность, под которой понимают способность лица нести ответственность за совершенное им преступление<sup>5</sup>.

До принятия КоАП РФ вопросы административной ответственности коллективных субъектов в сфере исполнительной власти регулировались многочисленными нормативно-правовыми актами. Одни указывали что административной ответственности подвергаются «предприятия, учреждения, организации», другие «организации», третьи «юридические лица», четвертые «юридические лица (организации)».

Закрепив в ст. 2.10 в качестве базового понятия административную ответственность юридических лиц, кодекс решил эту проблему. Но в тоже время законодатель формируя указанную статью оставил без внимания вопрос о содержании понятия юридического лица в административно-деликтном законодательстве, предоставив по-видимому его решения правоприминителю.

Что же понимать под виной юридического лица в административном праве?

По мнению Б.И. Пугинского: «вина юридического лица в совершении административного правонарушения понимается, как неприложение юридическим лицом допустимых и требуемых законодательством усилий для выполнения возложенных на него обязанностей, за нарушение которых, предусмотрена административная ответственность, а также как неиспользование предоставленных прав и возможностей для устранения причин административного правонарушения»<sup>6</sup>.

Данное определение отчетливо отображает и характер вины юридических лиц публичного права.

Попытаемся выделить особенности вины юридических лиц публичного права:

Во первых, это коллективный характер, что подразумевает под собой вину людей, оформленных в коллектив, который выполняя определенные функции ведет себя не правомерно, тем самым, выражая

<sup>5</sup> См.: Илларионова Т.И. Структура гражданской правосубъектности // Правовые проблемы гражданской правосубъектности. Межвуз. сб. научн. трудов, вып. 62. – Свердловск. – С. 62-63.

<sup>6</sup> См.: Пугинский Б.И. Применение вины при регулировании хозяйственной деятельности // Советское государство и право. – 1979. – №10. – С. 63.

коллективное психическое отношение юридического лица к деянию и его последствиям<sup>7</sup>.

Во-вторых, устанавливая виновность необходимо уделить особое внимание на проверку добросовестности должностных лиц при выполнении ими их должностных обязанностей, в особенности руководителей. Это является необходимым, так как именно их вина в конечном итоге определяет и формирует вину юридического лица, исключая возможность соблюдения им установленных правил и норм<sup>8</sup>.

Что касается органов исполнительной власти, которые по нашему мнению являются юридическими лицами публичного права, то их необходимо считать именно организациями, обладающими властными полномочиями. Их правоспособность заключается в том, что они наделены властью, с целью руководства населением, государственными предприятиями, учреждениями, а также для выполнения определенных задач.

Верным предполагается мнение А.В. Мицкевича, который считает, что государственные органы, непосредственно выполняющие функции государственного руководства обществом- государственную власть, управление, правосудие, надзор и контроль, выступают как государственные бюджетные учреждения, наделенные правоспособностью юридического лица<sup>9</sup>.

Можно выделить следующие признаки государственных органов, характеризующие их правосубъектность:

- 1) обладание государственно-властными полномочиями;
- 2) создаются и действуют от имени государства;
- 3) данные юридические лица публичного права имеют свою структуру;
- 4) вправе издавать акты управления;
- 5) деятельность данных лиц обеспечивается всеми средствами государства (в том числе и принуждением).

Дореволюционные юристы российской империи в качестве юридических лиц публичного права чаще всего называли музеи, библиотеки, то есть организации, обязанные предоставить услуги любому обратившемуся лицу. В современном понимании наиболее характерным юридическим лицом публичного права является министерство, в дореволюционные времена отражавшее государство в целом, поэтому не являвшееся характерным

субъектом публичного права<sup>10</sup>. С данной точкой зрения не трудно согласиться, однако не считаем верным выделять министерство как особое юридическое лицо публичного права; по нашему мнению министерство является одним из органов исполнительной власти, которые наравных являются юридическими лицами публичного права.

Так как деятельность всех юридических лиц публичного права направлена на достижение общественно полезных целей, и действует для всего общества в целом они должны финансироваться за счет государства. Естественно, частные инвестиции нельзя полностью исключать они необходимы, однако в большей степени должна прослеживаться именно роль государства в непрерывной и законной деятельности данных лиц.

Справедливым находится мнение В. Гаршина, который изучив документы пожарного, экологического надзора, а также положений законодательства о «добровольном» жертвовании гражданами средств в пользу надзорных и контрольных органов, пришел к выводу, что такое законодательство узаконивает «государственный рэкет», а именно он верно считает что все административные штрафы должны поступать исключительно в казну, в то время как они идут мимо бюджета в специально созданные фонды. «Тем самым создаются побудительные мотивы для произвола, злоупотреблений, поборов»<sup>11</sup>.

Административная правосубъектность государственных органов заключается прежде всего в их компетенции, которая представляет собой определенный круг задач, функций, прав и обязанностей, форм и методов их работы.

Компетенция в свою очередь может быть типовой (министерство) и индивидуальной (специальный комитет); общей (правительство) и специальной (отраслевая и межотраслевая). Тем самым государственные органы отличаются друг от друга.

По мнению В.К. Андреева, содержание (структура) правосубъектности складывается из двух элементов — компетенции и реализации компетенции. При этом компетенцию он трактует как «аналог гражданской правоспособности», усматривая различие между ними в том, что «компетенция включает способность иметь не только хозяйственные права и обязанности, предусмотренные законом, но и наличные права и обязанности, обусловленные зарегистрированными учредительными доку-

<sup>7</sup> См.: Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 1998. – С.13.

<sup>8</sup> См.: Солдатов А.П. Проблемы административной ответственности юридических лиц: дис. ... канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – С. 43.

<sup>9</sup> См.: Зенков М.Ю. Органы государственной власти и местного самоуправления как юридические лица публичного права: учеб. пособие. – Новосибирск: СибАГС, 2006. – С. 36.

<sup>10</sup> См.: Демин А.А. Административное право Российской Федерации: курс лекций: учеб. пособие. – М.: Зерцало-М, 2002. – С. 95.

<sup>11</sup> См.: Гаршин В. Подайте чиновнику на «мерседес» Внебюджетные отраслевые фонды по-прежнему остаются безотказным инструментом для изъятия денег у населения в пользу чиновников // Российская газета от 6 июня 2000 г. – С. 3.

ментами предприятия»<sup>12</sup>. С данным мнением сложно согласится. На наш взгляд правильным было бы включить в понятие правосубъектности, в частности правоспособности такие элементы как компетенция и полномочия.

Неоспоримым является факт возникновения правоспособности органов государства с момента вступления в силу документов властно-распорядительного характера, издание которого подвластно субъекту, являющимся обладателем публичной власти.

Не сложно заметить четкое разграничение полномочий, а следовательно и компетенции между всеми органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

Например, Министерство образования РФ является федеральным органом исполнительной власти РФ проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области образования, осуществляет оно 75 функций, технология и порядок исполнения которых содержится в ряде подзаконных нормативных актов: регламент работы министерства, положения о его структурных подразделениях и т.д. Очевидным становится факт, что никакая другая организация или орган не вправе осуществлять функции принадлежащие министерству образования РФ. То же самое касается и других органов исполнительной власти.

Следовательно, под административной правоспособностью государственных органов различных уровней следует понимать наличие у каждого отдельно взятого органа свойственной только ему компетенции, а также присущих только ему функций, с помощью которых они и участвуют в административных правоотношениях.

Что касается дееспособности органов исполнительной власти и всего государства, то можно привести мнение Р.А. Ромашова, предлагающего выделять в ее структуре два элемента:

- кратоспособность — реальную возможность государства осуществлять
- публичную власть в отношении общества и отдельных граждан и
- деликтоспособность — фактическую ответственность государства по взятым
- на себя обязательствам и совершенным правонарушениям<sup>13</sup>.

Государство необходимо признавать юридическим лицом публичного права, так как именно госу-

дарство имеет в своем роде уникальную правоспособность, а именно цель деятельности должна быть направлена исключительно на достижение благополучия всего населения страны (по крайней мере в правовом государстве, каким по конституции считается Российская Федерация).

Таким образом можно сделать вывод об административной правосубъектности государства и государственных органов власти различных уровней (которые являются одним из видов юридических лиц публичного права), которая выражается через их компетенцию, содержащейся в соответствующих законах об их создании. В связи с тем что в структуре органов государственной власти, как федеральных так и на уровне субъекта РФ имеется четкая иерархия соподчинения должностных лиц, можно заключить что ответственность за нарушение законодательства нижестоящими должностными лицами несомненно будет затрагивать и весь государственный орган в целом.

Что касается ныне существующих госкорпораций, которые также как и органы исполнительной власти следует считать юридическими лицами публичного права, то по своей сущности они являются инновационно-управленческой организацией, действующей в интересах всего населения страны. Каждая из существующих на данный период госкорпораций имеет главную цель — это разработка, производство высокотехнологичной продукции, а также разработку инновационных идей. Предпринимательская деятельность госкорпораций носит сугубо вспомогательный характер.

На данный момент судьба госкорпораций остается неизвестной. Созданные при В.В. Путине 7 госкорпораций были раскритикованы с приходом к власти Д.А. Медведева, который принял решение ликвидировать часть корпораций а другую часть преобразовать в другую организационно-правовую форму. Зимой 2010 г. в правительстве подготовили план реформы. «Роснано» стала акционерным обществом в конце 2010 г., «Ростехнологии» до 2014 г. просуществуют как госкорпорация, а после будут реорганизованы в акционерное общество. Для «Олимпстроя» и Фонда реформирования ЖКХ законом установлены сроки работы — 2015 и 2013 г. соответственно. Для

АСВ в Минэкономразвития хотели предусмотреть статус «юридического лица публичного права». Статус ВЭБ не определен — или акционерное общество, или юридическое лицо публичного права. Перспективы «Росатома» также не утверждены<sup>14</sup>.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 17 декабря 2010 г. № 2287-р. Российская корпорация нанотехнологий первой из государственных корпораций завер-

<sup>12</sup> См.: Андреев В.К. Проблемы правосубъектности в предпринимательской деятельности // Правовое регулирование предпринимательской деятельности. – М., 1995. – С. 24.

<sup>13</sup> См.: Ромашов Р.А. Некоторые проблемные аспекты понимания правосубъектности индивидуального и коллективного лица. – СПб., 2007.

<sup>14</sup> Госкорпорации нужны модернизации // URL: <http://www.gazeta.ru>

шила реорганизацию и с 11 марта 2011 г. перерегистрирована в открытое акционерное общество «РОСНАНО».

Сейчас с приходом к власти основателя госкорпораций В.В. Путина вопрос о госкорпорациях снова приобретает особую значимость.

Попыткой узаконить статус юридических лиц публичного права возможно считать создание проекта закона «О публично-правовых компаниях в Российской Федерации» от 12 августа 2011 г. Но как оказалось, по существу данным понятием, а именно «публично-правовая компания» хотят замаскировать все те же государственные корпорации, в частности Агентство по страхованию вкладов и Внешэкономбанк.

На наш взгляд все существующие госкорпорации следовало бы признать юридическими лицами публичного права, статус которых, а также положения о деятельности закрепить в специальном законе.

Все государственные корпорации несомненно обладают административной правосубъектностью, то есть признаются коллективными субъектами административного права. Так же как и органы государства, государственные корпорации несут ответственность за свою деятельность перед государством.

Итак, разобрав особенности административной правосубъектности отдельных видов юридических лиц публичного права (государство и его органы, государственные корпорации) следует сделать несколько

выводов, касающихся административной правосубъектности всех юридических лиц публичного права.

Во-первых, все юридические лица публичного права должны обладать особой административной правоспособностью, дающей им право на использование властных полномочий, реализуемыми ими в характерных для этих лиц целях. Чего лишены другие субъекты.

Во-вторых, область деятельности всех юридических лиц- это прежде всего властные отношения.

В-третьих, определяется правоспособность юридических лиц публичного права через имеющуюся у них компетенцию и осуществляемые ими функции.

В-четвертых, все юридические лица публичного права представляют собой именно коллективный субъект административного права, из чего следует что ответственность за нарушение законодательства также будет коллективной.

В-пятых, необходимость создания специального закона о юридических лицах публичного права назрела достаточно давно. Данный закон должен установить процедуру признания юридических лиц публичного права. Регистрация данных юридических лиц по нашему мнению не нужна, они должны признаваться таковыми государством. В связи с этим в Кодексе об административных правонарушениях будет необходимым установить ответственность должностных лиц данных юридических лиц публичного права перед государством.

#### Библиографический список:

1. Архипов С.И. Субъект права. Теоретическое исследование. — СПб., 2004.
2. Богданов Е.В. Сущность и ответственность юридического лица // Государство и право. — 1997. — № 10.
3. Бабичев И.В. К вопросу о различии юридических лиц публичного права и юридических лиц частного права (институционально-системный подход) // Конституционное и муниципальное право. — 2007. — № 10.
4. Баженова О.И. Органы местного самоуправления как юридические лица: проблемы реализации законодательной концепции // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2008. — №2.
5. Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо. — М., 1987.
6. Суханов Е.А. Правовые основы предпринимательства. — М., 1993.
7. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права // Журнал российского права. — 2005. — №5.

#### References (transliteration):

1. Kulagin M.I. Gosudarstvenno-monopolisticheskiy kapitalizm i yuridicheskoe litsa. — M., 1987. — S. 33-37.
2. Bogdanov E.V. Sushchnost' i otvetstvennost' yuridicheskogo litsa // Gos-vo i pravo. — 1997. — № 10. — S. 98.
3. Sukhanov E.A. Pravovye osnovy predprinimatel'stva. — M., 1993.
4. Babichev I.V. K voprosu o razlichii yuridicheskikh lits publichnogo prava i yuridicheskikh lits chastnogo prava (institutstional'no-sistemnyy podkhod) // Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo. — 2007. — №10.
5. Bazhenova O.I. Organy mestnogo samoupravleniya kak yuridicheskoe litsa: problemy realizatsii zakonodatel'noy kontseptsii // Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy. — 2008. — № 2.
6. Arkhipov S.I. Sub'ekt prava. Teoreticheskoe issledovanie. — SPb. 2004.
7. Chirkin V.E. Yuridicheskoe litsa publichnogo prava // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2005. — №5.