

**ПРИНЦИП СПЕЦИАЛЬНОЙ ПРАВОСПОСОБНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННЫХ УНИТАРНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ, ОСНОВАННЫХ  
НА ПРАВЕ ХОЗЯЙСТВЕННОГО ВЕДЕНИЯ, ВХОДЯЩИХ В СИСТЕМУ  
МВД РФ**

*Работа представлена кафедрой гражданского права  
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

*Научный руководитель — доктор юридических наук, доцент А. Н. Кузбагаров*

**В статье рассматривается специальный характер гражданской правосубъектности государственных унитарных предприятий МВД РФ, который предопределен спецификой и профилем их деятельности. Обосновывается необходимость учета помимо общего отличия специальной от общей правоспособности также отличие специальной правосубъектности различных унитарных предприятий в зависимости от характера и направления их деятельности.**

**The author of the article considers a special character of a civil legal personality of state unitary enterprises belonging to the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation which is predetermined by a peculiarity and type of their activity. Besides the general distinction of special and general legal capacities, peculiarities of a special legal personality of various unitary enterprises are also taken into account depending on the character and direction of their activity.**

К числу государственных унитарных предприятий, основанных на праве хозяй-

ственного ведения, относятся и государственные унитарные предприятия, входя-

щие в систему МВД РФ. Как субъект, учрежденный государством, МВД РФ осуществляет свою деятельность в сфере государственного управления путем выполнения поставленных перед ним задач. Так, государственное управление осуществляется преимущественно в правовых формах, а исполнительно-распорядительная деятельность унитарных предприятий МВД носит юридически властный характер. Министерство внутренних дел Российской Федерации действует по поручению и от имени государства, которое наделяет его властными полномочиями, необходимыми для выполнения стоящих перед ним задач. Властные полномочия воплощаются в его компетенции, которая определяется законами и иными нормативными актами.

В соответствии с Положением о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденным Указом Президента Российской Федерации № 927 от 19 июля 2004 г.<sup>1</sup> (п. 5), и Федеральным законом «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» с изменениями от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ<sup>2</sup> (ст. 1) внутренние войска входят в систему Министерства внутренних дел Российской Федерации.

В соответствии со ст. 4. ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации» имущество внутренних войск является федеральной собственностью и находится у них на правах хозяйственного ведения или оперативного управления, что подразумевает возможность создания унитарного предприятия внутренних войск МВД РФ.

В соответствии с Приказом МВД РФ от 25 октября 2006 г. № 846 «Об утверждении Типового положения о Министерстве внутренних дел, главном управлении, управлении внутренних дел по субъекту Российской Федерации» (ст. 11) за МВД, ГУВД, УВД по субъекту Российской Федерации в целях обеспечения его деятельности закрепляются в установленном порядке на праве оперативного управления здания (строе-

ния, сооружения), помещения, оборудование, техника, инвентарь и другие необходимые для осуществления деятельности материальные средства, принадлежность которых устанавливается в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

Но в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2005 г. № 66 создано федеральное государственное унитарное предприятие «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации. Данное предприятие имеет статус юридического лица, с организацией филиальной сети на всей территории Российской Федерации и жестким подчинением органам управления МВД. Функции учредителя ФГУП осуществляют Правительство Российской Федерации, федеральный орган по управлению государственным имуществом и МВД России в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Приказом МВД России от 21 мая 2005 г. № 401 по согласованию с Федеральным агентством по управлению федеральным имуществом (распоряжение от 17 мая 2005 г. № 560-р) утвержден устав федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Министерства внутренних дел Российской Федерации, где в п. 3.1 сказано, что имущество Предприятия находится в федеральной собственности... принадлежит Предприятию на праве хозяйственного ведения.

Урегулирование же данных коллизий видится в дальнейшем приведении законодательных актов в соответствие друг с другом и принятии единой политики по управлению федеральной собственностью.

В соответствии с данными приказами, специальным Федеральным законом от 14.11.2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (далее – ФЗ «О ГУП»)<sup>3</sup> и Гражданским кодексом, государственные унитарные предприятия системы МВД РФ не являют-

ся собственниками переданного имущества. Данное имущество за рассматриваемыми юридическими лицами закрепляется на праве хозяйственного ведения. Оно числится на балансе (проходит по смете) и используется в деятельности министерства для достижения поставленных перед ним целей. Полномочным представителем государства в рассматриваемых правоотношениях является Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Министерство внутренних дел Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в пределах своих полномочий государственное управление в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, охраны правопорядка, обеспечения общественной безопасности и непосредственно реализующим основные направления деятельности органов внутренних дел Российской Федерации (далее именуются органы внутренних дел) и внутренних войск Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее именуются внутренние войска)<sup>4</sup>.

В силу того что в системе МВД РФ существует большое количество унитарных предприятий и сферы их деятельности весьма разнообразны, они могут создаваться для решения различных задач и наделяться разнообразными функциями, на первый взгляд не сходными друг с другом. Однако в целом конечный результат их деятельности направлен на достижение одной цели – обеспечение стабильной деятельности и наиболее эффективного функционирования МВД России, а следовательно, и государства в целом.

Говоря о целях деятельности унитарных предприятий системы МВД РФ, необходимо учитывать тот факт, что в своей деятельности они руководствуются нормами и нормативными актами, в которых в основном содержатся императивные нормы, наделяющие данные юридические лица властными правами и обязанностями. Но в то же время помимо административных, уголовных правоотношений Министерство стано-

вится участником и гражданско-правовых отношений. Соответственно, в нормативных актах, регламентирующих деятельность унитарных предприятий системы МВД РФ, содержатся и нормы гражданско-правового характера. Отсюда напрашивается вывод о том, что специфика возникающих на их основе гражданско-правовых отношений проявляется в том, что они прямо или косвенно связаны с выполнением возложенных на МВД РФ задач, направленных на достижение конкретных целей деятельности.

Занимаясь изучением такой формы юридического лица, как унитарное предприятие, и особенностей его деятельности применительно к системе МВД России, хотелось бы отметить следующее: в силу того что одной из организационно-правовых форм выступления во вне для МВД РФ является форма унитарного предприятия, на него в полной мере распространяются правила и нормы гражданского законодательства, определяющего цели деятельности всех унитарных предприятий в целом.

Основной отличительной чертой государственного (муниципального) предприятия от всех иных организационно-правовых форм коммерческих организаций является принцип унитарности (абз. 3 п. 1 ст. 113 ГК РФ). Значение его заключается в том, что создаваемое юридическое лицо не является собственником имущества, право собственности на данное имущество сохраняется за единственным учредителем<sup>5</sup>. Имущество унитарного предприятия является неделимым и не может быть распределено по вкладам (долям, паям), в том числе между работниками предприятия (абз. 1 п. 1 ст. 113 ГК РФ). В противном случае это привело бы к созданию хозяйственных товариществ, обществ и кооперативов, что означает для собственника утрату права собственности на имущество. Соблюдение принципа унитарности означает, что создание унитарных предприятий на основе объединения имущества, относящегося к собственности РФ, субъектов РФ и (или)

муниципальных образований, является неправомерным<sup>6</sup>.

Подчеркнем тот факт, что собственник имущества учрежденного им унитарного предприятия сохраняет в отношении этого имущества важнейшее вещное право – право собственности. Унитарному предприятию указанное имущество принадлежит на основании ограниченного вещного права – права хозяйственного ведения (п. 2 ст. 113 ГК РФ, абз. 4 п. 1 ст. 2 ФЗ «О ГУП»).

Только собственник определяет стратегию хозяйственного развития унитарного предприятия, согласовывает его важнейшие действия, контролирует целевое использование и сохранность закрепленного за предприятием имущества, осуществляет иные важнейшие правомочия, которые не могут быть переданы другим собственникам (ст. 20 ФЗ «О ГУП»).

Текущей деятельностью унитарного предприятия руководит единоличный исполнительный орган, назначаемый собственником, полностью ему подотчетный и действующий в пределах своей компетенции на основе единоначалия. Это руководитель унитарного предприятия (директор, генеральный директор).

Образование иных исполнительных органов в унитарном предприятии ни ГК РФ, ни ФЗ «О ГУП» не предусмотрено, допускается лишь создание совещательных органов (ст. 21 ФЗ «О ГУП»). Кроме того, унитарное предприятие является единственным видом коммерческих организаций, обладающих не общей, а специальной правоспособностью (см. ст. 3 ФЗ «О ГУП»)<sup>7</sup>, что позволяет собственнику в лице уполномоченных органов осуществлять контроль за целевым использованием государственного (муниципального) имущества<sup>8</sup>.

В этой связи Гражданский кодекс РФ особо подчеркивает, что в уставе унитарного предприятия должны содержаться сведения о предмете и целях деятельности предприятия (абз. 2 п. 1 ст. 113 ГК РФ, п. 3 ст. 9 ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» от 14 нояб-

ря 2002 г.). Соблюдение субъектом права хозяйственного ведения в своей деятельности принципа специальной правоспособности принимается во внимание в судебном разбирательстве. Приведем конкретный пример.

Прокурор в защиту государственных интересов обратился в Арбитражный суд Московской области с иском к мэрии города Жуковского Московской области, государственному предприятию «Летно-исследовательский институт имени М. М. Громова», открытому акционерному обществу «Аэропорт Раменское» о признании недействительными приказа начальника государственного предприятия «Летно-исследовательский институт имени М. М. Громова» от 11.10.95 № ббос об учреждении ОАО «Аэропорт Раменское» и утверждении устава общества, постановления мэра города Жуковского от 17.10.95 № 2003 «О регистрации открытого акционерного общества “Аэропорт Раменское”».

Решением от 24.02.98 в удовлетворении исковых требований было отказано. Постановлением апелляционной инстанции от 09.04.98 решение оставлено без изменения. Постановлением кассационной инстанции решение и постановление апелляционной инстанции были отменены, исковые требования удовлетворены в полном объеме. Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ решил, что принятые по делу судебные акты подлежат отмене по следующим основаниям.

Отказывая в удовлетворении исковых требований, суды исходили из того, что нормы Гражданского кодекса РФ и Закона РФ «Об акционерных обществах»<sup>9</sup> не содержат запрета на создание унитарным предприятием открытого акционерного общества. В качестве учредительного вклада в уставный капитал ОАО «Аэропорт Раменское» им были внесены денежные средства из прибыли предприятия, что соответствует п. 2 ст. 295 ГК РФ.

Напротив, суд кассационной инстанции указал, что в соответствии с п. 7 ст. 114 ГК

РФ унитарному предприятию, основанному на праве хозяйственного ведения, предоставлена возможность создать в качестве юридического лица только другое унитарное предприятие. Однако данный вывод не соответствует п. 2 ст. 295 ГК РФ, согласно которому унитарное предприятие вправе самостоятельно распоряжаться принадлежащим ему движимым имуществом, в том числе вносить его в качествеклада в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и товариществ. Применительно к данному случаю законом или иными правовыми актами исключений не установлено.

Ссылка суда кассационной инстанции на п. 7 ст. 114 ГК РФ, которым предоставлена возможность унитарного предприятия, основанного на праве хозяйственного ведения, создать другое унитарное предприятие, не отменяет правомочий по распоряжению имуществом унитарного предприятия, предусмотренных ст. 295 ГК РФ. В связи с изложенным Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ отменил постановление кассационной инстанции.

При рассмотрении дела судами первой и апелляционной инстанции не было учтено, что закон устанавливает принцип специальной (целевой) правоспособности унитарных предприятий, в связи с чем действия предприятия по распоряжению закрепленным за ним имуществом собственника должны быть обусловлены прежде всего задачами его уставной деятельности и целевым назначением предоставленного для выполнения этих задач имуществом.

Согласно обжалуемому приказу от 11.10.95 № 6605 государственное предприятие «Летно-исследовательский институт имени М. М. Громова» учредило открытое акционерное общество «Аэропорт Раменское» с целью привлечь дополнительное (внебюджетное) финансирование за счет выполнения государственных и коммерческих программ в области авиаперевозок.

Однако арбитражным судом не дано оценки правомерности создания акционерного общества с точки зрения целевой пра-

воспособности его учредителя, так как в результате его создания в пользование ОАО «Аэропорт Раменское», переходит государственное имущество, используемое государственным предприятием «Летно-исследовательский институт имени М. М. Громова» в своей непосредственной деятельности.

Президиум Высшего Арбитражного Суда РФ решил, что решение суда первой инстанции и постановление апелляционной инстанции приняты по недостаточно полно исследованным материалам дела, они подлежат отмене, а дело – направлению на новое рассмотрение<sup>10</sup>.

В гражданском законодательстве РФ закреплено, что юридические лица могут иметь гражданские права, соответствующие целям их деятельности, предусмотренным в учредительных документах. Что касается государственных унитарных предприятий МВД РФ, то в отношении них, закреплена специальная правоспособность.

В связи с чем мы считаем необходимым учитывать помимо общего отличия специальной от общей правоспособности и отличие специальной правосубъектности различных унитарных предприятий в зависимости от характера и направления их деятельности. Специальный характер гражданской правосубъектности государственных унитарных предприятий МВД РФ предопределен спецификой и профилем их деятельности. А это, в свою очередь, связано с тем, что наделение государственных унитарных предприятий МВД РФ гражданской правосубъектностью предполагает реализацию тех гражданских прав и обязанностей, которые служат целям выполнения задач, которые стоят перед указанным министерством. Как юридические лица, государственные унитарные предприятия МВД РФ могут совершать лишь такие гражданско-правовые действия, которые направлены на достижение поставленных перед ними задач, в отличие от других организационно-правовых форм юридических лиц, способных иметь любые предусмотренные законом права и обязанности.

**ПРИМЕЧАНИЯ**

<sup>1</sup> Российская газета, 2004. 21 июля.

<sup>2</sup> Российская газета, 2006, 29 июля.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

<sup>4</sup> Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации утверждено Указом Президента РФ от 18 июля 1996 г. / Собрание Законодательства РФ 1996. № 30. Ст. 3605.

<sup>5</sup> *Витрянский В. В.* Правовое положение государственных и муниципальных предприятий. Юридические лица: итоги и перспективы кодификации и совершенствования законодательства // Журнал российского права. 1998. № 10/11. С. 37–38.

<sup>6</sup> *Витрянский В. В.* Эти загадочные унитарные предприятия // Экономика и жизнь. 1998. № 32. С. 25.

<sup>7</sup> Комментарий к Федеральному закону «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» / Под ред. М. Ю.Тихомирова. М.: Издание г-на Тихомирова М. Ю., 2003. С.17–19.

<sup>8</sup> Гражданское право / Под ред. Т. И. Илларионовой, Б. М. Гонгалю, В. А. Плетнева. М., 1998. Ч. 1. С. 124.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

<sup>10</sup> Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 02.02.99 № 4841/98 // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. 1999. № 5. С. 39–41.