

О. В. Романовская

*доктор юридических наук, профессор, кафедра частного и публичного права
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

О. В. Безрукова

*кандидат юридических наук, доцент, кафедра уголовного права
Пензенский государственный университет, г. Пенза, Российская Федерация*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НАДЕЛЕНИЯ ОБЛАСТНОГО ПАРЛАМЕНТА ПРАВАМИ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА

Аннотация. В статье анализируются нормативно-правовые акты отдельных субъектов Российской Федерации, определяющие статус законодательного органа с позиции прав юридического лица. Подобная регламентация позволяет констатировать, что областной парламент либо обладает правами юридического лица, либо является юридическим лицом, или в нормативно-правовом акте субъекта Российской Федерации вообще об этом отсутствует упоминание. Делается вывод о том, что: юридическое лицо публичного права по своему происхождению и основному качеству – публично-правовое образование; оно имеет особое целевое назначение; юридические лица публичного права, их органы обладают разными по своему характеру властными полномочиями государственной корпоративной власти; юридические лица публичного права являются носителями прав и обязанностей публичного характера; юридическое лицо публичного права всегда имеет имущество; юридическое лицо публичного права создается особым путем: не в порядке соглашения, учредительного договора и т.д., а на основе признания уже существующего явления или путем использования распорядительного порядка; юридическое лицо публичного права не всегда имеет свой устав; ответственность юридического лица публичного права в своей основе имеет не частноправовой, а публично-правовой характер.

Ключевые слова: юридическое лицо, права юридического лица, обязанности юридического лица, «юридическое лицо публичного права», организационно-правовая форма, основные законы субъектов Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

O. V. Romanovskaya

*Doctor of law, professor, department of Private and Public Law
Penza State University, Penza, Russian Federation*

O. V. Bezrukova

*Candidate of law, associate professor, department of Criminal Law
Penza State University, Penza, Russian Federation*

THE LEGAL BASIS EMPOWERING THE REGIONAL PARLIAMENT THE RIGHTS OF LEGAL PERSONS

Abstract. The article gives a detailed analysis of the normative legal acts of individual subjects of the Russian Federation, determining the status of the legislature from the position of the rights of a legal entity. Such regulation enables us to conclude that the regional Parliament, or has rights of a legal person or a legal entity, or in the regulatory legal act of the subject of the Russian Federation at all about this missing reference. Concludes that: a public entity, in its origin and basic quality – public legal education; it has a special purpose; legal entities of public law, authorities have a different nature power state corporate authorities; legal entities of public law are the bearers of rights and duties of a public character; a legal entity of public law has always the property; a legal person of public law is created in a unique way: not in order of agreement, Memorandum, etc., and

based on the recognition of an already existing phenomenon, or by use of an administrative order; a legal person of public law is not always has its own Charter; responsibility legal entities of public law, not private law and public law character.

Key words: legal entity legal entity, the obligations of the legal entity legal entity of public law", legal form of organization, the basic laws of subjects of the Russian Federation, public authorities of subjects of the Russian Federation, bodies of local self-government, the legislative (representative) body of state power of subject of Russian Federation.

Статья 33 Устава Пензенской области содержит общую формулировку, указывающую, что Законодательное Собрание Пензенской области обладает правами юридического лица, имеет самостоятельный баланс, расчетный счет в банке, круглую гербовую печать и штампы [11]. Законодательное Собрание владеет, пользуется и распоряжается обособленным имуществом, осуществляет в соответствии с федеральными законами и законами Пензенской области имущественные и неимущественные права, несет обязанности, может быть истцом и ответчиком в суде. Практически идентична по содержанию статья 67 Устава (Основного закона) Алтайского края [8]. Пункт 7 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах...») закрепляет, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать [4]. Как видно, статья 33 Устава Пензенской области идет по пути расширения круга полномочий, в отличие от указанного федерального закона, и использует общее понятие юридического лица из Гражданского кодекса РФ (статья 48).

Большинство региональных Конституций и Уставов дословно повторяют пункт 7 статьи 4 Федерального закона «Об общих принципах...». Примером может служить статья 71 Конституции Республики Коми: «Государственный Совет обладает правами юридического лица, имеет гербовую печать» (аналогичные нормы содержатся в статьях Устава Курской, Смоленской, Кемеровской, Ивановской, Калининградской, Нижегородской областей) [2].

Расширенная характеристика используется в статье 17 Устава (Основного закона) Костромской области: «Костромская областная Дума – постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти Костромской области [9]. Она является юридическим лицом, имеет печать с изображением герба Костромской области. Костромская областная Дума – правопреемник Костромского областного Совета народных депутатов». Данный Устав представляет собой пример иной формулировки, четко устанавливая, что законодательный орган является юридическим лицом, а кроме того, правопреемником ранее существовавшего Совета народных депутатов. В Уставе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры также указывается, что законодательный орган – юридическое лицо. Статья 10 Устава (Основного закона) Владимирской области устанавливает организационно-правовую форму областного парламента как юридического лица: «Законодательное Собрание является юридическим лицом – государственным учреждением, имеет гербовую печать» [10].

В Уставах Ульяновской, Свердловской областей, Конституциях Республик Карелия, Мордовия, Кабардино-Балкарской вообще нет упоминания о юридическом лице применительно к законодательному органу.

Таким образом, в основных законах субъектов Российской Федерации используется три способа закрепления в основном законе (Конституции или Уставе) характеристики законодательного органа относительно прав юридического лица:

- обладает правами юридического лица;
- является юридическим лицом;

– вообще об этом отсутствует упоминание.

В любом случае региональный законодательный орган является органом государства (органом государственной власти). Государственные органы выступают субъектами государственно-властных отношений [5, с. 78-79]. Соответственно следует определиться, насколько необходимы права юридического лица органу государственной власти, и в какой организационно-правовой форме они должны реализовываться.

Первоначально можно отметить, что на федеральном уровне нет единства в формулировании статуса юридического лица применительно к органам публичной власти. Федеральный закон «Об общих принципах...» был приведен в качестве примера отношения к региональным органам государственной власти. В соответствии с Указами Президента РФ, определяющими статус федеральных органов исполнительной власти, таковые «являются юридическими лицами», имеют печать с изображением Государственного герба Российской Федерации и со своим наименованием, иные печати, штампы, бланки установленного образца и счета, открываемые в соответствии с законодательством Российской Федерации. В то же время статья 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что органы местного самоуправления (в частности, представительный орган местного самоуправления), которые в соответствии с настоящим Федеральным законом и уставом муниципального образования наделяются правами юридического лица, являются муниципальными учреждениями, образуемыми для осуществления управленческих функций, и подлежат государственной регистрации в качестве юридических лиц в соответствии с федеральным законом. Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений настоящего Федерального закона в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» применительно к учреждениям [3].

Таким образом, федеральное законодательство к определению статуса государственного органа подходит двояко. В публичной деятельности он выступает как носитель публичной власти, которому права юридического лица не нужны [5, с. 72].

В частноправовой деятельности государственному органу придается статус юридического лица. В этой части следует согласиться с мнением В.И. Савина и К.Л. Медолазова: «Полагаем, что признание какой-либо двойственности правового положения органов публичной власти не имеет правового обоснования: любые действия органов являются действиями самого публично-правового образования по осуществлению своих полномочий или по созданию условий для такого осуществления (в том числе в сфере гражданского оборота). В противном случае стирается грань между правовыми статусами органа публичной власти и государственного или муниципального учреждения, осуществляющего управленческие функции» [7, с. 99].

Многие нормы Гражданского кодекса РФ не могут регулировать статус законодательного органа субъекта Российской Федерации как юридического лица [1]. Так, парламент не может иметь свои филиалы и представительства, он не подлежит государственной регистрации, не может быть объявлен банкротом, по отношению к нему нельзя вводить внешнее управление, он не может быть присоединен к другому органу и т.д.

В аспекте рассматриваемой проблемы примечательно решение Уставного суда Санкт-Петербурга, рассмотревшего возможность наделения мировых судей правами юридического лица. Небезынтересно, что проблемы статуса юридического лица характерны и для органов судебной власти. Обратимся к самому Постановлению Уставного суда Санкт-Петербурга от 7 февраля 2005 года № 116-П

«По делу о толковании отдельных положений абзаца четвертого пункта 1 статьи 16, пунктов 1 и 3 статьи 51 Устава Санкт-Петербурга». Поводом к рассмотрению явился запрос группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Предметом рассмотрения стал вопрос о наделении мировых судей (как органа государственной власти) правами юридического лица. Позиция заявителей складывалась из того, что права юридического лица необходимы для самостоятельного осуществления мировым судьей деятельности по финансовому и материально-техническому обеспечению, а также функций работодателя в отношении подчиненных ему сотрудников аппарата. Позиция Губернатора строилась на том, что статус мирового судьи как органа государственной власти не связан с наличием или отсутствием у него прав юридического лица; права юридического лица не являются обязательным признаком органа государственной власти в соответствии с Уставом Санкт-Петербурга. В Уставном суде было представлено мнение специалиста профессора В.А. Мусина, который провел анализ федеральных законов, Устава Санкт-Петербурга, при этом отметил, что Устав Санкт-Петербурга и Федеральный закон «О мировых судьях Российской Федерации» не устанавливают обязательных правил в вопросе о возможности наделения мировых судей правами юридического лица. Это означает, что полномочие субъекта Российской Федерации на наделение мирового судьи правами юридического лица носит дискреционный характер, то есть не является обязательным. Следовательно, вопрос о наделении или не наделении такими правами – вопрос целесообразности. В Постановлении формулируется значимый вывод: «Права юридического лица являются гарантией самостоятельности субъектов гражданского права в гражданских правовых отношениях. Вместе с тем права юридического лица не являются гарантией независимости и самостоятельности органов государственной власти в публично-правовых отношениях». Тем самым Уставный суд отметил, что права юридического лица для органов государственной власти предоставляются не для укрепления их статуса именно в публично-правовой сфере. Для реализации властных полномочий статус юридического лица не является обязательным условием, тем более не является обязательным признаком государственного органа.

Профессор В.Е. Чиркин предлагает ввести в оборот понятие «юридическое лицо публичного права», что представляется вполне правильным. Профессор выделяет следующие признаки, которые присущи, в частности, Законодательному Собранию Пензенской области:

– Юридическое лицо публичного права по своему происхождению и основному качеству – публично-правовое образование. Его «цивилистические» свойства, если они есть, не являются основными в его правовом статусе.

– Оно имеет особое целевое назначение: реализация не просто общих, а общественных интересов. Юридическое лицо публичного права не вправе преследовать частные интересы своих членов путем использования принадлежащих ему полномочий или имущества.

– Юридические лица публичного права, их органы обладают разными по своему характеру властными полномочиями государственной корпоративной власти. Такие полномочия могут иметь и нормоустанавливающий, и распорядительный, и иной характер, но в самом широком понимании это управленческие полномочия. Они имеют дискреционный характер (чего не может быть у юридического лица частного права), то есть решения юридического лица публичного права, принимаемые им (его органами) по усмотрению, но в пределах закона, распространяются на третьих лиц.

– Юридические лица публичного права являются носителями прав и обязанностей публичного характера.

– Юридическое лицо публичного права всегда имеет имущество (без материальной основы его деятельность вряд ли возможна). Имущество юридического лица публичного права (и в этом состоит главное) используется не для извлечения

прибыли, иной хозяйственной деятельности, а для осуществления его полномочий (компетенции).

– Юридическое лицо публичного права создается особым путем: не в порядке соглашения, учредительного договора и т.д., а на основе признания уже существующего явления или путем использования распорядительного порядка.

– Юридическое лицо публичного права не всегда имеет свой устав. Не всегда оно нуждается в государственной регистрации, но всегда создается и действует на основе определенного правового акта (актов). Таким актом для Законодательного Собрания Пензенской области выступает Устав Пензенской области.

– Ответственность юридического лица публичного права в своей основе имеет не частноправовой, а публично-правовой характер. Частноправовая ответственность, если она есть, всегда имеет менее важное значение [12, с. 100].

Данные доводы обосновывают общую потребность в принятии специального федерального закона о публичных юридических лицах, о котором в юридической науке речь идет уже давно.

В заключении необходимо отметить, что одним из элементов самостоятельности законодательного органа выступает закрепление принципа, что расходы на обеспечение его деятельности предусматриваются в бюджете Пензенской области отдельно от других расходов в соответствии с бюджетной классификацией Российской Федерации. Данное правило реализовано в Законе Пензенской области о бюджете на текущий год.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
2. Конституция Республики Коми [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://constitution.garant.ru/region/cons_komi/: (дата обращения 02.07.2015).
3. О некоммерческих организациях : федер. закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 02.05.2015) Режим доступа: <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/> (дата обращения 5.07.2015).
4. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 42. — Ст. 5005.
5. Романовский Г.Б. Рецензия на монографию: Борисова М.М., Дудко И.Г. «Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации». М., «Юрлитинформ» 2011. 264 с./ Г.Б. Романовский // Конституционное и муниципальное право. —2011. — № 11. — С. 78–79.
6. Романовский Г.Б. Система органов исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: проблемы организации и функционирования / Г.Б. Романовский // Публично-правовые исследования. Ежегодник Центра публично-правовых исследований. — М. : АНО «Центр публично-правовых исследований», 2008. — Т. 3.— С. 72–118.
7. Савин В.И. К вопросу о соотношении норм конституционного и гражданского права в российском законодательстве / В.И. Савин, К.Л. Медолазов // Конституционное и муниципальное право. — 2005. — № 1. — С. 39–42.
8. Устав Алтайского края от 5 июня 1995 года № 3-ЗС [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.altairregion22.ru/official_docs/one-4.html (дата обращения 06.07.2015).
9. Устав (Основной закон) Костромской области от 24.04.2008 № 300-4-ЗКО (ред. от 07.07.2015) // СП - нормативные документы. — № 17(141). — 2008. — 30 апреля.
10. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://constitution.garant.ru/region/ustav_ugri/ (дата обращения 09.07.2015).
11. Устав Пензенской области (принят ЗС Пензенской обл. 10.09.1996) (ред. от 16.06.2015) // Пензенские вести. — 1996. — 13 сентября. — № 133–134.

12. Чиркин В.Е. Юридическое лицо публичного права / В.Е. Чиркин // Журнал российского права. — 2005. — № 5. — С. 16–26.

REFERENCES

1. Grazhdanskii kodeks Rossiiskoi Federatsii (chast' pervaiia) ot 30.11.1994 № 51-FZ (v red. 13.07.2015) [Civil code of the Russian Federation. Part 1] *Rossiiskaia gazeta - Russian newspaper*. 1994. no. 238, 239.
2. Constitution of the Komi Republic. Available at: http://constitution.garant.ru/region/cons_komi/: (in Russia).
3. About non-commercial organizations: feeder. law of 12.01.1996 No. 7-FZ (in ed. 02.05.2015) Available at: <http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/> (in Russia).
4. On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of the government of subjects of the Russian Federation: feeder. the law of October 6, 1999 No. 184-FZ. *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii = Legislation Bulletin of the Russian Federation*. 1999, no. 42, art. 5005.
5. Romanovskii G.B. Review of the monograph: Borisov M.M., Dudko I.G. «Constitutional legal status of the subject of the Russian Federation». M, «Yurlitinform» 2011. 264 pages. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*. 2011, no. 11, pp. 78–79.
6. Romanovskii G.B. *Sistema organov ispolnitel'noi vlasti v sub'ektakh Rossiiskoi Federatsii: problemy organizatsii i funktsionirovaniia* [System of executive authorities in subjects of the Russian Federation: problems of the organization and functioning] Publichno-pravovye issledovaniia. Ezhegodnik Tsentra publichno-pravovykh issledovaniia, Moscow, ANO «Tsentr publichno-pravovykh issledovaniia» Publ., 2008, Vol. 3, pp. 72–118.
7. Savin V.I. To a question of a ratio of norms of the constitutional and civil law in the Russian legislation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and municipal law*, 2005, no. 1, pp. 39–42.
8. The charter of Altai Territory of June 5, 1995 No. 3-ZS Available at: http://www.altairegion22.ru/official_docs/one-4.html (in Russia).
9. The charter of Kostroma Region ot 24.04.2008 No. 300-4-ZKO (in ed. 07.07.2015). *SP - normativnye dokumenty = SP normative documents*, no. 17(141), 2008, 30 April.
10. The charter of (Fundamental law) Khanty-Mansi Autonomous Area – Yugra, 26 April 1995. Available at: http://constitution.garant.ru/region/ustav_ugri/ (in Russia).
11. The charter of Penza region (Legislative Assembly of the Penza Region 10.09.1996 is accepted) (an edition of 16.06.2015). *Penzenskie vesti = Penza messages*. 1996, 13 September, no. 133–134.
12. Chirkin V.E. Legal entity of public law. *Zhurnal rossiiskogo prava = Journal of Russian law*. 2005, no. 5, pp. 16–26.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Романовская Ольга Валентиновна — доктор юридических наук, профессор, кафедра частного и публичного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: vlad93@sura.ru.

Безрукова Олеся Владимировна — кандидат юридических наук, доцент, кафедра уголовного права, Пензенский государственный университет, 440026, г. Пенза, ул. Красная 40, Российская Федерация, e-mail: olesia_8013-10@mail.ru.

AUTHORS

Romanovskaya Olga Valentinovna — Doctor of law, professor, department of Private and Public Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russian Federation, e-mail: vlad93@sura.ru.

Bezrukova Olesya Vladimirovna — Candidate of law, associate professor, department of Criminal Law, Penza State University, 40 Krasnaya Street, Penza, 440026, Russian Federation, e-mail: olesia_8013-10@mail.ru.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Романовская О.В. Правовые основы наделения областного парламента правами юридического лица / О.В. Романовская, О.В. Безрукова // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». — 2015. — Т. 3, № 3 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://esj.pnzgu.ru>.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Romanovskaya O.V. Bezrukova O.V. The legal basis empowering the regional parliament the rights of legal persons. *Electronic scientific journal «Science. Society. State»*, 2015, vol. 3, no. 3, <http://esj.pnzgu.ru> (In Russian).