

***Рябова Елена Валерьевна, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры финансового, налогового и таможенного права***

*Научно-исследовательский университет «Высшая школа экономики»*

## **СОСТАВ И СТРУКТУРА ПУБЛИЧНЫХ ФИНАНСОВ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ**

*В статье поднимается вопрос состава и структуры публичных финансов, отмечается их неоднородность и сложность построения самой системы публичных финансов. В общих чертах автор дает характеристику публичного фонда как финансово-правовой категории.*

Категория «финансы» является экономико-правовой категорией, то есть базовым понятием, используемым как юридическими, так и экономическими науками. Само понятие «финансы» может рассматриваться как некий процесс, то есть как экономические отношения, возникающие по поводу аккумуляции, распределения и использования денежных фондов, а может быть использовано в материальном аспекте как фонд (фонды) денежных средств. Публичные финансы (как фонды денежных средств) и опосредующие их экономические отношения характеризует формирование и использование фондов исключительно в публичных целях, преследуя публичный интерес. Полагаем, что признак наличия публичного интереса является основополагающим и обуславливающим иные характеристики публичных финансов: формирование и использование субъектами публичного права, автономия правового регулирования с установлением особых правил, осуществление публичного финансового контроля, обязательное применение процедуры целеполагания. Особые нормативные правила формирования, распределения и использования публичных фондов позволяют обеспечить реализацию публичного интереса.

Публичный интерес необходимо дифференцировать от общественного интереса. Публичный интерес обусловлен функциями и задачами публично-правовых образований и может иметь реализацию исключительно в рамках государственной деятельности или осуществления местного самоуправления. Выразителем публичного интереса выступают юридические лица публичного

права – государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, государственные корпорации и пр. Публичный интерес, безусловно, не может быть в отрыве от интереса общества в целом, между тем, полагаем, что в целях настоящего исследования допустимо разграничение публичного и общественного интереса, при том что выразителем последнего будут являться преимущественно институты гражданского общества, общественные организации и фонды в различных сферах общественной жизни.

В финансово-правовой научной литературе незаслуженно мало внимания уделяется выделению критериев отнесения фондов к публичным финансам и построению структуры публичных финансов. Граница между публичными и частными финансами порой не очевидна. К примеру, сложно решается вопрос об отнесении к публичным финансам имущественного фонда АО «Российская венчурная компания». Создание юридического лица со стороны публично-правового образования всегда преследует публичный, а не частный, интерес, что придает публичный характер имущественному комплексу юридического лица, находящемуся в частной собственности.

Финансовое право регулирует распределительные отношения. Недопустимо сужать предмет финансового права до бюджетной системы, которая аккумулирует крупный имущественный комплекс государства и муниципальных образований, но не весь. Публично-правовые образования, реализуя свои функции и задачи, вправе распределять публичное имущество, включая денежные средства, создавая иные публичные фонды, помимо тех фондов, которые объединены бюджетной системой государства. Выполнение публичных функций путем создания децентрализованного фонда преследует две основные цели – это, во-первых, возможность привлечения денежных средств, используя преимущественно гражданско-правовые инструменты, а, во-вторых, разграничение имущественной ответственности по финансовым обязательствам публично-правовых образований и юридических лиц, ими созданными. Например, учреждая акционерное общество, публично-правовое

образование вправе рассчитывать на частные инвестиции в процессе наполнения имущественного фонда в публичных целях. Безусловно, частный инвестор будет преследовать при этом свой частный интерес. На этом принципе и основан механизм публично-частного партнерства.

Формирование именуемых в литературе децентрализованных публичных фондов, то есть фондов, не входящих в единую бюджетную систему государства, обуславливает, между прочим, архитектуру публичных обязательных платежей, включая парафискальные платежи, то есть публичные обязательные платежи, не поступающие в бюджеты бюджетной системы государства [1].

К примеру, создав государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов», наделив ее публичными функциями и задачами, государство установило парафискальный платеж, отвечающий признакам обязательности и публичности, - страховых взносов, формирующих фонд обязательного страхования вкладов.

Публичные финансы не всегда могут быть основаны на публичной собственности, что очевидно подтверждает предыдущий пример – государственная корпорация. Государственная корпорация является юридическим лицом, обладающим правом собственности на все имущество, находящееся в его распоряжении, включая имущественные взносы Российской Федерации и иные доходы. Однако изъятие части федеральной собственности в пользу государственной корпорации не трансформирует данный публичный фонд в частный – критерий публичной собственности, которому должен отвечать публичный фонд денежных средств, не является решающим.

Здесь необходимо оговориться, что мы понимаем под фондом денежных средств – не только целевой или универсальный фонд денежных средств, создаваемый субъектом финансового права, как например, фонд страхования вкладов, но и сформированный в публичных интересах денежный комплекс, не имеющего в своем наименовании слова «фонд». К такому фонду, например, относятся те денежные средства, которые обособлены государственной

корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» от фонда страхования вкладов в целях реализации функций и задач корпорации, включая выплату заработной платы работникам корпорации, осуществление платежей на содержание зданий и сооружений и прочее. Не все публичные фонды имеют в своем наименовании слово «фонд», однако это не имеет никакого финансово-правового значения, значение имеет организационно-правовая форма, в зависимости от которой будут применяться те или иные методы и способы аккумулирования фонда, включая форму бюджетного финансирования.

К примеру, такая публичная организация, как федеральное государственное унитарное предприятие «Научно-исследовательский институт «Восход»» в 2015 году, была преобразована в федеральное государственное бюджетное учреждение «Научно-исследовательский институт «Восход»» [2], что повлекло не только изменение правового режима закрепленного за нею имущества (хозяйственное ведение было изменено на оперативное управление), но и форму бюджетно-финансового обеспечения ее деятельности, а также полное прекращение режима самофинансирования и самоокупаемости. Отныне до преобразованного учреждения доводится государственное задание и выделяется субсидия, причем согласно пункту 17 статьи 30 Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» остаток субсидии в бюджет возврату не подлежит, а может быть использован учреждением в соответствии с уставными целями и задачами. Помимо субсидии на выполнение государственного задания, до государственных учреждений доводятся субсидии на содержание зданий и сооружений, закрепленных за учреждением на праве оперативного управления. Здесь работает принцип – бремя содержания имущества лежит на собственнике. При этом создание публичного фонда, не основанного на публичной собственности, лишено такого недостатка – государственная корпорация, к примеру, как

собственник всего имущественного комплекса самостоятельно несет бремя его содержания.

Необходимо заключить, что структура публичных финансов имеет сложную архитектуру, включает в себя не только государственные и муниципальные фонды, но и фонды, создаваемые публично-правовыми образованиями в публичных целях и за счет публичного имущества и денежных средств, закрепляемого на праве собственности за этими юридическими лицами, а также фонды, имеющие статус паевых инвестиционных фондов, управляемыми юридическими лицами в интересах публично-правовых образований. Требуется научного осмысления вопрос о публично-правовом характере имущественных фондов, создаваемых публично-правовыми образованиями путем формирования юридических лиц в организационно-правовой форме хозяйственных обществ, как с полным, так и с частичным участием публично-правовых образований. Решение поставленного вопроса имеет не только теоретическое значение, но и практическое. Ведь отнесение фонда к разряду публичных фондов требует особо правового регулирования и включение фонда в объекты публичного финансового контроля.

#### **Библиографический список:**

[1] Вопрос о составе парафискальных платежей является спорным. Есть точки зрения, что парафискальными платежами являются, среди прочего, обязательные страховые взносы, в силу того, что они не поступают в бюджеты публично-правовых образований, а поступают в бюджеты государственных внебюджетных фондов. Автор статьи придерживается позиции, что обязательные страховые взносы являются фискальными платежами;

[2] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 04 сентября 2015 г. № 1731-р «О реорганизации ФГУП «Научно-исследовательский институт «Восход» в форме преобразования в ФГБУ «Научно-исследовательский институт «Восход» // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».