

ВВЕДЕНИЕ

юридическое лицо публичное право

Концепция юридического лица публичного права (далее - ЮЛПП) уже получила признание в законодательстве многих государств. Российская Федерация тем временем остается в стороне от мировой тенденции и официально не признает ЮЛПП, хотя они фактически присутствуют в российской правовой действительности. Однако в последние годы интерес к проблеме ЮЛПП как в целом, так и применительно к какой-либо определенной форме, неуклонно растет. Об актуальности данной проблемы свидетельствует не только значительное число монографий и статей, но и попытки закрепления конструкции ЮЛПП в российском законодательстве.

Характерной чертой ЮЛПП является наделение таких лиц государственно-властными полномочиями, в силу чего они несомненно играют важную роль как в сфере своей деятельности, так и в системе публичного управления в целом. Особенно ясно это прослеживается на примере центрального банка, который во многих странах (и Россия не исключение), либо официально наделен статусом ЮЛПП, либо по факту им является, одновременно выполняя функции главного регулятора финансовой системы. Специфика правового статуса отдельных центральных банков позволяет выделить как наиболее общие черты ЮЛПП, так и особенности, проявляющиеся в их статусе, а также предоставляет возможность сравнить их между собой. Этим и обусловлен выбор центрального банка в качестве объекта исследования.

В рамках данной работы автор ставит задачу выделить основные признаки юридического лица публичного права, характерные для центрального банка, а также обозначить некоторые особенности правового положения центрального банка как ЮЛПП на примере конкретных центральных банков, таких как Банк России, Бундесбанк, Европейский центральный банк, Федеральная резервная система США, и таким образом обосновать целесообразность признания статуса ЮЛПП за Центральным банком РФ.

Глава 1. ПОНЯТИЕ И ПРИЗНАКИ ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

1.1 Понятие юридического лица публичного права

Стоит отметить, что институт юридического лица публичного права не является новым для отечественной юридической науки. Необходимость деления юридических лиц на публичные и частные утверждалась еще в дореволюционных трудах, причем характерной чертой ЮЛПП объявлялось то, что оно создается «помимо воли частных лиц». В советский период отвергалась необходимость деления юридических лиц на публичные и частные. Существовала так называемая концепция монизма юридических лиц. А.В. Венедиктов, предпринявший подробный анализ зарубежной юридической литературы по данной проблеме, пришел к выводу, что понятие юридического лица имеет теоретическую и практическую ценность только как гражданско-правовое понятие и что если и существует какая-либо специфика в деятельности организаций публичного права, то она имеет отношение только к нормам публичного (административного), но не гражданского (частного) права. В

современных условиях институт ЮЛПП стал активно обсуждаться, в частности в связи с особым правовым положением Банка России, Агентства по страхованию вкладов и других госкорпораций.

В действующем российском законодательстве не закреплено деление юридических лиц на публичные и частные, соответственно нет и легального определения ЮЛПП. В пояснительной записке к проекту Федерального закона «О юридических лицах публичного права, осуществляющих полномочия в экономической сфере» разработчики утверждают, что «не следует законодательно закреплять общее понятие юридического лица и полную классификацию юридических лиц публичного права». Вместо этого предполагалось целесообразным выделить признаки, характерные для ЮЛПП, и уже на этом основании проводить деление между публичными и частными юридическими лицами. Более того, разработчики взяли курс на минимизацию необходимости изменения действующего законодательства, и поэтому утверждалось, что введение института ЮЛПП в российское законодательство можно осуществить путем принятия специального закона, без внесения изменений в Гражданский кодекс РФ, поскольку он закрепляет понятие и классификацию исключительно юридических лиц частного права.

Данный законопроект предусматривал такие существенные признаки ЮЛПП, осуществляющего полномочия в экономической сфере, как: учреждение посредством федерального закона, а не частноправовых процедур; осуществление действий только в публичном интересе; отсутствие цели извлечения прибыли от своей деятельности.

Один из крупнейших российских исследователей ЮЛПП, разработчик публично-правовой доктрины ЮЛПП, В.Е. Чиркин, помимо всех черт, характерных для юридического лица частного права, предлагает выделять такие особенности ЮЛПП, как: 1) создание в публичных, общественных интересах; 2) наделение государственно-властными полномочиями; 3) особый правовой режим имущества; 4) создание/ликвидация путем принятия нормативного акта; 5) специальная, определенная законами и иными правовыми актами правоспособность.

Однако его подход к определению понятия ЮЛПП в литературе признается слишком широким, поскольку под данное им определение попадают публично-правовые образования, общественные организации и административно-территориальные образования, что ведет к уничтожению самого смысла понятия юридического лица.

Более взвешенным представляется определение ЮЛПП как организации, учреждаемой «сверху» на основании нормативного акта, наделенной публичными функциями и необходимыми для их реализации властными полномочиями, а также правом публичной собственности на переданное ей имущество, действующей на банковской деятельности // Банковское право. 2012. N 2. Суханов Е.А. О юридических лицах публичного права // Вестник гражданского права. 2011. N 2. Белых В.С.

Юридические лица публичного права: понятие, сущность, сфера применения // СПС Консультант Плюс. Определившись с понятием ЮЛПП и обобщив работы исследователей по данному вопросу, целесообразно выделить основные признаки, характерные для ЮЛПП, на которые автор будет опираться в дальнейшей части

данной работы: 1) создается по воле государства на основании закона или решения уполномоченного органа государственной власти и является по своей природе публично-правовым образованием, при этом наличие учредительных документов и государственной регистрации необязательно; 2) наделяется государственно-властными полномочиями, осуществление которых обязательно для ЮЛПП; 3) наличие механизмов контроля за деятельностью со стороны государства; 4) имеет специальную гражданскую правоспособность и особое целевое назначение; 5) ограниченный характер прав на имущество. Сущность каждого из этих признаков будет подробно раскрыта далее.

1.2 Публично-властные полномочия

Данный признак является самым важным из всех, поскольку он вытекает из самого критерия деления юридических лиц на частные и публичные - для чьих интересов создается юридическое лицо. Как уже было отмечено, ЮЛПП создается в публичных, общественных интересах, для реализации которых ЮЛПП наделяется государственно-властными полномочиями. Такие полномочия могут иметь нормоустанавливающий, распорядительный или иной характер, но в целом это управленческие полномочия. Они имеют дискреционный характер, т.е. решения ЮЛПП, принимаемые им по своему усмотрению, но в пределах закона, распространяются на третьих лиц.

В литературе предлагается различать публичные функции (осуществление деятельности в интересах всего общества) и публично-властные полномочия (принятие решений нормативного и организационно-распорядительного характера), поскольку выполнение публичных функций можно осуществить в рамках уже существующих форм (например, в форме некоммерческих организаций), не прибегая тем самым к конструкции ЮЛПП сверх надобности. Поэтому представляется правильным в качестве основного признака ЮЛПП указывать на деление публично-властными полномочиями, в том числе регулятивного и надзорного характера, а осуществление деятельности в интересах всего общества будет являться производным по отношению к нему. Специфика деятельности ЮЛПП проявляется также в том, что в отличие от юридического лица частного права, которое может делать все, что не запрещено законом, оно вправе делать только то, что ему предписано или разрешено законом.

Осуществление публично-властных полномочий приводит к проблеме отграничения ЮЛПП от юридических лиц частного права, наделенных публично-правовыми полномочиями и публично-правовых образований. Различие между публично-правовыми образованиями и юридическими лицами публичного права может состоять в том, что по отношению к первым вторые выступают в качестве производных субъектов. Публичный субъект может создать юридическое лицо публичного права, в то время как последнее стать учредителем публичного субъекта не может. Сложнее ситуация обстоит с юридическими лицами частного права, наделенными публичными полномочиями в форме частно-государственного партнерства, аутсорсинга, выполнения социальных заказов и т.д. Тем не менее, их также можно отличить от ЮЛПП по таким чертам, как отсутствие специального

порядка учреждения, отсутствие связанности гражданско-правового статуса с публичным предназначением, это подтверждается тем, что наделение юридического лица частного права публичными полномочиями не влияет на объем гражданской правосубъектности, которая определяется учредительными документами, а не публично-правовым актом, и тем, что утрата полученных публичных функций не приводит к ликвидации юридического лица частного права.

Наделение публично-властными полномочиями обусловливает и сферы отношений, в рамках которых ЮЛПП функционируют. Представляется разумной и обоснованной точкой зрения, что ЮЛПП должны использоваться в сферах, где целесообразно осуществление публичных функций на децентрализованной основе (т. е. вне систем органов государственной власти и местного самоуправления), а также там, где необходимо создание одного «активного центра», осуществляющего на эксклюзивной основе определенные публичные функции, которые невозможно или неэффективно осуществлять на конкурентной основе.

Из признака наличия публично-властных полномочий и связи с органами власти (механизмы взаимодействия будут показаны в §1.3) также следует другая отличительная черта ЮЛПП - особый порядок создания, который по своей сути является распорядительным, осуществляется «сверху» путем принятия нормативного акта, в котором закрепляется статус создаваемого ЮЛПП. Процедура создания также имеет особенности, связанные с публичной сущностью ЮЛПП - не требуется государственная регистрация, получение лицензии и т. д.

Помимо прочего, осуществление властных полномочий предполагает издание обязывающих актов, следовательно, можно говорить о наличии у ЮЛПП нормоустанавливающих полномочий, что иногда даже выделяется как отдельный признак ЮЛПП.

Иногда в качестве признака, отличающего ЮЛПП от ЮЛЧП, указывается критерий «прикосновенности к публичной власти» (Чиркин В. Е.) или же «интегрированности в систему публичного управления» (Ястребов О.А.). Однако такие неопределенные формулировки ведут к чрезвычайному расширению категории ЮЛПП, поэтому основным отличительным признаком стоит считать именно наличие публично-властных полномочий, т.к. остальные характерные черты, такие как особый порядок создания/ликвидации, полномочия по изданию нормативных, осуществление деятельности с целью реализации публичных интересов, логически следуют из него.

1.3 Подотчетность и независимость

Как это уже было сказано в предыдущем параграфе, создание ЮЛПП целесообразно в тех сферах, где осуществление властных полномочий должно происходить на децентрализованной основе. Тем не менее, осуществив передачу части публично-властных полномочий ЮЛПП, а также части своего имущества, государство обязано предусмотреть механизмы контроля за деятельностью ЮЛПП. Из этого следует, что деятельность ЮЛПП базируется на двух взаимосвязанных принципах: независимости (автономности) и подотчетности.

Принцип независимости предполагает, что ЮЛПП при осуществлении своей

деятельности может принимать независимые (автономные) решения. Конечно, нельзя говорить об абсолютной независимости, так как ЮЛПП в определенной степени скованно в своих действиях необходимостью следовать публичным интересам и осуществлять только те публично-властные полномочия, которые прямо предписаны или разрешены ему законом, однако в рамках этих полномочий ЮЛПП может использовать любые доступные средства. В правовом статусе центрального банка как ЮЛПП принцип независимости проявляется в том, что закон устанавливает общие цели и задачи деятельности центрального банка, а также инструменты осуществления денежно-кредитной политики, в остальном предоставляя банку полную свободу действий. Таким образом, обеспечивая независимость центрального банка в принятии решений в рамках его компетенции от политических институтов, данный принцип способствует стабильности финансовой системы.

Принцип подотчетности, как «обратная сторона медали» принципа независимости, предполагает, наличие механизмов контроля за деятельностью ЮЛПП со стороны государства, причем виды механизмов и степень контроля будут определяться спецификой конкретного ЮЛПП. Наиболее верным будет рассмотреть виды механизмов, применяемые для контроля за деятельностью центральных банков, поскольку они существуют уже достаточно долгий период времени, вследствие чего наиболее разработаны с теоретических позиций, и в силу схожего статуса центральных банков, являются наиболее универсальными. Во-первых, принцип подотчетности закрепляет взаимодействие центрального банка с органами государственной власти в самых различных формах: согласование назначения должностных лиц банка с органами государственной власти, вхождение представителей органов государственной власти в органы управления банка, взаимное участие в заседаниях банка и органов государственной власти, ответственных за проведение экономической политики. Во-вторых, в соответствии с принципом подотчетности центральный банк обязан предоставлять всю необходимую информацию о своей деятельности, так, например, предусматривается регулярное представление отчетности, а также аудит центрального банка с привлечением независимых аудиторов. В-третьих, возможен судебный контроль за осуществляемыми центральным банком действиями, а также публично-правовая ответственность центрального банка за выполнение возложенных на него функций. Стоит отметить, что принципы независимости и подотчетности в отношении функционирования центрального банка настолько связаны, что за рубежом применяется такой термин как «подотчетная независимость» (accountable independence)¹, который совмещает в себе сразу два этих принципа. К тому же в финансовой сфере дополнительно используется понятие «прозрачности» (transparency)² в деятельности центральных банков, сущность которого заключается в предоставлении открытого доступа к информации о совершаемых центральным банком операциях. Следовательно, требование «прозрачности» также выполняется механизмами существующими в рамках реализации принципа подотчетности. Что касается ответственности ЮЛПП, в литературе отмечается, что в силу наличия

публично-властных полномочий, для ЮЛПП, помимо гражданско-правовой, характерна еще и публично-правовая ответственность, которая наступает вследствие ненадлежащего выполнения возложенных на ЮЛПП публичных функций. Может показаться, что наличие такой ответственности роднит ЮЛПП с публично-правовыми образованиями, но на самом деле, это всего лишь указывает на комплексную, находящуюся на стыке частного и публичного права природу ЮЛПП.

1.4 Специальная гражданская правоспособность

В качестве важного отличия ЮЛПП от ЮЛЧП общепринято указывается специальная гражданская правоспособность (в литературе для обозначения правоспособности ЮЛПП используются как взаимозаменяемые слова «специальная», «целевая» и «ограниченная»), которая выражается в том, что гражданско-правовые полномочия являются «продолжением» публично-властных полномочий и могут применяться и использоваться исключительно в публичных целях. Из этого следует, что участие ЮЛПП в гражданском обороте носит сопутствующий характер, т.е. ЮЛПП осуществляет хозяйственную деятельность исключительно в целях более эффективной реализации публичных полномочий, не преследуя в качестве главной цели извлечение прибыли.

Причем сама возможность получения прибыли ЮЛПП в процессе осуществления хозяйственной деятельности не отрицается. Наоборот, сама конструкция ЮЛПП возникает тогда, когда наиболее эффективно реализовать публично-властные полномочия можно только предоставив субъекту возможность активно участвовать в гражданском обороте; в то же время, участие в гражданском обороте предполагает получение прибыли, однако целевая или ограниченная правоспособность ЮЛПП проявляется в том, что прибыль и иное имущество ЮЛПП используются в первую очередь для реализации публичных функций.

Кроме специальной гражданской правоспособности, остальные элементы правосубъектности ЮЛПП также имеют особенности. Например, в случае с ЮЛПП часто имеет место ограничение деликтоспособности. Так, в зарубежном праве к ЮЛПП не применяется процедура банкротства, а также некоторые виды административно-правовых санкций, уголовная ответственность либо ограничена, либо исключается полностью. Некоторые ученые считают, что дееспособность ЮЛПП подразделяется на кратоспособность (способность осуществлять публичную власть) и деликтоспособность, таким образом они отрицают наличие сделкоспособности у ЮЛПП. Между тем, подобное суждение противоречит тому факту, что ЮЛПП может участвовать в гражданском обороте от своего имени и способно совершать любые операции и сделки, разрешенные для него законом.

Отличительной чертой ЮЛПП является также то, что в отличие от ЮЛЧП, правосубъектность которого регулируется исключительно нормами гражданского права, особенности участия ЮЛПП в гражданском обороте как правило раскрываются либо в нормативном акте о конкретном ЮЛПП (например, закон о центральном банке), либо в общем законе о ЮЛПП. Данные нормативные акты могут устанавливать такие ограничения гражданско-правовой компетенции, как: указание на обязательные для осуществления сделки; указание на круг субъектов, с которыми

ЮЛПП может взаимодействовать, либо исключение из этого круга субъектов; ограничения на проводимые ЮЛПП в собственном интересе операции.

На примере центрального банка ограниченная гражданская правоспособность проявляется в том, что будучи наделенными такими гражданско-правовыми по своей форме инструментами по проведению денежно-кредитной политики, как: проведение валютных интервенций, рефинансирование банков, операции на открытом рынке, выпуск облигаций, центральные банки связаны в их применении публичными целями - необходимостью осуществления государственной денежно-кредитной политики и финансового регулирования. Соответственно, в осуществлении своей деятельности центральный банк в первую очередь преследует цель реализации публичных интересов - обеспечение стабильной финансовой ситуации, а не извлечение прибыли. Из этого следует, что операции, проводимые центральным банком, могут быть даже убыточными, если публичный интерес требует осуществления данных действий.

1.5 Ограниченный характер прав на имущество

Для юридического лица характерна имущественная обособленность. ЮЛПП, которым присущи основные признаки общего понятия юридического лица, не являются исключениями. Наличие обособленного имущества является одной из важнейших черт юридического лица еще и потому, что обеспечивает эффективное участие в гражданском обороте, гарантирует удовлетворение интересов кредиторов в случае банкротства, ликвидации, позволяет нести гражданско-правовую ответственность. Однако споры о правовом режиме имущества ЮЛПП не привели к выработке единого понятия. На данный момент существует несколько теорий, касающихся имущества ЮЛПП.

Сторонник цивилистического подхода к доктрине ЮЛПП Мозолин В.П., рассуждая о правовом режиме имущества госкорпораций, которых относят к ЮЛПП1, отмечает, что в данном случае возникает два вида государственной собственности на одно и то же имущество: собственность РФ как государства - субъекта гражданского права, и собственность государственных корпораций как юридических лиц - также субъектов гражданского права. Данным видам собственности соответствуют и два вида права собственности в отношении одного и того же государственного имущества: право собственности РФ как государства, выступающего в качестве самостоятельного субъекта гражданских правоотношений, и право собственности государственной корпорации, являющейся юридическим лицом. Таким образом возникает сложноструктурная модель права собственности.

Согласно же позиции А. В. Винницкого, особый характер прав на имущество у ЮЛПП создает основания для развития самостоятельной публичной формы собственности, правовой режим которой сопоставим с режимом государственного или муниципального имущества. Причем автор указывает, что возможность возникновения такого нового вида собственности предусмотрена ст. 8 Конституцией РФ, которая указывает на существование «иных форм собственности».

В.Е. Чиркин утверждает, что ЮЛПП в большинстве случаев не является собственником своего имущества, а только осуществляет пользование. Впрочем, по

мнению ученого, это не играет решающей роли; гораздо важнее целевой характер пользования ЮЛПП имуществом - для осуществления публично-властных полномочий.

Большая часть правоведов склоняется к мнению, что право собственности на имущество ЮЛПП принадлежит государству, но ЮЛПП способно самостоятельно осуществлять полномочия собственника данного имущества - владение, пользование, распоряжение, хотя могут существовать ограничения относительно распоряжения крупным имуществом. Таким образом, данная правовая природа имущества ЮЛПП не подходит ни под одно из закрепленных в гражданском законодательстве вещных прав, хотя существует фактически и признается на практике.

С особым правовым режимом имущества ЮЛПП связан также принцип самостоятельной имущественной ответственности, согласно которому ЮЛПП не отвечает по обязательствам государства, и наоборот. Данное правило подчеркивает то, что в гражданском обороте ЮЛПП, несмотря на присущие ему властные полномочия, подчиняется нормам гражданского права, применяемым и к ЮЛЧП. Однако и в данном случае существуют изъятия из общего правила: неприменимость института банкротства по отношению к ЮЛПП, запрет обращения взыскания на вещи, обеспечивающие выполнение публичных функций, отсутствие распределения имущества при ликвидации ЮЛПП и т.д.

На основе анализа вышесказанного, предлагается законодательно включить в правовой режим собственности публичных юридических лиц положения, регулирующие: закрепление целевого назначения имущества (использование для той или иной общественной пользы); ограничение состава собственности возложенными публичными функциями; специальные механизмы возникновения и прекращения права собственности; установление плановых показателей использования имущества, в том числе эффективности; публично-правовой режим осуществления права, ограничивающий свободу собственника.

Глава 2. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЦЕНТРАЛЬНОГО БАНКА КАК ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

2.1 Центральный банк как юридическое лицо публичного права в зарубежном законодательстве

Говоря о ЮЛПП в зарубежном законодательстве, прежде всего стоит отметить, что данное понятие официально закреплено не только в законах, но и в конституциях многих государств - Испании, Португалии, Италии, Нидерландов, Германии, Швейцарии, Греции, Польши, Бразилии, Мексики, Колумбии, Грузии. Соответственно имеет смысл обратиться к зарубежному опыту в применении данной конструкции, тем более по отношению к центральным банкам, которые по многим своим признакам являются эталонами ЮЛПП.

Начать стоит с Германии, которая первой закрепила деление юридических лиц на публичные (*juristische personen des öffentlichen Rechts*) и частные и имеет устоявшиеся формы ЮЛПП. Центральный банк Германии - Немецкий федеральный банк (Бундесбанк) был создан в 1957 году путем принятия Закона ФРГ «О Немецком

федеральном банке» (далее - Закон о НФБ), в соответствии с которым, было проведено слияние Берлинского Центрального банка, Центральных банков земель с Банком немецких земель². Ст. 2 Закона о НФБ прямо указывает на то, что Бундесбанк является федеральным юридическим лицом публичного права³. Согласно статье 88 Основного закона ФРГ, федеральный банк является валютным и эмиссионным центром⁴. Таким образом, помимо точного закрепления в законе, статус Немецкого федерального банка как ЮЛПП проявляется в том, что он создан путем принятия нормативного акта, а также наделен публично-властными полномочиями. Факт, что Бундесбанк не является органом государственной власти, подтверждается ст. 12 Закона о НФБ, согласно которой при осуществлении полномочий, перечисленных в этом законе, НФБ независим и не подчиняется указаниям федерального правительства. Между тем, предусматривается и взаимодействие между Правительством и НФБ-НФБ должен давать рекомендации Правительству по важным вопросам денежной политики, в то же время Правительство должно приглашать Президента Бундесбанка на обсуждение таких вопросов. Кроме того, федеральное правительство имеет ограниченные возможности воздействовать на назначение органов Бундесбанка. В остальном для описания отношений между Банком и Федеральным правительством в законе используется довольно универсальная формулировка, что Банк должен поддерживать «общую экономическую политику Федерального правительства», это позволяет считать НФБ одним из самых независимых центральных банков в мире.

Тем не менее, как и для любого другого ЮЛПП, со стороны государства существуют механизмы контроля за независимой деятельностью Бундесбанка. НФБ публикует ежемесячные и ежегодные отчеты, причем ежегодный отчет должен пройти процедуру внешнего аудита независимой аудиторской фирмой, после чего сам отчет и аудиторское заключение направляются в Федеральное министерство финансов, Счетную палату и Бундестаг (ст. 26 Закона о НФБ).

Относительно вопроса имущества, Закон о НФБ, во-первых, закрепляет, что капитал Бундесбанка - собственность ФРГ, а во-вторых, закрепляет модель распределения прибыли, согласно которой 20% прибыли или как минимум 250 млн. евро поступают в резервный фонд, до тех пор, пока он не составит 2,5 млрд. евро, остальная сумма поступает в федеральный бюджет. Это свидетельствует об ограниченном характере прав на имущество, а также о некоммерческой природе деятельности НФБ, что подтверждает его причисление к ЮЛПП.

Особенностью Бундесбанка является то, что согласно условиям Маастрихтского договора 1992г.¹, а также Римского договора 1957г. о функционировании Европейского Союза, он входит в Европейскую систему центральных банков и участвует в выполнении поставленных перед ней задач. Однако стоит отметить, что согласно ст. 130 Договора о функционировании Европейского Союза Бундесбанк обладает определенной степенью независимости: "при осуществлении полномочий и выполнении задач и обязанностей...ни Европейский центральный банк, ни национальные центральные банки, а равно никто из членов их руководящих органов, не могут запрашивать или принимать инструкции от институтов, органов

или учреждений Союза, от правительств государств-членов или от любого иного учреждения. Институты, органы или учреждения Союза, а также правительства государств-членов обязуются соблюдать этот принцип и не стремиться оказывать влияние на членов руководящих органов Европейского центрального банка или национальных центральных банков при выполнении ими своих задач".

Как уже было сказано, Европейская система центральных банков (далее - ЕСЦБ) и Европейский центральный банк (далее - ЕЦБ) функционируют на основе Римского и Маастрихтского договоров, а также на основе Статута ЕСЦБ и ЕЦБ, утвержденного Протоколом №18 к Римскому договору. Таким образом, были созданы органы, которые обладают всеми полномочиями по проведению валютной политики Союза, включая эмиссию денежной единицы - евро.

Такая структура ЕСЦБ провести аналогию с Федеральной резервной системой США (далее - ФРС), которая формально также не является юридическим лицом, хотя таким статусом наделены входящие в нее Совет управляющих и Федеральный комитет по вопросам открытого рынка и 12 резервных банков, которые находятся в частной собственности.

В соответствии со ст. 2 Статута, цели создания ЕСЦБ - это обеспечение стабильности цен и поддержка общей экономической политики ЕС. Таким образом, ЕЦБ, действуя в качестве агента ЕСЦБ, является главным финансово-экономическим регулятором в еврозоне. Это позволяет говорить о наличии у ЕЦБ основного признака ЮЛПП - публично-властных полномочий, осуществляемых на неконкурентной основе. Причем данные полномочия можно разделить на две группы: к первой следует отнести так называемые функциональные полномочия, касающиеся рыночных операций купли-продажи активов, выдачи кредитов, установления норматива минимальных резервов; а во второй - полномочия юрисдикционные, т. е. полномочия по изданию юридических актов, как нормативного, так и ненормативного характера (регламенты, решения, указания, инструкции и т.д.)

Также ЕЦБ, как и другие ЮЛПП, осуществляет свою деятельность на основе принципов независимости и подотчетности. Стоит более подробно рассмотреть проявление данных признаков в статусе ЕЦБ, поскольку механизмы контроля и децентрализации, разработанные для ЕЦБ, могут быть использованы в качестве модели для других ЮЛПП.

Принцип независимости предполагает свободу в принятии решений. В отношении ЕЦБ выделяют четыре типа независимости: организационную, персональную, функциональную и финансовую. Организационная независимость следует из наделения ЕЦБ статусом юридического лица, что позволяет отграничить его от других органов ЕС, а также предоставляет ЕЦБ в каждом из государств Союз атакой объем правоспособности, который признается национальным законодательством за юридическими лицами, а это значит, что ЕЦБ может приобретать движимое и недвижимое имущество, а также быть стороной в суде. Функциональная независимость означает, что в рамках предписанной компетенции ЕЦБ способен принимать решения автономно от политических органов ЕС. В заключение, финансовая независимость предполагает наличие собственного бюджета ЕЦБ,

отличного от бюджета ЕС.

Содержание принципа подотчетности составляет наличие механизмов контроля за деятельностью ЮЛПП, а также ответственность ЮЛПП за ненадлежащее выполнение возложенных на него публичных функций. Ерпылева Н.Ю. провела подробное исследование правового статуса ЕЦБ и выделила следующие элементы подотчетности: 1) взаимное участие в заседаниях управленческих органов ЕС и ЕЦБ; 2) предоставление отчетности в виде издания ежемесячных бюллетеней, ежеквартального и ежегодного докладов о деятельности ЕЦБ органам ЕС; 3) ежегодное представление бухгалтерской отчетности и е? аудит; 4) судебный контроль, который выражается в правомочии Суда ЕС давать правовую оценку законности актов ЕЦБ, законности бездействия ЕЦБ, также давать предварительную оценку юридической действительности и толкования актов ЕЦБ.

Схожие с перечисленными мерами по обеспечению прозрачности деятельности ЕЦБ используются и в отношении национальных банков. Так, в §2.2 будет показано, что к Банку России применяются такие же механизмы контроля. В силу долгого существования центральных банков в статусе особых юридических лиц, реализация принципа подотчетности в их деятельности является наиболее

Федеральную резервную систему США также фактически относят к ЮЛПП, хотя формально она не попадает под некоторые признаки данного института. Во многом это обусловлено особенностями банковской системы США, историческое развитие которой шло по другому пути, нежели чем в европейских государствах.

Официально ФРС является независимым федеральным агентством. О сходстве таких субъектов с ЮЛПП говорилось в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О юридических лицах публичного права, осуществляющих полномочия в экономической сфере». Так, отмечалось, что их нельзя отнести ни к государственным органам, ни к юридическим лицам?, они формально относятся к исполнительной власти, однако действуют без подчинения федеральным министерствам, а руководители агентств, хотя и назначаются президентом США, имеют обширные гарантии, ограничивающие возможность президента отправить руководителя агентства в отставку, создание агентств происходит с помощью специальных законов (статутов), принимаемых Конгрессом, причем каждый такой статут определяет цели деятельности агентства и области, в которых агентству будет принадлежать полномочие устанавливать общеобязательные правила и нормы, которые в рамках полномочий агентства будут иметь равную с законами силу. Не трудно заметить, что ФРС, существующее в качестве независимо федерального агентства, присущи основные признаки ЮЛПП. Однако, статус ФРС обладает также определенной спецификой.

Уже говорилось о том, что ФРС включает в себя Совет управляющих, Федеральный комитет по вопросам открытого рынка и 12 резервных банков, которые находятся в частной собственности - их уставный капитал принадлежит частным банкам, которые согласно Закону о Федеральном резерве 1913 г. обязаны подписываться на акции федеральных резервных банков. Покрыв свои расходы, ФРС передает остаток дохода Казначейству США. Таким образом, несмотря на частный характер капитала,

ФРС не преследует цель извлечения прибыли. Вместе с наличием публично-властных полномочий и определенной степенью независимости от органов государственной власти, данный факт позволяет отнести ФРС к ЮЛПП.

Относительно вопроса о независимости от органов государственной власти, сама ФРС предпочитает использовать термин «independent within the government», который означает, что ФРС в осуществлении публичных функций действует как независимое правительственное агентство, но тем не менее подотчетна обществу и Конгрессу. Взаимодействие ФРС и Конгресса проявляется в том, что Конгресс устанавливает максимальную занятость и стабильность цен в качестве главных целей осуществления денежно-кредитной политики ФРС. В роли механизмов контроля за выполнением поставленных задач используется ежегодное представление отчета в Конгресс и доклад ФРС о планах в области денежно-кредитной политики перед банковским комитетом Конгресса дважды в год. К тому же Председатель ФРС и другие должностные лица могут выступать с докладами на заседаниях Конгресса. Кроме того каждую неделю ФРС публикует балансовый отчет, а финансовая отчетность, как Совета управляющих, так и федеральных резервных банков, ежегодно подвергается проверке Счетной палатой США (Government Accountability Office), а также независимым внешним аудитором.

Таким образом, для ФРС США характерны такие черты как: создание посредством нормативного акта, направленность деятельности на реализацию публичных интересов, а не на извлечение прибыли, независимое осуществление публично-властных полномочий в рамках своей компетенции, наличие механизмов подотчетности государственной власти. В соответствии с этим, вывод о том, что фактически ФРС США относится к ЮЛПП, представляется вполне обоснованным.

2.2 Банк России как юридическое лицо публичного права

Дискуссии по поводу правовой природы Банка России ведутся вплоть с момента его создания. Два основных подхода к определению статуса Банка России: в соответствии с первым Банк России - это орган государственной власти; в то время как сторонники второго подхода считают Банк России ЮЛПП или «особым юридическим лицом»². Стоит отметить, что вторая точка зрения является преобладающей в современной юридической науке, что, несомненно, верно, так как ниже будет показано, почему категорически нельзя считать ЦБ органом государственной власти. Однако сначала стоит кратко рассмотреть аргументы, которые приводят сторонники первого подхода.

Во-первых, Банк России объединяют со статусом органа государственной власти такие признаки, как: выполнение публичных функций и реализация властных полномочий, издание нормативных актов, взаимодействие с Правительством в осуществлении финансовой политики, особый порядок замещения должности председателя, согласно которому Председатель назначается Государственной Думой Федерального Собрания РФ по представлению Президента РФ. Тем не менее, все вышеперечисленные признаки характерны также и для ЮЛПП. Даже порядок назначения Председателя Банка России можно рассматривать как реализацию принципа подотчетности ЮЛПП и механизм контроля со стороны государства.

Во-вторых, сторонники определения Банка России в качестве государственного органа ссылаются на формулировку, данную в п.2 ст. 75 Конституции РФ, где подчеркивается независимость Банка России от других органов государственной власти. Следовательно, таким образом Конституция косвенно признает ЦБ РФ органом государственной власти. Несколько иную правовую позицию занял Конституционный суд РФ, который в определениях от 14 декабря 2000 г. N 268-О, от 15 января 2003 г. N 45-О определил, что Банк России является публичным юридическим лицом, а полномочия Банка России, предусмотренные положениями ч. 1 и 2 ст. 75 Конституции Российской Федерации, по своей правовой природе относятся к функциям государственной власти (курсивом выделено мной - В.П.), так как их реализация предполагает применение мер государственного принуждения, т.е. суд указал на специфический статус ЦБ РФ. Однако постановление Конституционного Суда РФ от 03.07.2001 N 10-П определило статус Центрального банка Российской Федерации как органа государственной власти: «...в отличие от Центрального банка Российской Федерации - органа банковского регулирования и надзора за деятельностью кредитных организаций (статья 55 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» Агентство не отнесено к органам государственной власти, а потому не может быть признано надлежащим субъектом продления моратория...». Постановлением Президиума ВАС РФ от 19.04.2002 N 5697/01 по делу N 1165/5 также признало Банк России государственным органом и распространило на него льготу по уплате земельного налога.

Опровергает же данную позицию тот факт, что в ст. 1 Федерального закона от 10.07.2002 N 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (далее - закон о Банке России) прямо указано, что Банк России является юридическим лицом. Также на примере Федерального закона от 05.04.2013 N 41- "О Счетной палате Российской Федерации", Федеральном законе от 7 мая 2013 г. N 79-ФЗ "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами" видно, что законодатель не относит Центральный банк к государственным органам, а позиционирует его отдельно. Имеется и судебная практика, в которой отрицается принадлежность ЦБ РФ к органам государственной власти. Так, в Определении Верховного Суда РФ от 15.09.2004 N 37-Г04-9 суд установил, что несмотря на то, что Банк России как государственный орган, осуществляя некоторые функции государственной власти, сам по себе органом государственной власти не является.

Анализ правового положения Банка России позволяет увидеть, что все особенности, характерные для ЮЛПП, присутствуют и у Центрального банка.

Из чего следует следующий признак ЮЛПП - целевая гражданская правоспособность. Ст. 8 закона о Банке России устанавливает запрет участия Банка России в капиталах кредитных организаций, а ст. 46 устанавливает, что ЦБ РФ осуществляет банковские операции и сделки для достижения целей, предусмотренных в законе о Банке России.

Таким образом, Банк России, как и другие ЮЛПП, уполномочен осуществлять только то, что ему предписано и разрешено законом, в отличие от ЮЛЧП, которые могут делать все, что не запрещено. Тем не менее, даже такая ограниченная гражданская правоспособность важна для статуса Банка России, поскольку именно за счет непосредственного участия в имущественном обороте он осуществляет некоторые из своих публичных функций. Считается, что в частности поэтому Центральному банку и необходим статус юридического лица¹.

Наиболее спорным вопросом в статусе Банка России является правовой режим имущества, который не попадает ни под одно из вещных прав, закрепленных в гражданском законодательстве. С одной стороны, уставный капитал и иное имущество Банка России являются федеральной собственностью, о чем прямо указано в ст. 2 закона о Банке России. С другой стороны, в этой же статье говорится, что Банк России осуществляет полномочия по владению, пользованию и распоряжению своим имуществом. В связи с этими положениями, на практике часто возникают проблемы. Например, у регистрирующих органов возникает вопрос, на чье имя регистрировать недвижимое имущество - Российской Федерации или самого Банка России.

Что касается имущественной ответственности, то государство не отвечает по обязательствам Банка России, а Банк России - по обязательствам государства, если они не приняли на себя такие обязательства или если иное не предусмотрено федеральными законами. В этом смысле интерес представляет дело фирмы «Noga». Данная швейцарская фирма заключила контракты с Правительством РФ, впоследствии заявила о невыполнении обязательств со стороны РФ и предъявила иск, в обеспечение которого были арестованы счета разных государственных органов и организаций РФ за рубежом, среди которых оказались и счета Банка России. Для разблокировки счетов понадобилось доказывать, что Банк России не несет ответственности по обязательствам Правительства РФ, и наоборот. В данном случае, наличие статуса самостоятельного юридического лица, а также законодательное закрепление гражданско-правовой ответственности только по собственным обязательствам, сыграло положительную роль в разрешении дела и не допустило серьезных сбоев в осуществлении Банком России своих публичных функций.

Помимо этого, в ст. 2 закона о Банке России указано, что ЦБ РФ осуществляет свои расходы за счет собственных доходов. Таким образом, Банк России не финансируется из бюджета, а покрывает свои расходы за счет прибыли, извлеченной от его участия в имущественном обороте, отчисляет часть данной прибыли в бюджет, а из оставшихся средств формирует внебюджетные денежные фонды и золотовалютные резервы, необходимые для проведения финансовой политики. К слову, это еще раз подтверждает целевой характер правоспособности Банка России как ЮЛПП. Распределение прибыли ЮЛПП по «модели Банка России» рассматривалось в рамках проекта Федерального закона "О юридических лицах публичного права, осуществляющих полномочия в экономической сфере". Эта модель предполагает, что

прибыль, полученная в ходе осуществления публичной деятельности, распределяется способом, который устанавливает следующую последовательность действий: 1) уплату налогов в соответствии с Налоговым кодексом РФ; 2) перечисление 50% прибыли, оставшейся после уплаты налогов и сборов в пользу федерации (в 2010-14 гг. - 75% прибыли); 3) распределение оставшейся после уплаты налогов и отчислений федерации прибыли в резервы и фонды. То есть в основе данной модели лежит принцип необходимости отчислений в пользу федерации, который вытекает из того факта, что именно федерация является собственником имущества ЦБ РФ, а также того, что статус Банка России как эмиссионного центра предполагает получение прибыли.

Сочетание принципов независимости и подотчетности в осуществлении своей деятельности, как отличительный признак ЮЛПП, также характерен для правового статуса Банка России. В рамках тенденции корректировки статуса субъектов финансовых правоотношений, наделение центрального банка статусом независимого института становится общепринятой практикой в развитых странах. Российский законодатель также подчеркивает независимость Банка России от федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов и органов местного самоуправления - см. ст. 75 Конституции РФ и ст. 1 закона о Банке России. Таким путем обеспечивается независимость Центрального банка от политической конъюнктуры, что является залогом стабильной финансовой политики. Однако независимость ЦБ РФ не означает, что он не взаимодействует с органами государственной власти. В законе о Банке России (ст. 4) подчеркивается, что ЦБ РФ разрабатывает и проводит денежно-кредитную политику, а также политику развития и обеспечения стабильности функционирования финансового рынка РФ во взаимодействии с Правительством РФ. Помимо этого существуют механизмы контроля за деятельностью Банка России. Во-первых, это подотчетность Центрального банка Государственной Думе РФ. Формы, в которых подотчетность проявляется, раскрываются в ст. 5 закона о Банке России - это назначение на должность и освобождение от должности.

Поэтому «двойственная природа» Банка России, предполагающая совмещение принципов независимости и подотчетности и позволяющая эффективно и прозрачно осуществлять властные полномочия, является более выигрышной, по сравнению с моделью, примененной к госкорпорациям.

Таким образом, статус Банка России содержит в себе все основные черты ЮЛПП и является свидетельством фактического наличия ЮЛПП в российской правовой действительности. Поэтому, по мнению сторонников закрепления в законодательстве конструкции ЮЛПП, не стоит медлить с внедрением и de facto сложившегося института, тем более, что легальное закрепление понятия и признаков ЮЛПП позволит прояснить спорные вопросы в статусе данных субъектов, в частности, касающиеся правового режима имущества, гражданско-правовой ответственности и механизмов контроля за деятельностью ЮЛПП.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Рассмотрев понятие и характерные признаки ЮЛПП, а также статус нескольких

центральных банков, можно прийти к обоснованному выводу о том, что для центрального банка как мегарегулятора в финансовой сфере, действующего в публичных интересах и выполняющего переданные ему властные полномочия, в том числе при помощи издания нормативных актов, участвующего в гражданском обороте, однако не с целью извлечения прибыли, а исключительно ради эффективной реализации публичных функций, а соответственно, имеющего целевую правоспособность, конструкция ЮЛПП является наиболее подходящей, что и можно увидеть на примере Бундесбанка и Европейского центрального банка.

Что касается российского опыта, то нет сомнений, что фактически Банк России является ЮЛПП, однако отсутствие данной конструкции в российском законодательстве не позволяет легально определить Центральный банк как ЮЛПП, вследствие чего приходится использовать такие «размытые» категории как «публичное юридическое лицо», «юридическое лицо с особым статусом», что на практике ведет к возникновению проблем с определением статуса как самого ЦБ РФ, так и его имущества, и проявляется в крайне противоречивой судебной практике. Официальное признание за Банком России статуса ЮЛПП, могло бы внести ясность относительно таких спорных вопросов и положительно сказаться на стабильности правоотношений, в которых ЦБ РФ выступает участником.

Как показывает зарубежный опыт - внедрение конструкции ЮЛПП позволяет обеспечить правовую определенность статуса субъектов, которые создаются на стыке публичного и частного права, и которых, в силу смешанной природы современной экономики, становится все больше. Поэтому введение института ЮЛПП в России, независимо от того, будет ли это всего один общий закон о ЮЛПП или же один общий закон об ЮЛПП и несколько специальных законов, устанавливающих особенности статуса ЮЛПП в различных сферах, позволит отдельно выделить группу юридических лиц, которые обладают особым статусом, и тем самым придаст системности законодательству о юридических лицах.